

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

TIAGO RIOS BORGES DA SILVA

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA AGENDA SETTING

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

TIAGO RIOS BORGES DA SILVA

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA AGENDA SETTING

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título *Magister Scientiae*.

Orientador: Prof. Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Coorientadora: Prof. Fernanda Cristina da Silva.

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

S586r
2024

Silva, Tiago Rios Borges da, 1979-
Reforma tributária no Brasil: uma análise da agenda setting
/ Tiago Rios Borges da Silva. – Viçosa, MG, 2024.
1 dissertação eletrônica (181 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração, 2024.

Referências bibliográficas: f. 151-168.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.668>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Reforma tributária - Brasil. 2. Política pública.
3. Comunicação de massa - Opinião pública. I. Costa, Thiago de
Melo Teixeira da, 1980-. II. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação
em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 336.24150981

TIAGO RIOS BORGES DA SILVA

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA AGENDA SETTING

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título *Magister Scientiae*.

APROVADO: 20 de setembro de 2024.

Assentimento:



Tiago Rios Borges da Silva
Autor



Thiago de Melo Teixeira da Costa
Orientador

AGRADECIMENTOS

Gratidão a Deus pelo dom da vida. Com Sua sabedoria e amor, iluminou meu caminho, oferecendo-me a coragem necessária para enfrentar desafios e alcançar este marco significativo.

Agradeço profundamente aos meus pais, José Alberto e Maria Dinale, e aos meus irmãos Olívia e Paulo André, *in memoriam*, pelo carinho e amor incondicional. Sou eternamente grato pelo apoio e compreensão durante minha ausência nos últimos meses, que foi resultado da intensa dedicação ao treinamento. Sem o suporte e o entendimento de vocês, este percurso não teria sido possível.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Thiago Costa, por sua orientação cordial e pelas cobranças e apontamentos essenciais à realização deste trabalho, bem como à minha coorientadora, Professora Fernanda Cristina, pelo direcionamento preciso na reta final do trabalho. Agradeço também às Professoras Cibele Franzese, Roberta Guerra e Suely Silveira e ao Professor Bruno Tavares, cujas contribuições valiosas foram fundamentais durante todo o processo de elaboração desta pesquisa. Sou imensamente grato a todos os professores pelo conhecimento compartilhado em cada aula e aos técnicos administrativos pelo suporte e assistência imprescindíveis, e à Universidade Federal de Viçosa pela oportunidade de realizar a pós graduação.

Superar este desafio não foi fácil. Sempre procurei competir comigo mesmo, enfrentando dificuldades e buscando a auto superação, mas me deparei com dias extenuantes e jornadas de trabalho e estudo que chegaram a dezoito horas por dia, muitas vezes virando madrugadas. Realizar pesquisa científica em um país com imensa desigualdade de oportunidades e que frequentemente não valoriza a educação tornou essa jornada ainda mais complexa e desafiadora.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço a concessão da bolsa de estudos por um semestre.

Agradeço aos meus colegas de curso, que estiveram ao meu lado ao longo desses anos e contribuíram de diversas formas. Um agradecimento especial à Adriele, um verdadeiro achado, por sua presença constante, carinho e apoio. Sou também grato aos amigos que, de maneira dissemelhante, me deixaram “quietinho” estudando. Cada contribuição, grande ou pequena, foi essencial e ajudou a tornar esta jornada mais suportável.

“Me arrancam tudo à força e depois me chamam de contribuinte.”
Millôr Fernandes

“A política da tributação é uma das mais importantes preocupações sobre políticas públicas no Estado industrial moderno. Contudo, sabemos muito pouco a seu respeito”
Sven Stein

RESUMO

SILVA, Tiago Rios Borges, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2024. **Reforma tributária no Brasil: Uma análise da agenda setting**. Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Esta dissertação está inserida no contexto que reconhece o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo, onde a política tributária, em alinhamento com os objetivos e princípios constitucionais, deveria promover a redistribuição de riquezas. No entanto, a estrutura regressiva do sistema tributário contribui para o agravamento das desigualdades sociais. A pesquisa busca analisar o processo de formação da agenda governamental que culminou na reforma tributária de 2023, com base na Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003). O objetivo é compreender como a reforma tributária ganhou destaque e ascendeu à agenda do governo. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa, com procedimentos descritivos centrados no fenômeno estudado, utilizando predominantemente fontes documentais e bibliográficas. A análise de conteúdo é conduzida com categorização de grade fechada, estruturada a partir das categorias e subcategorias do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. O referencial teórico sobre a análise de políticas públicas e formação de agenda sugere adaptações do modelo original para o contexto político brasileiro, evidenciando a necessidade de incluir a categoria "influências do ambiente internacional", como observado em outros estudos. A análise evidencia que, ao longo das últimas quatro décadas, a reforma tributária figurou repetidamente nas agendas simbólica e governamental, com um longínquo reconhecimento dos problemas do sistema tributário por parte de atores políticos e acadêmicos. No entanto, a dinâmica política não possibilitou a aprovação de uma grande reforma, e o amadurecimento das alternativas era necessário. As crises da década de 2010, incluindo o baixo crescimento econômico, criaram um cenário favorável para grandes reformas, abrindo uma janela de oportunidades na dinâmica dos problemas. Relatórios internacionais de organizações como OCDE e Banco Mundial intensificaram o reconhecimento dos problemas e apontaram diretrizes para mudanças. A proposta da reforma tributária amadureceu com o trabalho de especialistas do CCiF, que desenvolveram uma alternativa que se somou às discussões na Câmara dos Deputados desde 2015, resultando na PEC 45, de 2019, amplamente debatida nos anos seguintes, mas sem prioridade no governo Bolsonaro, permanecendo estagnada em 2022. Com a eleição de Lula em 2023, a reforma tributária tornou-se prioridade. O economista Bernard Appy, principal articulador da proposta e nomeado Secretário da Reforma Tributária, foi fundamental para a organização das forças políticas e a união dos fluxos. A janela de oportunidade na dinâmica política permitiu a

retomada da tramitação da PEC 45, e a aprovação foi facilitada pelas alianças e concessões feitas pelo governo, além do engajamento ativo de Appy em assembleias públicas. A reforma tributária foi, assim, aprovada ainda em 2023. Os documentos e referências analisados sob a ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos permitem compreender a ascensão da reforma tributária à agenda governamental, evidenciando como diferentes fatores se alinharam para viabilizar a mudança.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Política Pública; Formação de Agenda; Múltiplos Fluxos.

ABSTRACT

SILVA, Tiago Rios Borges, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, August 2024. **Tax reform in Brazil: An analysis of agenda setting.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

This dissertation is situated within the context that recognises Brazil as one of the most unequal countries in the world, where tax policy, in alignment with constitutional objectives and principles, should promote the redistribution of wealth. However, the regressive structure of the tax system exacerbates social inequalities. The research aims to analyse the process of agenda-setting that led to the 2023 tax reform, based on Kingdon's Multiple Streams Theory (2003). The objective is to understand how the tax reform gained prominence and rose to the government's agenda. Methodologically, the research adopts a qualitative approach, employing descriptive procedures focused on the phenomenon under study, predominantly using documentary and bibliographical sources. Content analysis is conducted using a closed-grid categorisation, structured around the categories and subcategories of Kingdon's Multiple Streams Model. The theoretical framework on public policy analysis and agenda-setting suggests the need to adapt the original model to the Brazilian political context, highlighting the importance of including the category "influences of the international environment," as observed in other studies. The analysis shows that over the past four decades, tax reform has repeatedly appeared on both symbolic and governmental agendas, with long-standing recognition of the tax system's problems by political actors and academics. However, the political dynamics did not allow for the approval of a major reform, and the maturation of alternatives was necessary. The crises of the 2010s, including low economic growth, created a favourable context for major reforms, opening a window of opportunity in the problem dynamics. International reports from organisations such as the OECD and the World Bank intensified the recognition of the problem and outlined guidelines for changes. The tax reform proposal matured through the work of CCiF specialists, who developed an alternative that merged with discussions in the Chamber of Deputies since 2015, resulting in PEC 45 of 2019, which was extensively debated in the following years but was not prioritised by the Bolsonaro government, remaining stalled in 2022. With Lula's election in 2023, tax reform became a priority. Economist Bernard Appy, the main proponent of the proposal and appointed Secretary of Tax Reform, was crucial in organising political forces and unifying the streams. The political dynamics opened a window of opportunity, enabling

the resumption of PEC 45's proceedings, and approval was facilitated by government alliances and concessions, as well as Appy's active engagement in public assemblies. Thus, the tax reform was approved in 2023. The documents and references analysed through the lens of the Multiple Streams Theory provide insights into the rise of tax reform on the governmental agenda, demonstrating how various factors aligned to make the change possible.

Keywords: Tax Reform; Public Policy; Agenda-Setting; Multiple Streams.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Etapas do ciclo de Políticas Públicas.....	27
Figura 2 - Fluxos múltiplos, janelas de oportunidade e a origem das políticas públicas.....	38
Figura 3- Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	42
Figura 4- Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon adaptado.....	43
Quadro 1: Percurso metodológico.....	50
Figura 5: Dados analisados do Poder Legislativo e Executivo.....	54
Quadro 2: Categorias e subcategorias de análise.....	57
Figura 6: Esquema analítico de Múltiplos Fluxos de Kingdon adaptado para Reforma Tributária de 2023.....	58
Figura 7: Linha do Tempo da Reforma Tributária.....	68
Figura 8: Votação da PEC 45, de 2019 no Senado Federal (1º e 2º Turno Nov./2023).....	69
Figura 9: Votação da PEC 45, de 2019 na Câmara dos Deputados (2º Turno - Dez/2023).....	70
Figura 10: Esquema com os tributos que serão extintos e criados através da EC 132, de 2023... 71	
Figura 11: Transição da reforma tributária de acordo com a EC 132/2023 e o PLP 68/2024..	73
Quadro 3: Síntese dos problemas sistema tributário anterior à EC 132/2023.....	89
Figura 12: Fluxo dos Problemas.....	95
Figura 13: Dinâmica das políticas - Comissões e Grupo de Trabalho da Reforma Tributária e CCJC da Câmara e do Senado.....	100
Figura 14: Impacto da reforma tributária sobre o PIB setorial.....	103
Figura 15: Fluxo das Soluções.....	111
Quadro 4: Síntese das reformas prioritárias nas Mensagens ao Congresso Nacional (2015 a 2018).....	117
Quadro 5: Síntese das reformas prioritárias nas Mensagens ao Congresso Nacional (2019 a 2022).....	118
Quadro 6: Síntese das reformas prioritárias nas Mensagens ao Congresso Nacional (2023 a 2024).....	120
Figura 16: Fluxo Político.....	128
Figura 17: Ambiente internacional.....	131
Figura 18: Janela de oportunidade e empreendedores da política.....	141
Figura 19: Processo de ascensão da Reforma Tributária à agenda governamental de acordo com Modelo Teórico de Kingdon (2007).....	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Aumento da base aliada do Governo antes da aprovação da Reforma Tributária... 115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF - *Advocacy Coalition Framework*

AL - Alagoas

AM - Amazonas

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

Art - Artigo

BA - Bahia

CBS - Contribuição sobre Bens e Serviços

CCiF - Centro de Cidadania Fiscal

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN - Código Tributário Nacional

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEM - Democratas

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

ETCO Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial

EUA - Estados Unidos da América

FDR - Fundo de Desenvolvimento Regional

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI - Fundo Monetário Internacional

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FPE - Fundo de Participação dos Estados

IBS - Imposto sobre Bens e Serviços

IGF - Imposto Sobre Grandes Fortunas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

II - Imposto sobre importação

IE - Imposto sobre exportação

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
ITR - Imposto sobre propriedade territorial rural
IR - imposto sobre a renda de qualquer natureza
IRPF - Imposto de Renda Pessoa Física
IPI - imposto sobre produtos industrializados
IOF - imposto sobre operações de crédito
IS - Imposto Seletivo
ISTC - imposto sobre serviços de transporte e comunicações, exceto os estritamente municipais
IULC - imposto sobre a distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos
IUEL - imposto sobre a produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica
IUM - imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país
ITBI - imposto sobre transmissão a qualquer título de bens imóveis/Imposto sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis
ITCMD - imposto sobre transmissão causa mortis e doação
ICM - imposto sobre circulação de mercadorias
ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
ISSQN - imposto sobre os serviços de qualquer natureza
ISS - imposto sobre os serviços de qualquer natureza
IPTU - imposto sobre a propriedade territorial urbana
IPVA - Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IVA - Imposto sobre Valor Agregado
MDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MG - Minas Gerais
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDS - Partido Democrático Social
PIB - Produto Interno Bruto
PDT - Partido Democrático Trabalhista

PIS - Programa de Integração Social
PL - Partido Liberal
PLP - Projeto de Lei Complementar
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB - Partido Social Brasileiro
PP - Partido Progressista
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PE - Pernambuco
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RIDC - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RJ - Rio de Janeiro
SERT - Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária
STF - Supremo Tribunal Federal
WID - *World Inequality Database*
ZFM - Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 Fundamentos e Análises de Políticas Públicas: Conceitos e Definições.....	20
2.2 Modelos de definição de agenda política (policy agenda-setting).....	28
2.3 Teoria de Agenda - Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.....	37
4. METODOLOGIA.....	49
4.1 Caracterização da pesquisa.....	49
4.2 Coleta de dados e descrição do corpus de análise.....	50
4.3 Análise dos dados.....	54
4.4 Categorias de análise e a elaboração do modelo analítico.....	57
5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	60
5.1 A Trajetória do Sistema Tributário Brasileiro.....	60
5.1.1 Sistema Tributário Brasileiro anterior a Constituição Federal de 1988.....	60
5.1.2 Sistema Tributário Brasileiro e sua “Reforma” na Constituição Federal de 1988... 63	
5.1.3 Reforma Tributária de 2023, da PEC 45/2023 até a EC 132/2023.....	67
5.2 A Reforma Tributária sob a Lente Teórica do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1987; 2014) - A Formação da Agenda.....	75
5.2.1 Fluxo dos problemas - Razões - indicadores, crises, evento-foco, feedback:.....	76
a) O contexto histórico político, econômico e social que precede a reforma tributária.....	77
b) Uma janela de oportunidade aberta na dinâmica dos problemas.....	82
c) A problemática política tributária pós Constituição de 1988: regressividade e complexidade gerando injustiça social, litígios e acometendo o desenvolvimento	87
5.2.2 Fluxo das soluções - Viabilidade técnica, congruência de valores, antecipação das restrições:.....	96
a) Especificação das alternativas - A dinâmica das políticas públicas.....	96
b) Especificação das alternativas - O envolvimento dos participantes “invisíveis”, especialistas.....	101
c) O modelo de Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) - Viável, aceito pela comunidade de especialistas e antecipou as restrições (custos e receptividade)..	104
d) A reforma de outros tributos estaduais e municipais, para além da tributação sobre o consumo.....	110
5.2.3 Fluxo político - A atmosfera política, a mudança de governo e as forças políticas organizadas:.....	113
a) A atmosfera política que precede a chegada da PEC 45 de 2019 no Congresso.... 113	
b) A mudança de governo com a troca de um presidente de direita, liberal e conservador, por um presidente de esquerda, social e progressista.....	115
c) As forças políticas organizadas - o protagonismo do Congresso Nacional.....	122
5.2.4 Ambiente internacional:.....	129
5.2.5 Janela de oportunidade:.....	132

a) A identificação dos empreendedores da Política (policy entrepreneurs).....	133
b) A convergência dos fluxos.....	139
6. CONCLUSÕES.....	143
REFERÊNCIAS.....	151
APÊNDICE.....	169

1. INTRODUÇÃO

A desigualdade social é entendida como a diferenciação de classes sociais em termos não só de recursos, mas também de oportunidades e acúmulo de capital cultural e social (Bourdieu, 1983) e outras atribuições que evidenciam o favorecimento de uns em detrimento de outros (Rawls, 1992). Inerente ao sistema capitalista que concentra os meios de produção na classe burguesa e aos trabalhadores cabe apenas vender sua mão de obra (Marx, 1998), a desigualdade é referida constantemente como um dos maiores problemas da sociedade e um dos mais prementes desafios enfrentados pela humanidade, sendo a América Latina identificada como a região mais desigual do mundo (Lira; Amelotti, 2021).

No Brasil, diversos fatores históricos somados a desigualdade de renda e a tributação regressiva elevam a desigualdade de riqueza, onde no ano de 2021 os 50% mais pobres possuíam apenas 0,4% da riqueza nacional, enquanto os 1% mais ricos detém 48,7% (praticamente metade) e os 10% mais ricos possuem 80% do patrimônio privado do país (World Inequality Lab, 2021). Por isso, torna-se relevante buscar mecanismos para resolver esse impasse, uma vez que a desigualdade social não apenas configura uma afronta aos direitos humanos, mas também representa algo que pode e deve ser evitado, sendo moralmente injustificável (Therborn, 2010).

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 3º, define como objetivos fundamentais, dentre outros, a construção de uma sociedade justa, a redução da desigualdade social e a promoção do desenvolvimento nacional (Brasil, 1988a). Para atingir esses propósitos, os agentes públicos elaboram políticas públicas, coordenando ações entre a União, os Estados e os Municípios. Essas políticas visam melhorar a qualidade de vida, fortalecer a infraestrutura nacional e garantir serviços essenciais como saúde, educação e segurança, o que demanda recursos financeiros. Os tributos são uma fonte crucial para essas necessidades (Gadelha, 2017; Souza, 2018). Além disso, os tributos desempenham um papel importante na correção de falhas de mercado e na promoção da redistribuição de riqueza (Agudelo, 2021).

No entanto, o sistema tributário brasileiro apresenta características regressivas. A predominância de impostos indiretos, ou seja, impostos sobre o consumo, e a alta carga desses impostos em comparação com os impostos diretos, que incidem sobre a renda ou a propriedade, contribuem para essa regressividade (Kerstenetzky, 2018; Fraga Neto, 2019; Gobetti, 2019; Morgan et al., 2021; Nascimento, 2021; Lazzari, 2022; Cimini e Rocha, 2023). Esse sistema regressivo afeta desproporcionalmente os indivíduos de menor renda, uma vez que as principais fontes de riqueza dos mais abastados, como lucros, dividendos e heranças,

são isentas de impostos, resultando em uma carga tributária desproporcional sobre os menos favorecidos e agravando a desigualdade social (Fandiño; Kerstenetzky, 2019).

Além disso, questões como a não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (IGF), previsto na Constituição de 1988 e amplamente discutido na academia (Morgan e Carvalho Junior, 2021; Nascimento, 2021; Piketty, 2014), bem como a persistente falta de tributação sobre lucros e dividendos, contribuem para um sistema tributário que potencializa as desigualdades sociais (Brasil, 2020; Gobetti, 2019). O sistema, portanto, vai na contramão dos objetivos constitucionais, que buscam a redução das desigualdades sociais e a promoção de justiça social (Brasil, 1988a).

Além da regressividade, o sistema tributário do Brasil ocasiona um cenário marcado pela complexidade e burocracia (Cavalcante, 2009; Silva, 2023). O sistema é composto por uma multitude de tributos, cujas regulamentações são abrangentes e intrincadas, envolvendo detalhes sobre incidência, alíquotas e outros aspectos específicos. Esta complexidade faz do sistema tributário brasileiro um dos mais complexos e burocráticos do mundo (Banco Mundial, 2021).

Com o sistema tributário atualmente em debate (fase de regulamentação) no Congresso Nacional como parte de uma agenda de reformas, é crucial entender a evolução desse sistema, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, e sua caracterização como um problema público (Silva, 2018). Após mais de três décadas de discussões, o Congresso finalmente aprovou uma significativa reforma tributária em 20 de dezembro de 2023, por meio da Emenda Constitucional 132, de 2023. Embora já existam períodos de transição previstos, a reforma ainda depende da criação de leis que regulamentem o novo arcabouço tributário (Brasil, 2023f).

A política pública pode ser compreendida como um conjunto de decisões, planos e metas governamentais em todos os níveis da federação, voltados para resolver problemas de interesse público. Assim, as políticas públicas são instrumentos do governo destinados a solucionar questões de maneira eficaz e harmoniosa (Silva, 2018). Nesse cenário, a reforma tributária assume grande relevância, impactando diretamente nos objetivos expressos na Constituição Federal de 1988 e influenciando significativamente na vida de todos os cidadãos brasileiros e no desenvolvimento socioeconômico do país.

No campo das políticas públicas, os estudos de *agenda-setting* visam entender como certos problemas são priorizados em relação a outros em determinados momentos, mobilizando as forças políticas para sua solução (Zahariadis, 2016). Nesse contexto, a reforma tributária emerge como um tema crucial no cenário político e econômico do Brasil,

sendo central tanto nas discussões políticas quanto acadêmicas devido à sua influência na estruturação e funcionamento do Estado. A reforma, aguardada há mais de 30 anos, é um ponto crítico na agenda política brasileira, sendo moldada por uma série de fatores políticos, econômicos e sociais. Assim, compreender sua implementação na agenda governamental é de extrema importância (Brasil, 2023e).

A aplicação de teorias de *agenda-setting* ao contexto brasileiro é crucial para compreender como certos eventos ou ações de grupos de interesse podem moldar a agenda política nacional. Autores como Cobb e Elder (1972), John Kingdon (1984, 2003), Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Baumgartner e Jones (1993) são referência nesses temas, introduzindo conceitos fundamentais para a compreensão do processo de definição da agenda política. As teorias de agenda fornecem perspectivas úteis e complementares para compreender como determinadas questões se tornam prioridades na agenda política, considerando fatores como a atuação de grupos de interesse, a influência política e os contextos sociais e econômicos.

A Teoria Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2003) procura explicar o processo complexo que permite que um tema seja incluído na agenda política, através de três dinâmicas (fluxos), problemas, soluções e processo político que operam de maneira independente um do outro, mas cujo alinhamento destes fluxos em um momento oportuno, janela de oportunidades, aumenta significativamente as chances de determinada política pública adentrar à agenda governamental.

A reforma tributária brasileira, aguardada por mais de trinta anos, e sua inserção na agenda política nacional se mostra relevante diante das considerações de Baumgartner e Jones (1993), os quais enfatizam a importância da agenda pública na formulação e implementação de políticas, destacando a influência de diferentes atores e fatores nesse processo. A interseção entre a reforma tributária e a promoção do desenvolvimento com justiça social despertam um interesse substancial no campo da política pública e também suscitam a necessidade premente de estudos aprofundados sobre os processos que culminaram na reforma que pode gerar mudanças significativas no tecido social do país.

Neste contexto, emerge a indagação central que conduz este estudo: como se caracterizou a inserção da reforma tributária estabelecida pela Emenda Constitucional 132, de 2023 na agenda pública governamental a sua formulação? Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo geral analisar, utilizando uma abordagem teórica baseada na Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2011), como a conjuntura política brasileira, influenciada por fatores internos sociais e econômicos (problemas e soluções) e fatores externos (dinâmica política - humor nacional, mudanças e capacidade de governo) culminaram na inserção na

inserção da reforma tributária na agenda governamental e como se deu a formulação dessa reforma.

Para atingir este objetivo geral, busca-se especificamente:

- Revelar a trajetória do sistema tributário brasileiro estruturado na Constituição Federal de 1988;
- Compreender a inserção da reforma tributária na agenda de governo à luz da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon identificando os fluxos dos problemas, das soluções e o fluxo político.
- Evidenciar o papel das forças políticas e grupos de pressão na construção da reforma tributária.
- Identificar os empreendedores da política de reforma tributária.

De acordo com Dye (2002), a análise de políticas públicas envolve investigar o que os governos fazem ou não fazem, as razões por trás dessas ações e seu impacto na sociedade. O autor destaca que estudar as causas e consequências das políticas públicas requer uma análise abrangente do sistema político, que inclui instituições, processos e comportamentos, além das condições econômicas e sociais e das próprias políticas em questão. E é isso que se pretende fazer, por meio do uso do modelo teórico de Kingdon (1984; 2011).

O estudo de *agenda-setting* é essencial para entender como as questões públicas ganham destaque e se tornam prioridades governamentais. A abordagem teórica de formação de agenda proposta por Kingdon (1984) é particularmente relevante, pois esclarece como a interação entre problemas, soluções e condições políticas molda a agenda governamental e impulsiona mudanças significativas, como a reforma tributária estabelecida pela Emenda Constitucional 132, de 2023. A teoria dos múltiplos fluxos oferece um *framework* valioso para compreender as dinâmicas que influenciam a inclusão de temas na agenda política e as estratégias empregadas pelos diversos atores envolvidos.

Analisar esses processos é crucial para avaliar a formulação e a adaptação das políticas públicas, bem como para compreender seu impacto em questões vitais como justiça social, equidade distributiva e crescimento sustentável. Este estudo enriquece a discussão sobre a reforma tributária e proporciona uma visão aprofundada sobre a formação das políticas públicas no Brasil. Compreender o processo de desenvolvimento das políticas, as influências que moldam as escolhas e os fatores que determinam sua priorização na agenda governamental é fundamental para identificar oportunidades de aprimoramento e garantir que as reformas atendam de maneira eficaz às necessidades da sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fundamentos e Análises de Políticas Públicas: Conceitos e Definições

Para uma compreensão mais aprofundada sobre políticas públicas, é essencial familiarizar-se com conceitos fundamentais sobre a sociedade, a cooperação e a competição entre os atores políticos, bem como a distinção entre política e política pública. Rua (2009) explica que a política é essencial para as sociedades porque estas são compostas por indivíduos com diferentes interesses e níveis de poder, que interagem constantemente para atender às suas necessidades. Essas diferenças criam uma complexidade significativa na vida social, que pode resultar em cooperação, competição e conflito (Rua, 2009).

Cooperação refere-se à realização de ações conjuntas em benefício mútuo, enquanto competição envolve disputas por recursos escassos, geralmente dentro de regras aceitas pelas partes e pela sociedade. Por outro lado, o conflito implica em confrontos pelo acesso e distribuição de recursos escassos, onde podem ocorrer atos de violência. Para que uma sociedade progrida de maneira harmoniosa, é essencial que os conflitos sejam gerenciados dentro de limites aceitáveis, através de regras e princípios consensuais estabelecidos pela coletividade. Esses conflitos podem ser administrados de duas maneiras principais: pela coerção, que envolve o uso da força pelo Estado para fazer valer o direito, ou pela política, que busca construir consensos e controlar os conflitos de forma pacífica (Rua, 2009).

Conforme Rua (1998), política é o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e visam resolver pacificamente os conflitos relacionados aos bens públicos (Rua, 2009). A política tem sua base na pluralidade dos seres humanos, portanto, sua função é organizar e regular a convivência entre diferentes, não entre iguais. Hannah Arendt lembra que a ideia da coisa política surgiu pela primeira vez na história com a polis grega, e que a liberdade e a espontaneidade dos diferentes homens são pressupostos necessários para o surgimento de um espaço entre homens, só assim é possível a verdadeira política (Arendt, 2002).

Além de ser uma arte de negociação para conciliar interesses diversos, o significado de política geralmente se relaciona com assuntos concernentes ao espaço público, ao bem-estar dos cidadãos e à sua gestão. Envolve a atividade de governança, o papel do Estado, as dinâmicas de poder. Na visão de Silva (2019) conceitos como bem-comum, justiça e bom governo são frequentemente utilizados tanto por idealistas quanto pelos grupos econômica e politicamente dominantes para persuadir que seus interesses particulares são os interesses de todos. Outra definição que enfatiza a competição e a negociação como aspectos centrais da

política é a de Max Weber (1919) que define a política como a busca pelo poder e pela influência na distribuição do poder, tanto entre estados quanto entre grupos dentro de um estado.

Rua (2009) destaca que, geralmente, as pessoas fora do campo científico veem a política como o período eleitoral, quando candidatos competem por cargos governamentais e fazem promessas de melhorias sociais para obter votos. No entanto, muitos se tornam céticos e passam a considerar a política e os políticos como algo prejudicial à sociedade, o que leva muitos a se manterem distantes desses processos. Há uma tendência em não reconhecer a política como uma parte essencial e constitutiva da vida social. Para alguns menos informados, a política se confunde com as ações do governo. Mas este entendimento é errôneo (Rua, 2009).

Na língua portuguesa, utilizamos a mesma palavra, "política", para nos referirmos a diferentes conceitos, o que pode gerar confusão. No entanto, ao recorrermos ao inglês, é mais fácil distinguir os termos e entender as diferenças. A literatura sobre 'policy analysis' diferencia três dimensões da política. Primeiro, temos os processos políticos (*politics*), que englobam os objetivos, conflitos e decisões inerentes à política. Em seguida, há a sociedade política e suas instituições, conhecida como a ordem do sistema positivada juridicamente (*polity*). Por fim, temos os conteúdos da política (*policy*), que se referem especificamente à política pública (*public policy*), incluindo seus programas concretos, problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas (Frey, 2022). Podemos afirmar que as políticas públicas (*policy*) são uma das consequências resultantes da atividade política (*politics*) (Rua, 2009). Chegamos, portanto, à política pública. Antes de explorar seus conceitos e contexto, é relevante esclarecer outros conceitos importantes para este trabalho.

O sistema político brasileiro é caracterizado por suas bases no presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Esse conjunto de elementos cria uma forma diferenciada de organização política conhecida como presidencialismo de coalizão. A maneira como o presidencialismo de coalizão funciona determina diretamente a dinâmica das políticas públicas no Brasil, influenciando desde a formação da agenda até a alocação de recursos para sua implementação (Abranches, 1988).

No presidencialismo de coalizão, o presidente, na qualidade de chefe do executivo, é compelido a formar amplas coalizões para assegurar a governabilidade tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Isso se deve à fragmentação partidária e à exigência de apoio legislativo, o que obriga o executivo a negociar com diversos partidos para obter a aprovação de suas agendas e projetos de lei (Mainwaring, 1997; Ames, 2001).

Além disso, o federalismo no Brasil adiciona outra camada de complexidade, pois os estados têm autonomia significativa, o que pode levar a variações substanciais na implementação de políticas públicas. A dinâmica do federalismo exige que o governo federal muitas vezes precise negociar não apenas com partidos políticos, mas também com governadores e outras lideranças estaduais e municipais para implementar políticas nacionais (Souza, 1997; Arretche, 2012).

Em suma, o presidencialismo de coalizão no Brasil molda profundamente a maneira como as políticas públicas são formuladas e implementadas, influenciado pela necessidade de formar coalizões amplas e negociar continuamente com múltiplos atores políticos e federativos. Apesar dos problemas de governabilidade gerados pelo presidencialismo de coalizão no Brasil, políticas públicas de grandes dimensões e custos conseguiram lograr êxito, como Plano Real em 1994 para estabilizar a economia brasileira controlando a inflação, e programas sociais como Bolsa Família (Couto, 1998; Limongi, 2006; Pires e Gomide, 2014).

O campo de políticas públicas, inserido dentro do âmbito mais amplo da ciência política, embora relativamente recente em comparação a outras áreas, engloba um conjunto complexo de elementos e variáveis essenciais para sua consolidação como campo de conhecimento (Brasil e Capella, 2016). As políticas públicas desempenham um papel crucial na estruturação e operação dos Estados modernos, constituindo um campo de estudo multidisciplinar que abrange economia, sociologia, ciência política, administração pública, entre outras disciplinas acadêmicas (Lotta, 2019).

As políticas públicas podem ser entendidas como as ações e decisões tomadas pelo governo para resolver problemas públicos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Segundo Celina Souza:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção dos governos. [...] Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. A premissa da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (Souza, 2018, p.12).

A origem dos estudos sobre políticas públicas se deu nos EUA, Parsons (2007) afirma que, naquele país, houve um enfoque mais integrado e distintivo no estudo dos problemas públicos e das políticas públicas, separado de outros campos de pesquisa (Silva, 2015). De acordo com Harold Lasswell (1951), um dos pioneiros no estudo das políticas públicas, elas envolvem "quem ganha o quê, quando e como" [Politics: Who Gets What, When, How - título do texto, originalmente publicado em 1936]. Essa definição destaca a natureza distributiva das

políticas públicas e a necessidade de considerar os diferentes interesses e grupos na sociedade. Lasswell (1951) aponta como a política se desenha a partir de estudos sobre a elite, sobre os métodos e os resultados. Segundo Lasswell (1951, p. 454), “o estudo da política pode não levar a nenhuma realização definitiva” ou certeza gratificante, entretanto, pode nos conduzir à reavaliação de “linhas mutáveis” que refletem os anseios da comunidade (Sampaio, 2023).

O financiamento das variadas e necessárias políticas públicas só é possível por meio das finanças públicas, neste sentido, Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock (1958, 1967), autores seminais na teoria das finanças públicas, argumentam que existem três funções financeiras principais do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa diz respeito à provisão de bens e serviços públicos; a função distributiva envolve a redistribuição de renda e riqueza para reduzir as desigualdades sociais; e a função estabilizadora visa manter a estabilidade econômica (Musgrave e Peacock, 1967). Cabendo ao Estado, em suas funções fiscais, a tarefa de determinar a alocação dos recursos e prover bens públicos, promovendo equidade na arrecadação tributária e justiça distributiva, além de, acordo com Keynes (2012), exercer uma macropolítica intervindo no mercado por meio de mecanismos tributários com objetivo de reduzir taxas de desemprego e a inflação (Magalhães, 2013).

Na literatura de ciências políticas e análises de políticas públicas, o termo "políticas públicas" é interpretado de várias maneiras, podendo ter significados mais restritos ou mais amplos (Howlett et al., 2013; Souza, 2006). Não há uma única definição consensual sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo de estudo dentro da política que examina o governo em relação a grandes questões públicas. Lynn (1980) descreve política pública como um conjunto específico de ações governamentais destinadas a produzir efeitos determinados. Peters (1986) caracteriza política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, influenciando a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, corroborando com Bachrach e Baratz (1962), que mostraram que não agir em relação a um problema também constitui uma forma de política pública. A definição mais conhecida é a anteriormente explicitada de Lasswell (1936/1958), que afirma que decisões e análises sobre política pública implicam responder às perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz (Souza, 2006).

A política pública pode ser entendida como uma diretriz formulada para enfrentar um problema público específico. Ela abrange tanto o conteúdo concreto quanto o simbólico das decisões políticas, bem como o processo de construção e implementação dessas decisões

(Secchi, 2014). Para Norberto Bobbio os objetivos da política são tantos quanto às metas de grupos organizados, a política não tem fins constantes, em cada situação ou circunstância e em cada momento a finalidade da política é moldada por estes grupos ou classe dominante (Bobbio, 2004).

As políticas públicas, são *outputs* resultantes da atividade política, envolvem várias decisões, visam manter os conflitos dentro de limites administráveis e funcionam como instrumentos de ação governamental voltados para a resolução pacífica de problemas públicos e ocorrem por meio de programas públicos e ou organizações públicas não governamentais. Além disso, as políticas públicas são um meio pelo qual o Estado garante sua manutenção e desenvolvimento (Souza, 2006; Rua, 2009; Howlett, Ramesh E Perl, 2013).

Jenkins conceitua a política pública como "um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance dos atores" (Jenkins, 1978, p. 9). Esta definição destaca a complexidade e a interdependência das decisões políticas, a capacidade dos atores de mobilizar recursos e informações no campo das políticas públicas, e a importância de considerar o contexto institucional, político e social em que tais decisões são formuladas.

O conceito de Jenkins se assemelha a diferenciação exposta por Rua (2009) entre decisão política e política pública, sendo a primeira uma escolha dentre um conjunto de soluções, conforme preferência dos atores envolvidos e a outra envolve mais do que uma decisão e necessita de várias ações estratégicas para implementação das decisões tomadas, assim, uma política pública deriva de decisões políticas, mas nem toda decisão constitui uma política pública (Rua, 2009).

Com o aumento das responsabilidades enfrentadas pelo Estado moderno, há um interesse crescente em entender as variáveis que influenciam a eficácia de suas ações. Isso levou ao surgimento de uma vasta literatura dedicada à análise detalhada da atuação estatal. Este campo de estudo se desenvolveu de forma autônoma, distanciando-se dos enfoques tradicionais da ciência política, refletindo a necessidade de aprofundar a compreensão dos processos e dinâmicas envolvidos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (Howlett, 2013; Souza, 2006).

Os modelos de análise de políticas públicas frequentemente têm origem em reflexões desenvolvidas nos países centrais, principalmente nos Estados Unidos. Exemplos incluem o modelo de análise de políticas (*policy analysis*) e ciclo de políticas (*policy cycle*) de Laswell,

datado de 1930, assim como os modelos de definição da agenda política (*policy agenda-setting*) de Cobb e Elder (1972), John Kingdon (1984), e o trabalho de Baumgartner e Jones (1993). Esses modelos e teorias oferecem estruturas conceituais essenciais para compreender e analisar o processo de formulação e implementação de políticas públicas, influenciando tanto a teoria quanto a prática em vários contextos ao redor do mundo.

Autores nacionais como Rua (1997), Souza (2006), Capella (2007), Secchi (2014), Andrade, Brasil e Capella (2014) Silva (2018) e outros têm enriquecido significativamente o entendimento desses modelos. Buscando aprofundar este debate, defende-se a utilização e adaptação desses modelos no contexto brasileiro, considerando as distintas configurações do sistema político adotado no país. Isso não apenas enriquece a teoria das políticas públicas aplicadas localmente, mas também facilita a implementação de abordagens mais eficazes e pertinentes às realidades brasileiras (Silva, 2018). Mas o que é a análise de política pública?

Para Rua (2014), a definição sugere que a análise de política pública tem como objeto problemas que formuladores de política (*policy makers*) enfrentam e como objetivo auxiliar o seu equacionamento. Os resultados das análises de políticas podem e devem ser aplicados para dar direcionamento às ideias políticas inerentes à solução de problemas sociais.

Citando Serafim e Dias (2012), a política pública analisada possibilita uma visão descritiva, explicativa e normativa, respondendo o que e como é, por que é assim e como deveria ser, respectivamente. Para esses autores, a Análise de Política se concentra no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política. Seu objetivo é compreender por que e para quem uma política específica foi elaborada, indo além do conteúdo da própria política pública (Estevão & Ferreira, 2018). Portanto, a análise de política pública tem um foco central no processo de construção da política, especialmente na definição da agenda, o que pode influenciar as características gerais da política e refletir as prioridades de temas e problemas a serem abordados por um governo. (Estevão & Ferreira, 2018).

As políticas públicas (*policies*) se desenvolvem em um ambiente politicamente complexo (*politics*), caracterizado por relações de poder intensas e frequentemente conflituosas. Essas relações ocorrem entre os atores do Estado e da sociedade, entre diferentes agências setoriais, entre os poderes dentro do Estado, entre níveis governamentais (nacional e subnacional), e entre a comunidade política e a burocracia (Rua, 2009). Para lidar com essa realidade complexa, a análise de políticas públicas (*policy analysis*) e seus modelos de análise do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) evoluíram desde Laswell (1930), resultando em

modelos simplificados da realidade complexa, capazes de auxiliar na compreensão da vida política (Silva, 2018).

Existem diversos modelos de análise de políticas públicas. O modelo de coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework — ACF), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith em 1986 e aprimorado em 1993, busca compreender o processo político no contexto da formulação de políticas públicas. Segundo Weible e Sabatier (2009), o modelo integra os estágios do ciclo de políticas, enfatizando a definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação, ao considerar aspectos top down e bottom up na análise. A principal categoria de análise do ACF são as coalizões de defesa, entendidas como grupos de atores que se organizam, formal ou informalmente, para exercer pressão sobre uma política pública e influenciar seus resultados (Dias, 2009).

Além disso, o modelo de coalizões de defesa enfatiza o aprendizado e o comportamento dessas coalizões, assim como as alterações nas políticas ao longo de longos períodos de tempo (Souza e Secchi, 2014). Há vários modelos de análise que ajudam na compreensão das políticas públicas, dentre os mais conhecidos, estão os modelos racional, processual, institucional, elitista, incremental, de teoria de jogos, de opção pública e sistêmico, entre outros (Dye, 2009; Secchi, 2010; Frey, 2022).

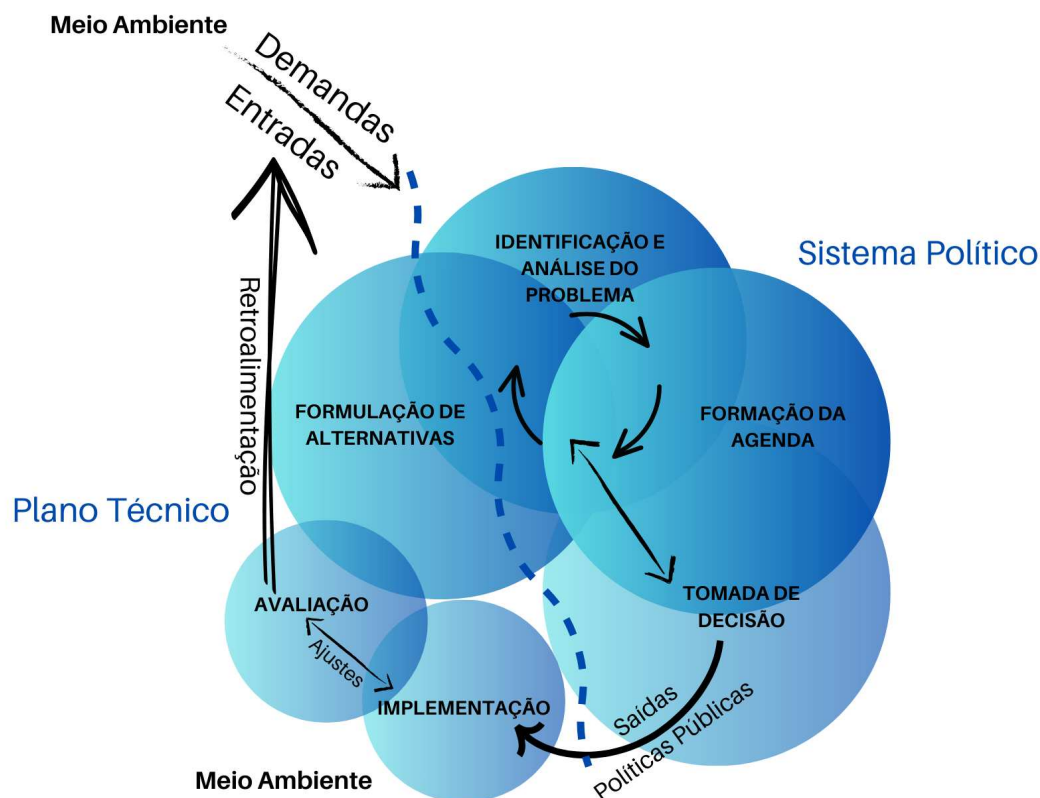
Os modelos de análise do ciclo de políticas públicas têm suas etapas compreendidas em um processo não linear, onde o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de cada etapa podem ocorrer simultaneamente ou estarem parcialmente sobrepostas. Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo de políticas públicas (Rua, 2009).

Modelos de etapas dos ciclos de políticas públicas são reduções da realidade, apesar das críticas geradas pelo seu caráter funcionalista e racional, os modelos são utilizados para uma melhor compreensão didática do ciclo de políticas públicas. A compreensão do ciclo é importante para os gestores e estudiosos, pois favorecem o entendimento e as reflexões de uma série de atividades políticas, que agrupadas formam o processo político que resulta na política pública. Essa perspectiva leva os pesquisadores a investigar como as decisões são tomadas ou poderiam ser tomadas, facilitando a identificação e análise dos processos político-administrativos, dos mecanismos e estratégias adotados para implementar políticas, bem como do comportamento dos diversos participantes (stakeholders) em todas as fases do ciclo de formulação de políticas (Rua, 2009; Secchi, 2014; Silva, 2018).

Há divergências entre os autores quanto às fases e à sequência no ciclo de políticas públicas. Kingdon (1984, 2003) argumenta que, frequentemente, as soluções surgem antes dos

problemas na formação da agenda. Rua (2009), Howlett, Ramesh e Perl (2013), assim como Kingdon (1984, 2003), destacam a independência entre as fases e a possibilidade de algumas ocorrerem simultaneamente. Adaptando a abordagem sistêmica de Easton (1957) aos modelos de Ciclo de Políticas Públicas de Rua (2009) e Secchi (2010), adoto o entendimento desses autores e descrevo de forma concisa as principais fases em uma possível sequência, após a apresentação do modelo (Figura 1).

Figura 1: Etapas do ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Adaptado do Sistema Político (Easton, 1957) e Ciclo de Políticas Públicas (Rua, 2009; Secchi, 2010).

Do meio ambiente emergem demandas que podem entrar (inputs) no sistema político como problemas a serem identificados e analisados. Simultaneamente, no âmbito técnico, onde estão analistas, estudiosos e outros interessados, soluções podem ou não existir previamente. A formação da agenda ocorre quando uma situação é reconhecida como um problema político e passa a ser discutida por um grupo de autoridades tanto dentro quanto fora do governo, neste sentido, Subirats (2006) destaca que a definição do problema é crucial para sua resolução, pois sua relevância social determina sua inclusão na agenda pública. Esse processo inicial envolve atividades políticas e técnicas que identificam e analisam os problemas, incluindo negociações de poder entre aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos, influências internas e externas (*lobby*), criação de grupos de trabalho, elaboração de documentos e estudos que demonstram viabilidade técnica e financeira, além de resultados

esperados (Sidney, 2007). Essas etapas geram várias decisões ao longo do processo e as escolhas são feitas com base em alternativas técnicas e políticas apresentadas com vistas a solucionar o problema público e culminam em uma tomada de decisão final, potencialmente resultando em uma nova política pública (*outputs*) a ser implementada no mundo real (Sidney, 2007; Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

A implementação segue um planejamento preestabelecido, envolvendo especialistas, funcionários públicos e outros atores (Secchi, 2010). É executada dentro de prazos e períodos de transição, enquanto continua sendo continuamente avaliada para realizar ajustes necessários. Esses ajustes podem ser implementados imediatamente ou resultar em *feedback* que, por sua vez, pode gerar novas demandas. Estas demandas podem ou não ser reconhecidas como problemas políticos, iniciando assim um novo ciclo potencial para a formulação de novas políticas públicas (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

As políticas públicas são essenciais para a estrutura e operação dos Estados modernos, são ações e decisões do governo voltadas para resolver problemas públicos e têm como objetivo primordial promover o bem-estar social da coletividade. A ênfase desta dissertação será na compreensão da trajetória das políticas públicas tributárias, em especial o período após a Constituição Federal de 1988, por meio da análise da evolução dessa temática como problema público e a sua inserção na agenda pública que culminou na reforma tributária iniciada em 2023. Os próximos tópicos deste referencial estão relacionados a formação de agenda governamental e seus modelos de análise.

2.2 Modelos de definição de agenda política (*policy agenda-setting*)

Este tópico tem como objetivo apresentar e discutir sobre modelos teóricos de agenda-setting. A formação de agenda ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político pelo governo ou pessoas próximas, fazendo com que a discussão destas questões integre as atividades de grupos de autoridades dentro e fora do governo. Após a análise deste problema, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução em busca de uma solução consensual para a maior parte dos atores envolvidos, que é quando ocorre a tomada de decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada (Rua, 2009; Secchi, 2014). Mas como ocorre a formação de agenda e qual a sua importância para os estudos de elaboração de políticas públicas?

É importante esclarecer que existem diferentes tipos de agenda, sendo importante compreender primeiro, o que é agenda, neste sentido, Leonardo Secchi conceitua agenda como:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (Secchi, 2006).

De maneira semelhante, Ana Cláudia Capella (2004) especifica a ideia de agenda como um conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo em determinado período de tempo. Existem variados tipos de agendas, como a agenda sistêmica ou institucional, que abrange problemas que afetam toda a sociedade (como desigualdade e violência) estudada por Cobb e Elder (1972). A agenda pública por sua vez revela a importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões (Capella, 2004). A agenda governamental, que é específica de um governo, pois reúne os problemas que este escolheu tratar, e cuja sua composição dependerá da sua ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas, também chamada de agenda de políticas públicas, ela é uma lista de prioridades que os governos devem atender, resultante de um processo competitivo onde diferentes atores lutam por suas questões de interesse.

Além disso, tem-se a agenda de decisão que inclui os problemas a serem deliberados em curto e médio prazo pelo sistema político (Rua, 2009; Capella, 2004, 2018). Existe, ainda, a agenda de mídia, composta por uma lista de problemas que os meios de comunicação concentram sua atenção. Sendo a mídia um instrumento poderoso de formação de opinião pública, esta agenda muitas vezes condiciona as agendas governamentais (Secchi, 2014). A formação da agenda de políticas públicas é influenciada não apenas pelos atores políticos, mas também pelos processos de evidência dos temas em outras agendas (Rua, 2009; Capella, 2018; Capella, Brasil, 2022).

De maneira semelhante, segundo Kingdon (2003), existem três tipos distintos de agenda: a agenda sistêmica, a agenda governamental e a agenda de decisão. A agenda sistêmica refere-se a problemas de interesse geral que são discutidos amplamente na sociedade, como terrorismo, imigração de refugiados e crises econômicas, mas que não necessariamente se tornam prioridades governamentais. Por outro lado, a agenda governamental engloba os temas que os governos escolhem priorizar e sobre os quais decidem concentrar seus recursos e esforços políticos. Nem todos os temas que fazem parte da agenda governamental, no entanto, avançam para a agenda de decisão, que é o estágio em que essas questões são formalmente tratadas nas esferas de poder executivo, legislativo e judiciário (Kingdon, 2003)

Charqués-Bonafont et al. (2015) introduziram uma nova distinção conceitual sobre a agenda governamental, sugerindo que ela se divide em dois subconjuntos: a agenda decisória (conforme descrito por Kingdon) e uma agenda que eles chamaram de “simbólica”. Do ponto de vista empírico, a agenda decisória abrange problemas que estão em uma fase mais avançada do processo de decisão. São questões que já passaram por um processo de amadurecimento e que implicam custos de decisão para os atores envolvidos (Capella, Brasil, 2022). Essa distinção entre os tipos de agenda é crucial para entender como certos problemas ganham destaque e são eventualmente transformados em políticas públicas efetivas (Kingdon, 2003; Silva, 2018).

A formação da agenda governamental é uma etapa importante no processo de produção de políticas públicas em que são definidas as prioridades do governo, ou seja, as questões nas quais determinado governo no poder (e pessoas fora do governo, mas associadas a este governo) concentra sua atenção em um período determinado (Kingdon, 2003). A formação da agenda política pode ser entendida como o processo de transformar questões em prioridades governamentais em diversas áreas, como saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar social. Esse processo em que as ideias competem por visibilidade na mídia, no cotidiano das pessoas e entre os altos escalões governamentais é, portanto, conhecido como formação de agenda (Capella 2004, 2018).

Considerando que a atenção é um recurso limitado e tanto indivíduos quanto organizações definem suas prioridades, esse processo é caracterizado por uma intensa competição, onde problemas e alternativas lutam constantemente pela atenção do governo e da sociedade (Capella, 2017). Nesse contexto, marcado por atenção escassa, Jones e Baumgartner (2005) afirmam que os temas mais destacados na Mensagem ao Congresso Nacional fazem parte de uma agenda simbólica, refletindo as questões consideradas mais relevantes pelo presidente naquele momento (Capella e Brasil, 2015). Além disso, o presidente é considerado um ator fundamental no processo de *agenda-setting*, exercendo influência decisiva sobre a agenda (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003).

Zahariadis (2016) destaca a importância dos estudos sobre agenda, afirmando que eles oferecem insights sobre os valores sociais de um determinado momento histórico. Esses estudos ajudam a identificar as diferenças entre as prioridades do governo e da sociedade, revelando os vencedores e perdedores no cenário político, bem como as prioridades de diferentes grupos sociais. Além disso, ampliam nossa compreensão das opções, decisões e escolhas políticas, e permitem identificar atores e instituições que muitas vezes vão além das definições formais (Capella, 2020).

Como observado no tópico anterior, a formação da agenda é um dos primeiros estágios da criação de uma política pública, sendo, portanto, um ponto central no ciclo de políticas públicas. Mas antes mesmo da formação de agenda acontecer, é preciso compreender por que alguns problemas se tornam importantes para o governo? Ou nas palavras de John Kingdon (1984, 2003), como chega a hora de uma ideia?

A literatura sobre formação de agenda tem sido desenvolvida desde os anos 1970, com seus principais modelos teóricos baseados no contexto norte-americano (Zahariadis, 2016). Os autores Cobb e Elder foram precursores ao tratar da agenda na década de 70, seguidos por Kingdon, na década de 80 e na sequência por Baumgartner e Jones na década de 90 (Capella 2020). Mas o termo *agenda-setting* foi utilizado anteriormente por McCombs e Shaw em 1972, por meio de um estudo que investigou o papel da mídia na campanha presidencial dos Estados Unidos em 1968. De acordo com Azevedo (2004), com o objetivo de averiguar os efeitos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público, os primeiros estudos na análise do processo de *agenda-setting* focalizavam na agenda midiática. O campo de pesquisas de *agenda-setting* tem sua origem nos estudos na área de comunicação e posteriormente começou a ser aplicado na ciência política (Capella, 2004, 2007).

Evidenciando que a evolução dos estudos sobre agenda estava ligada à comunicação, principalmente após a primeira Guerra Mundial, o trabalho realizado por Roger, Dearing e Bregman (1993) identificou três tipos de estudo sobre agenda, agenda midiática, agenda pública e agenda de políticas públicas (Silva, 2018).

A literatura internacional acerca da formação da agenda governamental pode ser dividida em quatro momentos principais de acordo com Capella e Brasil (2015). Um primeiro momento marcado pelo trabalho de Cobb e Elder nos anos de 1970 que pretendia explicar como as demandas da sociedade e do Estado eram filtradas e priorizadas pelos tomadores de decisão. Em um segundo momento, na década 1980 e 1990, surgiram os modelos teóricos que investigavam as relações entre diferentes variáveis explicativas para a formação da agenda de governo. Foi neste período que surgiu a Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) e outros modelos como o do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993). Nos anos 2000 o terceiro momento é marcado pela difusão dos modelos citados em diversos estudos de diferentes países. E o momento mais atual tem se caracterizado pelo estudo das agendas em perspectiva comparada, de modo a identificar as mudanças nas prioridades de governo (Capella e Brasil, 2015).

As contribuições de Cobb e Elder (1972) foram significativas para a área ao identificar diferentes níveis de agenda, como a agenda sistêmica e a agenda institucional. A agenda

sistêmica abrange questões que atraem a atenção da opinião pública, mas nem todas são abordadas por políticas públicas. A agenda institucional, também conhecida como governamental, formal ou decisional, surge quando o governo se dedica a essas questões, ou seja, quando o poder público já decidiu que enfrentará o problema. Assim, a formação da agenda pública ou sistêmica depende da percepção dos problemas e de como a comunidade política os entende. Em outras palavras, apenas quando o governo reconhece a relevância de determinados problemas é que eles são incluídos na agenda, um processo que é complexo e subjetivo, com ênfase nas discussões em torno dessas questões (Capella, 2004; Souza, 2006; Secchi, 2014; Silva, 2018).

De acordo com a análise de Rua (2009), a formação da agenda deve ser entendida em conjunto com as demandas apresentadas aos governantes, que podem ser novas ou já existentes. Esses elementos surgem da mobilização dos atores que levam suas solicitações àqueles que podem ouvi-las. Além disso, existem demandas que são recorrentes e outras que permanecem reprimidas, as quais já foram apresentadas aos governantes, mas não foram incluídas na agenda. Nesse contexto, nem todas as demandas serão efetivamente atendidas e resolvidas; o primeiro passo, inicialmente, é serem incluídas na agenda (Rua, 2009; Silva, 2018).

Para que um problema tenha seu reconhecimento e importância a ponto de ser incluído na agenda, ele precisa primeiramente ser reconhecido, neste sentido Sjöblom (1984) esclarece que a identificação de um problema envolve primeiramente a sua percepção por muitos atores relevantes, em seguida, a sua delimitação com a definição de do conjunto de causas, soluções, entraves e avaliações, sendo essa delimitação crucial para a elaboração de uma política pública, e por fim a avaliação da possibilidade de resolução deste problema, seja para resolver ou para mitigar suas consequências negativas (Secchi, 2014).

Identificado o problema, ainda existem condições para que este entre na agenda política. De acordo com Cobb e Elder (1983), é necessário que este problema tenha a atenção de variados atores que compreendem tal situação como merecedora de intervenção, também é preciso que exista resolubilidade através de possíveis ações factíveis para solução do problema, e por fim que este problema seja de competência pública (Secchi, 2014).

Quando um problema público passa a fazer parte da agenda governamental, após ser identificado e percebido por diversos atores, é necessária uma combinação de esforços para a construção de soluções viáveis política e tecnicamente (Secchi, 2014; Capella, 2018). De acordo com Kingdon (2007), para alguns problemas as soluções já existem antes mesmo do problema adentrar na agenda governamental, é o caso de quando já existem soluções prontas e

o tomador de decisões precisa que o problema adentre na agenda para oferecer esta solução e viabilizar uma nova política pública (Kingdon, 2007; Secchi, 2014).

Outras vezes as alternativas encaram um processo de seleção onde muitas ideias surgem e se chocam gerando novas ideias e formando variadas combinações que precisam atender a critérios de viabilidade técnica, de aceitação entre a comunidade de especialistas da área, também precisa atender a restrições orçamentárias e aceitabilidade pública e política. Soluções que atendem maior número destes critérios possuem maior chance de sobreviverem e se tornarem políticas públicas (Kingdon, 2007).

Conforme já explicitado, a política emerge da necessidade de resolver pacificamente os conflitos públicos, especialmente os que giram em torno da alocação de bens e recursos públicos. A formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos, e, de outro, pelos processos de evidenciação dos temas. A evidenciação dos temas acontece com o reconhecimento do problema, a proposição de soluções e a força política organizada, mas quem são atores envolvidos nas questões que se tornam problema público e nas soluções que conseguem lograr êxito se tornando parte da agenda governamental e cujos interesses poderão ser afetados por uma determinada política pública. Atores podem ser indivíduos, grupos ou organizações que possuem características diferenciadas e específicas. Para uma compreensão mais adequada a literatura divide os atores em públicos e privados, distinguindo-os pela função pública que exercem e por mobilizarem recursos associados a estas funções (Keinert, 2007; Rua, 2009; Secchi, 2014).

De maneira geral, os atores públicos são divididos em duas categorias, os políticos, cuja posição advém de mandatos eletivos, nesta categoria temos o Presidente que exerce influência decisiva sobre a agenda. A outra categoria é constituída por burocratas que possuem ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que fazem parte do sistema de cargos públicos, fazendo parte deste grupo todos os servidores públicos dos entes federativos. Os burocratas, principalmente os de níveis intermediário ou inferior da estrutura administrativa, são considerados atores invisíveis, pois aparecem pouco nos debates, mas podem influenciar fortemente o seu curso, pois contam com recursos de poder - informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade (Kingdon, 1984; Rua, 2009; Bassi, 2012; Howlett, Ramesh E Perl, 2013).

A literatura que aborda as relações entre burocracia e políticas públicas menciona um grupo que trabalha ou opera diretamente no atendimento ao público e se apresenta como face pessoal do governo. São os servidores da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e que podem afetar a implementação de políticas públicas, principalmente devido ao seu

controle de acessos e seu conhecimento do público (Lotta, 2012; Lipsky, 2019). Os atores invisíveis incluem também burocratas de carreira, consultores, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e *lobbies*, que exercem influência maior na formulação de alternativas para resolver problemas do que na inclusão de questões na agenda governamental (Kingdon, 1995; Rua, 2009).

No grupo de atores privados, o destaque são os empresários dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país, pois controlam as atividades de produção e abastecimento, podendo afetar o equilíbrio do mercado e a oferta de empregos. Empresários podem agir individualmente ou também como atores coletivos via suas associações de representação, como a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), por exemplo. A outra categoria é formada pelos trabalhadores, nesta categoria o poder depende da capacidade de organização, principalmente sindical, a exemplo da CUT e a CGT (Central Única dos Trabalhadores e Confederação Geral dos Trabalhadores, respectivamente), da importância estratégica do setor (caminhoneiros podem parar o país). Há também as organizações de trabalhadores informais, de autônomos e de profissionais liberais como a OAB - Ordem dos Advogados do Brasil (Rua, 2009).

Para além dos atores situados entre as relações de capital e trabalho, eventualmente os trabalhadores podem estar ligados a partidos políticos, ONGs, igrejas, etc. Estes atores estão situados dentro de universos temáticos e estilos de atuação e capacidade de mobilização variados, como entidades para defesa de interesses específicos como proteção de animais, moradores de um determinado bairro, ambientalistas, etc. A configuração e a capacidade de ação dos atores variam ao longo do tempo e do espaço. Por exemplo, os evangélicos no Brasil, que tinham pouco peso político há trinta anos devido à predominância católica, formaram organizações e se associaram a partidos, tornando-se uma força significativa no eleitorado e uma bancada poderosa no Congresso (Rua, 2009).

Outros atores importantes no processo político operam no sistema internacional, incluindo grandes corporações financeiras, instituições como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial, e agências da ONU (Organização das Nações Unidas). Além disso, países com relações comerciais significativas também influenciam a economia e a política interna. O cenário internacional inclui atores transnacionais, geralmente informais, que exercem poder em escala global, especialmente no mercado financeiro, telecomunicações, e também no tráfico de armas, terrorismo e crime organizado. Além disso, ONGs, como a Anistia Internacional e organizações atuando em questões globais (Dupas, 2005; Rua, 2009; Oliveira e Giachin, 2016).

A mídia é um fator importante no processo político, atuando como ator, recurso de poder e canal de expressão de interesses. Ela se torna um ator quando seus interesses estão envolvidos em políticas públicas. Além disso, a mídia, especialmente jornais e televisão, é fundamental na formação da opinião pública e pode mobilizar ações de outros atores, influenciando a agenda de demandas e a percepção popular sobre diversos problemas (Miguel, 2002; Sanches, 2003; Rua, 2009). A literatura sobre processo de agenda-setting aponta que questões emergentes na agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública e também a agenda governamental, mas também evidenciam que temas da agenda pública se materializam na agenda governamental e produzem efeitos na agenda midiática, assim como questões da agenda governamental influenciam sobre as agendas midiática e pública (Cook, 1998; Capella, 2004).

Para identificar os atores em uma política pública, o critério mais simples e eficaz é determinar quem tem algo em jogo. Isso envolve entender quem pode ganhar ou perder com a política e quem tem interesses diretamente afetados pelas decisões e ações relacionadas. Os atores utilizam recursos de poder, como reputação, posição social, redes de influência, controle financeiro e capacidade de mobilização, para pressionar por decisões favoráveis. Esses recursos sustentam alianças e negociações em torno das políticas públicas (Rua, 2009). Leonardo Secchi (2014) chama estes recursos de mecanismos que o *policymaker* utiliza para induzir outros atores a acatarem suas decisões, como premiação como estímulos positivos, coerção como estímulos negativos, conscientização para influenciar o comportamento moral e através de soluções técnicas que influenciam de forma indireta (Secchi, 2014).

Os atores na política agem de forma racional, buscando os melhores meios para atender seus interesses, o que implica fazer escolhas e renunciar a alternativas. Cada escolha tem um custo, que vai além do monetário, incluindo o custo de oportunidade, ou seja, o que se abre mão ao optar por uma alternativa. Assim, toda ação envolve um custo real, a menos que não haja escolha. O comportamento racional implica escolher alternativas com benefícios maiores que os custos. No entanto, essa escolha é dificultada pela falta de informação completa e pela dificuldade de hierarquizar preferências (Rua, 2009; Secchi, 2014).

Secchi (2014) aborda alguns modelos de tomada de decisão, o modelo da racionalidade absoluta (Jan Tinbergen) e da racionalidade limitada (Herbert Simon), onde há o entendimento de que o problema nasce primeiro e depois se tomam decisões que obedecem a passos sequenciais em um padrão ideal. O modelo de Charles Lindblom, de incrementalismo, que indica múltiplas revisões dos problemas e soluções de forma simultânea, as decisões são limitadas por instituições formais e informais e consideram decisões anteriores. Neste modelo,

segundo Lindblom (1959) a tomada de decisão é um processo de imitação e ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos ou contextos e as decisões são dependentes dos interesses dos atores envolvidos e assim a solução escolhida nem sempre é a melhor, mas a que se adequa melhor aos vários interesses e seus ajustes e gera um consenso. Este modelo se afasta dos modelos racionais por acreditar que situações complexas envolvem mais o elemento político que o técnico para a tomada de decisões (Secchi, 2014).

Uma outra forma que Leonardo Secchi expõe é a de que os *policymakers* primeiro criam soluções para depois correr atrás de problemas para solucionar, esta interpretação é reforçada pelo modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) que estabelece como requisito para o surgimento de política pública a congruência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis que levam a abertura de uma janela de oportunidade (Secchi, 2014).

Conforme Capella (2004), dois modelos se destacam na área de políticas públicas por sua habilidade em explicar a formulação das agendas governamentais, identificando problemas e apresentando soluções alternativas aos formuladores de políticas. São eles: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (1984, 2007), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), criado por Baumgartner e Jones em 1993 (Capella, 2004). As reflexões mais atuais sobre *agenda-setting* têm como base os estudos de John Kingdon (1984, 2003) e Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Estes estudos evidenciaram a importância das ideias no processo político, demonstrando que discursos, argumentações e interpretações influenciam de forma direta na formulação de políticas públicas (Capella 2004, 2018).

A teoria do equilíbrio pontuado, como vimos, busca explicar uma observação fundamental acerca dos processos políticos frequentemente seguirem uma lógica de estabilidade e incrementalismo e em certas ocasiões ocorrem mudanças significativas e abruptas (Capella, 2006; Baumgartner e Jones, 1999). A teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993), embora tenha seu uso em conjunto com a teoria de múltiplos fluxos de Kingdon (1984, 2003) justificado por Capella (2006), por considerar que Kingdon não se aprofunda na reflexão sobre as instituições e cujo modelo do equilíbrio pontuado poderia complementar por trazer pontos importantes da relação agenda e dinâmica institucional, é uma teoria mais utilizada em estudos longitudinais, como os estudos de Carvalho (2018) que analisa o comportamento de estabilidade e mudança na execução orçamentária da União entre 1980 e 2014, ou o estudo de Lemos e Moreira (2023) que analisou o comportamento orçamentário de distintos setores de políticas públicas brasileiras

considerando diferentes mandatos presidenciais sob as lentes da Teoria do Equilíbrio Pontuado de 2004 até 2020.

No momento mais recente, as pesquisas sobre a formação da agenda de políticas públicas envolvem comparações internacionais e têm suas origens no Projeto de Agendas Comparativas (*Comparative Studies of Policy Agenda*), uma iniciativa acadêmica internacional que compila e organiza dados sobre os processos de políticas governamentais ao redor do mundo. Esse projeto possibilita que acadêmicos, estudantes, formuladores de políticas e jornalistas analisem tendências na elaboração de políticas ao longo do tempo e entre diferentes países (Capella e Brasil, 2015).

O projeto analisa os processos de políticas, observando as ações dos governos diante dos desafios que enfrentam. Essas ações podem se manifestar de diversas maneiras, como debates sobre questões, pronunciamentos (como o discurso da Rainha no Reino Unido), audiências, criação ou promulgação de leis (como as leis públicas nos Estados Unidos) ou decisões judiciais, como as sentenças do Tribunal Europeu de Justiça (Silva, 2018). Estudos do Projeto de Agendas Comparativas são realizados no Brasil, Capella e Brasil (2019) analisam a capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014, mais um exemplo do uso de teoria do equilíbrio pontuado de forma longitudinal.

Além disso, existe uma linha de pesquisa focada na análise de políticas contemporâneas, que examina a formação da agenda de políticas públicas como um verdadeiro instrumento de poder. Segundo Santos e Borges (2018), o poder de agenda é fundamental nas análises de processos democráticos, dando conta dos motivos pelos quais uma agenda é composta de uma certa forma em determinado momento e por que muda de um momento para outro, sendo crucial para o êxito de uma democracia (Santos e Borges, 2018; Silva, 2018).

2.3 Teoria de Agenda - Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

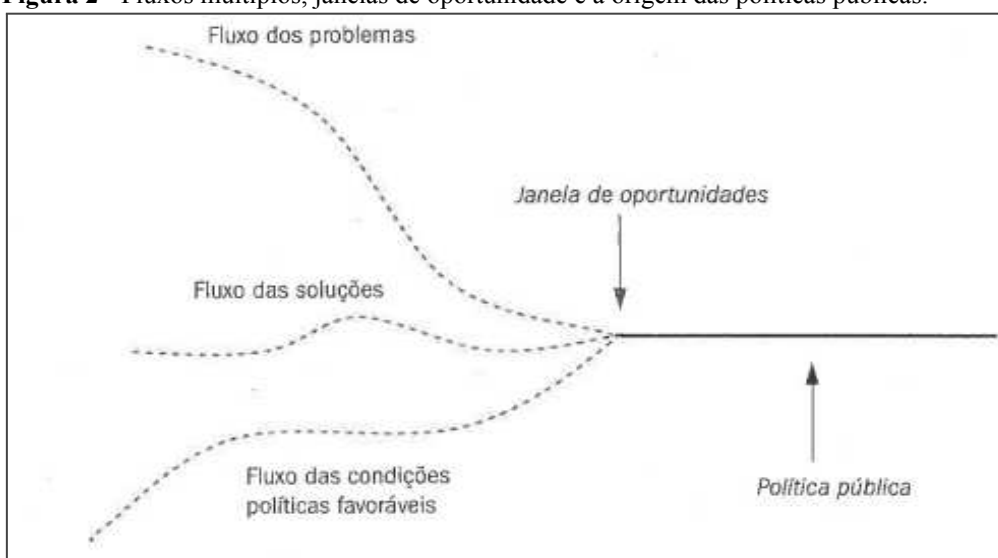
Neste tópico pretende-se discutir com mais afinco o modelo teórico de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2003), evidenciando as características e críticas deste modelo que foi utilizado na condução dos estudos sobre a questão de pesquisa deste trabalho: a compreensão da maneira como a reforma tributária ascende à agenda governamental no Governo Lula através da Emenda Constitucional 132, de 2023 e de como se caracterizou a formulação desta proposta.

(...) “an idea whose time has come” uma ideia que atingiu o seu momento, Kingdon acredita que este evento pode ser reconhecido por variados sinais que juntos levam a

consecução de uma política pública (Kingdon, 1984, 2007). A principal pergunta que guia a análise de Kingdon (2007) é: por que, em um determinado momento, indivíduos dentro e ao redor do governo se concentram em certos assuntos?

A Teoria ou Modelo dos Múltiplos Fluxos se originou a partir de estudos sobre a formação da agenda pública nos Estados Unidos em 1984 e foi elaborada por Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), baseada em sua origem no modelo de decisão em organizações. O modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (1984) é interpretativo e adaptado do modelo da lata do lixo (*garbage can*) de Cohen, March e Olsen (1972), onde uma organização é vista como uma “lata de lixo” em que participantes depositam problemas e soluções de forma aleatória e a oportunidade de escolha se dá quando um problema, uma solução e um participante se encontram e exista uma relação entre problemas e soluções disponíveis. Estes estudiosos da teoria organizacional propuseram a interpretação de que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão e que soluções podem ser propostas mesmo que não existam problemas específicos. (Capella, 2004; Secchi, 2010, 2014).

Figura 2 - Fluxos múltiplos, janelas de oportunidade e a origem das políticas públicas.



Fonte: Secchi, 2010

John Kingdon adaptou o modelo organizacional *garbage can* em um modelo de análise de políticas públicas ao qual definiu como *multiple streams* (múltiplos fluxos). No capítulo inicial de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon apresenta uma epígrafe de Victor Hugo que resume perfeitamente o conceito central do livro: "Greater than the tread of mighty armies is an idea whose time has come", traduzido como "mais poderoso do que os exércitos são as ideias cujo tempo chegou". Essa expressão refere-se a uma ideia que, ao capturar a atenção do público, se torna frequentemente discutida em jornais e revistas,

além de se tornar uma questão relevante para o governo, podendo resultar em programas concretos de ação, uma nova política pública (Capella, 2004). John Kingdon (1984) ampliou o conjunto de atores relacionados à definição da agenda, considerando não apenas os tomadores de decisão dentro do Estado, mas também indivíduos e grupos ligados a eles.

O modelo, inicialmente concebido para analisar políticas públicas setoriais nas áreas de saúde e transporte nos Estados Unidos, tornou-se rapidamente referência para variados estudos acerca de análise de formulação de políticas públicas (Zahariadis, 1999; Capella, 2004). Ao adaptar seu modelo de múltiplos fluxos com base no modelo *garbage can*, Kingdon se afasta do modelo racional de decisão, que segundo ele, não descreve a realidade de forma precisa, pois acredita que os tomadores de decisão não comparam as diversas alternativas possíveis de forma sistemática e que os objetivos nem sempre são claros para quem decide (Capella, 2004).

John Kingdon define as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento da agenda, a especificação de alternativas para as escolhas, a seleção da alternativa predominante entre as opções disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. No seu modelo de análise, o autor concentra-se especialmente nos dois primeiros processos, conhecidos como estágios pré-decisórios: a formação da agenda (agenda-setting) e a especificação de alternativas (*policy formulation*), portanto, Kingdon se distancia da análise do processo decisório em si, concentrando-se em compreender o momento anterior, que é crucial para o reconhecimento e a priorização de questões relevantes. Essa abordagem permite identificar as dinâmicas que moldam a formulação da agenda e, por consequência, influenciam as políticas públicas que serão posteriormente desenvolvidas. (Capella, 2004, Segatto, 2011).

O modelo de análise dos múltiplos fluxos, apresentado por Kingdon (1984, 2003) em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, nos ajuda a entender como se forma a agenda governamental (Brasil, 2013). A teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) busca responder a questões cruciais: por que alguns problemas se tornam prioritários para o governo e como uma ideia se integra às preocupações dos formuladores de políticas públicas, transformando-se em uma política efetiva? O autor busca, assim, entender as circunstâncias que levam um tema a ser incluído na agenda governamental e como essa agenda muda ao longo do tempo. Kingdon investiga também como, dentre uma ampla gama de alternativas, determinadas escolhas são feitas, destacando os fatores que influenciam esse processo (Kingdon, 2003).

O Modelo de Múltiplos Fluxos estabelece três pilares para a formação de uma agenda (*agenda setting*) e cada um deles corresponde a um determinado fluxo. O contexto político (*Political Stream* - fluxo político), dos problemas (*Problem Stream* - fluxo de problemas) e das soluções (*Policy Stream* - Fluxo de soluções) (Kingdon, 2003). Existem problemas ou demandas que o Governo não é capaz de atender tudo concomitantemente, sendo assim, é necessário definir as prioridades que se consideram mais urgentes e importantes para determinado momento (Jones e Baumgartner, 2005).

O fluxo de problemas são as razões que levam a inclusão de questões na agenda pública, se refere portanto à percepção e identificação de questões que demandam atenção e soluções por parte dos formuladores de políticas, o *Problem Stream*, se estabelece com a identificação de questões como problemas, enfatizando que uma questão só é reconhecida como um problema quando o governo decide agir sobre ela (Kingdon, 1995; Capella, 2004; Brasil, 2013). As autoridades reconhecem os problemas de diferentes maneiras, sendo estas:

- a) Indicadores: são dados que podem sinalizar tanto a existência de uma situação problemática quanto a sua gravidade. Esses indicadores são fundamentais para a identificação e o monitoramento de questões que merecem atenção prioritária.
- b) Evento-foco: são eventos como desastres ou crises que captam a atenção pública e das autoridades de forma intensa e imediata. Esses eventos têm o poder de destacar certas situações sobre outras, porém é crucial que sejam acompanhados por informações precisas para evitar uma atenção apenas momentânea.
- c) Feedback de programas existentes: inclui tanto avaliações formais de programas quanto feedbacks informais, como reclamações recebidas pelos governos. Esses feedbacks são essenciais para entender como os programas estão funcionando na prática e quais ajustes são necessários para melhorar sua eficácia (Kingdon, 2007). Essas diferentes formas de reconhecimento de problemas ilustram como as autoridades públicas podem identificar e priorizar questões.

O fluxo de soluções se relaciona às propostas e ideias que se destacam, são viáveis e possuem aceitação pública para o enfrentamento do problema, são as possíveis soluções ou alternativas propostas para resolver os problemas identificados (Kingdon, 2007). Kingdon (2007) argumenta que a geração dessas ideias ocorre nas chamadas *Policy Communities*, que envolvem diversos profissionais da área de políticas públicas, como especialistas, representantes de grupos de interesse e servidores públicos. Neste ambiente competitivo, a viabilidade técnica, a viabilidade financeira (custos toleráveis) e a aceitação pública das ideias são cruciais para sua permanência (Kingdon, 1995; Capella, 2007; Brasil, 2013).

O fluxo político, por sua vez, abrange a dimensão política do processo, sendo moldado por negociações e pressões de forças políticas organizadas, incluindo grupos de interesse. Fatores como mudanças na administração pública, variações ideológicas no Congresso e movimentos sociais podem impactar a inclusão ou permanência de questões na agenda governamental. As dinâmicas de consenso ou conflito entre grupos de interesse influenciam a viabilidade de propostas, sendo que o apoio ou oposição a uma questão determina sua capacidade de entrar na agenda. O *Political Stream* possui suas próprias dimensões e regras, independente dos anteriores e se liga à capacidade do Governo e Legislativo implementarem tais soluções, é a força política, ligada ao humor nacional e mudanças internas de Governo ou mudança do próprio Governo, envolve a dinâmica dos atores políticos, suas estratégias e interações no processo decisório (Kingdon 2007; Capella, 2004; Brasil, 2013; Silva; 2018).

Quando os 3 fluxos se alinham surge uma janela de oportunidade (*Policy Window*) (Oliveira, Tavares, Costa e Silveira, 2021). As "janelas de oportunidade" são períodos em que os problemas são percebidos com maior urgência e as soluções propostas ganham destaque na agenda política, possibilitando a tomada de decisões no ambiente político que está propício para abordar a questão. Estes períodos de abertura de agenda são provisórios e transitórios para diferentes tipos de demandas (Kingdon, 2007). Para Kingdon (2007), as mudanças governamentais e o clima nacional são os principais motores das transformações na agenda, com alterações em posições estratégicas e novos governos gerando impactos significativos no sistema (Kingdon, 1995; Brasil, 2013).

O modelo de Múltiplos fluxos proposto por Kingdon (Figura 3) que busca analisar a formulação das políticas públicas através dos 3 fluxos (problemas, soluções e político), pode eventualmente ser conectado por um empreendedor de políticas públicas que atua nos momentos de abertura de janela de oportunidade (Capella, 2007). Os empreendedores de políticas públicas têm um papel fundamental nesse processo, devendo articular os três fluxos e aguardar a abertura dessas janelas de oportunidade. Os empreendedores de políticas públicas estão intimamente ligados aos grupos de interesse, já que suas atividades estão alinhadas com as demandas desses grupos. A atuação desses grupos é evidente em três momentos-chave: na identificação e reconhecimento dos problemas, na seleção das melhores propostas e na articulação entre essas duas etapas. (Kingdon, 2007; Brasil, 2013).

Figura 3- Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon



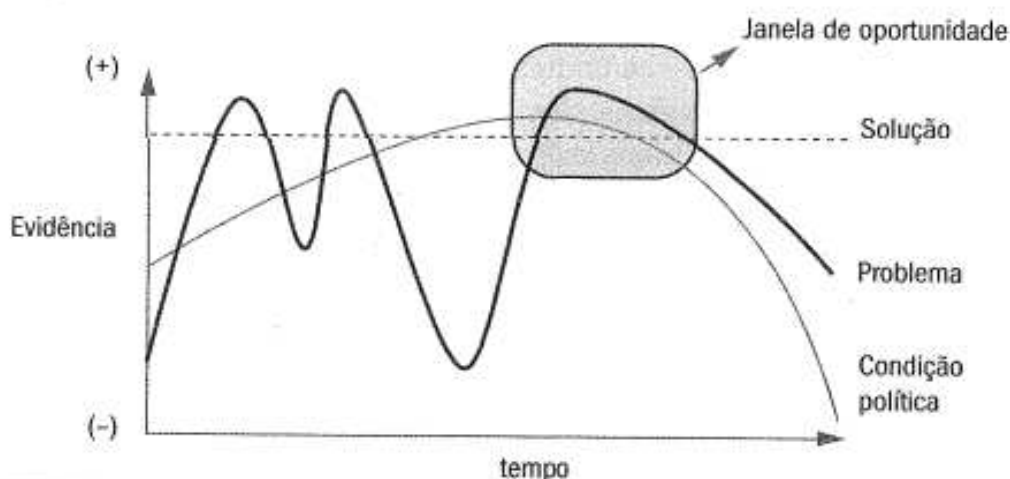
Fonte: Capella (2007, p.32)

Segundo John Kingdon (2007), o curso das políticas públicas é determinado pelo encontro dos três fluxos mencionados. Nesse contexto, os participantes (atores) do processo político podem ser classificados como "visíveis" e "invisíveis". Os atores visíveis são aqueles que atuam diretamente na política e recebem atenção significativa da mídia, como os representantes do governo (presidente, assessores e políticos eleitos), além de partidos e comitês de campanha. Esses atores são aqueles que de fato definem a agenda governamental. Por outro lado, os participantes invisíveis incluem acadêmicos, burocratas de carreira e outros indivíduos fora do governo, que, embora desempenhem um papel secundário na definição da agenda, exercem uma influência significativa nas escolhas das alternativas políticas (Kingdon, 2007; Brasil; 2013).

O modelo de múltiplos fluxos não segue uma sequência ordenada tradicional e comum nos modelos de análise de políticas públicas, os fluxos ou dinâmicas denominados fluxos dos problemas, fluxos das soluções e fluxo político são independentes e seguem sua própria lógica, podendo acontecer de forma simultânea ou sobreposta. Apesar de serem relativamente independentes, os três fluxos podem convergir em determinados momentos e causarem mudanças na agenda (Kingdon, 2007; Capella, 2004; Brasil, 2013). Esse modelo se distingue de abordagens que enfatizam a influência direta dos atores políticos nas decisões, como nas teorias de Howlett e Ramesh e na teoria pluralista. Kingdon (2007) sugere que o poder de persuasão, a qualidade das ideias e sua viabilidade também são determinantes no processo decisório. Assim, os grupos de interesse desempenham um papel importante ao fornecer recursos e informações que enriquecem as discussões sobre decisões políticas (Kingdon, 2007; Brasil, 2013).

Interpretando o modelo de múltiplos fluxos, Secchi (2014) afirma que o fluxo dos problemas depende da atenção do público, enquanto o fluxo das soluções depende de atuação de empreendedores de políticas públicas que desejam ver suas soluções implementadas, já o fluxo político varia de acordo com determinados eventos, como (re)eleições, desenho e aprovação do orçamento público entre outros. Sendo a janela de oportunidade (*policy window*) um momento raro onde aumenta a possibilidade de convergência destes fluxos, quando soluções são lançadas em situações políticas favoráveis, para um problema que tem naquele mesmo momento um alto reconhecimento político. Esta interpretação de Leonardo Secchi levou a concepção de um gráfico (Figura 4) do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), onde os fluxos têm sua dinâmica que varia em grau de evidência ao longo do tempo.

Figura 4- Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon adaptado



Fonte: Secchi (2014)

Compreender como determinados problemas são pretendidos em detrimento de outros em um governo em determinado momento é o principal ponto dos estudos de agenda (Zahariadis, 2016). Ao examinar a interação entre problemas, soluções e o processo político, Kingdon oferece um framework teórico que ajuda a entender por que certos temas ganham destaque em determinados períodos, revelando a complexidade envolvida na formação da agenda pública.

Os modelos de múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalizão de defesa são fundamentais nos estudos sobre formação de agenda. No entanto, no Brasil, o modelo mais frequentemente utilizado nas publicações nacionais é o de múltiplos fluxos, proposto por Kingdon (Capella, 2005; Souza, 2006; Gottems, Pires, Calmon Et al., 2013).

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984) passou por importantes modificações ao longo dos anos, demonstrando sua aplicabilidade em contextos diversos além

do norte-americano, para o qual foi originalmente desenvolvido. Autores têm explorado essa flexibilidade, incluindo Zahariadis (1995), que propôs três adaptações ao modelo ao analisar o processo de privatização na Inglaterra e na França. A primeira adaptação expandiu o modelo para incluir a fase de implementação, antes limitada ao processo pré-decisório. A segunda mudança permitiu a aplicação do modelo em estudos comparativos de políticas públicas entre diferentes países. Por fim, a terceira adaptação focou a unidade de análise, enquanto o modelo original abrangia toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões presentes na estrutura governamental, a versão de Zahariadis concentra-se em uma única questão, no caso, a privatização e sua movimentação no processo decisório. Zahariadis também realizou uma modificação metodológica agrupando as três variáveis do fluxo político, humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo em uma única variável denominada “ideologia” (Capella, 2004).

De acordo com Zahariadis (1999), essas mudanças não alteraram a essência do modelo consubstanciado na dinâmica das ideias, onde o desenvolvimento das políticas é observado como uma disputa sobre definição de problemas e geração de soluções, assumindo assim, uma lógica contingencial e mantendo a mudança na agenda dependente da convergência dos três fluxos, problemas, soluções e condições políticas. A dinâmica do modelo permite lidar com condições de ambiguidade e incertezas que abordagens racionalistas tratavam como anomalias (Capella, 2004).

Estas mesmas características que conferem dinamicidade à estrutura do modelo, de acordo com Sabatier (1997) são criticadas por alguns autores que consideram o modelo muito fluido estruturalmente e operacionalmente, e que, segundo Mucciaroni (1992) utiliza um elevado nível de abstração, e assim, recomenda a criação de variáveis intermediárias para completar as três variáveis do modelo, que segundo ele são muito amplas (Capella, 2004).

Corroborando com estes dados e acrescentando outros, de acordo com Silva (2018) a criação do modelo teórico dos Múltiplos Fluxos disponível nas obras de John Kingdon de 1984 e 2003, foram refinadas com as críticas de Nikolaos Zahariadis (1999, 2007, 2014), Sabatier (1999, 2007), Sabatier e Weible (2014) e Baumgartner e Jones (1993). Zahariadis (2007) questiona a consistência dos formuladores de políticas, contrastando com a visão de Kingdon (2003) de que esses formuladores já têm prévias intenções e decisões estabelecidas (Silva, 2018).

Para Zahariadis, a volatilidade nos desejos e decisões dos formuladores torna a análise através dos Múltiplos Fluxos ainda mais complexa. Em contrapartida, Weick (2001) argumenta que o modelo dos Múltiplos Fluxos oferece uma maneira eficaz de entender como

sistemas políticos e organizações atribuem significado a um mundo predominantemente ambíguo. Assim, a contribuição significativa de Kingdon (2003) para a análise de políticas está na criação de lentes teóricas e ferramentas empíricas que permitem compreender essa realidade complexa e fluida, destacando como diferentes perspectivas teóricas enriquecem nossa compreensão dos processos decisórios e das dinâmicas políticas (Silva, 2018).

Apesar das críticas existentes a estrutura do modelo e a falta de variáveis intermediárias, como visto, cada um dos fluxos possui requisitos específicos para que tenha êxito no alinhamento com os demais fluxos e aproveite o momento oportuno (*policy window*) para adentrar a agenda. Os problemas ganham relevância a depender de indicadores, eventos foco, como uma crise e feedback de ações; as soluções, da mesma maneira, precisam ser tecnicamente e financeiramente viáveis, compartilharem valores comunitários com o público geral, políticos e especialistas da área; também, o fluxo político, possui suas variáveis que aumentam as chances desta dinâmica favorecer o debate de determinados problemas e soluções, dependendo das forças políticas organizadas, mudanças de governo que podem favorecer ou não determinadas políticas públicas, assim como o clima nacional (Capella, 2004).

Além da figura do *policy entrepreneurs* que aumenta significativamente as chances de um item chegar ao topo da agenda, da mesma forma que sua ausência reduz muito as chances (Kingdon, 1995). Capella (2004) diz que podemos pensar nestes requisitos como variáveis intermediárias que agem dentro de cada fluxo (Capella, 2004). Para além dos critérios ou requisitos de cada um dos três fluxos que podem ser pensados como variáveis intermediárias, o autor ressalta em seu livro que:

(...)seria um grave erro concluir que os processos explorados neste livro são essencialmente aleatórios. Algum grau de padrão e previsibilidade fica evidente em três fontes fundamentais: nos processos dentro de cada dinâmica, nos processos que estruturam as conexões e nas restrições gerais sobre o sistema. Os processos que operam dentro de cada dinâmica limitam a aleatoriedade. Dentro da dinâmica dos problemas, nem todos têm a mesma chance de virem à tona. As situações que não são destacadas por indicadores, eventos ou *feedback* têm menos chances de se tornarem alvo de atenção por parte de funcionários do governo do que situações que não dispõem dessas vantagens (Kingdon, 2003).

Semelhante ao relatado no parágrafo anterior que cita a tese de Capella (2004), Kingdon segue sua linha de raciocínio argumentativo para os processos de cada um dos fluxos, para as chances de conexão destes fluxos, considerando que um problema pode ter grande visibilidade, mas não existir naquele momento uma solução pronta e viável. Além de questões de restrições e limitações de cada um dos fluxos, onde um orçamento pode impedir propostas de alto custo, ou regras normativas podem limitar a dinâmica política e participativa, ou ainda uma solução que resulte em grande impacto ambiental que pode ser

descartada por uma representação legislativa em uma legislatura e ser aprovada em outra pela mudança de composição no Poder Legislativo (Kingdon, 1995). Além disso, o modelo *garbage can*, do qual o modelo de múltiplos fluxos é adaptado, é desenvolvido fundamentalmente para lidar com situações de ambiguidade e teve essa característica mantida (Capella, 2004).

Nas reflexões mais recentes da segunda edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon relata que seu modelo tem ideias baseadas em probabilidades com formulações do tipo “as chances aumentam ou diminuem” e “tais eventos são mais prováveis que outros”, nada é absoluto, mas as chances e probabilidades podem aumentar consideravelmente em determinadas circunstâncias (Kingdon, 2007). De acordo com Capella, (2004) autor também rebate as críticas de Mucciaroni (1992) sobre a independência dos fluxos, que em sua visão deveriam ser interdependentes, neste sentido, Kingdon (1995) mantém a ideia de independência, mas aceita a hipótese de que em outros momentos anteriores a janela de oportunidade (*policy window*), podem haver conexões parciais entre os fluxos, tal como sugerido por Zahariadis (1999):

Em alguns momentos ao longo do caminho, ocorrem algumas associações parciais: soluções para problemas que não contam com receptividade naquele momento político; políticas para propostas que estão desacompanhadas da ideia de que um grande problema está sendo resolvido; políticas e problemas, ambos clamando por uma ação, mas sem uma alternativa disponível. Contudo, a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão (Kingdon, 2003).

Os modelos de agenda-setting possuem suas peculiaridades e é possível perceber suas similitudes e diferenças, bem como sua complementaridade, e é incontestável que contribuíram para os estudos de formação de agenda (Capella, 2004; Silva, 2018). Os estudos relacionados à agenda vêm se consolidando como um campo específico dentro da área de políticas públicas, sendo John Kingdon (2003) um dos autores de maior contribuição para estes estudos (Andrade et al., 2021).

Em um estudo de meta-análise dos estudos científicos realizados entre 2000 e 2013 que utilizaram o Modelo de Múltiplos Fluxos, com o objetivo de elucidar como os conceitos desenvolvidos por Kingdon têm sido consistentemente aplicados por pesquisadores ao redor do mundo, Jones et al. (2016) constatou que a teoria já foi utilizada por sessenta e cinco países, a maior parte originando-se dos Estados Unidos e da União Europeia, incluindo o Reino Unido. Além disso, há contribuições significativas de autores da Oceania, Ásia e África. As principais políticas estudadas abrangem saúde, meio ambiente, governança, educação e bem-estar, enquanto temas periféricos incluem agricultura, arte, energia, segurança, tecnologia, transportes e outros setores. Essas pesquisas variam de escopo

municipal a internacional, como é o caso das políticas integradas da União Europeia (Jones et al. 2016).

Este estudo, denominado "*A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review*" de Jones et al. (2016) revelou também que os pesquisadores predominantemente empregaram metodologias qualitativas, adaptando conceitos ao longo do tempo para captar nuances específicas das pesquisas. Consequentemente, os conceitos originários do modelo foram refinados em resposta às demandas acadêmicas e práticas.

Os estudos identificaram quatro principais abordagens na adaptação do modelo às circunstâncias específicas: primeiramente, estudos que aderem fielmente aos conceitos de Kingdon (1984; 2003), expandindo-os com contribuições de outros autores na área; em segundo lugar, pesquisas que utilizam os fluxos como conceitos abstratos sem procedimentos operacionais definidos; terceiro, estudos de caso qualitativos que são guiados pela teoria de múltiplos fluxos; e por último, adaptações evolutivas da teoria que introduzem novos conceitos em desenvolvimento. Essas abordagens demonstram a flexibilidade e a relevância contínua do Modelo de Múltiplos Fluxos na análise de políticas públicas ao redor do mundo, adaptando-se às complexidades e desafios contemporâneos enfrentados pelos pesquisadores e formuladores de políticas.

Aprofundando a análise dos desafios nos estudos de agenda no Brasil, Capella, Brasil e Sudano (2015) propuseram alguns indicadores essenciais que devem ser considerados na realidade brasileira. Os autores identificam seis elementos distintivos da realidade brasileira que não podem ser negligenciados em qualquer estudo sobre agenda: o papel do Presidente da República e seus discursos; a dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo; a trajetória dos projetos de lei, tanto os aprovados quanto os rejeitados; as políticas de orçamento; a interação entre a agenda midiática e a pública; e o papel crucial das instituições participativas. Neste sentido, embora destaquem a importância de importar esses modelos de análise, enfatizam a necessidade crucial de adaptá-los a um país com um arcabouço jurídico e político completamente distinto daqueles onde esses modelos foram originados.

Após as leituras preliminares dos dados primários utilizados para identificar e caracterizar os três fluxos (*problem stream, policy stream e political stream*) da teoria de Kingdon (1984), além dos atores envolvidos (*policy entrepreneurs*) no processo e a contextualização deste processo de reforma tributária, percebeu-se a existência de um fator importante que influenciou na agenda governamental e cujos 3 fluxos do modelo de Kingdon não contemplam. Concluiu-se que políticas públicas internacionais e organizações internacionais influenciaram nos três fluxos, bem como nos atores envolvidos no processo e,

portanto, na própria agenda governamental, contribuindo para reforma tributária adentrar na agenda de governo.

Iluminado pelas sugestões de Brasil, Capella, Brasil e Sudano (2015) sobre a importância de adaptar os modelos de análise de políticas públicas para uso no Brasil e pelo trabalho recente de Oliveira et al. (2021) que sugeriu a adaptação dos modelos de análise de políticas públicas (*policy analysis*, *policy cycle* e *policy agenda-setting*), originários de estudos realizados nos países centrais, para a utilização no contexto brasileiro, em virtude das distintas configurações do sistema político e dos diferentes modelos jurídicos adotados, esta pesquisa, também utilizou da mesma adaptação no modelo teórico de Kingdon, criando uma categoria denominada ambiente internacional composta pelos elementos de influência (subcategorias) “políticas públicas internacionais” e organizações internacionais” para compor junto dos elementos (subcategorias) que compõem os três fluxos, todas as ferramentas necessárias para compreensão da chegada da reforma tributária na agenda governamental.

A Teoria de Kingdon (1984) enfatiza a importância dos 3 fluxos e como estes são percebidos e convergem para definir uma agenda para a formulação de políticas no momento chamado “janelas de oportunidade”. Esta teoria oferece uma estrutura conceitual robusta para entender como questões específicas emergem e se destacam na política. Sua lente teórica abrangente considera tanto fatores internos, como problemas e soluções, quanto externos, como o contexto político. Isso permite uma compreensão mais profunda dos processos que determinam quais questões são priorizadas e recebem atenção das autoridades (Kingdon, 1995; Capella, 2007).

Esta abordagem adaptada será crucial para analisar como a questão tributária ganhou destaque na agenda política brasileira, identificando os problemas percebidos que contribuíram para a inclusão da reforma tributária como uma questão prioritária, como a solução foi reformulada e adequada aos problemas, como se deu a influência internacional, quais os principais atores influenciaram nas decisões ao longo do percurso que culminou na aprovação da reforma, como se deu a convergência dos fluxos e os fatores e fatos determinantes que permitiram a abertura de uma janela de oportunidade. Esta teoria proporciona uma visão abrangente dos processos que convergem para a formulação e adoção de políticas públicas, oferecendo subsídios valiosos para compreender como a questão da reforma tributária ascendeu e se tornou uma pauta relevante na agenda política do Brasil.

4. METODOLOGIA

4.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa desenvolvida neste trabalho, a partir dos documentos importados, utilizou uma abordagem de pesquisa qualitativa, que segundo Zanella, constitui uma abordagem para adquirir conhecimentos teórico-empíricos, essenciais para conferir cientificidade à pesquisa, onde o pesquisador se torna o principal instrumento. (Zanella, 2009). As questões de pesquisa foram formuladas com o propósito de estudar os fenômenos em toda sua complexidade e contexto de ocorrência (Meirinhos e Osório, 2010). De modo geral, com base nos objetivos propostos, tratou-se de uma pesquisa teórica e empírica, com a investigação baseada no método dedutivo.

Os procedimentos adotados foram predominantemente de uma pesquisa descritiva, pois tem como objetivo descrever características do fenômeno estudado através da coleta e análise de dados, de modo a contribuir para proporcionar uma nova visão sobre uma realidade delimitada (Gil, 1996). A sondagem do objeto de pesquisa contribuiu para aprimoramento das ideias e posterior escolha da lente teórica utilizada para o aprofundamento nos estudos para compreender o processo de ocorrência do fenômeno.

Os meios utilizados foram predominantemente as fontes documentais e bibliográficas. A pesquisa documental se caracteriza pela análise de informações e documentos que não necessariamente possuem caráter científico, mas que também podem incluir documentos de natureza científica. Documentos são instrutivos para compreensão das realidades sociais em contextos institucionais, são dispositivos comunicativos produzidos e utilizados para objetivos práticos específicos.

A pesquisa documental foi realizada através de relatórios e documentos oficiais obtidos em sítios eletrônicos do Governo e do Congresso, a exemplo das Mensagens ao Congresso Nacional, que é um documento institucional e de previsão constitucional e da Justificativa e Exposição de Motivos do inteiro teor da Proposta de Emenda Constitucional 45, de 2019, bem como dos dados de sua tramitação. Os dispositivos da própria Emenda Constitucional 132, de 2023, oriunda da PEC 45, de 2019 também forneceram dados que serviram de base para os questionamentos desta pesquisa. Além de uma ampla revisão literária, como assevera Gil (2002, p.46) acerca do sistema de tributação, sua relação com a desigualdade e justiça social.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada como recurso necessário para iluminar a compreensão da análise dos dados empíricos do *corpus* documental. Foram utilizados artigos,

livros, teses e dissertações, além das notícias mais atuais presentes em sites e jornais, que pudessem colaborar no entendimento do contexto político, social e econômico que precedeu a reforma tributária. O quadro 1 esquematiza o processo metodológico:

Quadro 1: Percurso metodológico

OBJETIVO ESPECÍFICO 1: Revelar a trajetória do sistema tributário brasileiro estruturado na Constituição Federal de 1988;	
Coleta de dados e <i>Corpus</i> de Análise	<p>Dados Primários - Pesquisa Documental Corpus: Constituição Federal de 1946, 1967 e 1988; Lei 5172, de 1966 (Código Tributário Nacional); Emenda Constitucional 18 de 1965; Ata da 1ª Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte de 1987</p> <p>Dados Secundários - Pesquisa Bibliográfica</p>
Análise dos Dados	Análise documental e revisão bibliográfica
OBJETIVOS ESPECÍFICOS 2, 3 e 4: Compreender a construção da reforma tributária à luz da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon identificando os fluxos dos problemas, das soluções e o fluxo político; Evidenciar o papel das forças políticas e grupos de pressão na construção da reforma tributária; e Identificar os empreendedores da política de reforma tributária.	
Coleta de dados e <i>Corpus</i> de Análise	<p>Dados Primários - Pesquisa Documental Corpus: Inteiro teor - justificativa - da PEC 45, de 2019; Tramitação bicameral da PEC 45, de 2019; Pareceres, relatórios e andamento das Comissões:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado (CCJC); • Comissão Especial - PEC 045/19 - Reforma Tributária • Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária <p>Nota técnica - Estudos Legislativos dos consultores legislativos da Área III Direito Tributário e Tributação. Pareceres e Relatório com a síntese das audiências do Grupo de Trabalho (GT) da reforma tributária Mensagens ao Congresso Nacional dos anos de 2015 até 2024 Emenda Constitucional 132 de 2023. Informações da SERT (Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária) no Ministério da Fazenda</p> <p>Dados Secundários - Pesquisa Bibliográfica</p>
Análise dos Dados	Revisão bibliográfica Análise documental por meio de análise de Conteúdo (Bardin, 2011) Técnica: Análise Categórica Categorias e subcategorias: Conforme referencial teórico baseado na Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2011) adaptado.

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2 Coleta de dados e descrição do *corpus* de análise

Para alcançar o objetivo deste estudo que analisou a formação de agenda governamental na qual a reforma tributária se inseriu realizou-se uma busca documental no

site da Câmara dos Deputados Federais¹ e também no site do Senado Federal,² nas páginas relativas à Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019, e da própria Emenda Constitucional 132 de 2023,³ de modo a coletar dados que possam contribuir para atingir os objetivos deste trabalho. Também foram coletados dados no site do Ministério da Fazenda,⁴ onde se encontravam os dados acerca da SERT (Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária). Além das Mensagens ao Congresso Nacional,⁵ documento institucional de grande relevância nos estudos de agenda-setting (Jones e Baumgartner, 2005; Brasil e Capella, 2019; Andrade *et al.*, 2021).

O Corpus de análise abrangeu dados primários oriundos da tramitação da PEC 45, de 2019, sua justificativa constante no seu inteiro teor, suas atas, destaques, grupo de trabalho, comissões permanentes e temporárias, emendas, dados oriundos dos dispositivos da EC 132, de 2023 e discursos proferidos por ocasião de sua aprovação.

Também compôs o corpus o documento intitulado “Mensagens ao Congresso Nacional” dos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, e os documentos textuais e audiovisuais da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT). Acerca das Mensagens ao Congresso Nacional, este documento é considerado de grande relevância nos estudos de agenda-setting, de acordo com a literatura da área, o presidente (chefe do Poder Executivo) é considerado um ator central no processo de formação de agenda (*agenda-setting*) (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003). Portanto, entre os indicadores de atenção mais importantes e empregados pela literatura internacional para identificar as prioridades do governo estão os discursos presidenciais (Andrade *et al.*, 2021). Entre os discursos presidenciais e o documento denominado “Mensagens ao Congresso Nacional” elencado no artigo 84 da Constituição Federal de 1988, este se estabelece como um documento de maior institucionalidade, pois é onde o chefe do Executivo faz sua análise da situação do país e expõe seu plano de ação onde destaca suas prioridades (Andrade *et al.*, 2021):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; (BRASIL, 1988f).

¹ Tramitação da PEC 45 de 2019 na Câmara dos Deputados Federais:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>

² Tramitação da PEC 45 de 2019 no Senado Federal:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>

³ Emenda Constitucional nº 132 de 2023:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

⁴ Ministério da Fazenda: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br>

⁵ Biblioteca com acervo das Mensagens ao Congresso Nacional:

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional?b_start:int=100

Considerando diversos elementos que poderiam indicar os níveis de atenção presidencial no Brasil, estudos realizados por Brasil e Capella (2019) e Andrade *et al.* (2021) definiram este documento “Mensagem ao Congresso Nacional” como relevante e capaz de traduzir as prioridades de um governo em determinado momento. Uma sessão legislativa é aberta a cada ano, logo, o documento “Mensagem ao Congresso Nacional” é um documento elaborado anualmente. Além disso, um menor interstício temporal entre os documentos e os parlamentares como público alvo, fazem da “Mensagem ao Congresso Nacional” um indicador de atenção mais importante que o discurso de posse, no caso do Brasil. Pois o discurso de posse é realizado a cada posse presidencial (geralmente a cada quatro anos), é direcionado a população e seu conteúdo tende a ser mais próximo das promessas da campanha eleitoral (Brasil; Capella, 2019). Embora tanto as Mensagens ao Congresso Nacional quanto os discursos de posse, sejam considerados documentos da categoria de agenda simbólica dos estudos de agenda-setting (Jones e Baumgartner, 2005).

Para elucidar o primeiro objetivo específico: Revelar a trajetória do sistema tributário brasileiro estruturado na Constituição Federal de 1988 foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Foi analisado o Código Tributário Nacional, expresso na Lei 5172, de 1966. Como esta lei entrou em vigor durante a regência da Constituição Federal de 1946, retornou-se a mesma para compreender a estrutura e as mudanças ocorridas, passando posteriormente pela Emenda Constitucional 18 de 1965, citada na Constituição Federal de 1946. Passou-se a análise das modificações realizadas na Constituição Federal posterior, a de 1967, até chegar na Constituição Federal de 1988 que recepcionou o Código Tributário Nacional de 1966, passando pela reforma tributária realizada na Constituinte de 1987. Além da coleta de dados primários relacionados à temática tributária, foi realizada uma revisão bibliográfica capaz de contribuir no entendimento da trajetória do sistema tributário estruturado na Constituição Federal de 1988.

A feitura do referencial teórico evidenciou que alguns autores adaptaram o modelo teórico de Kingdon (1984) para o contexto brasileiro, devido às suas peculiaridades. A leitura flutuante dos dados primários presentes nos relatórios e pareceres da árvore de apensados da PEC 45, de 2019 indicou influências internacionais tanto para adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) principal mudança da PEC 45, de 2019, quanto em relatórios de organizações internacionais evidenciando os problemas do sistema tributário brasileiro e a demora do país em solucionar estes problemas. Tais fatos levaram à necessidade de adaptar o modelo, de forma preliminar e imprescindível à consecução dos objetivos dois, três e quatro. A adaptação do modelo teórico de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984; 2003) à realidade da

política de reforma tributária brasileira erigida na Proposta de Emenda Constitucional 45, de 2019, foi feita tal qual em (Silva, 2018), através da criação de uma categoria denominada ambiente internacional.

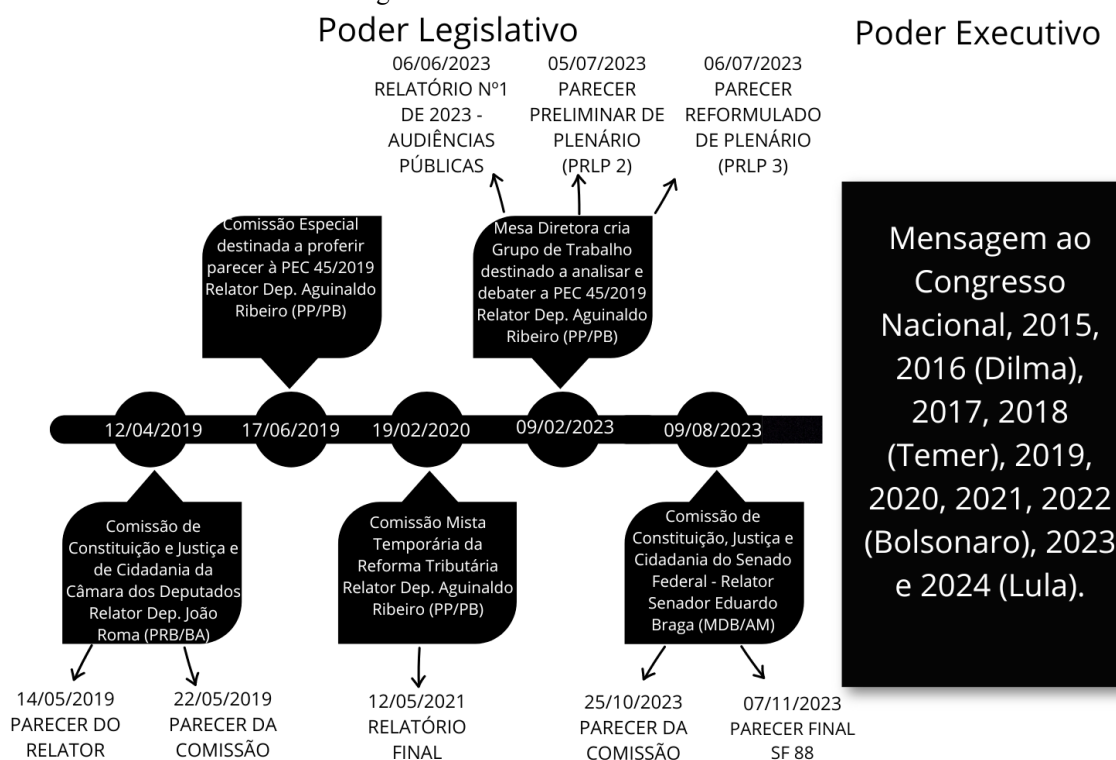
Para buscar concretizar os objetivos dois, três e quatro desta pesquisa: compreender a construção da reforma tributária à luz da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon identificando os fluxos dos problemas, das soluções e o fluxo político; Evidenciar o papel das forças políticas e grupos de pressão na construção da reforma tributária; e Identificar os empreendedores da política de reforma tributária, foi preciso investigar o cenário que precedeu a formulação da atual reforma tributária no Brasil, e impulsionou a discussão e aprovação da reforma, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental.

De modo a identificar os problemas e os atores, debates e fatos precedentes que de acordo com as teorias de agenda demonstraram-se relevantes para abertura dos trabalhos, tramitação e aprovação da reforma, identificação de um possível *public policy entrepreneurs*. Foi, portanto, realizada documental em sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República, que orientaram para compreensão do contexto político e fatores ou acontecimentos sociais e econômicos que interferem na agenda e que revelam elementos importantes que influenciaram na inserção da reforma como prioridade na agenda pública e na elaboração da atual reforma tributária brasileira, tendo em vista as quatro grandes tentativas anteriores de grande reforma tributária que não se concretizaram, 1987 na própria constituinte, PEC 175, de 1995 no Governo Fernando Henrique Cardoso e as PECs 41, de 2003 e 233, de 2008 no Governo Lula, ou foram aprovadas de forma pontual, sem reformar de fato o sistema tributário (Junqueira, 2015). Recorreu-se a pesquisa bibliográfica em artigos, livros, sites, jornais, dissertações e teses para compreensão do contexto político, social e econômico precedentes à proposição da PEC 45, de 2019 e à sua aprovação por meio da EC 132, de 2023 para complementar e abrilhantar a análise documental dos dados primários.

No intuito de avaliar a reforma tributária sob a luz das teorias de agenda pública, e concretizar estes três últimos objetivos específicos, foram investigados e analisados os processos, as participações e as interações entre os atores políticos (Deputados Baleia Rossi, autor da PEC 45, de 2019, Agnaldo Ribeiro, relator na Câmara dos Deputados, e Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados; Senadores Eduardo Braga, Relator da PEC 45, de 2019 no Senado e Rodrigo Pacheco, presidente do Senado e Congresso Nacional; Secretário Extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda Bernard Appy, entre outros), grupos de interesse (Bancada ruralista, evangélica, da segurança, empresarial, das empreiteiras, as mais numerosas, e outras com poucos membros, mas grande poder, como a

bancada da mineração, da bala e da bola) e instituições e organizações (Governo Federal - Ministério da Fazenda⁶, CCiF - Centro de Cidadania Fiscal, ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais, NEF - Núcleo de Estudos Fiscais) que desempenharam papéis determinantes como atores na reforma tributária em sua formulação, aprovação e regulamentação (Medeiros e Fonseca, 2016; FGV, 2023; Bonfanti e Graner, 2024). A figura 5 esquematiza os documentos que foram analisados para identificar os elementos conforme as categorias e subcategorias elaboradas para atingir os objetivos desta dissertação:

Figura 5: Dados analisados do Poder Legislativo e Executivo



Fonte: Elaboração própria.

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 45, de 2019, criada em 17 de junho de 2019 não emitiu parecer, mas foi repleta de audiências e seminários públicos e teve o mesmo relator da Comissão Mista, criada posteriormente.

4.3 Análise dos dados

Os dados relativos aos objetivos um e dois foram analisados por meio de análise documental simples e revisão bibliográfica capazes de elucidar estes objetivos. Para os demais objetivos, os dados primários obtidos na busca documental foram selecionados conforme os objetivos do trabalho e submetidos à análise documental utilizando a técnica de

⁶ Instituiu a Portaria MF Nº 34 para assessoramento técnico à implementação da Reforma Tributária: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mf-n-34-de-11-de-janeiro-de-2024-537036123>

análise de conteúdo categorial. Este método é um conjunto de técnicas de comunicação destinado a identificar os significados das mensagens através de procedimentos sistemáticos. As fases principais da análise de conteúdo incluem: 1) pré-análise, 2) exploração do material, e 3) tratamento dos resultados (Bardin, 2009). A categorização dos dados foi do tipo temática com grade fechada, alinhando-se ao referencial teórico previamente estabelecido (Laville e Dionne, 1999).

Esta abordagem permite uma compreensão aprofundada dos dados ao integrar tanto categorias pré-definidas quanto emergentes, proporcionando uma análise mais robusta e detalhada. A análise do conteúdo torna possível analisar um conteúdo de maneira categórica, por meio de inferências e pode ser considerada uma das principais formas de análise de dados qualitativos, seja para análise de textos ou conteúdos produzidos por variadas instituições e atores (Sampaio et al., 2021).

Seguindo as fases do método de análise de conteúdo proposto, primeiramente, na etapa de pré-análise, foi realizada uma leitura flutuante de todo o *corpus* explicitado e escolhido os dados primários coerentes com os objetivos de pesquisa. A tramitação da PEC 45 de 2019 nas duas casas legislativas produziu um extenso conjunto de dados primários (relatórios e pareceres baseados nas discussões e audiências públicas, destaques, pronunciamentos, pareceres e relatórios de grupos de trabalho e comissões e as próprias emendas) ao longo de cinco anos até a sua aprovação em dezembro de 2023.

A leitura da Emenda Constitucional 132, de 2023 também forneceu um conjunto de informações importantes para as análises deste trabalho e seus resultados. Dados disponíveis no Ministério da Fazenda contribuíram com diversas questões relacionadas aos objetivos da pesquisa. Por fim, da leitura das Mensagens ao Congresso Nacional foi possível extrair dados primários para evidenciar a importância da reforma tributária e os objetivos desta reforma do ponto de vista do chefe do Poder Executivo.

Após a leitura flutuante de todos os documentos explicitados e verificação que os dados encontrados nestes documentos eram suficientes para responder os questionamentos desta pesquisa, foi realizada a escolha dos dados primários que constituíram o *corpus* de análise. O critério adotado foi de o de exaustividade e representatividade, sendo que partes de todos os documentos, tanto os das duas casas legislativas que constituem o Congresso Nacional (PEC 45/2019 e EC132/2023) quanto os do chefe do Executivo e o Ministério da Fazenda (Mensagens ao Congresso Nacional e dados da SERT) foram essenciais para dar base às questões abordadas nesta pesquisa. Dados predominantemente formais e rituais foram excluídos do *corpus*.

Na fase de exploração do material, os documentos permaneceram divididos e separados em dois grandes grupos, documentos de origem do Poder Legislativo e de origem do Poder Executivo. Dentro do grupo de documentos do Poder Legislativo ficou a tramitação PEC 45/2019 e a própria EC132/2023. E no grupo de documentos do Poder Executivo tem-se as Mensagens ao Congresso Nacional e os dados (participantes e estudos) da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, vinculada ao Ministério da Fazenda. Nesta fase, a leitura mais aprofundada do *corpus* selecionado, foi realizada tendo como base a teoria de agenda escolhida, a de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) já adaptada com a categoria Ambiente Internacional e suas subcategorias, que serviu como uma espécie de lente teórica e facilitou o início da interpretação dos dados e o prosseguimento para a última fase da análise de conteúdo, a fase de tratamento dos resultados, quando definitivamente a teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) adaptada deu base a interpretação dos dados que permearam a reforma tributária desde sua proposta em 2019 até sua promulgação em 2023 e para a análise do referencial bibliográfico que complementa o entendimento do contexto político, social e econômico anteriores a aprovação da reforma tributária.

Cabendo aqui lembrar, que esta é a primeira grande reforma tributária desde o código tributário de 1966, código este recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que manteve o arcabouço tributário preexistente e inovou apenas na criação do financiamento da seguridade social, por meio das contribuições sociais. E que esta reforma proposta além de carecer de vários dispositivos regulamentares, tem o prazo de transição, explícito na própria Emenda Constitucional 132, de 2023, de se concretizar entre os anos de 2026 e 2032, além de outros prazos de transição superiores para ambientação das mudanças que serão implementadas.

Os documentos relevantes encontrados foram categorizados e analisados nos moldes da Análise de Conteúdo (Bardin, 2011), de forma a verificar os elementos que se identificam com a teoria de agenda escolhida para análise neste trabalho. Nesta etapa, iluminados pela Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon e com base nos dados relevantes e categorizados, estabeleceu-se os elementos que identificam os 3 fluxos, *Political Stream* - fluxo político, *Problem Stream* - fluxo de problemas e *Policy Stream* - Fluxo de soluções (Kingdon, 2003), além dos elementos que pertencem a adaptação realizada no modelo, nomeada de Ambiente Internacional, conforme Silva (2018), que ao se alinharem geraram uma janela de oportunidade - *Policy Window* - que possibilitou a formação de agenda - *agenda setting* - que culminou na atual reforma tributária.

A análise dos dados estatísticos e das diferentes posições e argumentos apresentados a favor e contra (promover ou desacreditar) a reforma tributária ajudou a entender os principais pontos de controvérsia, as coalizões de apoio e oposição, e os discursos que moldam a percepção pública sobre a reforma.

4.4 Categorias de análise e a elaboração do modelo analítico

Para a definição das categorias analíticas, utilizou-se o modelo de categorização de grade fechada, conforme o embasamento teórico anteriormente apresentado e a análise dos dados foi do tipo categorial, com as categorias definidas no início da análise (Laville e Dionne, 1999). As categorias e subcategorias de análise foram constituídas seguindo o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) adaptado, esquematizado no quadro 2.

Quadro 2: Categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias
FLUXO DE PROBLEMAS	Indicadores, crises, eventos-foco, feedback de ações
FLUXO DE SOLUÇÕES	Dinâmica das políticas públicas, viabilidade técnica, congruência de valores na comunidade científica e antecipação das restrições (viabilidade econômica e aceitabilidade pública e receptividade política).
AMBIENTE INTERNACIONAL	Políticas públicas internacionais, organizações internacionais.
FLUXO POLÍTICO	Humor nacional - atmosfera política, mudança de governo e forças políticas organizadas (resposta política).
JANELA DE OPORTUNIDADES	Empreendedores da política que ocasionam a convergência dos fluxos.

Fonte: Elaboração própria com base em Kingdon (1984) e adaptação de Silva (2018).

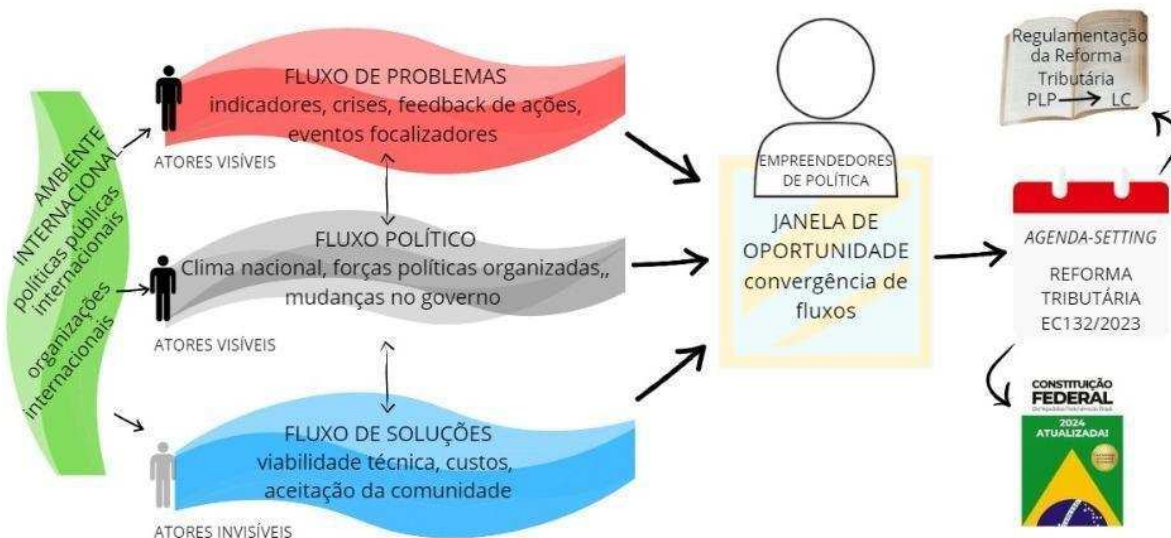
As categorias possuem como subcategorias os indicadores, as crises, eventos-foco e feedback de ações (Fluxo de problemas); a dinâmica das políticas públicas, viabilidade técnica, congruência de valores na comunidade científica e antecipação das restrições que se relaciona a viabilidade econômica e aceitabilidade pública e receptividade política (Fluxo das soluções); as políticas públicas internacionais e organizações internacionais (Ambiente internacional); a resposta política formada pelo humor nacional, mudança de governo e forças políticas organizadas (Fluxo político); por fim, a convergência desses fluxos por meio dos empreendedores da política (Janela de Oportunidades).

Para revelar os elementos principais da análise da reforma tributária, foi realizada uma análise do conteúdo do *corpus* de modo a evidenciar os dispositivos que contenham palavras ou expressões que se relacionem com as categorias e subcategorias pré-definidas para alcançar os objetivos deste estudo. A caracterização analítica dos dados, se baseou em

questões qualitativas e descritivas relacionadas aos problemas identificados, alternativas consideradas, mudanças realizadas, divisão dos impostos quanto a classificação de impostos diretos e indiretos e no conjunto de termos, palavras ou expressões que revelam a intenção dos atores políticos. Sendo os dados que fazem parte da categoria do fluxo dos problemas e subcategoria indicadores, divididos em causas e consequências. Sendo denominado causa quando relativos a um problema interno do sistema tributário e consequências, quando inerente a problemas que alcançam a sociedade, os contribuintes e o próprio Estado.

Seguindo as categorias e subcategorias do modelo adaptado da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), desenvolveu-se um esquema analítico de base para a análise da ascensão da reforma tributária à agenda de governo (Figura 6).

Figura 6: Esquema analítico de Múltiplos Fluxos de Kingdon adaptado para Reforma Tributária de 2023.



Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (2003)

Considerando o objeto de estudo deste trabalho - a reforma tributária realizada por meio da EC 132, de 2023 realizada no governo Lula - e o objetivo desta pesquisa - analisar como esta política de reforma chega à agenda governamental - o modelo de *agenda-setting* de Kingdon, *Multiple Streams*, já apresentado, é um importante instrumento analítico para a investigação deste processo. O modelo adaptado auxiliará a compreender por que as ideias em torno de políticas de reforma tributária ganharam prioridade, conseguindo espaço na agenda governamental, depois de mais de trinta anos de espera (Brasil, 2023e). Também auxiliará a compreender os motivos e os processos por trás da escolha e construção das alternativas, bem como as razões para o descarte de outras opções. O modelo permitirá ainda, analisar a formação da agenda de políticas governamentais (*policy agenda*), compreendendo a forma

pela qual problemas foram definidos e alternativas foram apresentadas, considerando a dinâmica política do governo Lula (2023-2026) e das duas casas do Congresso Nacional.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A primeira parte dos resultados relata a trajetória do sistema tributário brasileiro pré-Constituição Federal de 1988, sua estruturação na Constituição Federal de 1988 e a formulação da reforma tributária da PEC 45, de 2019 até a promulgação da EC 132, de 2023. Na segunda parte os dados do conjunto de documentos analisados foram separados em categorias de grade fechada, em consonância com a Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2003), adaptada ao contexto brasileiro, que permitiram a análise da inserção da reforma tributária na agenda governamental.

5.1 A Trajetória do Sistema Tributário Brasileiro

5.1.1 Sistema Tributário Brasileiro anterior a Constituição Federal de 1988

O dever de pagar tributos está intrinsecamente ligado ao conceito de cidadania. É a principal maneira pela qual os indivíduos contribuem para o financiamento das despesas coletivas. A evolução da tributação no Brasil revela que já havia contribuintes e práticas de tributação antes do surgimento do Direito Tributário e da primeira Constituição, que só surgiu em 1824, quando a ideia de direitos do homem e do cidadão começou a se consolidar. O Sistema Tributário Nacional brasileiro evoluiu a partir de práticas da época colonial e concepções anteriores à primeira Constituição Republicana de 1891. Muitos problemas do sistema atual, estabelecido em 1988, vêm de um modelo tributário expropriatório e questionável. Esse modelo é incompatível com o Estado Constitucional Democrático vigente e deveria ser reformado para se adequar ao novo contexto constitucional (Martuscelli, 2010).

Ao longo do tempo, o Sistema Tributário Brasileiro tornou-se mais complexo. Após a primeira Constituição Republicana, ocorreram pequenas alterações em 1934, com a ampliação do sistema tributário, e apenas uma ampla reforma foi realizada em 1965, durante o governo de Castelo Branco. As mudanças subsequentes foram focadas principalmente na reorganização das finanças públicas a curto prazo, sem estabelecer um projeto abrangente para o desenvolvimento de um sistema tributário nacional (Varsano, 1996).

O Código Tributário Nacional (CTN), em vigor atualmente, é a Lei 5172, de 1966⁷, sendo deste ano, ele entrou em vigor durante a vigência da Constituição de 1946⁸. O CTN surgiu com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 como decorrência da reforma iniciada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965, que instituiu o Sistema

⁷ Código Tributário Nacional: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm

⁸ Constituição Federal de 1946: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

Tributário Nacional. O CTN, portanto, regula, com fundamento na Emenda Constitucional 18, de 1965⁹ o sistema tributário nacional. Esta Emenda Constitucional 18/1965, promulgada em 1º de dezembro de 1965, foi uma EC que reformou o sistema tributário expresso na Constituição de 1946, revogando diversos dispositivos desta Constituição. Esta EC 18, de 1965, ficou à parte, como um documento avulso de 27 artigos.

Na Constituição Federal de 1946, os dispositivos que versam sobre o sistema tributário estavam dispostos no Título I (Da Organização Federal), no Capítulo I (Disposições Preliminares), do artigo 15 ao artigo 35, sendo importante mencionar o artigo 202, no Título XI (Disposições Gerais): “Art 202 - Os tributos terão caráter pessoal, sempre que isso for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte”. Este dispositivo revela que desde outrora, constituintes já tinham em mente o princípio da capacidade contributiva (Brasil, 1946).

Já mencionado, a EC 18, de 1965 reformou o sistema tributário disposto na Constituição Federal de 1946, revogando diversos dispositivos desta Constituição e ficou como um documento à parte com seus 27 artigos, e posteriormente, por meio da Lei 5172/1966, o sistema tributário foi regulado com fundamento nesta EC 18, de 1965.

Durante o período de ditadura militar, foi decretada e promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967¹⁰, que recepcionou a EC 18, de 1965 com poucas alterações e foi criado um capítulo específico para estruturação constitucional do sistema tributário, nomeado “Do Sistema Tributário” (Capítulo V) que dispunha sobre o sistema tributário do artigo 18 até o artigo 28. Permanecendo em vigor o recém aprovado CTN de 1966¹¹.

Neste momento, anterior à Constituição Federal de 1988, o sistema tributário vigente era por tanto estruturado na Constituição de 1967 que abarcou a EC 18, de 1965, e regulamentado pela Lei 5172. de 1966, o Código Tributário Nacional. Na Constituição de 1967 eram previstos no artigo 22, sob competência da União, o imposto sobre importação (II), o imposto sobre exportação (IE), o imposto sobre propriedade territorial rural (ITR), o imposto sobre a renda de qualquer natureza (IR), o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto sobre operações de crédito (IOF), o imposto sobre serviços de transporte e

⁹ http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antec1988/emc18-65.htm (Emenda Constitucional número 18 de 1965)

¹⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm (Constituição Federal de 1967)

¹¹ O trecho a seguir corrobora com a minha interpretação da leitura das Constituições e demais Leis que estruturavam o sistema tributário regulamentado no CTN de 1966: “A Emenda Constitucional nº 18/65 que, com algumas alterações, incorporou-se ao texto da Constituição de 30 de janeiro de 1967 e o Código Tributário (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) são os documentos legais que marcam o fim dos trabalhos desta reforma” (Varsano, 1996).

comunicações, exceto os estritamente municipais (ISTC), o imposto sobre a distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (IULC)¹², o imposto sobre a produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica (IUEL)¹³ e o imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país (IUM)¹⁴.

Aos estados, conforme artigo 24 eram previstos o imposto sobre transmissão a qualquer título de bens imóveis (ITBI) e o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e aos Municípios, com previsão no artigo 25, os impostos que recaísse sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) e sobre os serviços de qualquer natureza (ISSQN). Era previsto no artigo 23, a instituição de impostos extraordinários em casa de guerra externa ou sua iminência (Brasil, 1967).

O deputado federal Luiz Carlos Hauly, veterano e especialista em reforma tributária,¹⁵ relator da Comissão Especial da Reforma Tributária em 2016, comissão criada para analisar as propostas que tramitavam na câmara dos deputados para alterar o sistema tributário¹⁶, afirma categoricamente em sua análise que:

(...)com a Emenda Constitucional 18/1965, o sistema tributário brasileiro acumulou todos os defeitos possíveis e é campeão da iniquidade. Enquanto na Europa ocorria a unificação da base de consumo de bens e serviços, à época, no Brasil, se dispersou na tributação municipal, estadual e federal, na mesma base¹⁷.

Na década de 1980, a ditadura enfraqueceu e surgiram sinais claros de redemocratização. Este período de transição é marcado pela ruptura institucional com o fim da ditadura militar, o movimento Diretas Já (1984) e a redemocratização. No entanto, apesar da força do movimento Diretas Já (1984) e da redemocratização, ocorreram eleições indiretas que elegeram Tancredo Neves como presidente em 1985, mas este faleceu antes de assumir resultando na posse de seu vice, José Sarney, que, no mesmo ano, convocou a Assembleia Nacional Constituinte. A Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 27 de novembro

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0061compilado.htm (Decreto Lei nº 61 de 1966 que regula o imposto único sobre lubrificantes e combustíveis)

¹³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D57617.htm (Decreto nº 57617 de 1966 que regulamenta o imposto único sobre energia elétrica).

¹⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D92295.htm (Decreto nº 92295 de 1986 que regula o imposto único sobre minerais). As notas 12, 13 e 14 se referem a decretos que regulamentavam os impostos explicitados em cada uma das notas, os demais impostos eram regulamentados no próprio CTN (Lei 5172 de 1966).

¹⁵ Fonte:

<https://www.camara.leg.br/noticias/1027002-veterano-da-reforma-tributaria-hauly-diz-que-pec-cria-sistema-eficiente-e-liberal/>

¹⁶ Fonte:

<https://www.camara.leg.br/radio/programas/500494-luiz-carlos-hauly-e-o-novo-relator-da-comissao-de-reforma-tributaria/>

¹⁷ Fonte:

<https://www.sindifisconacional.org.br/justica-fiscal-desigualdade-social-e-tributacao-dos-super-ricos-foram-debatidos-no-lancamento-do-observatorio-brasileiro-do-sistema-tributario/> (Discurso proferido por ocasião do lançamento do Observatório Brasileiro do Sistema Tributário no dia 14 de março de 2024).

de 1985, com a finalidade de elaborar um novo texto constitucional que expressasse a realidade social, propiciou modificações no sistema tributário (Silva, 2018; Brasil, 2018).

O debate formal sobre a nova Constituição começou em julho de 1985 com a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos. Esta comissão elaborou um anteprojeto que serviu de base para os trabalhos oficiais iniciados em 1987 com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (Alejandro, Teodoro & Pádua, 2018). Esse processo foi marcado por uma intensa participação popular, sem precedentes na história do Brasil até então (Farenzena & Luce, 2013).

A comissão responsável pelo sistema tributário, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças iniciou seus trabalhos no dia primeiro de abril de 1987. Com a presença de muitos constituintes, a primeira reunião foi destinada à eleição de Presidente e seus dois Vice-Presidentes e designação do relator. Foi realizada a eleição que nomeou Francisco Dornelles como Presidente, Osmundo Rebouças e Ivo Vanderlinde como Vice-Presidentes e o Presidente da Comissão nomeou José Serra (PMDB) para relator da matéria desta comissão.

No discurso de posse do relator (página 224), o intuito era constituir um sistema melhor que o atual, cujas diretrizes fundamentais começavam por maior justiça social na repartição da carga tributária. No discurso fora dito que a carga tributária caía desproporcionalmente sobre as classes trabalhadoras, sob a forma de impostos diretos, e sobre a classe média, no que se refere ao imposto direto, ao imposto de renda. A segunda diretriz era adequar o sistema às necessidades de desenvolvimento e crescimento econômico, geração de empregos e do maior bem-estar do conjunto da população e por fim, atenuar as desigualdades regionais no Brasil. O intuito, segundo as palavras, era oferecer simplificação, descentralização e justiça tributária. O Constituinte José Serra citou até dados de anos anteriores a 1987 em que um assalariado contribuía com $\frac{1}{3}$ do seu salário em impostos enquanto quem ganhava 100 salários mínimos não pagava mais do que 15% do seu rendimento, e segundo ele, o novo sistema deveria corrigir essas mazelas¹⁸.

E assim se iniciaram os trabalhos que estruturaram o sistema tributário no arcabouço constitucional e que culminou no sistema que, com pequenas reformas, vigora por mais de 35 anos e que somente agora (2023/2024) está em curso de reforma.

5.1.2 Sistema Tributário Brasileiro e sua “Reforma” na Constituição Federal de 1988

¹⁸ Discurso de posse do relator da reforma tributária na Constituinte de 1987, ver página 18: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup66anc27mai1987.pdf#page=218>

A evolução do sistema tributário brasileiro pode ser dividida em duas fases distintas. A primeira fase caracterizou-se por uma política de arrecadação, enquanto a segunda fase, iniciada com a Constituição de 1988, introduziu vínculos ao financiamento do Estado de Bem-Estar Social (Oliveira, 2021).

No Brasil, a Constituição Federal estabelece as diretrizes gerais do Sistema Tributário Nacional, e dentre os princípios fundamentais, destaca-se o princípio da capacidade contributiva, conforme estipulado no parágrafo 1º do artigo 145. Esse princípio determina que, sempre que viável, os impostos devem ser personalizados e graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Esse enfoque visa criar um sistema tributário equitativo, onde aqueles com maiores rendimentos contribuem em maior proporção, enquanto os de menor renda paguem menos ou até mesmo sejam isentos (Brasil, 1988b). Este princípio representa o conceito mais próximo de justiça tributária e fiscal dentro da legislação brasileira. De acordo com Quaresma e Oliveira (2006, p.472), a idealização da justiça fiscal se concretiza ao determinar quanto cada cidadão pode contribuir para as despesas públicas, considerando os valores e princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Em resumo, a contribuição não deve comprometer a qualidade de vida digna do cidadão contribuinte.

Conforme Machado (2019, p.56), "o legislador, superando divergências doutrinárias, estabeleceu no artigo 3º do Código Tributário Nacional" que: "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". Esses tributos englobam impostos, taxas e contribuições. É por meio dos tributos pagos pelos cidadãos que os agentes públicos viabilizam políticas públicas, mantêm serviços essenciais e realizam investimentos (Machado, 2019, p.56). Nas palavras de Piketty (2014, p.469), "o imposto não é bom nem ruim em si: tudo depende de como é arrecadado e do que se faz com ele".

A análise do Título VI da Constituição Federal de 1988 revela a estruturação do sistema tributário no texto constitucional, evidenciando seus princípios fundamentais, competências atribuídas a cada Ente federado, limitações do poder de tributar e a distribuição das receitas tributárias. Nota-se também a incumbência conferida à Lei Complementar¹⁹ para

¹⁹ Diferem-se das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República. Importante: Só é preciso elaborar uma Lei Complementar quando a Constituição prevê que esse tipo de lei é necessária para regulamentar uma certa matéria (Fonte:

regulamentar questões relacionadas à matéria tributária (Brasil, 1988f). A maioria da doutrina e jurisprudência concordam que a Lei Complementar tem um triplo propósito: estabelecer normas gerais, solucionar conflitos de competência e regulamentar limitações constitucionais no âmbito tributário (Santos, 1991). Neste contexto, a lei vigente que desempenha o papel de complementar normas gerais de direito tributário, é o próprio CTN de 1966 (Lei 5172, de 1966) no que não contraria a Constituição Federal de 1988, a teor do estabelecido no artigo 34, parágrafo 5º, do Ato das Disposições Transitórias²⁰ (Coelho, 2006), eis portanto a indubitável recepção por parte da Constituição Federal de 1988 do CTN de 1966, citado diversas vezes para ratificar decisões nos Tribunais Superiores acerca de matéria tributária (Santos, 1991).

O constituinte estabeleceu na Constituição Federal de 1988 a atribuição dos impostos aos entes federados. Compete à União os impostos previstos nos artigos 153 e 154, tais como o imposto sobre comércio exterior, tanto de importação (II) quanto de exportação (IE), o imposto de renda²¹ (IR), o imposto sobre operações financeiras (IOF), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto territorial rural (ITR). Além disso, há a previsão do imposto sobre grandes fortunas (IGF), que, até o momento, não foi regulamentado. Já no que se refere ao Distrito Federal e Estados, são previstos no artigo 155 impostos como o de transmissão causa mortis e doação (ITCMD), o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). Por fim, no artigo 156, estão listados o imposto sobre a propriedade predial territorial urbana (IPTU), o imposto sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI) e o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), os quais são tributos de competência municipal (Brasil, 1988c).

Os impostos são categorizados em diretos e indiretos, sob um aspecto econômico. Vale destacar que a diferença principal entre impostos diretos e indiretos reside no fato de que os primeiros são baseados na renda do contribuinte ou na posse de bens, como imóveis ou veículos. Por outro lado, os impostos indiretos são aqueles que se baseiam no consumo (Felinto, 2023). Nesse contexto, o IR, IPVA, IPTU, ITR, ITBI e o ITCMD podem ser

<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1>).

²⁰ Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores. § 5º Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §3º e § 4º (Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

²¹ O IR (imposto de renda) incide sobre a renda da pessoa física (IRPF) ou sobre o lucro líquido no caso da pessoa jurídica (IRPJ).

considerados impostos diretos, enquanto o II, IE, IOF, IPI, ICMS e ISS são impostos indiretos que incidem sobre o consumo.

A Constituição Federal de 1988 marcou o início da regulamentação de um Estado de bem-estar social no Brasil. Além dos impostos mencionados anteriormente, há também as contribuições sociais. Em consonância com o artigo 1º da Constituição, que destaca a cidadania como um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, e o artigo 6º, que estabelece direitos sociais como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, foi delineado o Título VIII da Constituição Federal, intitulado "Da Ordem Social"²². No artigo 195, são especificadas as contribuições sociais que financiam a seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), incluindo o PIS (Programa de Integração Social), COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), além das contribuições diretas ao INSS (patronal e do empregado) (Brasil, 1988d). Levando em consideração a distinção entre impostos diretos e indiretos, a contribuição previdenciária (patronal ou do empregado) e a CSLL podem ser consideradas tributos diretos, enquanto o PIS e COFINS são impostos indiretos.

O sistema tributário apresenta, além dos impostos e das contribuições especiais (sociais) previamente mencionados, outras três espécies tributárias. O Código Tributário Nacional de 1966 destaca, em seu artigo 5º, as taxas, oriundas da prestação de serviços pelo Estado, e as contribuições de melhoria, cobradas com base na valorização imobiliária proveniente de obras públicas locais. Além disso, menciona os impostos extraordinários, que podem ser instituídos em situações de iminência ou durante guerra externa (Brasil, 1966). A Constituição Federal de 1988 ampliou essas circunstâncias para incluir despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública e investimentos públicos urgentes e de relevante interesse nacional (Brasil, 1988e).

As mudanças introduzidas pelo novo arcabouço jurídico-institucional da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, destacou-se na reforma tributária, a inclusão da repartição de parte das receitas tributárias federais entre os demais entes federativos (Brasil, 2023c). Outra mudança importante no sistema de arrecadação tributária foi a criação de contribuições sociais para financiar a seguridade social, introduzindo vínculos ao financiamento do Estado de Bem-Estar Social (Oliveira, 2021). Mas o sistema permaneceu

²² A Ordem Social inclui os seguintes capítulos: Disposição geral (cap. I), da Seguridade Social (cap. II), da Educação, Cultura e Desporto (cap. III), da Ciência e Tecnologia (cap. IV), da Comunicação Social (cap. V), do Meio Ambiente (cap. VI), da Família, Criança, Adolescente e Idoso (cap. VII), e os direitos dos Índios (cap. VIII).

injusto e complexo. Portanto, com pequenas alterações, manteve-se o arcabouço estrutural preexistente do sistema tributário, inovando em uma redistribuição um pouco mais equitativa das receitas tributárias e na criação e detalhamento do custeio da seguridade social, por meio das contribuições sociais, mas permaneceu a complexidade do sistema tributário, principalmente através de uma grande quantidade de tipos tributários ligados ao consumo.

A Constituição Federal promoveu diversos avanços em termos de políticas públicas, entre os quais o reconhecimento de direitos sociais, a universalização do acesso à saúde, o aumento das competências concorrentes dos entes federativos, e a diminuição do quórum para a aprovação de emendas constitucionais (Souza, 2018). Em sua forma original, a Constituição conferiu à União a autoridade para definir como os governos subnacionais deveriam arrecadar seus próprios impostos e implementar suas políticas. No entanto, ao longo dos primeiros governos pós-constituintes, houve um esforço deliberado para restringir a atuação dos governos nacionais, por meio da diminuição da autonomia e da profunda indexação de seus orçamentos (Arretche, 2012).

5.1.3 Reforma Tributária de 2023, da PEC 45/2023 até a EC 132/2023

Ao longo dos anos, o Brasil tentou reformar seu sistema tributário previsto na Constituição Federal de 1988. Um exemplo disso é o esforço dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 e 2008), que não obtiveram sucesso em implementar mudanças significativas nessa área (Junqueira, 2011). Analisando a Constituição Federal de 1988 é possível observar várias modificações pontuais realizadas através das Emendas Constitucionais 03/93, 20/98, 33/01, 39/02, 42/03, 55/07, esta última reformulou o Fundo de Participação dos Municípios e Estados (FPM e FPE), enquanto a EC 20/98 já havia revogado a isenção de imposto de renda para aposentados do RGPS com idade superior a 65 anos.

A própria EC 103, de 2019, que reformou a previdência social interferiu no sistema tributário prevendo a contribuição de servidores aposentados de todos os entes. Tem-se ainda a EC 116, de 2022, que demonstrou o poder da bancada evangélica no Congresso, retirando a cobrança de IPTU dos templos religiosos (Brasil, 1988). Mas nenhuma Emenda Constitucional foi capaz, apesar de tantos anos de discussão, de efetivamente ingressar a reforma tributária na agenda governamental, nos últimos anos o debate sobre essa questão ressurgiu com força, especialmente ao se destacar como uma das prioridades do novo governo de Lula, iniciado em 2023. Portanto, a reforma tributária finalmente entrou de fato na agenda governamental.

A complexidade e a urgência desse debate são ressaltadas por Appy (2016), mentor e secretário extraordinário da reforma tributária aprovada em 2023, ao afirmar que o sistema tributário brasileiro é conhecido por sua elevada carga fiscal, sua complexidade e por sua regressividade, que contribuem para acentuar as desigualdades sociais.

A Proposta de Emenda Constitucional PEC 45, de 2019 foi apresentada pelo Deputado Federal Baleia Rossi do MDB de São Paulo no dia 03 de abril de 2019, portanto no início do governo Bolsonaro (2019-2022). Sua ementa trata da alteração do sistema tributário nacional, e sendo uma proposta de emenda à constituição federal, essa proposição estava sujeita à apreciação do Plenário e seu regime de tramitação era o Especial, conforme Art. 202 c/c 191, I, RICD (Regimento Interno da Câmara dos Deputados). O caminho da proposta foi longo, ela tramitou por cinco anos até a sua aprovação e transformação na Emenda Constitucional 132, de 2023. A figura (7) mostra a linha do tempo da PEC 45, de 2019 até EC 132, de 2023:

Figura 7: Linha do Tempo da Reforma Tributária.



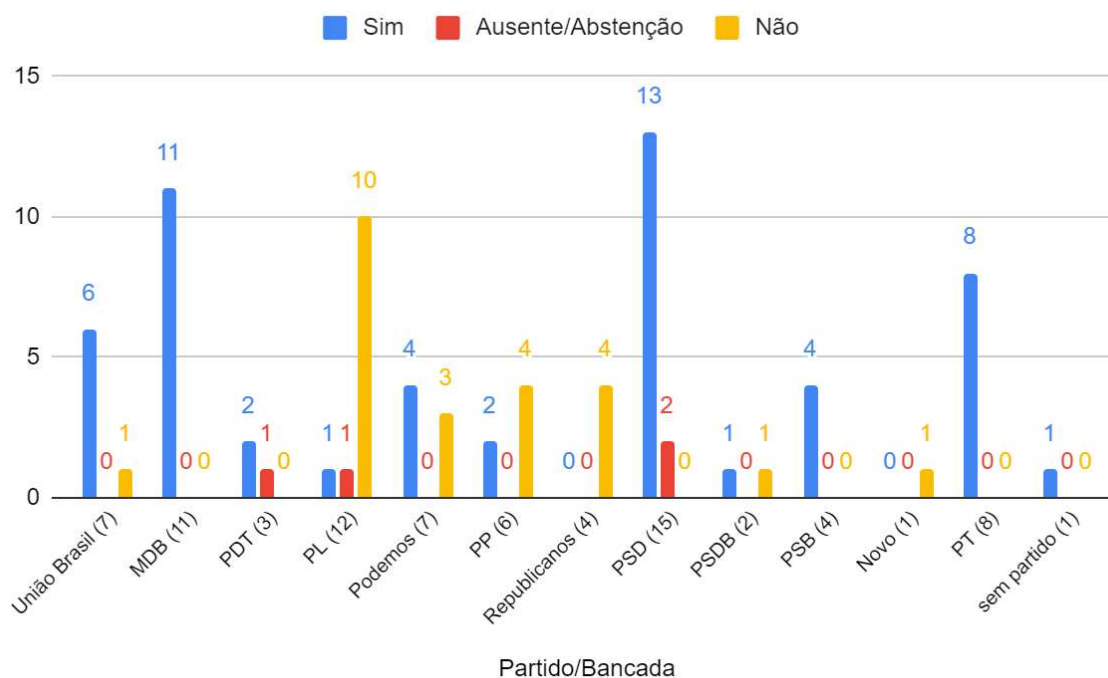
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Congresso Nacional e Governo Federal

Nos anos de 2019 a 2021 a PEC passou por Comissões e Grupo de Trabalho criados para analisar, além de dezenas de audiências e seminários públicos com participação de especialistas e atores interessados na reforma tributária. No ano de 2022 a proposta ficou parada, sem andamento e discussões, até que no ano de 2023, o alinhamento entre Governo e Congresso levou a Câmara dos Deputados do Brasil a aprovar em julho de 2023, em segundo turno, a reforma tributária PEC 45, de 2019 por 375 votos a favor e 113 contra (Brasil, 2023b).

A proposta seguiu para o Senado onde sofreu algumas modificações e foi aprovada no dia 8 de novembro deste mesmo ano por 53 votos a favor e 24 votos contra, em ambos os

turnos, com a votação por partido expressa na figura (8). As bancadas do partido Novo, Partido Liberal (PL) e Republicanos orientaram voto contra, apesar da orientação dos partidos, dos 12 senadores do PL, um votou a favor e outro faltou à votação, no Partido Novo e Republicanos todos senadores votaram contra a reforma. O partido do Presidente Lula, PT, além do MDB e PSB, tiveram votação unânime a favor da reforma (Brasil, 2023e).

Figura 8: Votação da PEC 45, de 2019 no Senado Federal (1º e 2º Turno Nov./2023).



Fonte: Elaboração própria.

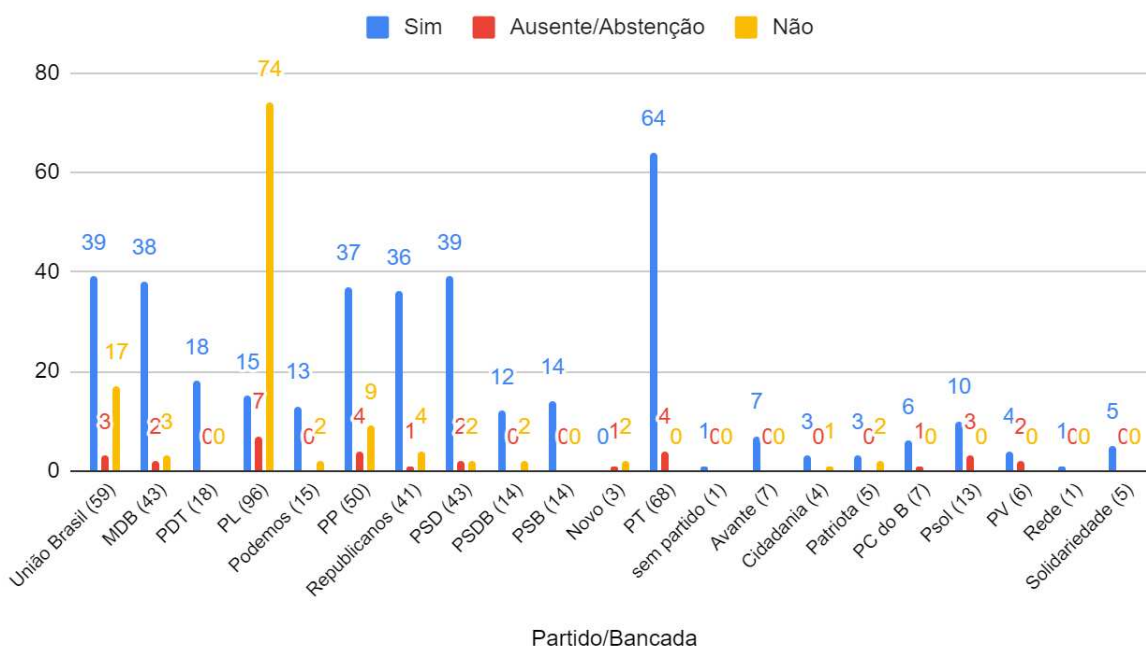
O parecer de Eduardo Braga (MDB-AM), como relator no Senado, introduziu várias alterações em relação ao texto aprovado na Câmara em 6 de julho. Braga propôs a inclusão da possibilidade de revisão periódica a cada 5 anos dos benefícios fiscais que reduzem a tributação de setores específicos, conforme definido nas leis complementares que regulamentarão a reforma. Além disso, o relator aumentou o valor do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) de R\$40 bilhões para R\$60 bilhões, uma medida apoiada pelos Estados e respaldada pelo Ministério da Fazenda. Outra proposta de Braga foi a introdução da trava de referência, um limite para a carga tributária dos novos impostos, definido como a média da receita no período de 2012 a 2021 em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), diversas outras mudanças²³ foram aprovadas, muitas em prol dos entes federados (Brasil, 2023j; Jota, 2023). As mudanças refletem o papel do Senado como representantes dos

²³ Mudanças realizadas pelo Senado na PEC 45, de 2019. Parecer e complemento de Parecer do Relator Senador Eduardo Braga (MDB/AM): Fonte: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-45-2019> (Ver relatórios do dia 07/11/2023 - Parecer 88/2023 - CCJ e Relatório Legislativo)

Estados na esfera federal com ajustes que diminuem as resistências à aprovação da reforma tributária.

Devido às modificações realizadas no Senado, o texto da PEC 45, de 2019 retornou para apreciação e votação em dois turnos na Câmara. De volta à Câmara, esta analisou as modificações e não realizou novas alterações que obrigasse o projeto a voltar mais uma vez para o Senado Federal. No 1º turno, os deputados aprovaram a reforma tributária por 371 votos favoráveis, 121 contrários e 3 abstenções. Na 2ª votação, a proposta passou com 365 votos a favor e uma abstenção, com os partidos votando conforme a figura (9), assim a Câmara dos Deputados aprovou no dia 15 de dezembro de 2023 a reforma tributária.

Figura 9: Votação da PEC 45, de 2019 na Câmara dos Deputados (2º Turno - Dez/2023).



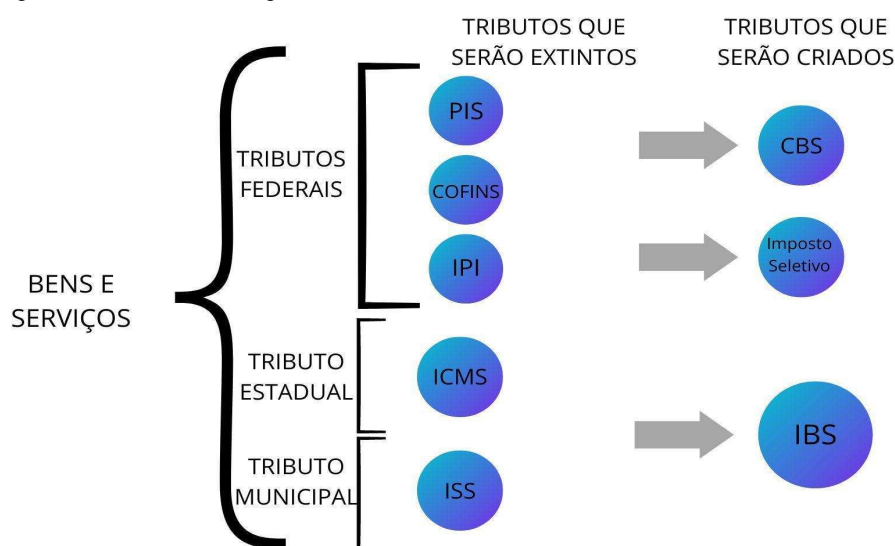
Fonte: Elaboração própria.

Na Câmara dos Deputados Federais, além da unanimidade dos votos a favor, por parte dos parlamentares dos partidos Avante, PDT, PSB, Rede e Solidariedade, é notável as 4 abstenções do PT, partido do Presidente Lula. Do lado da oposição ao governo, os 3 deputados do Partido Novo não votaram a favor da reforma, sendo dois votos contra e uma abstenção. O PL, partido do ex-Presidente Bolsonaro, foi o outro único partido em que mais de 50% dos Deputados da legenda votaram contra a reforma. Os demais partidos de oposição tiveram mais votos a favor da reforma do que contra a reforma, evidenciando a força política organizada em prol da reforma e que as negociações dentro da Câmara dos Deputados e entre ela e o Governo Federal foram satisfatórias. Na semana seguinte, no dia 20 de dezembro de 2023, em sessão solene com senadores e deputados e a presença do Presidente Lula, o

Congresso finalmente promulgou uma ampla reforma tributária através da Emenda Constitucional 132 de 2020 (Brasil, 2023f).

A EC 132, de 2023 implementará mudanças significativas no sistema tributário nacional, substituindo todos os tributos sobre o consumo por um imposto sobre o valor adicionado, pago pelo consumidor final, cobrado de forma não cumulativa em todas as etapas da cadeia produtiva. Os principais tributos atuais sobre o consumo (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) serão substituídos por dois tributos sobre consumo (IBS e CBS) e por um Imposto Seletivo (IS), que terão a mesma base e serão cobrados no destino. A figura (10) esquematiza a substituição de impostos que a reforma implementará após o período de transição:

Figura 10: Esquema com os tributos que serão extintos e criados através da EC 132, de 2023.



Fonte: Elaboração própria com base na EC 132, de 2023.

A reforma não é uma mera junção de impostos, ela implementará uma série de outras mudanças que irão alterar drasticamente o sistema tributário de consumo do Brasil. As principais características do Impostos sobre Valor Adicionado (IVA) no Brasil são:

- Modelo IVA dual com a substituição de 5 tributos sobre o consumo por 2 tributos (IBS+CBS)
- São cobrados sobre todas as operações com bens materiais ou imateriais e serviços
- São cobrados em todas as etapas da cadeia produtiva, dando direito ao crédito do tributo pago anteriormente (não cumulatividade)
- Não são cobrados nas exportações
- São cobrados nas importações
- Adotam o princípio do destino (alíquota e arrecadação vinculadas ao local do consumo)

- Como regra geral, preveem que União, estados, DF e municípios fixarão, por lei ordinária, sua alíquota própria, que será a mesma para todas as operações com bens ou serviços em cada localidade, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição. De início, o Senado Federal calculará alíquotas de referência de forma a manter a arrecadação dos entes federados, que será aplicada até que o ente federativo disponha sobre sua alíquota própria.
- A manutenção da carga tributária global sobre o consumo;
- Tornam a tributação sobre consumo menos injusta, pois adotam a possibilidade de devolução do imposto (*cashback*). Desse modo, a concessão do benefício fiscal é focalizada naqueles que mais precisam, em contraste com a opção por isenções por tipo de mercadoria. O *cashback* é obrigatório para a conta de energia elétrica e para o botijão de gás adquirido pelo consumidor de baixa renda.
- Preservam o Simples Nacional e o tratamento favorecido à Zona Franca de Manaus
- Mantêm as vinculações e partilhas constitucionais, como Saúde e Educação
- Contêm regras de transição, mais curtas para a sociedade em geral (regime de tributação - até 2033) e mais longas e suaves para a partilha com estados e municípios (sistema de partilha - até 2078)
- Regimes diferenciados de tributação visando a diminuir o impacto da alteração do modelo.

Outras características importantes são as alíquotas reduzidas para alguns bens e serviços. Neste sentido haverá redução de 60% das alíquotas do IBS e da CBS para bens e serviços definidos em lei complementar relacionados a serviços de educação, saúde, transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário, alimentos destinados ao consumo humano, produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda, entre outros.

Haverá também uma redução de 30% das alíquotas do IBS e da CBS para a prestação de serviços de profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, desde que sejam submetidas à fiscalização por conselho profissional. Criação de uma nova Cesta Básica Nacional de Alimentos, em observância ao direito social à alimentação previsto no art. 6º da Constituição Federal, tributada com alíquota zero da CBS e do IBS, cuja composição será definida por lei complementar.

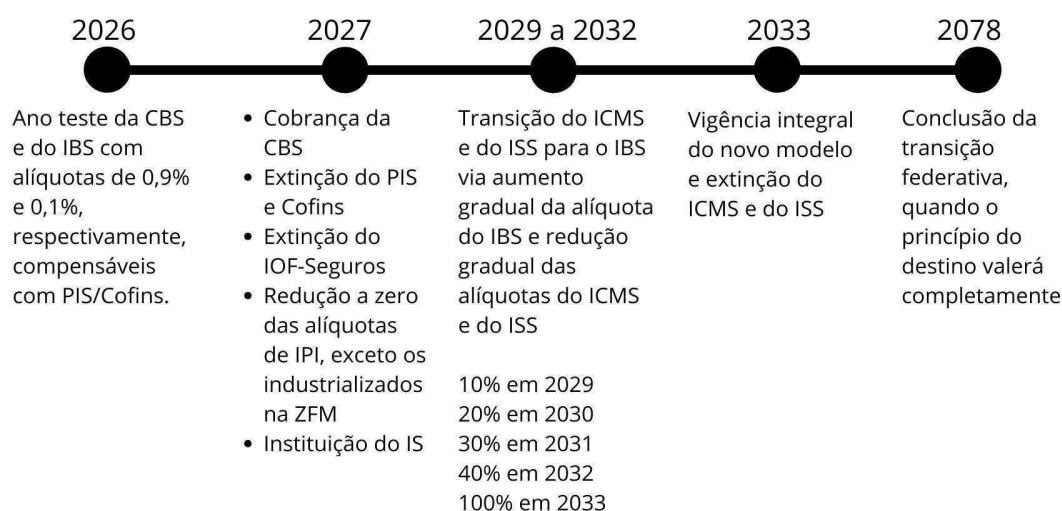
Devido às particularidades de determinados setores, são criados regimes específicos de tributação para combustíveis e lubrificantes, serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde, sociedades cooperativas, hotelaria, parques de

diversão, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional.

O Imposto Seletivo será cobrado para desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à Saúde e ao Meio Ambiente, como bebidas alcoólicas, cigarros e poluentes. Esse imposto não incide sobre bens e serviços que tenham alíquotas reduzidas em 60% de IBS e de CBS, sobre exportações, nem sobre operações com energia elétrica e com telecomunicações.

A reforma introduzida pela EC 132 de 2023 vai ser lenta e gradual. O período de transição para implementação do novo modelo se estende até 2033, segundo Appy, Secretário Extraordinário da Reforma Tributária. O Projeto de Lei Complementar (PLP) 68 de 2024 estabelece o seguinte cronograma (Figura 11) de transição para a reforma tributária.

Figura 11: Transição da reforma tributária de acordo com a EC 132/2023 e o PLP 68/2024.



Fonte: Elaboração própria.

O texto a ser regulamentado prevê, além da simplificação dos impostos sobre o consumo, o que deixa o sistema tributário menos complexo, algumas medidas do ponto de vista da promoção de justiça social e redução das desigualdades sociais, como a isenção ou redução de alíquotas para uma nova cesta básica, e a possibilidade de devolução de parte dos impostos sobre o consumo, por meio do sistema de *cashback*, direcionado especialmente às pessoas de menor poder aquisitivo (ambas medidas a serem regulamentadas por Lei Complementar) (Brasil, 2023b; Brasil 2023d).

A reforma amplia a base de incidência, de modo a incluir veículos aquáticos e aéreos, como lanchas e jatinhos. A ampliação não alcança aeronaves agrícolas e embarcações de transporte aquaviário e de pesca. Além disso, inclui a possibilidade de o IPVA ser progressivo em razão do valor e do impacto ambiental do veículo. Desta maneira a reforma tenta trazer

uma incidência do IPVA sobre bens que geralmente são de propriedade de cidadãos mais ricos, sem esquecer daqueles que os possuem como ferramenta de trabalho.

Na reforma também se estabelece a progressividade obrigatória do imposto sobre heranças e doações (ITCMD), levando em consideração o valor dessas transações (mas ainda sem estabelecer as alíquotas). Define de forma mais clara que o Estado competente para cobrar o ITCMD sobre herança com inventário extrajudicial será o do domicílio do de cujus, evitando litígios nesta seara. Ainda, em relação ao ITCMD, a reforma permite aos Estados cobrarem o imposto sobre doações e heranças nas situações em que o doador, o donatário ou os bens estejam localizados no exterior, o que hoje não é possível pela falta de lei complementar, esta medida promove justiça social, pois possuir bens no exterior é uma característica predominante das pessoas mais ricas.

Em relação ao IPTU, a EC 132, de 2023, permite que o imposto possa ter sua base de cálculo atualizada por decreto, desde que observe critérios definidos em lei municipal, antes dependiam do aval da Câmara de Vereadores. Todas essas mudanças precisam ser regulamentadas por lei, e podem promover uma maior equidade no sistema tributário. (Brasil, 2023b). O artigo 18, inciso I da EC 132, de 2023 determina ainda, ao Poder Executivo, encaminhar ao Congresso Nacional, em 90 dias após sua promulgação, projeto de lei de reforma da tributação sobre a renda, acompanhado de estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros. Cabe a observação que o prazo já findou a mais de 90 dias e não foi enviado projeto de lei para reforma da tributação sobre a renda (Brasil, 2023f).

O dispositivo estabelece ainda que eventual arrecadação adicional da União com essa reforma da tributação sobre a renda poderá ser usada para compensar a redução da tributação sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços. O processo de reforma tributária iniciado formalmente com a elaboração e tramitação da PEC 45, de 2019, e posterior aprovação desta proposta na Emenda Constitucional 132, de 2023, está em fase de regulamentação neste ano de 2024 (Brasil, 2023f).

5.2 A Reforma Tributária sob a Lente Teórica do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1987; 2014) - A Formação da Agenda

Após frustradas tentativas de uma ampla reforma tributária, desde a própria Assembleia Constituinte nos anos 1987 e outras tantas tentativas que resultaram apenas em reformas pontuais, finalmente uma Proposta de Emenda Constitucional de reforma tributária, a PEC 45, de 2019, tornou-se prioridade na agenda governamental e foi aprovada dando origem à EC 132, de 2023.

A proposição, identificada como PEC 45, de 2019, apresentada em abril de 2019 e cuja ementa trata da alteração do Sistema Tributário Nacional e outras providências é marcada por mais de 200 emendas apresentadas ao projeto original na Câmara dos Deputados Federais e mais de 800 emendas apresentadas no Senado Federal, além de dezenas de audiências e seminários públicos realizados pelas Comissões e Grupo de trabalho formados para debater a proposta nestes quase cinco anos de tramitação.

É neste contexto, de uma importante reforma, alvo de tentativas de centenas emendas por congressistas de todos os partidos e posições políticas, além de tentativas de barrar o andamento da proposta por supostamente ferir o pacto federativo, as eleições de 2022 no cenário político nacional, com mudança de Governo e baixa renovação no Congresso, além de a estagnação econômica, e outros fatores históricos, políticos, sociais e econômicos, que podemos encontrar os elementos que se identificam com as dinâmicas da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2003) (Brasil, 2019; Brasil, 2022; Brasil, 2023d).

Os denominados, *Problem Stream* - fluxo de problemas, *Political Stream* - fluxo político e *Policy Stream* - Fluxo de soluções, cuja sua convergência (*coupling*) em um momento oportuno denominado janela de oportunidade (*Policy Window*), aqui marcada por alguns eventos importantes. Como a mudança de governo nas eleições de 2022 e o contexto reformista que domina o cenário político desde 2016, com a reforma do teto de gastos realizada por meio da EC 95 de 2016 e a reforma trabalhista através da Lei 13467 de 13 de julho de 2017. Também a reforma da previdência, que foi tentada em 2017, através da PEC 287, de 2016, mas que perdeu a força após o evento ocorrido em 18 de maio de 2017, conhecido como Joesley Day, que minou as forças do ex-Presidente Michel Temer e a tramitação da proposta pelo seu Governo, adiando esta reforma para o governo seguinte, em uma nova proposição, semelhante, e que culminou em uma grande reforma da previdência, promovida pela EC 103, de 2019. Além do recente novo arcabouço fiscal, que substituiu o antigo teto de gastos de 2016, através da Lei Complementar Nº 200 de 30 de agosto de 2023 (Andrade, 2021).

A análise da PEC 45, de 2019, da sua tramitação, dos pareceres das comissões e do grupo de trabalho instituídos para debater a proposta, dos debates dos deputados e senadores, e outros atores políticos e não políticos que participaram das audiências e seminários públicos apontam os principais problemas do sistema tributário e quais as soluções propostas e viáveis. A análise das Mensagens Presidenciais evidencia, por parte do Executivo, se a reforma tributária é uma de suas prioridades em termos de políticas públicas, em cada ano analisado. Em ambos os casos, a análise do conteúdo dos documentos e demais dados relativos à Proposta de Emenda Constitucional 45, de 2019, e das Mensagens Presidenciais, revelam o reconhecimento do problema por parte das autoridades, a especificação das alternativas, as forças políticas organizadas, as influências de atores do Governo e do Congresso e de atores externos ligados a estes.

5.2.1 Fluxo dos problemas - Razões - indicadores, crises, evento-foco, feedback:

O fluxo dos problemas é subsidiado pelas razões que levam à inclusão de pautas na agenda pública. Neste sentido temos razões ou causas econômicas, políticas e sociais, indicadores, crises e outros eventos focalizadores ou feedback de ações. Indicadores podem evidenciar uma situação indesejada, uma situação avaliada com alta magnitude chama a atenção de autoridades. Eventos-foco como uma crise ou desastre também detém a atenção de tomadores de decisão. Uma política pública é avaliada e gera feedback de ações (formal), ou reclamações chegam ao Congresso e Governo (informal) acerca de determinada política pública que precisa ser revista (Kingdon, 2007).

Para determinar estes indicadores, eventos-foco, crises e feedbacks formais ou informais que influenciam na problemática tributária é preciso compreender o contexto histórico, político e social que precede a reforma tributária. Parte desta compreensão é possível através da análise documental do inteiro teor com a justificativa da PEC 45, de 2019 e de sua tramitação bicameral, do inteiro teor dos pareceres das Comissões Especiais da Reforma Tributária, do Grupo de Trabalho formado para analisar a reforma tributária e dos requerimentos de audiências e seminários públicos, entre outros, que fazem parte da árvore de apensados da tramitação da PEC 45 de 2019 ao longo dos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, além de análise dos documentos denominados Mensagens ao Congresso Nacional dos anos de 2015 até 2024, que revelam por parte do Governo, aqui entendido como Poder Executivo, as razões para reforma, ou seja, as questões que para o Presidente, são problemas reconhecidos no sistema tributário.

Para completar o entendimento das nuances relativas ao fluxo dos problemas, recorreu-se a revisão de literatura que compreende o contexto histórico, político, econômico e social do período denominado “nova república²⁴”, principalmente aos fatos históricos dos dez anos que antecedem à reforma tributária.

a) O contexto histórico político, econômico e social que precede a reforma tributária

A Nova República do Brasil começa com o fim da ditadura militar e a posse de José Sarney após a morte de Tancredo Neves em 1985. O período abrange desde então até o presente, passando por nove presidentes eleitos diretamente. Fernando Collor (1990-1992), marcado por escândalos de corrupção, planos econômicos desastrosos,²⁵ e seu impeachment.²⁶ Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é lembrado pelo Plano Real²⁷, que estabilizou a economia, mas também por problemas no setor elétrico²⁸ e corrupção²⁹. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) promoveu inclusão social e crescimento econômico, mas enfrentou o escândalo do Mensalão³⁰. Dilma Rousseff (2011-2016) lidou com crises políticas e econômicas, a Operação Lava Jato,³¹ conturbado processo de impeachment³² que gerou

²⁴ História da República no Brasil: Nova República começa com o fim da ditadura militar Fonte: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/09/25/periodo-conhecido-como-nova-republica-comeca-com-o-fim-da-ditadura-militar-no-brasil>

²⁵ Plano Collor deixou brasileiros perplexos e provocou falências e até suicídios: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/17/entre-infartos-falencias-e-suicidios-os-30-anos-do-confisco-da-poupanca.ghtml>

²⁶ O Presidente Fernando Collor de Mello foi o primeiro civil eleito diretamente pelo voto popular, depois do golpe militar de 1964. Também foi o primeiro a ser julgado e condenado por Crime de Responsabilidade, sendo portanto o primeiro Presidente da República a sofrer o processo de *impeachment*. Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>

²⁷ O Plano Real foi um processo de estabilização econômica iniciado em 1993, e o seu sucesso representou a quebra da espinha dorsal da inflação no Brasil. Fonte: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>

²⁸ O apagão elétrico de 2001 com as privatizações do setor: <https://economia.uol.com.br/faq/o-que-foi-o-apagao-de-2001-risco-acionamento-energia-eletrica.htm>

²⁹ O caso do Engavetador Geral da República: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/brindeiro-engavetador-geral-para-os-criticos-comanda-procuradoria-na-era-fh-21529163>

³⁰ Mensalão, revelado em 2005, expôs um esquema de compra de votos no Congresso Nacional - O mensalão foi um esquema ilegal de financiamento político organizado pelo PT para corromper parlamentares e garantir apoio ao governo Lula no Congresso em 2003 e 2004, logo após a chegada do partido ao poder. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/mensalao/>

³¹ Operação Lava Jato, iniciada em 2014, que foi uma vasta investigação de corrupção envolvendo políticos e grandes empresas acerca de supostos crimes (lavagem de dinheiro de pessoas físicas e jurídicas, caixa 2 para financiar partidos políticos, sonegação fiscal, evasão de dívidas, pagamento de propina a políticos, corrupção de agentes públicos (funcionários públicos e agentes políticos) e desvio de recursos públicos da Petrobrás). Fonte: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/entenda-a-operacao-lava-jato/239374690>

³² Denúncia por Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff. Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma>

debates sobre sua legitimidade^{33,34}. Jair Bolsonaro (2019-2022) foi marcado por polarização política, conservadorismo, e crises institucionais³⁵. O atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva (desde 2023), assinalado até o momento pela aprovação da ampla reforma tributária e uma necessidade de retomada econômica e conciliação política. Além disso, a Nova República incluiu dois vice-presidentes que assumiram após os impeachments: Itamar Franco (1992-1994), que introduziu o Plano Real, e Michel Temer (2016-2018), que iniciou reformas macroeconômicas e acusações de corrupção (Leite, 2014; Schwartz e Starling, 2015; Fausto, 2018; Silva, 2018).

A Nova República é marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu princípios democráticos e direitos fundamentais, formando a base da democracia moderna no país. Conhecida como "Constituição Cidadã", ela é notável por garantir amplo acesso aos serviços públicos e por constitucionalizar direitos civis, políticos e sociais. Apesar de seu prolongado período de estabilidade democrática, a Nova República enfrentou dois processos de impeachment. O uso do impeachment, que é um procedimento político-jurídico no sistema presidencialista, deve ser avaliado com cuidado, pois pode comprometer a credibilidade do regime democrático e limitar a influência do voto popular. O processo depende da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados para aceitar a denúncia e formar uma Comissão Especial³⁶ para analisá-la (Bresser-Pereira, 2009; Fausto, 2018, 2019).

A Constituição Federal de 1988 estruturou o Brasil como uma república federativa com um sistema presidencialista, consolidando o regime democrático. O modelo brasileiro evoluiu para o "presidencialismo de coalizão", descrito por Sérgio Abranches, que requer que

³³ Afastamento de Dilma foi pontapé para medidas que pioraram crise econômica - Agravado por Bolsonaro, cenário que empurra brasileiros para a pobreza começou a ser construído no governo Temer Fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/12/ha-6-anos-afastamento-de-dilma-foi-pontape-para-medidas-que-pioraram-crise-economica-relembre>

³⁴ Para o professor André Singer, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP - O acirramento das eleições de 2014, em que o PT saiu vitorioso por uma margem estreita, de 51,64% contra 48,36% do senador Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), também contribuiu com a crise política. Após sair derrotado pela quarta vez, o PSDB, que polarizou o cenário nacional com o PT até 2014, decidiu colocar em dúvida o resultado das eleições daquele ano. Tudo isso, de acordo com Singer, "somou-se às articulações em favor de um golpe parlamentar" - Dilma levou as características do lulismo ao limite, aproximando-se de um processo de reformismo mais acentuado, o que provocou uma reação do capital, que se unificou contra ela. Fonte: <https://www.fflch.usp.br/36581>

³⁵ Causador de crises - um presidente criador de crises diárias que já se indispôs com o Congresso, com o Supremo Tribunal Federal (STF), com a imprensa, com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com integrantes do seu próprio governo, com dirigentes de estatais.

Fonte: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/a-marca-do-governo-bolsonaro>

³⁶ Bolsonaro acumulou mais de 150 pedidos de impeachment.

Fonte:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-acumulou-158-pedidos-de-impeachment-camara-acabara-de-arquiva-los-hoje/>

o Executivo forme coalizões políticas no Congresso para obter apoio legislativo e implementar políticas. A governabilidade depende da distribuição de cargos e benefícios em troca de apoio parlamentar, e a falta de apoio pode resultar em impeachment do presidente. Portanto, a coalizão é crucial para equilibrar os poderes e garantir a governabilidade, influenciando diretamente a estabilidade política dos presidentes (Abranches, 1988).

É neste contexto que se observa crises e mudanças que ocasionaram a implementação de reformas. No governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, o Brasil enfrentou uma crise econômica agravada pela crise financeira global de 2008 (Subprime)³⁷, que reduziu a demanda externa e causou interrupção de crédito. O governo tentou responder com uma nova matriz econômica, incluindo redução de juros e expansão do crédito, mas essas medidas falharam, levando a uma desaceleração econômica e uma balança comercial desfavorável. Após oito anos de crescimento médio de 4%, o país entrou em recessão técnica, culminando em uma crise política que resultou na perda da governabilidade (Mesquita e Torós, 2010; Reis, 2016; Silva, 2016).

Oliveira e Herscovici (2022), ao analisarem declarações de empresários publicadas no jornal Valor Econômico e baseando-se na hipótese de Singer (2018) sobre a coalizão produtivista e o deslocamento político do empresariado industrial, concluíram que o apoio dos empresários a Dilma Rousseff, que foi forte até o primeiro semestre de 2013, mudou a partir do segundo semestre daquele ano. Essa mudança não pode ser atribuída apenas às condições econômicas desfavoráveis, mas também refletiu uma reorientação política do setor industrial. A retirada desse apoio empresarial enfraqueceu significativamente o governo Dilma.

A partir de junho de 2013, a popularidade da presidente Dilma Rousseff e o PIB caíram, desencadeando protestos em todo o Brasil que expuseram tensões políticas e sociais, inspirados por movimentos globais como a Primavera Árabe. Slogans como “o gigante acordou” e “não é só pelos 20 centavos” refletiam a frustração generalizada.³⁸ Apesar da crise, Dilma foi reeleita em uma das eleições mais acirradas da história, com 51,64% dos votos contra 48,36% de Aécio Neves. Sua reeleição não reverteu sua baixa popularidade, e as manifestações, inicialmente focadas na insatisfação econômica, rapidamente se tornaram pró-impeachment. A polarização entre PT e PSDB, a crise econômica, o início da operação Lava-Jato agravaram a crise política. As “pedaladas fiscais”, uma prática comum entre

³⁷ Crise do Subprime - Crédito em risco.

Fonte:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-09/crise-de-2008-resultou-em-desindustrializacao-e-crise-fiscal-no-brasil>

³⁸ Jornadas de junho - Fonte: <https://exame.com/brasil/o-ano-em-que-o-gigante-acordou/>

governos, foram usadas como base para o impeachment de Dilma, levando à presidência de Michel Temer em 2016 (Reis, 2016; Ricci, 2018).

Michel Temer, vice-presidente durante os mandatos de Dilma Rousseff, assumiu a presidência em meio a uma crise política e econômica. Seu governo adotou medidas de controle de gastos que ajudaram a reduzir a inflação³⁹, que havia alcançado 10,67% em 2015. No entanto, conforme Roberto Romano (2018), professor de ética e filosofia da Unicamp, Temer enfrentou a acusação de "golpe de estado" de parte significativa do país. Além disso, a divulgação de uma gravação com Joesley Batista resultou na perda do apoio de outros setores, agravando a crise política e prejudicando sua gestão⁴⁰.

O governo Temer foi visto como conservador e insensível a questões sociais, mas reformista em termos de mercado, gerando avaliações mistas. Segundo Márcio Pochmann (2018), professor do Instituto de Economia da Unicamp:

A gestão Temer mudou a trajetória do direito dos trabalhadores no Brasil que se iniciou em 1930, para ele, "A reforma trabalhista e a generalização da terceirização significam o rompimento com o sistema de relações de trabalho corporativo que havia sido instalado na década de 1930 com Getúlio Vargas e não havia sido alterado tão profundamente mesmo nos governos de Fernando Collor (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)" (...) "Do ponto de vista do receituário neoliberal, é o governo mais exitoso. Levou mais adiante, num tempo relativamente pequeno, modificações que a era dos Fernandos (Collor e Henrique Cardoso), também com receituário mais neoliberal, não conseguiu fazer. Esse congelamento por 20 anos do gasto público operacional não-financeiro é algo inédito na história. Não há nenhum país no mundo que tenha uma situação determinada para duas décadas em relação ao comportamento do gasto público", declara Pochmann⁴¹.

A crise econômica e política, o impeachment da Dilma, a mudança de governo, todos estes fatores contribuíram para o surgimento de uma agenda reformista. Durante seu mandato, Temer aprovou a reforma trabalhista (Lei 13.467/2017), a Emenda Constitucional 55/2016 (Teto de Gastos), a privatização parcial do pré-sal e um projeto que ampliou a terceirização nas empresas. No entanto, não conseguiu aprovar a reforma previdenciária devido à perda de apoio político após as denúncias da Lava Jato envolvendo pessoas próximas e o episódio do Joesley Day.⁴² (Brasil, 2016, 2017). O governo Temer enfrentou uma greve significativa dos

³⁹ Inflação alta em 2015 Fonte:

<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/ipca-fecha-o-ano-de-2021-com-inflacao-de-10-06-maior-taxa-desde-2015>

⁴⁰ Sobre o governo Temer e seu legado Fonte:

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30/temer-o-impopular-o-que-mudou-no-pais-em-dois-anos-de-governo.htm?cmpid=copiaecola>

⁴¹ Temer, o impopular: o que mudou no país em dois anos e meio de governo. Fonte:

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30/temer-o-impopular-o-que-mudou-no-pais-em-dois-anos-de-governo.htm?cmpid=copiaecola>

⁴² Ocorrido no dia 17 de maio de 2017, o Joesley Day foi o dia que houve a divulgação do conteúdo de uma conversa entre o ex-presidente Michel Temer e o empresário Joesley Batista, estabelecendo uma crise política que comprometeu a aprovação da reforma da previdência naquele momento. Fonte: <https://www.sun0.com.br/artigos/joesley-day/>

caminhoneiros devido à nova política de preços da Petrobras. As intervenções federais no Rio e em Roraima dificultaram a aprovação de novas reformas, pois a Constituição (Art. 60) proíbe emendas constitucionais durante tais intervenções (estado de sítio ou defesa). Temer encerrou seu mandato em meio às incertezas políticas, culminando na eleição de Jair Bolsonaro em 2018 (Brasil, 1988g, Fausto, 2019; Campos, 2023).

Ao assumir a presidência, Jair Bolsonaro prometeu austeridade econômica, controle rigoroso dos gastos públicos, políticas liberais e combate à corrupção. Implementou reformas que resultaram em mudanças significativas, mas sua abordagem não convencional causou frequentes demissões de ministros e conflitos com aliados, incluindo o ex-ministro da Justiça Sérgio Moro. A influência de seus filhos também gerou controvérsias legais, como o caso das "rachadinhas" envolvendo Flávio Bolsonaro (Gomide, Moraes e Leopoldi, 2023; Campos, 2023).

A pandemia de Covid-19 foi um desafio crucial, com Bolsonaro minimizando a crise e chamando-a de “gripezinha”, além de defender o fim das restrições. Essa postura gerou debates sobre negacionismo e estratégias de enfrentamento, conflitos com ex-ministros da Saúde e teve impacto na polarização social, exacerbado por suas opiniões controversas sobre vacinas e a falta de campanhas de conscientização (Hur, Sabucedo e Alzate, 2021; Calil, 2021; Campos, 2023).

No início da pandemia, o governo focou no Plano Mansueto e no pacto federativo para retomar rapidamente a agenda econômica, apoiado pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, que prometeu avançar com reformas administrativas e tributárias (Lambach, 2020). No entanto, durante 2020 e 2021, a pandemia continuou a dominar a agenda política. No final de 2021, com a pandemia ainda roubando os holofotes, Lira (PP/AL), novo presidente da Câmara dos Deputados afirmou:

A Câmara vai continuar com a pauta reformista e destacou que a reforma administrativa será votada na comissão especial na próxima semana. Ele também informou que os parlamentares estão discutindo a segunda etapa da reforma tributária, que unifica em um único imposto, a CBS, o PIS e a Cofins, mas não adiantou quando o texto será votado. “A CBS tem suas repercussões, e agora vamos começar a sentar para ver o texto e atender as demandas e fazer o mais adequado para o País”, disse ele. “Estamos cumprindo o script que fizemos na campanha, tudo o que está sendo votado foi pauta de nossas eleições. Dizíamos que íamos discutir as reformas, os projetos que destravam a economia foram votados pela Câmara”, afirmou (Brasil, 2021).

O governo Bolsonaro não conseguiu definir uma política clara entre austeridade e expansão fiscal. O estudo de Boschi e Pinho (2023) sobre o programa Pró-Brasil revelou um conflito interno: a ala política militar apoiava o aumento dos gastos públicos para combater a estagnação econômica e a pandemia, enquanto o ministro Paulo Guedes, alinhado com a

Escola de Chicago, defendia a manutenção do teto de gastos e reformas de austeridade fiscal. Apesar dos aumentos de investimento na Europa e nos EUA para evitar a quebra de empresas e a perda de empregos, o Brasil tomou outro caminho, o estudo destacou a falta de coordenação política e os conflitos internos na administração de Bolsonaro (Boschi e Pinho, 2023).

As narrativas e relatos de acadêmicos, jornalistas e dos próprios políticos (Bolsonaro, Maia, Lira, Temer) confirmam que a agenda reformista dominou o governo desde 2016, sendo interrompida por breves momentos. A agenda reformista foi enfraquecida pela perda de capital político do ex-presidente Temer após o Joesley Day e pela pandemia, que desviou o foco e agravou a falta de prioridade do ex-presidente Bolsonaro, que também enfrentou denúncias de corrupção, conflitos internos no governo e crises institucionais.

Após um período de prisão devido à condenação na Operação Lava Jato, Luiz Inácio Lula da Silva teve suas condenações anuladas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2021, permitindo-lhe concorrer nas eleições presidenciais de 2022⁴³. Seu retorno à presidência trouxe uma nova agenda focada na recuperação econômica e na reconciliação política, enfrentando um cenário de intensa polarização e desafios políticos e econômicos significativos.

b) Uma janela de oportunidade aberta na dinâmica dos problemas

Lula assume o governo neste contexto reformista que predomina desde 2014 e ganhou forças com o impeachment da Dilma em 2016. Importante lembrar que a presidente Dilma fez a reforma do Simples Nacional, através da Lei Complementar Nº 147⁴⁴, de 7 de agosto de 2014, que entrou em vigor no ano de 2015. Na ocasião da sanção, Dilma avaliou que a reforma do Simples era um “passo importante” para a reforma tributária no país, e que a unificação de oito tributos cobrados pela União, Estados e Municípios das micro e pequenas empresas, mostrava o caminho da reforma tributária, que é a simplificação e o cadastro único (Matoso, 2014). A data da sanção é anterior às eleições de 2014 e o tema reforma tributária foi constante nos debates dos candidatos à presidência, onde os principais nomes eram os dos candidatos Aécio Neves (PSDB/MG) e Eduardo Campos (falecido) (PSB/PE) que prometiam a reforma tributária para o primeiro ano de governo.

⁴³ Lula tem condenações revogadas no STF.

Fonte: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464261&ori=1>

⁴⁴ Lei que alterou a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006 ampliando o acesso ao simples nacional - Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm

Acreditamos que o contexto reformista iniciou-se ainda no primeiro governo Dilma, após as crises e fatos já expostos nesta discussão - crise de 2008 (Subprime), que atingiu o Brasil principalmente à partir de 2010, gerando falta de crédito e uma crise econômica nacional que o governo Dilma não conseguiu ter êxito com a solução adotada, ampliando a crise para as esferas política e social que somadas as jornadas de junho e ao início da operação Lava-jato tornaram o ambiente político propício a mudanças e reformas. Neste sentido, além da reforma do Simples Nacional ainda no fim do primeiro governo Dilma, o assunto principal após a disputa acirrada e reeleição da candidata Dilma Rousseff era a reforma política, conforme discurso feito após a confirmação de sua vitória:

“Entre as reformas, a primeira e mais importante deve ser a reforma política. Meu compromisso é deflagrar essa reforma, que é responsabilidade constitucional do Congresso e deve mobilizar a sociedade por meio de um plebiscito” (Brasil, 2014).

Dilma Rousseff se comprometeu a implementar reformas e transformações no Brasil. Ela enfatizou a reforma política, reintroduzindo a ideia de realizar um referendo (depois de desistir de uma constituinte para reforma política) para consultar a população sobre os aspectos a serem modificados. O referendo não se consolidou e de fato foi realizada uma reforma política, voltada principalmente para a parte eleitoral (inclusive nomeada de “minirreforma eleitoral”), através da Lei Nº 13165,⁴⁵ de 29 de setembro de 2015 (Brasil, 2014; Matoso, 2015).

Este contexto reformista, ganhou mais forças com a continuidade da crise econômica em 2015 e o alto índice inflacionário daquele ano (10,67%) e principalmente com o impeachment da presidente Dilma em 2016. O denominado fluxo de problemas (*Problem Stream*), tem aqui nestes fatos narrados, índices, feedbacks informais e principalmente as crises, que no contexto político, social e econômico, elevam demandas e problemas que precisam ser identificados e reconhecidos (ou já são identificados e reconhecidos). As fortes crises exigem resposta rápida do governo e do congresso para reconhecerem os problemas, e colaboraram para abertura de uma janela para reformas amplas que dependem de soluções, força política e empreendedores capazes de aproveitar o momento.

Kingdon (2003) afirma que as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto na dinâmica da política, neste trabalho, entendemos que há uma janela aberta do ponto de vista da dinâmica dos problemas, onde uma forte e complexa crise econômica, social e política, mas afirmada principalmente como econômica pelos atores políticos, possui como solução, amplas reformas estruturantes. Reconhecendo-se, dessa forma, uma janela da dinâmica dos problemas aberta. Mas não foi suficiente para a reforma

⁴⁵ Lei da reforma eleitoral. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm

tributária se consolidar na agenda, necessitando da abertura da janela da dinâmica política para a ascensão da reforma tributária à agenda governamental.

O governo atual de Lula é influenciado pelo contexto reformista que se iniciou nos governos Dilma e se intensificou a partir de 2016, com a aprovação rápida de reformas como a Emenda Constitucional 55, de 2016 (teto de gastos), a Lei 13.467, de 2017 (reforma trabalhista). Além da PEC 287, de 2016 (reforma da previdência) que perdeu a força após o Joesley Day em maio de 2017, enfraqueceu o ex-presidente Michel Temer e a tramitação desta reforma proposta pelo seu Governo, neste sentido:

"Desde que houve o 'Joesley Day', em maio de 2017, o governo Temer perdeu a capacidade de centralização das decisões e a capacidade de tocar a pauta legislativa", afirma Samuel Pessôa, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da FGV (Fundação Getúlio Vargas)⁴⁶ (Ramalhos, 2018).

A reforma da previdência foi adiada para o governo seguinte, resultando na Emenda Constitucional 103, de 2019, que instituiu uma grande reforma previdenciária. Além da nova reforma eleitoral por meio da Emenda Constitucional 111,⁴⁷ de 2021. E o recente novo arcabouço fiscal, que substitui o antigo teto de gastos de 2016, através da Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023, no governo atual.

A agenda de reformas no Brasil é uma constante desde a Constituição Federal de 1988, além dos vários dispositivos que precisavam de regulamentação (alguns nunca foram regulamentados, como o IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas - Art 153), a Constituição Federal já possui 132⁴⁸ emendas constitucionais, além das seis emendas de revisão realizadas em 1994 e seis tratados internacionais sobre direitos humanos que foram aprovados pelo Congresso com quórum de emenda constitucional e, por isso, têm a mesma força. Embora nem todas as emendas sejam reformas, é importante entender a sistemática de alterações constitucionais.

A Constituição Federal do Brasil é classificada como uma constituição formal, rígida e analítica⁴⁹. Formal, pois ela contém normas materialmente constitucionais e outras apenas formalmente constitucionais (não se restringe a tratar apenas de elementos típicos do Estado), e ela é rígida, pois para sua alteração, necessita-se de um processo legislativo especial mais

⁴⁶ A gravação de Joesley resultou em perda de força e capacidade política no governo Temer. Fonte: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30/temer-o-impopular-o-que-mudou-no-pais-em-dois-anos-de-governo.htm?cmpid=copiaecola>

⁴⁷ Notícia da Agência Senado sobre a aprovação da nova reforma eleitoral: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/28/promulgada-emenda-constitucional-da-reforma-eleitoral>

⁴⁸ Quadro com todas as emendas constitucionais da Constituição Federal de 1988. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm#:~:text=4%C2%BA%20da%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA,15%20de%20mar%C3%A7o%20de%202021.

⁴⁹ Para compreender melhor sobre classificação das constituições, ver: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/tipos-de-constituicao/377183357>

árduo, mais solene e com exigências formais especiais e mais difíceis que os de formação das leis ordinárias ou complementares, e é analítica, também chamada de ampla ou minuciosa, porque regulamenta todos os assuntos relevantes à formação, destinação e funcionamento do Estado, sendo esse modelo atrelado ao modelo de constituição-dirigente. Devido a essas características, muitas reformas requerem alterações constitucionais (que só podem ser feitas por Emenda Constitucional), além de leis ordinárias ou complementares para regulamentação (Gonçalves, 2012).

Muitas Emendas Constitucionais são pontuais e fazem modificações específicas, sem promover reformas abrangentes. Um exemplo, relacionado à temática deste trabalho, é a Emenda Constitucional 116⁵⁰ de 2022 que acrescentou um parágrafo ao artigo 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Da mesma forma que projetos que modificam, alteram e criam leis podem também resultar em reformas de amplitude significativa, como a reforma trabalhista por meio da Lei 13467, de 2017, a reforma alterou significativamente as leis trabalhistas, mas sem alterar questões constitucionais.

O sistema tributário brasileiro é estruturado pela Constituição Federal, modificações em alíquotas e outras regulamentações podem ser feitas por meio de leis ordinárias, inclusive algumas delas poderiam causar grande impacto para os contribuintes, para a arrecadação e para a justiça social (a própria regulamentação do IGF, a majoração de alíquotas de IRPF, e o retorno da cobrança de impostos sobre lucros e dividendos, são alguns exemplos). No entanto, mudanças na estrutura tributária, como a unificação de tributos entre diferentes entes federativos, exigem uma Emenda Constitucional, que requer um quórum qualificado e segue as regras do artigo 60 da Constituição, cujos dispositivos implicam em um processo legislativo especial mais laborioso e que depende da iniciativa de um dos poucos legitimados.

Além disso deve passar por deliberação parlamentar com exame de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) e exame de mérito por Comissão Especial, sendo posteriormente analisada e votada nas duas Casas legislativas, e para a aprovação deve ter os votos de $\frac{2}{3}$ dos membros de cada casa em dois turnos de votação, ou seja 308 dos 513 Deputados Federais e 49 dos 81 Senadores.

Pode-se dizer que apesar das 132 emendas constitucionais promulgadas desde 1988 até meados de 2024, aprovar propostas de emenda constitucionais é um processo que demanda um grande esforço político, especialmente com o já identificado presidencialismo de coalizão.

⁵⁰ Emenda Constitucional 116 de 2022.

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc116.htm

É preciso o apoio de diversos líderes partidários, inclusive da oposição, principalmente se tratando de reformas e não apenas modificações pontuais. Quanto mais uma reforma da amplitude da reforma tributária, que citando alguns exemplos, gera efeitos consubstanciais para todos cidadãos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, podendo influenciar significativamente na renda líquida, distribuição de riquezas, abertura e fechamento de empresas. Além de efeitos significativos também para o Estado, na arrecadação de tributos, na complexidade devido ao federalismo, entre outras questões.

A reforma tributária foi tentada na própria constituinte em 1987, sem sucesso, depois uma vez no governo FHC (PEC 175, de 1995) e duas no governo Lula (PEC 41, de 2003 e PEC 233, de 2008) e que Dilma prometeu a reforma na campanha de 2014, Temer acreditou na aprovação da reforma tributária em seu governo,⁵¹ assim como o governo Bolsonaro que após a reforma da previdência, tinha a reforma tributária como uma das prioridades do governo na agenda simbólica⁵².

Neste sentido, embora a questão tributária seja reconhecida como um problema por diversos governos e atores que fizeram parte do Congresso Nacional ao longo dos anos e até da Assembleia Constituinte de 1987, uma reforma ampla nunca foi aprovada. Mesmo com o contexto reformista já ressaltado nesta discussão, e o reconhecimento do sistema tributário como um entrave ao crescimento e desenvolvimento econômico e social, os governos Dilma, Temer e Bolsonaro não conseguiram emplacar a reforma tributária.

Kingdon (2007), argumenta que o estabelecimento da agenda governamental se concentra em três explicações: os problemas; a política, aqui entendida como as soluções; e os participantes visíveis, aqui entendido como os políticos e suas forças organizadas. Neste sentido, embora as crises, feedback e indicadores fizessem a questão tributária ser reconhecida como um problema e aumentassem as chances de tornarem a questão uma prioridade na agenda. E, apesar também do momento oportuno para grandes reformas, já evidenciado, os três fluxos não convergiram o suficiente em diversas ocasiões que governos no poder de 2014 até 2022, argumentaram e citaram a reforma tributária como uma das prioridades na agenda simbólica. Indicando, de acordo com a Teoria dos Múltiplos Fluxos, que a solução não estava satisfatoriamente adequada em questões de viabilidade, restrições e

⁵¹“O presidente da Câmara, Michel Temer, afirmou nesta terça-feira que está otimista em relação à aprovação da reforma tributária (PECs 233/08, 31/07 e outras) pelos deputados, mas reconheceu que a votação em março, conforme inicialmente previsto, será difícil por causa do grande número de medidas provisórias que trancarão a pauta do Plenário”. Fonte em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/126347-temer-votacao-de-mps-pode-atrasar-analise-da-reforma-tributaria/>

⁵²Bolsonaro diz que reforma tributária, pacto federativo e autonomia do BC são prioridades do governo. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/725388-bolsonaro-diz-que-reforma-tributaria-pacto-federativo-e-autonomia-do-bc-sao-prioridades-do-governo/>

aceitação da comunidade (público e políticos), ou as forças políticas não estavam organizadas o suficiente. Uma vez que as mudanças no governo aconteceram e o clima nacional estava propício a reformas, ou ainda, faltou um empreendedor que fosse capaz de investir recursos suficientes para intensificar a percepção do problema, apresentar e argumentar em prol das alternativas, convencendo o público e os tomadores de decisão.

c) A problemática política tributária pós Constituição de 1988: regressividade e complexidade gerando injustiça social, litígios e acometendo o desenvolvimento

Os resultados e discussões que revelam as questões e características do sistema tributário que o tornam um problema, serão apresentados primeiramente conforme análise dos dados primários que compõem o *corpus* formado pelos documentos expressos na seção de metodologia, e em um segundo momento pelos dados secundários oriundos das análises de estudos acadêmicos científicos sobre o sistema tributário, que revelam suas características e problemas.

Nesta primeira parte, de acordo com a análise da justificativa exposta no inteiro teor da Proposta de Emenda Constitucional 45 de 2019, das notas técnicas disponíveis nos “Estudos Legislativos”, dos consultores legislativos, Fabiano da Silva Nunes, José Evande Carvalho Araujo e Marco Antônio Moreira de Oliveira da Área III Direito Tributário e Tributação, dos relatórios e pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Comissão Especial - PEC 045/19 - Reforma Tributária, da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária 2023 e do Grupo de Trabalho (GT) da reforma tributária, além da análise das Mensagens ao Congresso Nacional dos anos 2015 até 2024, os problemas do sistema tributário se concentram em dois eixos principais, a complexidade e seus reflexos para o contribuinte, para a economia do país, para atuação dos órgãos fiscalizadores e judiciário. E a regressividade que afeta a justiça tributária e social.

Instituído na década de 1960 e reformulado pela Constituição de 1988, o sistema de tributação sobre o consumo no Brasil tornou-se, com o tempo, complexo, disfuncional, ineficiente, desequilibrado e injusto. Desde 1995, o país tem enfrentado sucessivas tentativas de reforma, todas com um consenso claro: a necessidade de simplificar o sistema tributário nacional. Em 20 de dezembro de 2023, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132, resultado da aprovação da PEC 45/2019. Atualmente, a Câmara dos Deputados está trabalhando na regulamentação dessa reforma.

As comissões parlamentares citaram estudos e relatórios como os do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Banco Mundial que destacam a complexidade e

regressividade do sistema tributário brasileiro, ajudando a elevar a questão para o status de um problema que exige a ação governamental. O reconhecimento dos problemas associados ao sistema tributário brasileiro foi documentado em diversos relatórios citados no grupo de trabalho. Entre os principais problemas estavam:

- **Complexidade e Burocracia:** Segundo relatório do Banco Mundial, o Brasil estava entre os países com maior dificuldade em pagar impostos, conforme revelado pelo relatório Doing Business 2020, o Brasil ocupava posições baixas no ranking global de facilidade de pagar impostos, destacando a alta quantidade de horas necessárias para o cumprimento das obrigações tributárias (Banco Mundial, 2021).
- **Ineficiência e Desigualdade:** Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) destacam as distorções causadas pelos múltiplos regimes tributários e leis estaduais conflitantes, e demonstram como o sistema tributário brasileiro é regressivo, penalizando proporcionalmente os cidadãos de renda baixa (Sachsida, 2017; Silveira, Ribas, Cornélio e Tonon, 2022).
- **Desequilíbrio na Carga Tributária:** A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e frequentemente destacou a carga tributária elevada no Brasil, que ultrapassa 33% do PIB, com baixa percepção de retorno dos impostos e concentração da carga tributária em impostos indiretos, deixando a estrutura claramente regressiva. Afirmando que a redução das tarifas contribuiria para reduzir a desigualdade de renda, beneficiando principalmente os consumidores mais pobres. Os relatórios também destacam a demora do Brasil em resolver estes problemas (OCDE, 2018, 2020; IFI, 2018).

A definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas. Os problemas, na Teoria de Múltiplos Fluxos, são representados por meio de indicadores de atenção, eventos, crises e símbolos que relacionam condições a problemas. Da análise do inteiro teor da PEC 45 de 2019 foi possível extrair que o sistema tributário atual prejudica o crescimento do país, gera distorções competitivas e impossibilita que os cidadãos tenham conhecimento da carga tributária que incide sobre os bens e serviços que consomem. Existe uma fragmentação da base de incidência devido à multiplicidade de impostos sobre a produção e o consumo de bens. Os tributos atuais (ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI) que incidem sobre o consumo tem características cumulativas e provocam aumento do custo de investimentos, oneração da produção nacional em relação à de outros países e conseqüente enorme contencioso entre fisco e contribuintes. Esta fragmentação da base dos tributos atuais

gera a incompatibilidade do sistema tributário atual com o modelo IVA, pois não permite a cobrança não cumulativa sobre o valor adicionado.

Outro problema citado se refere ao modelo de cobrança de ICMS e ISS na origem e não no destino, tal situação estimula a guerra fiscal entre estados e municípios, afetando o equilíbrio federativo, além de gerar um viés anti exportação no sistema tributário do país, ao tributar etapas da produção. Todos estes problemas são agravados pela quantidade de alíquotas diferenciadas, exceções, benefícios fiscais e regimes especiais que caracterizam cada um dos tributos existentes sobre o consumo. O conjunto de todos estes problemas citados gera uma enorme complexidade que resulta em várias consequências negativas que oneram exportações e investimentos, geram formas de organização ineficientes, redução da produtividade e insegurança jurídica que também prejudica os investimentos, além de impedirem a transparência da carga tributária de tributos que são cobrados das empresas, mas pagos pelo consumidor.

A PEC 45, de 2019, transformada em EC 132, de 2023, reestrutura o sistema tributário emoldurado na Constituição Federal de 1988, reformulando, substituindo e revogando principalmente os dispositivos relacionados aos tributos que incidem sobre o consumo. Muitos dos relatos expressos nos documentos analisados revelam as diversas questões problemáticas do sistema tributário, optou-se nesta apresentação de resultados em dividir os indicadores de problemas em causas e consequências, sendo as causas os problemas em si do sistema tributário, devido a estrutura de normas que o regem, e as consequências representadas por como estes problemas influenciam no mundo real (sociedade, contribuintes e o próprio Estado). O quadro (3) relata a síntese dos problemas descritos nos documentos analisados advindos do Poder Legislativo (Inteiro Teor da PEC 45/2019, Pareceres das Comissões relacionadas ao tema (permanentes e temporárias) e do Grupo de Trabalho (GT) criado para analisar a PEC 45/2019:

Quadro 3: Síntese dos problemas sistema tributário anterior à EC 132/2023

Problemas		Descrição
C a u s a s	Complexidade	Tributação sobre consumo com cinco impostos (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISSQN), com duas ou três competências diferentes para cada Ente. A União, os 26 Estados, o Distrito Federal e cada um dos 5.568 municípios tinham competência para ter uma legislação diferente sobre tributos
	Regressividade (2)	A regressividade é pontuada nos documentos analisados - O sistema tributário, em seu conjunto, produz efeitos regressivos na distribuição de renda dos contribuintes - CAUSA: Concentração de impostos sobre o consumo, em detrimento dos impostos sobre a renda e patrimônio, além

		da falta de progressividade nestes impostos diretos (sobre a renda e patrimônio)
C o n s e q u ê n c i a s	Transparência	A complexidade tornava impossível afirmar o exato montante tributário embutido no preço cobrado do consumidor no final da cadeia
	Litígios	A insegurança jurídica na definição de operações que geravam crédito tributário ao adquirente e no enquadramento de operações como mercadorias ou serviços
	Crescimento econômico/ Desenvolvimento	A complexidade afastava investimentos estrangeiros: multinacionais relataram ter escritório tributário em outros países com um a dois funcionários, enquanto no Brasil necessitam de mais de 100 funcionários para lidar com a burocracia.
	Custos para o Erário	Arrecadação tributária altamente dispendiosa, com estruturas administrativas paralelas em três níveis de governo
	Guerra Fiscal	Estados concediam benefícios fiscais para atrair investimentos, gerando corrosão da arrecadação, ineficiência nos investimentos e legislação mais complexa.
	Injustiça Tributária	Para compensar desonerações, Estados acabavam onerando mais fortemente produtos consumidos por grande parte da população e em relação aos quais havia pouca alternativa de substituição por outros. Assim, combustíveis, telecomunicações e energia elétrica acabavam muito tributados, o que gerava injustiça tributária e impactava toda a cadeia produtiva. Serviços eram menos tributados que mercadorias, pois as alíquotas do ISS eram menores que as do ICMS. Isso trazia certa injustiça tributária, já que serviços são proporcionalmente mais consumidos por famílias de renda superior, além do fato de muitos municípios pequenos não cobrarem o ISS, por não possuírem estrutura administrativa suficiente para essa cobrança.
	Cumulatividade	A complexidade gerava a cumulatividade tanto quando se considera isoladamente tributos incidentes sobre o consumo (PIS/Cofins na modalidade cumulativa e ISS) quanto na análise da incidência entre eles: ISS, ICMS, Pis/Cofins e IPI não geravam crédito entre si e acabavam se tornando custo. Mesmo nos tributos não cumulativos, como o ICMS, o IPI e o PIS/Cofins não cumulativos, a legislação proibia o creditamento de diversos tipos de insumos, o que gerava cumulatividade.
	Perda de Arrecadação	A complexidade normativa e falta de clareza leva a decisões jurisdicionais e a tendência observada nos tribunais brasileiros é que a economia digital seja tributada como serviço (não como bem consumido), sua expansão acentuava a diferenciação existente na tributação de bens e serviços hoje na economia, corroendo a base tributária do consumo
	Injustiça Tributária (2)	As alíquotas de IPVA são definidas pelos Estados e incidem sobre o valor do veículo automotor. O peso deste tributo é consideravelmente maior para proprietários de baixa renda. O IPVA não possui incidência sobre veículos aquáticos e aéreos, que são tipos de veículos comumente adquiridos por pessoas com maior poder aquisitivo. O ITCMD pode ter uma alíquota máxima de 8% de acordo com a resolução número 9 ⁵³ do Senado Federal de 1992, sendo facultativo aos

⁵³ Resolução Nº 9 de 1992 do Senado Federal que determina a alíquota máxima do ITCMD Federal: <https://legis.senado.leg.br/norma/590017/publicacao/15785996>

		estados impor a progressividade conforme o quinhão (10 estados da federação possuem alíquota única para este imposto).
--	--	--

Fonte: Elaboração Própria com base no *corpus* de dados primários

A reforma tributária realizada por meio da EC 132, de 2023, teve como prioridade, quase que absoluta, as mudanças no sistema tributário do consumo, com algumas mudanças pontuais em alguns impostos sobre propriedade e herança, denominados impostos diretos, como o ITCMD⁵⁴ e IPVA, que agora terão expressos em seus dispositivos constitucionais a obrigatoriedade da progressividade e no caso do IPVA, a cobrança incidirá sobre veículos automotores aquáticos e aéreos.

No entanto, mesmo nas mudanças realizadas na tributação sobre o consumo, é possível verificar consequências diretas, segundo os relatórios, para a redução das injustiças sociais no sistema tributário. Acredita-se que o enfrentamento da complexidade possibilitará que as causas da complexidade se atenuem consideravelmente e portanto as consequências para o contribuinte, o Estado e a sociedade se revertam ou sejam minoradas, e que algumas destas consequências negativas, quando revertidas ou minimizadas, também terão efeito sobre a regressividade, nesse sentido, a melhoria na transparência da tributação sobre o consumo pode facilitar a conscientização dos contribuintes e consumidores sobre a elevada carga tributária do Brasil associada ao consumo.

No âmbito do Poder Executivo, a agenda simbólica, constante nas Mensagens ao Congresso Nacional, indica que os problemas são vistos de formas diferentes pelos quatro chefes do Executivo que presidiram o Brasil entre 2015 e 2024. A agenda simbólica no governo Dilma (2015/2016), no ano de 2016, reconheceu como problema do sistema tributário a complexidade que acarreta litigiosidade e regressividade, devido à falta de progressividade nos impostos diretos (IR e ITCMD). No Governo Temer, a agenda simbólica (2017/2018), não menciona reforma tributária, apenas ajustes pontuais com foco em simplificações, reconhecendo a complexidade.

Consta na agenda simbólica dos anos de 2019 a 2022, governo Bolsonaro, a reforma tributária como uma de suas prioridades, atrás da reforma previdenciária. O governo enxerga como problema do sistema tributário apenas a complexidade, sendo importante reformar para

⁵⁴ Para ver mais sobre o ITCMD: O governo federal não enviou no início de 2024 uma proposta de alíquota para o imposto sobre heranças e doações. No Senado, tramita o Projeto de Resolução nº 57, de 2019 que altera a alíquota máxima de 8% para 16%. Neste projeto, o autor, Senador Cid Gomes (PDT/CE) destaca que mesmo com o aumento proposto, as alíquotas ainda ficarão aquém das máximas praticadas em muitos países da Europa Ocidental (como França 60%, Alemanha e Suíça 50%, Luxemburgo 48%, Inglaterra 40%), América do Norte (Estados Unidos 40%), Japão (55%) e Chile (25%). Fonte: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7965585&ts=1675351591905&disposition=inline>

facilitar o empreendedorismo e para o país voltar a crescer. Enquanto nos documentos de 2023 e 2024, nos dois primeiros anos do Governo Lula, é possível notar a total prioridade a reforma tributária e o reconhecimento da regressividade e da complexidade do sistema tributário, sendo citado que para o ano de 2024 a reforma no imposto de renda é uma prioridade para promover justiça tributária. Nota-se que, nas agendas simbólicas, governos de esquerda (Lula e Dilma) reconhecem o problema da regressividade, enquanto em governos de direita (Temer e Bolsonaro), apenas a complexidade é citada e reconhecida como problema.

Nesta segunda parte são apresentados alguns estudos que descrevem os problemas do sistema tributário sob a perspectiva de pesquisadores acadêmicos e de instituições afins. O Brasil tem uma carga tributária de aproximadamente 33% do PIB, próxima à média da OCDE de 35%. No entanto, a estrutura tributária brasileira é marcada por uma alta concentração de impostos indiretos, como ICMS e IPI, que incidem sobre o consumo, e impostos diretos, como IR e ITCMD, que são relativamente baixos em comparação com a maioria dos países da OCDE.

Essa configuração resulta em uma carga tributária desproporcional, onde os pobres e a classe média pagam uma porcentagem maior de seus rendimentos devido ao consumo, enquanto os mais ricos são menos impactados. Dados da OCDE e da Receita Federal de 2020 mostram que cerca de 50% dos tributos no Brasil incidem sobre o consumo, enquanto apenas 20% recaem sobre a renda (Carvalho, 2022). O estudo de Carvalho (2022) aponta que a EC 132, de 2023 não resolve todos os problemas relacionados à carga tributária. Embora a criação do IVA (Imposto sobre Valor Agregado) busque simplificar o sistema de impostos sobre o consumo, a justiça tributária não será significativamente melhorada sem uma reforma dos impostos diretos, como o Imposto sobre Rendas e o Imposto sobre Heranças.

Anselmini e Buffon (2018) estudaram como o sistema tributário poderia reduzir a desigualdade de renda e riqueza. Concluíram que a diminuição dos impostos indiretos e o aumento dos impostos diretos promoveriam maior progressividade, tornando o sistema tributário mais justo e igualitário. Gobetti e Orair (2015) destacam a negligência do Estado em relação à progressividade tributária no Brasil. Silveira et al. (2022), utilizando dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), mostraram que, embora haja progressividade nos impostos diretos, esta não é suficiente para compensar a regressividade dos impostos indiretos. Isso resulta em uma necessidade significativa de políticas redistributivas por parte do Estado para mitigar a desigualdade.

O sistema tributário no Brasil acentua as desigualdades, mesmo com uma carga tributária bruta semelhante à dos países da OCDE, conforme aponta o relatório da Oxfam. Os

10% mais pobres no Brasil gastam 32% de sua renda em tributos, enquanto os 10% mais ricos desembolsam apenas 21% (Georges, 2017). O relatório identifica quatro causas para essa disparidade: a perda de progressividade no imposto de renda para faixas de renda mais altas, a distribuição inadequada da carga tributária entre impostos diretos e indiretos, a baixa taxaçaõ sobre o patrimônio e a evasão fiscal (Georges, 2017).

Silva e Moulin (2017) analisaram a tributação, o consumo e a desigualdade social em períodos de crise econômica, destacando que o aumento da desigualdade durante a crise é exacerbado pelo aperto fiscal, que afeta mais intensamente os cidadãos de baixa renda. A desigualdade se intensifica com o aumento dos impostos sobre o consumo, enquanto nada é feito em relação aos impostos sobre grandes fortunas e heranças.

Cimini e Rocha (2023) e Gobetti (2019) defendem a tributação progressiva sobre lucros e dividendos. No contexto brasileiro, onde esse imposto foi abolido na década de 1990, os autores sugerem a reintrodução da tributação sobre lucros e dividendos, que atualmente permite que rendas elevadas da classe dominante fiquem isentas de tributação. Sales (2022) destacou a falta de percepção entre os estratos mais vulneráveis da população sobre a regressividade dos impostos e seu impacto na desigualdade social. Thomas Piketty (2014), especialista no assunto, considera a tributação um dos fatores mais importantes para reduzir a desigualdade.

Após a crise de 2008, as dinâmicas sociais evidenciaram ainda mais as desigualdades, aumentando a atenção pública e acadêmica para o problema e gerando uma crescente onda de estudos sobre suas diversas facetas (Costa, 2012). Esse interesse foi acentuado pela pandemia de Covid-19, que intensificou as disparidades sociais, destacando a urgência de entender melhor as origens, impactos e possíveis soluções para mitigar a desigualdade social (Salles, 2021; Versignassi, 2022).

A desigualdade social é um desafio global, e o Brasil está entre os países com altos índices desse problema, semelhante a outros países da América Latina. Essa desigualdade persiste através de vários mecanismos, tanto institucionais quanto culturais (Fraga Neto, 2019). A América Latina é a região mais desigual do mundo (CEPAL, 2016), e muitos países latino-americanos mantêm sistemas de tributação regressivos que acentuam as desigualdades sociais. A lentidão na implementação de reformas adequadas para enfrentar o problema resulta em índices alarmantes de desigualdade patrimonial (World Inequality Lab, 2021).

Segundo o World Inequality Report 2022, com base nos dados do World Inequality Database (WID), os 10% mais ricos do Brasil recebem quase 59% da renda nacional total, enquanto os 1% mais ricos detêm cerca de 26,6% dessa renda. Em contraste, nos Estados

Unidos, onde a desigualdade também é alta, os 10% mais ricos recebem 45% da renda total; na China, esse índice é de 42%; e na Europa varia entre 30% e 35% (Chancel et al., 2021).

A situação é ainda mais alarmante nos estratos de renda mais baixos: a metade mais pobre da população brasileira obtém apenas 10% da renda nacional, ganhando 29 vezes menos do que os 10% mais ricos. Em comparação, na França, essa diferença é de apenas 7 vezes. Esses dados revelam uma grande disparidade de renda no Brasil em relação a outros países, destacando uma distribuição desigual dos recursos financeiros (Piketty, 2014; Fernandes, 2021). A desigualdade de renda é uma das principais causas da disparidade social, e o Brasil se destaca como um dos países com maior desigualdade nesse aspecto (Piketty, 2014; Fernandes, 2021).

No estudo “Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro”, patrocinado pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e realizado pela EY no Brasil e outros seis países (Alemanha, Austrália, Estados Unidos, Índia, México e Portugal) acerca do contencioso tributário e as soluções de conflitos, foi identificado o crescimento do estoque de crédito tributário que segundo o balanço geral da União, alcançou a cifra de R\$3,4 trilhões, correspondente a mais de 50% do PIB deste mesmo ano. O estudo também trouxe dados em que o tempo médio de solução do processo de contencioso tributário no Brasil é de cerca de 18 anos, sendo as principais causas que contribuem para o alto grau de litígio tributário, a complexidade da legislação tributária, a quantidade de obrigações acessórias, a carga tributária elevada, aspectos relacionados às penalidades, à correção da dívida fiscal e aos programas de regularização tributária que se tornam uma via alternativa de financiamento empresarial (Estudo, 2019).

Este mesmo estudo cita um levantamento que as decisões judiciais derrubam 45% das multas, enquanto 36% são mantidas e as demais são parciais e por fim indica como outros países resolvem as questões tributárias litigiosas, destacando-se a arbitragem e o diálogo durante a fiscalização possibilitando acordo que previne o contencioso (Estudo, 2019).

A análise dos dados primários e a revisão dos estudos acadêmicos acerca do sistema tributário brasileiro revelam a complexidade e a regressividade como principais problemas do sistema tributário nacional. Sendo notável que para a academia, a regressividade é o problema mais citado, enquanto os atores políticos citam principalmente a complexidade do sistema.

Kingdon (2007) afirma que o feedback pode influenciar a transformação de um fato em um problema, neste sentido, o feedback da política tributária realizado através da análise dos dados primários e da revisão bibliográfica de artigos acerca do sistema tributário evidenciam que o sistema tributário brasileiro é amplamente criticado por sua complexidade,

ineficiência e desigualdade na distribuição de sua carga tributária. Problemas como alta carga tributária, burocracia excessiva para o pagamento de impostos e cumprimento das obrigações fiscais e incentivos fiscais distorcidos são amplamente reconhecidos e também são os principais problemas enxergados pelos pesquisadores e acadêmicos. Organizações empresariais, economistas e a sociedade civil frequentemente apontam a necessidade de uma reforma abrangente (Kerstenetzky, 2018; Fraga Neto, 2019; Gobetti, 2019; Morgan et al., 2021; Nascimento, 2021; Lazzari, 2022; Carvalho, 2022; Cimini e Rocha, 2023; Silva, 2023). Distúrbios no sistema tributário geram problemas para a economia e a sociedade.

Figura 12: Fluxo dos Problemas



Crises e eventos-foco: Efeitos da crise econômica internacional do Subprime (2008 com efeitos a partir de 2010) gerando crise econômica nacional, crise política e social. Operação Lava-jato, Impeachment da Dilma, segunda década perdida (2011-2020).

Indicadores e *feedback* de ações: Baixo crescimento econômico, aumento do desemprego; o sistema tributário atual prejudica o crescimento e desenvolvimento do país; precisa-se de reformas amplas para responder às crises, reformas estruturais e macroeconômicas.

Observação: Os documentos analisados revelam uma preocupação em primeiro lugar com o crescimento econômico, dando ênfase ao problema da complexidade e suas consequências principalmente para o mercado e em segundo lugar para questão da regressividade. Enquanto a análise bibliográfica, indicou que do lado acadêmico a principal questão é a regressividade do sistema com um tudo.

Fonte: Elaboração própria

5.2.2 Fluxo das soluções - Viabilidade técnica, congruência de valores, antecipação das restrições:

Além dos temas e problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas de ação governamental é cuidadosamente avaliado pelas autoridades e por pessoas intimamente ligadas a elas. Na dinâmica de soluções descrita pelo modelo de múltiplos fluxos, algumas alternativas são consideradas com mais seriedade do que outras. Nesse contexto, o processo de definição das alternativas restringe o número de opções possíveis, concentrando-se naquelas que realmente são levadas em consideração.

Assim como a definição e o reconhecimento de um problema ajudam a torná-lo visível para o governo, as alternativas também precisam atender a certos parâmetros para permanecerem na lista de soluções que recebem mais atenção dos governantes. Os critérios são a viabilidade técnica, a congruência com valores dos membros da comunidade de especialistas na área, a antecipação de possíveis restrições, que podem ser de cunho orçamentário ou de aceitação e receptividade do público (sociedade) e dos políticos. Propostas ou alternativas que satisfaçam esses padrões têm maior chance de serem elencadas na gama de opções consideradas pelos tomadores de decisão.

a) Especificação das alternativas - A dinâmica das políticas públicas

Analisou-se as alternativas e soluções que foram propostas para reformar o sistema tributário no contexto reformista já detalhado no tópico anterior (Problemas), sendo assim, as alternativas que surgiram e tiveram andamento significativo de suas tramitações, nas duas casas legislativas, desde os Governos Dilma e as respectivas crises e circunstâncias detalhadas. As alternativas são geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas, que envolve a tramitação, com o andamento das propostas passando pelas Comissões Permanentes, Temporárias e Mistas, gerando relatórios, pareceres, emendas, requerimentos, participações de convidados (representantes de áreas envolvidas e especialistas da área da política pública que é o objeto). Sendo objeto de análise a tramitação das PECs 45 e 110 de 2019, PEC 7 de 2020.

A substituição da estrutura de tributação sobre o consumo no Brasil foi um tema central no debate nacional ao longo dos últimos 30 anos, com várias propostas discutidas, mas não aprovadas, no Congresso Nacional. Essas propostas, em geral, foram apresentadas pelos governos da época. Nos anos que antecederam a Emenda Constitucional 132 de 2023 (Reforma Tributária) o Congresso Nacional discutia de forma avançada três proposições: as PECs 45, de 2019, e 7, de 2020, na Câmara dos Deputados, e a PEC 110, de 2019, no Senado

Federal. Havia ainda a PEC 46, de 2022, de autoria do senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) que tramitou no Senado Federal, mas que apenas foi publicada em 22 de dezembro de 2022, pouco antes do recesso parlamentar, e que não teve andamento em 2023, mas foi apensada, junto com a PEC 110, de 2019 a PEC 45, de 2019 (Brasil, 2019a, 2019b, 2020).

As PECs 45 e 110, ambas de 2019, em suas versões mais recentes (fevereiro de 2023), propunha a unificação dos tributos sobre o consumo (IPI, Cofins, PIS, ICMS e ISS) em um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que seria cobrado em todas as etapas da cadeia produtiva, permitindo o aproveitamento dos créditos do imposto pago anteriormente. Além disso, previam a criação de um Imposto Seletivo (IS) federal para tributar bens e serviços com externalidades negativas. A PEC 45 propõe um IBS de abrangência nacional, enquanto a PEC 110 sugere um modelo dual, com uma versão federal (CBS) substituindo o PIS e a Cofins e uma versão estadual (IBS) substituindo o ICMS e o ISS, além do Imposto Seletivo (IS) que substituiria o IPI. Por sua vez, a PEC 7, de 2020, propõe a extinção praticamente total dos tributos federais, estaduais e municipais, para criar três impostos: sobre o consumo, a renda e a propriedade, cuja competência seria compartilhada entre União, estados e municípios. Neste modelo, o imposto sobre o consumo seria cobrado apenas na venda final ao consumidor (Máximo e Andrade, 2023)

A PEC 7, de 2020, de autoria do Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP), foi amplamente debatida na Câmara dos Deputados no ano de 2022⁵⁵ (ano em que a PEC 45/2019 não teve nenhum andamento), mas com o período eleitoral após o recesso parlamentar de julho e a eleição de Lula em outubro (derrotando o candidato à reeleição - Bolsonaro) e a mudança de governo em 2023, essa proposta perdeu forças e foi abandonada. Ganhando forças novamente a PEC 45, de 2019. (Brasil, 2020).

É possível notar, no andamento da PEC 7, de 2020 que, apesar do andamento expressivo durante o primeiro semestre de 2022 e da realização de seis audiências públicas com convidados relacionados e interessados na reforma tributária, a mesma não teve nenhuma tentativa de emenda em seu projeto original, demonstrando certo desinteresse dos deputados, uma vez que a PEC 45, de 2019 teve 221 tentativas de emendas ao projeto na Câmara dos Deputados e outras 837 no Senado Federal. Assim como a PEC 110, de 2019, que tramitou somente no Senado e lá teve 250 tentativas de emendas, antes de ser apensada a PEC 45 de 2019 no ano de 2023, quando esta foi remetida ao Senado Federal (Brasil, 2020).

⁵⁵ Tramitação da PEC nº 7 de 2020 na Câmara dos Deputados Federais. Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238473>

Em uma das audiências públicas, houve a participação do Economista e Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), Bernard Appy, que expressou segundo o relatório da Deputada Bia Kicis (PL/DF), relatora da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição 7, de 2020, os seguintes argumentos:

Apesar de elogiar a discussão sobre a reforma tributária, Bernard Appy mostrou-se cético em relação à PEC nº 7/2020. Em sua exposição levantou pontos de preocupação quanto ao pacto federativo. Em sua análise, grande parte dos municípios do País não teriam condições de arrecadar o mínimo para sua subsistência, fato agravado pela extinção dos fundos de participação.

Declarou, ainda, que, apesar de o imposto de venda a varejo parecer atrativo, o IVA é superior. De acordo com o economista, um imposto sobre o consumo só funciona com alíquotas baixas, caso contrário poderá acarretar intensa sonegação. Por fim, registrou sua preocupação com a complexidade que pode advir a partir da multiplicidade de legislações sobre os impostos sobre a renda e sobre o consumo nos termos propostos (Brasil, 2022).

O ex-Deputado Federal, Economista e Fundador da Destrava Brasil, Luiz Carlos Haully, também defendeu o modelo IVA, constante nas PECs 45 e 110 de 2019 e não contemplado na PEC 7, de 2020:

Haully, em sua exposição, defendeu a adoção de três bases tributárias clássicas universais numa proposta de reforma tributária. O consumo, com um IVA único para bens e serviços; a renda, com um só imposto de renda; e o patrimônio, tributando propriedades urbanas, rurais, veículos e a transmissão de imóveis. Em relação ao IVA, Haully afirmou que 178 países do mundo o adotam, e que o modelo é recomendado pela OCDE.

Além disso, defendeu a remoção de seis causas raízes do que ele considera um dos piores sistemas tributários do mundo. São elas: os impostos declaratórios, o recolhimento por iniciativa do contribuinte, transações bancárias sem suporte contábil, a alta carga tributária no consumo e a autonomia legislativa dos entes federais, restrita a uma alíquota específica e os impostos cumulativos. Em sua análise, os efeitos indesejáveis do sistema tributário atual são a sonegação, a inadimplência e a renúncia fiscal (Brasil, 2022).

Além de o modelo IVA para tributação sobre o consumo, citado como melhor alternativa por dezenas de analistas e especialistas da área e recomendado por órgãos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, na PEC 45, de 2019 havia uma predileção dos entusiastas acerca da questão do pacto federativo. Desde os primeiros pareceres ainda em 2019, início de sua tramitação, ainda na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator, Deputado João Roma (PL/BA), ressaltou:

(...)adicionalmente, o federalismo cooperativo assegurado pela Constituição Federal pode, inclusive, ser aprimorado com a Proposta de Emenda Constitucional em tela, na medida em que o modelo proposto possibilitará que os repasses de receita efetuados entre os entes federativos, previstos constitucionalmente e relacionados aos impostos a serem substituídos, sejam automáticos no IBS, evitando a ocorrência de retenções e atrasos nos repasses, como infelizmente tem ocorrido em alguns Estados no período recente. Neste contexto, a proposta efetivamente aumenta a independência financeira dos entes. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS Maio de 2019 - ANO LXXIV Nº 84, SEXTA-FEIRA, 24 DE MAIO DE 2019, página 440).

É possível perceber que a congruência de valores dos membros da comunidade de especialistas na área aponta incontestavelmente para a adoção do modelo IVA, o que favorece

as PECs 110, e 45 de 2019. Mas de forma contraditória, um dos convidados da primeira audiência pública acerca da PEC 7 de 2020, o Economista-Consultor Antonio Martinho Arantes Lício, segundo expresso no relatório Deputada Bia Kicis (PL/DF), destacou:

Em sua análise, o maior problema do atual sistema tributário brasileiro são os impostos sobre a produção, os impostos cumulativos, e em especial o IVA (Imposto sobre o Valor Agregado). Desta forma, apoiou a proposta de criação de um imposto único a ser aplicado apenas no último elo da cadeia produtiva, o qual chamou de Imposto sobre Bens e Serviços Finais (IBSF) (Brasil, 2022).

Segundo esse relato, a análise é feita sobre o sistema tributário brasileiro e não o sistema de outros países, pois logo no início cita-se “o maior problema do atual sistema tributário brasileiro são”, dessa forma, foi um tanto quanto contraditório afirmar ser o IVA “em especial” um dos maiores problemas do sistema tributário brasileiro, uma vez que o Brasil nunca adotou este modelo. A PEC 7, de 2020, embora tenha sido aprovada pela sua respectiva Comissão Especial, contou com apenas seis audiências públicas, enquanto a PEC 45, de 2019 teve mais de cinquenta audiências públicas e seminários públicos, mas além das poucas audiências públicas e nenhum seminário, dos 17 convidados que compareceram e opinaram sobre a PEC 7, de 2020, 14 citaram pontos negativos quanto ao pacto federativo, a falta de período transitório adequado, a queda de arrecadação para alguns municípios que os tornaria insustentável e a falta de cálculos e estimativas de arrecadação a manutenção das receitas dos entes.

Pode-se dizer, que até o momento de sua tramitação, a PEC 7, de 2020 carecia de dados que comprovem sua viabilidade técnica. Como já mencionado ela não atingia uma congruência mínima de valores entre os membros da comunidade de especialistas da área e por falta de exposição de cálculos e visibilidade midiática, além da conjuntura já mencionada no início deste tópico, a PEC 7, de 2020 não ganhou aceitabilidade da sociedade, que nem teve conhecimento de sua existência e nem receptividade dos políticos, pois estes nem fizeram questão de propor emendas e debater seus dispositivos normativos de forma concreta. A viabilidade orçamentária nem foi debatida, apenas citada como um problema pelos convidados das audiências públicas e na comunidade da política (policy community), os desenhos que não têm viabilidade são eliminados de acordo com Kingdon (2003).

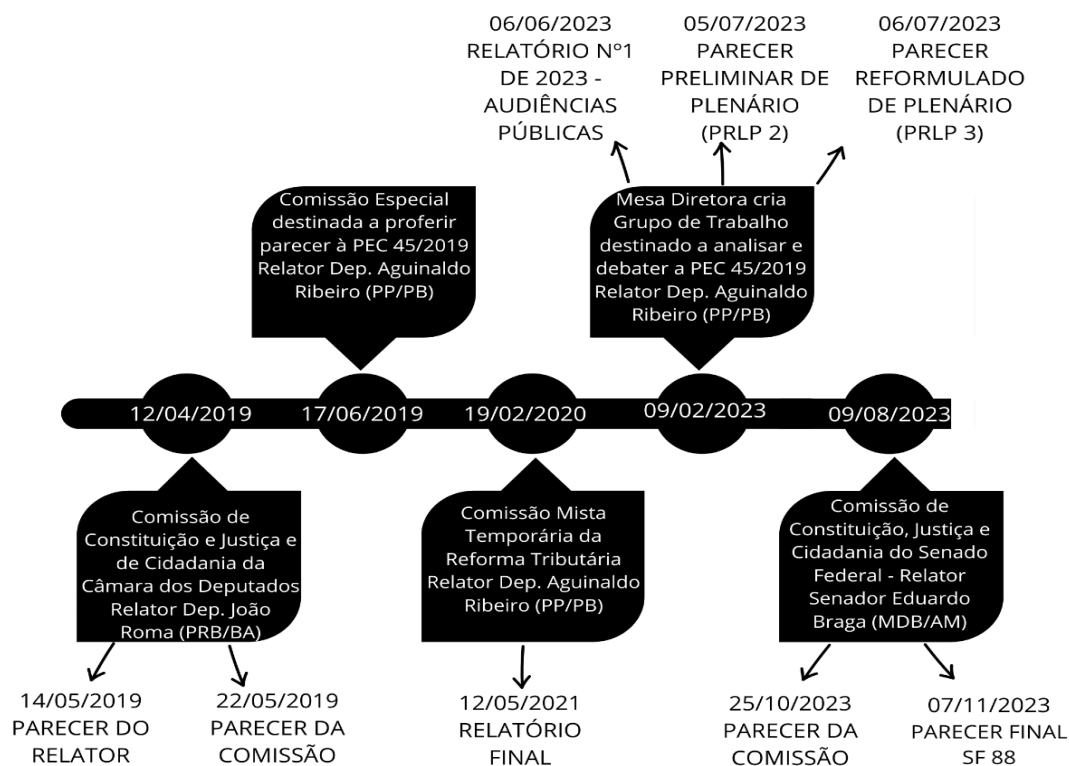
Diversas propostas e soluções para os problemas identificados no sistema tributário foram avançando ao longo dos anos. Além da PEC 7, de 2020, cujo descarte como alternativa viável já foi relatado e a PEC 110, de 2019, preterida em detrimento da aprovada PEC 45, de 2019, e que será abordada mais adiante. Existiram várias outras tentativas de reformar o sistema tributário ao longo dos anos após a Constituição Federal de 1988, como as já citadas PEC 175, de 1995 no Governo Fernando Henrique Cardoso e as PECs 41, de 2003 e 233, de

2008 no Governo Lula. Sobre estas alternativas que precedem de longa data a reforma tributária promovida pela EC 132, de 2023, elas serão abordadas no fluxo político (*Political Stream*), por serem elementos de desdobramentos da esfera política de acordo com a Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984).

A Emenda Constitucional 132 emergiu de um longo processo de análise e consenso entre diversos atores, incluindo economistas, instituições acadêmicas, representantes do setor privado e juristas, portanto esta proposta foi articulada por uma coalizão de atores que trabalharam em estreita colaboração com membros do legislativo e grupos de interesse do setor privado. Eles apresentaram uma solução que buscava simplificar o sistema tributário, reduzir distorções econômicas e promover equidade. O consenso estabelecia o modelo IVA como melhor alternativa e adequação do Brasil às práticas internacionais. Neste sentido, buscou-se esclarecer sinteticamente o que é o IVA, como surgiu, suas características e como será o IVA no Brasil.

Na dinâmica política que levou à aprovação da PEC 45, de 2019, transformada em EC 132, de 2023, é possível estabelecer alguns passos (Figura 13) de todo o processo da reforma tributária, estabelecendo os grupos de trabalho e comissões que analisaram a PEC 45, de 2019 e outras propostas de emenda constitucional relativas ao tema.

Figura 13: Dinâmica das políticas - Comissões e Grupo de Trabalho da Reforma Tributária e CCJC da Câmara e do Senado.



Fonte: Elaboração própria a partir da tramitação da PEC 45, de 2019 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional.

Durante a tramitação da PEC 45, de 2019, houve a passagem da proposta de reforma tributária pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e Senado, além da Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados, a Comissão Mista criada em conjunto pelo Presidente das duas Casas Legislativas e o Grupo de Trabalho, responsável pela análise da PEC 45, de 2019, quando em 2023, voltou a agenda de governo, após a eleição de Lula. A atuação das Comissões e do Grupo de Trabalho foram essenciais para o aprofundamento das discussões, com a realização de dezenas de audiências públicas, seminários e exposição de trabalhos técnicos acerca da viabilidade técnica e econômica do projeto e dos resultados esperados em decorrência das mudanças pretendidas.

b) Especificação das alternativas - O envolvimento dos participantes “invisíveis”, especialistas

As ideias, para Kingdon (2003), são importantes na construção da solução. Mas quem as constrói e as dissemina são os atores. Nesse processo, o autor destaca o papel deles, principalmente, por meio da comunidade política (*policy community*) e dos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*). Conforme Sabatier & Jekins-Smith (1993), as ideias são combinações de interesses e crenças (valores) e as coalizões são arranjos de atores em torno dessas ideias. Mas Kingdon reforça que valores comunitários e interesses dos empreendedores são fatores decisivos na definição da solução.

Os estudos acerca da viabilidade técnica e econômica foram realizados principalmente pela Consultoria Legislativa (Estudos Legislativos), além das notas técnicas elaboradas pela equipe do CCIFF, e logo após a aprovação da reforma, por meio do programa de assessoramento técnico para a implementação da reforma tributária sobre o consumo, nos termos da Portaria do MF (Ministério da Fazenda) nº 34, de 11 de janeiro de 2024:

Institui o Programa de Assessoramento Técnico à Implementação da Reforma da Tributação sobre o Consumo - PAT-RTC, composto pela Comissão de Sistematização, pelo Grupo de Análise Jurídica e por Grupos Técnicos, com vistas a subsidiar a elaboração dos anteprojetos de lei decorrentes da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023⁵⁶.

No âmbito da consultoria legislativa, os denominados atores invisíveis, servidores de carreira, técnico e analistas elaboraram alguns documentos técnicos para subsidiar a necessidade de informações sobre as propostas de reforma tributária no Congresso no início do ano de 2023, quando a PEC 45, de 2019 voltou à cena política com a mudança de governo. O documento trouxe informações das últimas PECs ligadas ao tema, das razões que levam ao debate do sistema tributário com a exposição de dezoito pontos problemáticos. O documento

⁵⁶ Para ver mais sobre a Portaria 34 do Ministério da Fazenda: Fonte: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mf-n-34-de-11-de-janeiro-de-2024-537036123>

também faz a comparação dos substitutivos elaborados na Comissão Mista acerca da PEC 110, de 2019 e da PEC 45, de 2019 e por fim traz estudos com impactos econômicos estimados. Este documento técnico deu base ao início dos andamentos da proposta de reforma tributária em 2023, após a mesma ter ficado “na geladeira” em 2022, último ano do governo Bolsonaro.

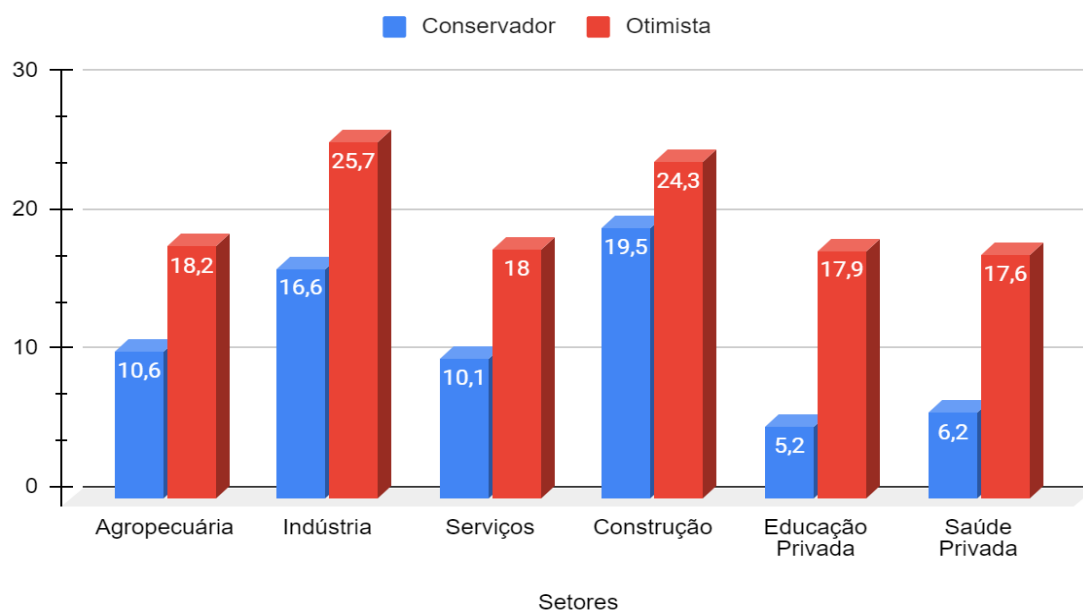
Algumas Notas Técnicas emitidas pela CCiF⁵⁷ subsidiaram as discussões da PEC 45, 2019 desde o início da tramitação. A Comissão Mista da Reforma Tributária, criada em 19 de fevereiro de 2020, concentrou a maior parte de solicitações de estudos técnicos de viabilidade e impactos econômicos durante o seu funcionamento entre fevereiro de 2020 e maio de 2021.

Os estudos técnicos e análises presentes nas propostas contribuíram para a aceitabilidade da proposta por parte dos representantes dos entes federados (senadores e presidentes de associações e confederações de municípios e estados), bem como dos representantes de diversos setores da economia (confederação e federações industriais, do agronegócio e outros).

A reforma tributária atual tem seus esforços reconhecidos na atitude da Câmara dos Deputados Federais, que ativamente começou a discutir mudanças, ainda no ano de 2015, após alguns anos sem envio de propostas e empenho por parte do Poder Executivo, mas tem seu mérito reconhecido também com a mudança de governo em 2023 que estabeleceu como meta a aprovação da reforma tributária. Sendo assim, estudos técnicos e de viabilidade começaram a ser realizados e solicitados também no Ministério da Fazenda, pertencente ao Poder Executivo.

De acordo com estudos do Ministério da Fazenda, baseados nos estudos de Domingues e Cardoso (2012) e Borges (2019), a reforma tributária tem o potencial de impulsionar um crescimento adicional do PIB superior a 12% ao longo de 15 anos. Atualmente, isso se traduziria em um acréscimo de R\$1,2 trilhão no PIB de 2022, trazendo benefícios para todos os setores da economia. O estudo dimensionou o crescimento de alguns setores com percentuais conservadores e otimistas (Figura 14).

⁵⁷ Para ver Notas Técnicas da CCiF: Fonte: <https://ccif.com.br/notas-tecnicas/>

Figura 14: Impacto da reforma tributária sobre o PIB setorial

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Fazenda - Baseado no estudo de Domingues e Cardoso (2012), com referência a Borges (2019). Impacto nos setores ao longo de 15 anos, com cenários conservador e otimista.

Os estudos técnicos também apontaram problemas singulares do sistema tributário brasileiro que a reforma solucionará. De acordo com os estudos técnicos a tributação brasileira anterior possui uma característica peculiar onde as alíquotas de alguns tributos são aplicadas "por dentro". Isso significava que a alíquota efetiva, o valor real pago pelo contribuinte, era maior do que a alíquota nominal, pois o imposto incidia sobre sua própria base de cálculo. Com a Reforma, houve uma maior transparência para o consumidor nesse processo: agora as alíquotas são calculadas "por fora". Isso significa que o valor da alíquota informada corresponde exatamente ao valor cobrado do contribuinte, eliminando qualquer forma de imposto "escondido".

O estudo indicava que para uma alíquota de 17% de ICMS, o contribuinte na verdade pagava de 20,48% devido a cobrança "por dentro" e com a reforma a alíquota efetiva será exatamente 17%, pois o imposto não incidirá mais sobre a sua própria base de cálculo (Figura X). Esta diferença representa 2,89%, considerável, se pensar sobre o consumo mensal de uma família e considerando o baixo poder aquisitivo da população brasileira.

Os estudos técnicos apresentados indicam que haverá uma diminuição das disparidades sociais através de uma tributação equitativa, favorecendo os segmentos menos favorecidos da sociedade e que a reforma tem o potencial de gerar um crescimento significativo do PIB nacional em diversos setores. Nos pareceres dos relatores também se encontra embasamento para as alternativas propostas como solução para problemas. No Parecer da Comissão Especial destinada a proferir Parecer à PEC 45, de 2019 na Câmara dos

Deputados, o relator Aguinaldo Ribeiro argumenta a proposta de cashback (devolução dos impostos a famílias de baixa renda), destacando a viabilidade técnica da solução, pois os cadastros e processos relacionados a pessoas de baixa renda foram aperfeiçoados durante a pandemia de Covid-19.

Citando estudos do Ministério da Economia, IPEA e da doutrina especializada (de la Feria, 2015⁵⁸), sobre a experiência internacional (influência internacional), nota-se que a política de desoneração de alguns produtos não é tão eficaz quanto a destinação direta de recursos às finalidades almejadas, pois os benefícios fiscais para alguns produtos não são necessariamente transferidos para o consumidor final e a redução da tributação beneficia quem tem maior poder aquisitivo e pode consumir mais. Concluindo que a uniformização de alíquotas do IBS e CBS conjugado com o sistema de cashback seria mais eficiente para combater a regressividade dos impostos sobre consumo.

c) O modelo de Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) - Viável, aceito pela comunidade de especialistas e antecipou as restrições (custos e receptividade)

O IVA é um imposto não cumulativo que incide apenas sobre o valor agregado em cada etapa da produção ou importação de bens e serviços até o consumidor final, excluindo os valores pagos nas etapas anteriores. O primeiro país a introduzir o IVA foi a França em 1954. Em 1957, o Tratado de Roma estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia (CCE) com o objetivo de criar um Mercado Comum e promover a harmonia fiscal entre os países membros. Em 1962, o Relatório Neumark identificou disparidades fiscais que prejudicavam a integração e recomendou a adoção do IVA para assegurar neutralidade concorrencial e transparência fiscal. A primeira Diretiva estabeleceu o prazo até 1º de janeiro de 1970 para a adoção do IVA pelos Estados-Membros, enquanto a segunda Diretiva definiu seus princípios fundamentais. Devido a alguns países não cumprirem o prazo, foram criadas três Diretivas adicionais para estender a implementação. A adoção completa do IVA foi concluída em 1973. O IVA é hoje aplicado em mais de 170 países. Na União Europeia, onde foi adotado, alcançou com sucesso a harmonização da legislação tributária sobre consumo (Balthazar, 2008; Geraldelli et al., 2014).

O IVA (Imposto sobre Valor Agregado) no Brasil, que substituirá cinco impostos atuais (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins), será dividido em três componentes na Reforma Tributária.

⁵⁸ Para ver o estudo “*Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe*” by de la Feria, Rita: <https://eprints.whiterose.ac.uk/135598/1/RdelaFeria-VATRates-Intertax-Nov2014-Final.pdf>

- **Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS):** Substituirá PIS, Cofins, sendo administrada pela União, com implementação prevista para 2026 e adoção generalizada em 2027.
- **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS):** Substituirá ICMS e ISS, administrados por Estados e municípios, com entrada gradual de 2026 a 2032.
- **Imposto Seletivo (IS) ou “imposto do pecado”:** Substituirá o IPI, administrado pela União, busca desestimular o consumo de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente, como bebidas alcoólicas, cigarros e agrotóxicos, promovendo hábitos mais saudáveis e sustentáveis, além de arrecadar fiscalmente (Brasil, 2019).

Promulgado no final de 2023, o IVA terá uma alíquota média prevista de 26,5%, uma das mais altas do mundo, para manter o nível atual de arrecadação, podendo ainda variar entre 25,7% e 27,3%, dependendo das alíquotas diferenciadas por setor. Quanto mais setores tiverem alíquotas reduzidas, maior será a alíquota de referência, e o valor depende também do que vai acontecer com a sonegação, Bernard Appy acredita que ela vai cair. Vale ressaltar que a tributação sobre o consumo cairá em relação aos 34,4% cobrados atualmente. Globalmente, mais de 170 países adotam o IVA, com uma média de 21% na União Europeia e 19% na OCDE. O Japão aplica uma taxa de 10%, enquanto a Hungria possui uma das maiores, de 27% (Brasil, 2019; Mello, 2024).

A legislação futura definirá as alíquotas do Imposto Seletivo, cujas regras ainda estão pendentes. Regulamentos recentes estabelecem alíquotas diferenciadas para 15 itens essenciais, como manteiga e leite, e isenção total para três itens: produtos hortícolas, frutas e ovos. No total, 18 alimentos destinados ao consumo humano estarão isentos de impostos (Brasil, 2019; Mello, 2024).

O IVA promoverá a uniformização legislativa, aplicando normas abrangentes em todo o país e garantindo que o imposto incida apenas sobre o consumo final, sem integrar sua própria base de cálculo, pois ele será calculado com base no valor adicionado em cada etapa da cadeia produtiva, promovendo maior transparência e evitando a tributação em cascata. A reforma busca reorganizar o sistema tributário para equilibrar a carga tributária entre setores, simplificar o sistema, facilitar a fiscalização, reduzir litígios fiscais e garantir uma base justa para políticas públicas e reduzir a burocracia. Terá uma base ampla, será cobrado no destino e garantirá não cumulatividade plena e desonerará exportações e investimentos (Brasil, 2019; Vera, 2023; Mello, 2024).

Na abordagem em etapas do IVA, cada fase da cadeia produtiva é tributada com base no valor agregado. Por exemplo, se um consumidor compra um livro por R\$100,00 e a taxa

de IVA é 25%, o imposto total sobre o produto será R\$25,00. O cálculo é simples, subtrai-se o valor de venda do valor de compra de cada etapa da produção, assim tem-se o valor agregado em cada uma das etapas que deve ser multiplicado por 25% e somado, resultando no valor final do IVA. O valor agregado inicial é sempre o valor total do produto.

A introdução do IVA no Brasil deve impactar significativamente as empresas de várias maneiras. Espera-se uma redução nos gastos e no tempo dedicado à conformidade fiscal, que atualmente consome 1.500 horas anuais por empresa (equivalente a 61 dias), colocando o Brasil entre os piores no ranking de facilidade para negócios do Banco Mundial (Brasil, 2019; Mello, 2024).

Além disso, o imposto único proporcionará previsibilidade no cálculo do tributo, o que deve melhorar a produtividade das empresas, tornando-as mais competitivas e impulsionando o consumo e o emprego no país. Esses efeitos gerariam um impacto macroeconômico positivo, abrangendo tanto a eficiência empresarial quanto o crescimento econômico geral (Brasil, 2019; Mello, 2024).

O IVA será plenamente implementado em 2033, após um período de transição de 2026 a 2033, durante o qual diversos impostos coexistirão. Esse intervalo permitirá a elaboração de leis complementares essenciais para definir detalhes operacionais e procedimentos, garantindo uma transição suave e organizada. O objetivo é mitigar impactos adversos e permitir uma adaptação gradual ao novo sistema tributário (Brasil, 2019; Vera, 2023; Mello, 2024).

De acordo com Kingdon (2003) as soluções são geradas nas comunidades (*policy communities*) e difundidas e espalhadas (*bandwagon*) no processo de amaciamento (*soften up*). As soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de política têm maiores chances de chegar à agenda (Kingdon, 2003; Brasil, 2019). Neste sentido, o modelo IVA de tributação sobre o consumo tem a sua adoção debatida há vários anos, e incentivada, com as devidas ressalvas⁵⁹, por diversas instituições, organizações nacionais e internacionais e outros atores da sociedade civil (OCDE, Banco Mundial, CCiF, CNI, Fiesp, FGV e outros). Tendo em vista a aceitação do modelo IVA pela comunidade de especialistas da área tributária as principais alternativas consideradas eram as respectivas:

- Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45/2019: Apresentada pelo deputado Baleia Rossi (MDB-SP), propunha a substituição de diversos tributos por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

⁵⁹ Para ver ponderações sobre o modelo IVA, veja na FGV: O IVA é a solução para todos os nossos problemas? Fonte: <https://portal.fgv.br/artigos/iva-e-solucao-todos-nossos-problemas>

- PEC 110/2019: Apresentada pelo Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), na época (2019) era Presidente do Senado, e outros 66 senadores, esta proposta visava simplificar o sistema tributário através da criação de um único imposto sobre valor adicionado (IVA).

A disseminação das diferentes alternativas e sua aceitação pela comunidade científica — também conhecida como aceitação da comunidade de especialistas — refletem a forma como essas alternativas foram promovidas e apoiadas pelos atores políticos. Em outras palavras, a forma como as principais ideias foram valorizadas e integradas no debate político pode ser compreendida através da propagação das propostas e do grau de alinhamento com os valores e interesses dos especialistas da área. O impacto e a aceitação das alternativas no meio político muitas vezes dependem de como essas ideias são apresentadas e defendidas, e de como elas ressoam com os objetivos e valores predominantes entre os formuladores de políticas e os grupos de interesse.

Ambas as propostas foram amplamente debatidas em comissões e audiências públicas, obtendo significativa atenção midiática e suporte de diversas entidades, como é possível observar nos pareceres e nas tramitações das respectivas PECs. A escolha entre uma e outra se deu principalmente por influência dos atores empreendedores da política (*policy entrepreneurs*), pelo grau de maturidade na discussão de cada uma das propostas, advindo do protagonismo da Câmara dos Deputados, que já havia criado desde 2015 uma “Comissão Especial destinada a analisar, estudar e formular proposições relacionadas à Reforma Tributária cujo relator, Deputado Luiz Carlos Hauly, apresentou minuta⁶⁰ de uma PEC, advinda destes estudos, em 2017 (Brasil, 2019, 2019b, 2022).

A influência de atores será revelada mais adiante, aqui, ainda vale ressaltar que além do protagonismo da Câmara dos Deputados, onde iniciou a tramitação da PEC 45, de 2019 (enquanto a PEC 110, de 2019 iniciou no Senado), houveram adequações a PEC 45, de 2019 para que a mesma já chegasse ao Senado, mais apta a aprovação sem grandes ajustes estruturais, ou seja, se tornasse uma alternativa capaz de superar as restrições. Neste sentido, o pacto federativo nacional exigiu adaptações do IVA para que tivesse receptividade dos políticos, principalmente dos atores políticos relacionados aos Municípios e Estados, que poderiam perder sua autonomia, sendo assim, considerado os Prefeitos e Governadores e membros do Legislativo dos Estados e Municípios, e também os Senadores, representantes

⁶⁰ Minuta de PEC feita por Comissão Especial criada para analisar, estudar e formular proposições relacionadas à Reforma Tributária Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/propostas-apresentadas-pelo-relator-em-22-08.17>

dos Estados no Congresso. A Câmara dos Deputados, antes de remeter a PEC 45, de 2019 ao Senado, a remodelou de modo a transformar o sistema IVA simples em um sistema IVA dual (IBS+CBS). O que adequou a solução a demandas de manutenção da autonomia dos entes e deixou a PEC 45, de 2019 mais semelhante a PEC 110, de 2019 (Vera, 2023).

Além do IVA dual, outras modificações foram introduzidas para deixar a PEC 45/2019 mais receptiva pelos tomadores de decisão que querem vantagens para os entes federados que representam, assim foi incluído a formação de um Fundo de Desenvolvimento Regional que também é um dos itens da reforma tributária que contribuiu para sua aceitabilidade. Com o objetivo é reduzir as desigualdades regionais, ele será bancado por um percentual das receitas adquiridas com os tributos exclusivos da União, o Imposto Seletivo (IS), que vai incidir sobre produtos como álcool e cigarro, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que vai substituir PIS, Cofins (Brasil, 2019).

A definição da PEC 45/2019 envolveu, portanto, adequações que a tornassem mais receptiva a atores representantes dos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios). A análise da PEC 45/2019, seu Inteiro Teor, e pareceres emitidos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara e Senado), da Comissão Especial criada para apreciar a PEC 45/2019 (Câmara e Senado), da Comissão Mista das duas Casas e do Grupo de Trabalho criado na Câmara dos Deputados destacou as seguintes soluções:

- Adotar o sistema igual ao adotado na maioria dos países em que o tributo no consumo se realiza através de um único imposto não-cumulativo sobre o valor adicionado em cada etapa (IVA). No desenho do IVA o imposto passará a ser cobrado no destino e o montante de imposto pago pelo consumidor corresponde ao recolhido pelas empresas ao longo da cadeia, gerando transparência.
- A solução também envolvia aspectos ligados a viabilidade técnica, econômica e política, pois havia várias questões federativas envolvidas na mudança. Como a forma federativa do Estado é uma cláusula pétrea da Constituição, a autonomia na gestão dos impostos que eram próprios dos municípios (ISSQN) e dos estados (ICMS) teve que ser repactuada respeitando a preservação da autonomia dos entes federativos através da possibilidade de fixação das alíquotas e da atuação coordenada na cobrança, fiscalização e arrecadação do imposto.
- Outra questão, ligada a viabilidade técnica, se referia a migração da tributação nas transações interestaduais e intermunicipais para o destino, isso afetaria a distribuição de receita entre Estados e Municípios, gerando resistência pelos entes que terão suas

receitas reduzidas.

- Outro aspecto levantado acerca da viabilidade econômica se referia a própria guerra fiscal, que embora seja ineficiente, é um recurso estratégico utilizado por empresas que definem suas sedes e fábricas e para os entes é um instrumento de desenvolvimento regional, sendo assim, será realizada uma transição para que as empresas possam se adaptar ao novo regime e não tenham seus investimentos atuais prejudicados e para que os entes federativos ajustem num horizonte de longo prazo aos efeitos da migração para um modelo de cobrança no destino.
- Existe portanto uma solução que consiste em um tempo para adaptação dos contribuintes e dos entes federados e uma solução para guerra fiscal propriamente dita e que se baseia no caráter nacional e na legislação uniforme, instituída por lei complementar e instituição de uma alíquota uniforme formada pela soma das alíquotas federal, estadual e municipal, para todos os bens e serviços (embora podendo variar entre Estados e Municípios) e a vedação a qualquer benefício fiscal no âmbito do imposto. A adoção de alíquota uniforme evita as questões de classificação (que tem como consequência o aumento do contencioso e do custo de conformidade tributária) e favorece a discussão democrática entre os consumidores/eleitores e o governo, pois torna absolutamente transparente o custo de financiamento das ações do poder público. Já a vedação a benefícios fiscais evita que setores busquem tratamento diferenciado no âmbito do IBS, o que leva a distorções competitivas e alocativas.
- É de consenso na literatura internacional que os IVAs de alíquota única são superiores aos de múltiplas alíquotas e de fato, nos últimos 25 anos a maior parte dos modelos IVAs são de alíquota única, no entanto, para atender melhor os anseios dos entes federativos e ter maior receptividade por parte de seus representantes, houve a preferência pela adoção do modelo de IVA dual (IBS+CBS).
- O modelo de tributação no destino também resolverá a questão das exportações e importações, primeiro porque o modelo não distorce o comércio exterior por ter a mesma tributação para o bem e serviço produzido no país e para os importados, e segundo porque o imposto cobrado no destino pertencerá ao país de destino, tributando o consumo e não a produção e deixando a produção nacional mais competitiva.
- Uma solução para o efeito regressivo da tributação sobre o consumo, tendo em vista a alíquota única, é que grande parte do imposto pago pelas famílias mais pobres seja devolvido através de mecanismos de transferência de renda via cruzamento de dados

onde os consumidores de bens e serviços com cadastro único dos programas sociais. O modelo é menos custoso e mais eficiente do ponto de vista distributivo que o modelo tradicional de desoneração da cesta básica de alimentos, no entanto, a regulamentação manteve a desoneração ou redução de alíquota de alguns itens, além da previsão do *cashback*.

- Haverá um comitê gestor nacional composto por representantes de todos os entes (caráter federativo) para apurar a arrecadação e distribuição das receitas entre os entes. Este comitê irá regulamentar o IBS e representar judicialmente e extrajudicialmente os entes em questões relativas ao imposto, refletindo em simplificação através da ação conjunta e interpretação uniforme dos regulamentos e gerando menos litígio e custos com litígios pelos entes. O comitê também colabora na viabilidade técnica.
- A fiscalização do IBS será feita de forma coordenada pelos fiscos das três esferas de governo, com base em critérios do comitê gestor (unicidade das ações - simplificação) e federalismo mantidos.

d) A reforma de outros tributos estaduais e municipais, para além da tributação sobre o consumo

A construção da reforma tributária sobre o consumo levou em consideração os demais impostos cuja competência e as receitas pertencem aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Além disso, atendeu a pleitos regionais e federativos como uma imposição dos representantes dos entes federativos para a aprovação. Na seara da reformulação destes outros impostos estaduais e municipais e dos pleitos federativos, a questão da regressividade e justiça social esteve mais implícita.

Neste sentido, a análise dos documentos revela que haverá um Fundo de Desenvolvimento Regional, financiado pela União, para compensar eventuais perdas dos Estados e do Distrito Federal. Esse fundo será usado para infraestrutura, fomento a atividades produtivas e promoção de ciência e inovação, aumentando de 8 bilhões de reais em 2029 para 60 bilhões em 2043, corrigidos pelo IPCA. Empresas com benefícios terão acesso a um fundo específico, que começará com 8 bilhões de reais em 2025, chegando a 32 bilhões em 2029, e diminuirá até retornar a 8 bilhões em 2032. O valor referente a este fundo teve um reajuste durante a tramitação no Senado Federal, onde estão os representantes dos estados a nível federal.

A Emenda introduziu aperfeiçoamentos graduais em tributos como o ITCMD, que será progressivo, o IPVA, que agora inclui aeronaves e embarcações, e o IPTU, que poderá ter sua

base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo. Além disso, os princípios de simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e proteção ambiental foram incorporados às normas jurídicas de Direito Tributário no Brasil. No caso do ITCMD, a progressividade foi constitucionalizada, e agora é obrigatória, mas o governo não enviou até o momento (julho de 2023), nenhuma regulamentação acerca de alíquotas. O Senado Federal pode majorar as alíquotas existentes que são limitadas a 8% conforme resolução número 9, de 1992. Sobre o IPVA, questões ambientais e acerca do valor do veículo automotor poderão influir na alíquota deste imposto, dando-lhe progressividade.

A reforma inclui a devolução individualizada dos valores do tributo para reduzir desigualdades de renda (*cashback*) e mantém a seletividade das alíquotas, com exceções para itens essenciais, como produtos da cesta básica, que terão alíquota reduzida ou isenção, conforme regulamentação futura. A análise das discussões deste pleito demonstrou que atores ligados à academia e auditores fiscais tinham preferência pelo modelo de *cashback*, enquanto membros da sociedade civil ligados ao agronegócio e sindicatos patronais preferiam a isenção dos impostos ou redução de alíquotas. A isenção ou redução de alíquotas deixa o produto mais barato para todos, independentemente de sua classe social e renda, a devolução do *cashback*, sem redução ou isenção de alíquotas torna os produtos mais caros, aumentando também a arrecadação e devolveria os novos impostos (IBS e CBS) apenas para os cadastrados em programas sociais. Serão adotadas as duas formas de alívio na tributação de alimentos, isenção ou redução (por força dos atores ligados ao setor produtivo/agronegócio), mais o *cashback*.

Figura 15: Fluxo das Soluções



Estudos de viabilidade técnica: O CCiF elaborou a alternativa e participou dando suporte com estudos técnicos relativos às mudanças. Estudos técnicos e comparativos da Consultoria Legislativa (servidores legislativos de carreira) subsidiaram os debates no Congresso. Foi criado, para fase de regulamentação, o Programa de Assessoramento Técnico à Implementação da Reforma sobre o Consumo (PAT-RTC)

Antecipação de restrições - custos: Os estudos anteciparam as restrições acerca dos custos, evidenciando a economicidade do novo modelo e que as tecnologias atuais permitiriam a cobrança no destino.

Antecipação de restrições - receptividade pública e política: Na dinâmica política, a solução foi reestruturada de modo a antecipar as questões que poderiam prejudicar o andamento e a aprovação, através da paridade no Comitê Gestor e a transição de 50 anos (até 2078) para adaptação dos entes federados, garantindo até lá a manutenção das receitas.

Congruência de valores - Aceitação da comunidade de especialistas: O modelo IVA foi aceito pela academia que já tinha consenso formado e integrado com diretrizes da OCDE para o IVA, e estudos do CCiF, FGV, IPEA, Insper e de auditores fiscais. O modelo IVA simples era preferido pelos especialistas que o modelo dual (IBS+CBS), mas a antecipação de restrições atendendo a demandas federativas levou a escolha do IVA dual.

Observação: Assim como na dinâmica dos problemas a questão principal era o crescimento econômico, na dinâmica das alternativas, as principais pautas foram isenções e redução fiscal setoriais, destacando o agronegócio, transporte terrestre e serviços essenciais, além da indústria petrolífera e química. O setor de serviço passará a ser mais tributado, mas com redução de alíquota para serviços de saúde, educação e advocacia privada, que teve grande influência nas discussões e conseguiu ficar dentro de um regime diferenciado. Soluções para regressividade ficaram em segundo plano e foram trazidas para base principiológica do novo sistema.

Fonte: Elaboração própria.

5.2.3 Fluxo político - A atmosfera política, a mudança de governo e as forças políticas organizadas:

A atmosfera política ou humor nacional que permanece favorável a grandes reformas, a recente mudança de governo com a eleição de um Chefe de Executivo mais aberto ao diálogo, trazendo uma maior capacidade negociações para formação de alianças e superação de uma configuração de Congresso mais desfavorável que em governos anteriores e as forças políticas organizadas viabilizam entender a dinâmica política verificada no contexto formulação da reforma tributária promovida pela PEC 45 de 2019 e sua chegada a agenda de governo. Para fundamentar a compreensão desse fluxo, é crucial combinar dados bibliográficos de textos científicos com dados empíricos extraídos do *corpus* formado pelos dados primários que iluminam esta categoria e suas subcategorias estabelecidas com base no modelo de Kingdon (1984).

a) A atmosfera política que precede a chegada da PEC 45 de 2019 no Congresso

O "humor nacional" ou "national mood" representa o estado de espírito coletivo da população em um dado momento. Esse humor nacional pode criar um ambiente favorável para que certas políticas ganhem destaque e sejam priorizadas na agenda política. Os acontecimentos e fatos históricos narrados neste tópico revelam a constituição do humor nacional e das mudanças na atmosfera política nacional.

Após dez anos de ganhos sociais, ganho real no salário mínimo, aumento da renda média e significativa redução da pobreza (2002 até 2012)⁶¹, os anos seguintes deram início ao que seria considerado uma década perdida, economicamente e socialmente falando (Trovão e Dedecca, 2024). A atmosfera política vivida dos meados para final da década de 2010 (e que adentrou na década seguinte permanecendo até o momento), inseriu uma necessidade de mudança e reformas estruturais e macroeconômicas, fruto do humor nacional, com as várias manifestações já destacadas, crise econômica, social e política que ocorreram com a chegada dos efeitos da crise conhecida como a crise financeira do capitalismo, marcada historicamente com a falência do banco Lehman Brothers, fundado em 1850, que ocorreu em 15 de setembro de 2008. Esse dia ficou conhecido como a "Segunda-Feira Negra" e seus efeitos alcançaram o Brasil somente no início dos anos 2010.

⁶¹ Para ver a valorização real do salário mínimo a partir de 2002 até 2023: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif508-26-31.pdf>

As três crises (econômica, política e social) se alimentavam uma da outra e se agravaram com a operação lava-jato e as várias prisões e denúncias de corrupção. Todo este cenário inflamava as crises exigindo respostas, que o governo Dilma não conseguiu dar.

Com a situação cada vez pior e alimentada por vários *feedbacks*, o impeachment e a mudança de governo foi o comburente que acelerou a onda de reformas que iniciaram nos meados dos anos 2010 e seguem até os dias atuais. Este ápice do humor nacional e atmosfera política ainda seriam alimentados (positivamente ou negativamente) por outros eventos ocorridos, como os já citados, escândalos do governo Temer, a mudança de governo com a eleição do Bolsonaro em 2018 em meio a pandemia de Covid-19. Sendo a mudança de governo o único evento que colaborou na agenda reformista, enquanto os demais dificultaram seu andamento, além da recente mudança de governo, com a eleição do Presidente Lula, que será abordada no próximo tópico.

A sociedade brasileira estava esgotada com as crises, com os casos de corrupção, e demais fatos ocorridos, estava aberta a grandes mudanças e reformas. E a pressão internacional de organizações que emitem relatórios estatísticos, como a OCDE e o Banco Mundial influenciou diretamente a classe política, bem como os atores invisíveis na construção de alternativas.

As alternativas precisaram ser aprimoradas para atender as concepções do pacto federativo brasileiro e não encontrar forte resistência de entes que poderiam perder grande parte de suas receitas e dos setores econômicos e produtivos que não queriam perder suas vantagens competitivas (costume em lidar com a burocracia tributária) e queriam privilégios na estruturação do novo modelo. O aprimoramento consistiu em amarrações normativas que garantissem a arrecadação habitual de cada ente somada a um longo período de transição e outros mecanismos que exigiram no fluxo político, muito diálogo com os entes (seus representantes) e a realização de dezenas de audiências e seminários públicos, não só na Câmara Federal e no Senado, mas também nos estados e municípios e suas confederações, de modo que atores invisíveis convenciam da excelência da alternativa, enquanto atores visíveis negociavam cargos e emendas a troco de apoio e alianças.

O humor nacional e a atmosfera política nacional influenciaram na formulação da reforma tributária desde 2015 com o protagonismo da Câmara, diante da inércia do governo Dilma, bem como no contexto que possibilitou a abertura da agenda para amplas reformas nas quais a reforma tributária se inseriu aproveitando do contexto já existente somado a nova mudança de governo em 2023.

b) A mudança de governo com a troca de um presidente de direita, liberal e conservador, por um presidente de esquerda, social e progressista

No entendimento de Bobbio, embora os dois lados realizem reformas, uma diferença seria que a esquerda busca promover a justiça social enquanto a direita trabalha pela liberdade individual. Em seu livro "Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política", Norberto Bobbio diz que a esquerda defende a igualdade, a distribuição de renda mais igual e uma maior justiça social. Sendo papel do Estado atuar para a redução das injustiças. As eleições de 2022, representam uma nova mudança de governo com a eleição para presidente de um candidato de esquerda que tende a promoção de um Estado social (bem-estar social), depois de cerca de sete anos de governos de direita (ou extrema direita) que seguiam ideais liberais.

Um novo governo, com um Presidente que já governou o país durante oito anos, mas agora com um Congresso diferente, pouco renovado nas eleições (apenas 39% de renovação)⁶² e com uma base de apoio menor que nos governos Lula de 2003 a 2011. Exigindo, conforme Kingdon (2003) um maior esforço para formação de consenso, fazendo com que a dinâmica política utilize os meios necessários para sucesso nas negociações, através de emendas parlamentares em troca de apoio para criar alianças, cedendo cargos no alto escalão do governo para líderes de bancadas necessárias a aprovação de suas políticas (Tabela 1) (Bobbio, 1995; Kingdon, 2007; Mazui e Gomes, 2023).

No ano de 2023, ano de aprovação da reforma tributária, o Congresso bateu recorde em valor de emendas parlamentares, chegando a 53 bilhões de reais, e o governo criou ministérios para acomodar o Centrão, ampliando de 9 para 11 o número de partidos com representantes no primeiro escalão (PP e Republicanos conseguiram os dois Ministérios), para garantir a aprovação da reforma tributária na Câmara dos Deputados. Em tese, os partidos da base, mais os partidos da oposição com pastas ministeriais dariam ao governo 389 Deputados, e de fato, a reforma foi aprovada com 371 votos a favor e 21 abstenções no primeiro turno e 365 votos a favor e 30 abstenções no segundo turno, na Câmara dos Deputados, um número muito próximo da soma formada pela base governista e mais o apoio negociado a troco dos Ministérios e Emendas Parlamentares (Mazui e Gomes, 2023; Resende, 2023).

Tabela 1: Aumento da base aliada do Governo antes da aprovação da Reforma Tributária

Partido/Bancada	Ministérios	Apoia	Apoia em parte	Não apoia
PT/PV/PC do B (80)	11	✓		

⁶² O Congresso tem baixa renovação nas eleições de 2022. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/911393-com-mais-deputados-reeleitos-e-menos-novatos-renovacao-da-camara-sera-de-39/>

PSB (14)	3	✓		
União Brasil (58)	3		—	
MDB (44)	3			
PSD (44)	3			
Psol/Rede (14)	2	✓		
PDT (18)	1			
PP (51)	1		—NOVO	
Republicanos (44)	1		NOVO	
Patriota (5)	0	✓		
Podemos (15)	0			
Avante (7)	0			
Solidariedade (5)	0			
PSDB/Cidadania (17)	0			✗
Novo (3)	0			
PL (93)	0			
Sem partido	0	✓		

Fonte: Elaboração Própria com base na Câmara dos Deputados (Bancadas) e Ministérios

A análise do documento institucional “Mensagens ao Congresso Nacional” acrescentou dados relevantes para a definição dos pontos desta subcategoria. Foram analisados os documentos relativos aos anos de 2019 (ano que a PEC 45, de 2019 foi apresentada), até o ano de 2024 (ano que precede a sua aprovação e antecede a sua regulamentação). No entanto, a leitura dos documentos legislativos que indicaram o inícios das discussões no âmbito da Câmara dos Deputados, desde 2015, e também o referencial bibliográfico acerca do contexto político, social e econômico que precedeu, contribuiu e que apontou para formação do contexto reformista nos meados dos anos de 2010, tornou importante a análise dos documentos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

A mudança de governo (*turnover*), é um dos elementos que mais interfere na elaboração das agendas. “At the time of a change in administration, people all over town hold their breath is anticipation, waiting to see what the new administration’s priorities will be, what its policy agendas will look like⁶³” (Kingdon, 2003, p.154). O trecho da obra, base teórica desta dissertação, é um dos muitos que revelam a importância da prioridade do governo na definição de agenda.

O conjunto da análise dos documentos que revelam a prioridade do Governo Federal para os membros do Congresso Nacional revelou claramente que entre os anos de 2015 até o

⁶³ Tradução: “No momento de uma mudança na administração, as pessoas em toda a cidade prendem a respiração em antecipação, esperando para ver quais serão as prioridades da nova administração, como serão as suas agendas políticas”

ano de 2024, passando por quatro Presidentes, Dilma em 2015 e 2016, Temer em 2017 e 2018, Bolsonaro de 2019 a 2022 e Lula em 2023 e 2024, a evidência da temática tributária como prioridade, é muito mais intensa nos anos de 2023 e 2024, ano da aprovação da reforma tributária (2023) e de sua regulamentação (2024). Embora este documento seja considerado uma agenda simbólica, a intensidade com que o tema é tratado e priorizado revela as intenções por parte do chefe do Executivo.

Quadro 4: Síntese das reformas prioritárias nas Mensagens ao Congresso Nacional (2015 a 2018)

Ano e Governo	Política Pública: Reformas Prioritárias
2015 - Dilma	Não se fala em reforma da previdência, administrativa e fiscal. A reforma agrária é citada dezenas de vezes. Mas são citadas as reformas política quatro vezes, do judiciário duas vezes e a federativa uma vez. A reforma tributária é citada uma vez como um feito, em 2014, quando houve a reforma do Simples Nacional: Promovemos, em 2014, a universalização do Simples Nacional. Com isso, a partir de janeiro de 2015, todas as empresas do Brasil que tenham faturamento de até R\$ 3,6 milhões, independentemente do setor de atividade, podem usufruir da redução da carga tributária, do pagamento simplificado de impostos em um único boleto e dispor de procedimentos especiais e simplificados para abertura, registro, alteração e baixa. Trata-se de verdadeira reforma tributária para um segmento fundamental para o crescimento da economia brasileira.
2016 - Dilma	A reforma da previdência é mencionada três vezes, a reforma fiscal quatro vezes e a reforma administrativa duas vezes. A reforma agrária é citada dezenas de vezes. A reforma tributária é mencionada uma vez como meta, com foco na revisão dos tributos indiretos, simplificação e desburocratização de impostos, e aperfeiçoamento do Supersimples. As medidas incluem a reforma do PIS-COFINS, a regulamentação do ICMS e a criação de uma faixa de saída do Supersimples, além de propostas para aumentar a progressividade dos tributos diretos.
2017 - Temer	Nas Mensagens Presidenciais de 2017 e 2018, não há menção à reforma tributária, mas são abordadas reformas previdenciária, administrativa e trabalhista. No âmbito tributário, o foco está em modificações e simplificações pontuais, combate à fraude e evasão fiscal, eliminação da dupla tributação e redução do Estado por meio de corte de despesas, em vez de aumentar tributos para reduzir o déficit público.
2018 - Temer	

Fonte: Elaboração própria

Em 2014, na campanha eleitoral, um dos principais temas era a reforma tributária, mas em 2015 o Governo Dilma nem citou a reforma no seu documento enviado ao Congresso Nacional e em 2016, apesar de citar, uma vez, explicitando objetivos de uma de construir uma reforma tributária voltada para o aumento da progressividade, seu governo não enviou nenhum projeto e com o impeachment, a Presidente foi afastada.

O Presidente Michel Temer em 2017 e 2018 priorizou as reformas previdenciária e trabalhista, além do controle de gastos, de fato obteve sucesso na reforma trabalhista e do teto de gastos públicos. Ao perder as forças após os escândalos de corrupção, não conseguiu aprovar a reforma da previdência, apesar de ter enviado a mesma para o Congresso.

Quadro 5: Síntese das reformas prioritárias nas Mensagens ao Congresso Nacional (2019 a 2022)

Ano e Governo	Política Pública: Reformas Prioritárias
2019 - Bolsonaro	<p>O documento menciona a reforma da previdência como a primeira prioridade, seguida pelas reformas administrativa, tributária e microeconômica, destacando a consolidação fiscal como o principal desafio. O termo "tributário" aparece dezessete vezes, enquanto "impostos" é mencionado três vezes. A palavra "reforma" é citada vinte e quatro vezes, sendo três delas referentes especificamente à reforma tributária, onze vezes a reformas econômicas e gerais, e três vezes à reforma previdenciária (com o termo "nova previdência" citado cinco vezes). A reforma administrativa é mencionada duas vezes, a reforma trabalhista uma vez, e a reforma da educação também duas vezes. O documento de 2019 representa uma ruptura com os governos anteriores ao impeachment de 2016, enfatizando valores de liberdade, família e religião judaico-cristã, e combatendo ideologias e doutrinação. Destaca-se um novo enfoque em segurança e combate ao crime, além de um discurso de anticorrupção e críticas ao governo anterior.</p>
2020 - Bolsonaro	<p>O documento de 2020 destaca realizações e enfatiza família e religião como valores centrais. Menciona o fim das ideologias no comércio exterior e apresenta um discurso anticorrupção. A segurança e o combate ao crime continuam a ser temas importantes, com foco na melhoria da segurança. O objetivo é um estado menor e mais eficiente, com redução do custo Brasil. A reforma tributária e outras mudanças estruturais são vistas como essenciais para o progresso do país, com ênfase na redução da dívida e controle de gastos. A liberdade de iniciativa e o empreendedorismo são bastante ressaltados. A reforma tributária é mencionada como prioridade, mas sem detalhes de projetos específicos, sendo novamente destacada como alvo da agenda econômica do governo.</p> <p>O termo "tributário(a)" aparece quatorze vezes e "impostos" no contexto tributário é citado cinco vezes. A palavra "reforma" é utilizada dezoito vezes, sendo duas especificamente para a reforma tributária e onze para reformas econômicas e gerais, nas quais a tributária é incluída. A reforma previdenciária é citada quatro vezes como uma conquista do ano anterior, a reforma administrativa uma vez e reformas financeiras três vezes.</p>
2021 - Bolsonaro	<p>O documento de 2021 destaca o enfrentamento da crise causada pelo Covid-19, ressaltando feitos como o auxílio emergencial, impostos zerados para saúde, fortalecimento do SUS, a taxa de juros recorde de 2%, e a implementação do PIX. Enfatiza a reforma administrativa, privatizações e reforma tributária como prioridades. O texto elogia as ações do governo no combate à pandemia e reforça a continuidade de algumas reformas.</p> <p>O termo "tributário(a)" é mencionado vinte e duas vezes, e "impostos" no contexto tributário, seis vezes. A palavra "reforma" aparece vinte e uma vezes, com quatro referências específicas à reforma tributária, nove a reformas econômicas e gerais, incluindo a tributária, e uma à reforma previdenciária como conquista que possibilitou créditos. A reforma administrativa é citada três vezes, e reformas externas, como as na OMS e no Conselho de Segurança da ONU, são mencionadas quatro vezes. O governo também expressa interesse em ingressar na OCDE e em revisar as regras de tributação internacional.</p>
2022 - Bolsonaro	<p>O documento destaca que após 30 anos de espera, o Brasil foi convidado a iniciar o processo formal de ingresso na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).</p> <p>Em 2022, diversos projetos legislativos merecem atenção do Congresso Nacional, incluindo a Portabilidade da Conta de Luz, o Novo Marco Legal das Garantias e a Reforma Tributária. Durante 2021, o Governo Federal focou na aprovação da Reforma Tributária, considerada crucial para o desenvolvimento econômico nacional. A Reforma do Imposto sobre a Renda (PL nº 2.337/21) foi aprovada na Câmara dos Deputados e prevê medidas como a correção da tabela progressiva do imposto, tributação de lucros e dividendos, com isenção para microempresas e</p>

	<p>empresas optantes pelo Simples Nacional. O projeto será analisado pelo Senado em 2022.</p> <p>O termo "tributário(a)" é mencionado vinte e duas vezes, e "impostos" no contexto tributário, quinze vezes. A palavra "reforma" aparece quarenta e quatro vezes, com sete referências específicas à reforma tributária, oito a reformas econômicas e gerais, incluindo a tributária. A reforma previdenciária é citada uma vez como apoio do governo para reformas em outros entes, a reforma administrativa uma vez, e reformas externas, como na ONU, também uma vez. A reforma agrária, destacando feitos, é mencionada sete vezes.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria

No primeiro ano do governo Bolsonaro, pretende-se no discurso, um estado menor, mas mais eficiente, com redução do custo Brasil. A primeira grande reforma a ser citada é a da previdência social (de fato foi a que se concretizou). As reformas são sempre citadas do ponto de vista econômico fiscal, foco na redução da dívida e controle de gastos. Foca-se muito na liberdade de trabalho, empreendedorismo e iniciativa privada para infraestrutura e no combate à denominada doutrinação ideológica.

No segundo ano de seu governo, a reforma tributária se encontra como uma das prioridades. Pode-se dizer, que se não tivesse ocorrido a pandemia de Covid-19, a reforma tributária poderia ter avançado no Congresso. Em 2021, terceiro ano de governo Bolsonaro, ainda sob efeitos da pandemia, o governo se dividiu entre as reformas administrativa e tributária, e acabou não aprovando e dando andamento concreto a nenhuma delas. Houve uma tentativa da reforma nos impostos de renda da pessoa física e pessoa jurídica através do Projeto de Lei 2337, de 2021, este projeto foi aprovado na Câmara e seguiu para o Senado, onde se encontra aguardando parecer final do relator.

No último ano de governo, o foco, logo na apresentação, é o enfrentamento da crise provocada pelo Covid-19 com foco em salvar vidas e proteger empregos. A aprovação de algumas leis para facilitar o empreendedorismo e a economia. O Auxílio emergencial virou auxílio-Brasil e seu valor de 400 reais é citado como superior ao bolsa família do governo anterior. Destaca-se a reforma agrária com muitos assentamentos e regularização fundiária. Citados outros feitos gerais e impostos zerados ou reduzidos para alguns setores. Foi o ano eleitoral, que o Bolsonaro tentaria a reeleição, assim como membros do Congresso. A PEC 45, de 2019 não teve andamento no Congresso e o Governo Federal não se empenhou neste sentido. Embora as “Mensagens ao Congresso” enviadas durante o governo Bolsonaro tenham tocado no assunto da reforma tributária com uma certa intensidade, menor que a do governo seguinte, mas ainda sim notável, as atitudes de seu governo não coadunam com as expectativas geradas. Neste sentido, Bernard Appy, logo que assumiu que assumiu cargo no atual governo, disse, em entrevista ao Portal Infomoney:

A reforma tributária só não avançou antes por "falta de empenho" do governo de Jair Bolsonaro. "O tema estava maduro, em função do avanço da discussão técnica na construção de um modelo que mitiga muito as resistências. Neste governo não avançou basicamente porque ele não quis colocar capital político para aprovar a reforma" (Carneiro, 2024).

Quadro 6: Síntese das reformas prioritárias nas Mensagens ao Congresso Nacional (2023 a 2024)

2023 - Lula	<p>Na apresentação do documento, o Governo destaca que, ainda no primeiro semestre, antes do prazo previsto na Emenda Constitucional nº 126, de 2022, serão submetidas ao Congresso Nacional novas regras fiscais para garantir previsibilidade e credibilidade. A reforma tributária é ressaltada como essencial para o crescimento sustentável, visando uma redistribuição mais justa da carga tributária, com os ricos pagando mais e os pobres menos. A proposta inclui simplificação de tributos, progressividade, financiamento do Estado de bem-estar social, equilíbrio federativo, sustentabilidade ecológica, aprimoramento da tributação sobre comércio internacional e redução de impostos sobre produtos tecnológicos. A reforma visa também combater a sonegação, que transfere renda dos pobres para os ricos.</p> <p>O termo "tributário(a)" aparece doze vezes, e "impostos" no contexto tributário é citado duas vezes. A palavra "reforma" é mencionada dezoito vezes, com quatro referências específicas à reforma tributária.</p> <p>No Brasil, os mais ricos pagarão imposto de renda, de maneira que os recursos arrecadados sejam voltados para o investimento, de forma inteligente, em programas e projetos com alta capacidade de induzir o crescimento, promover a igualdade e gerar ganhos de produtividade.</p> <p>A primeira reforma a ser citada no documento é a reforma tributária.</p>
2024 - Lula	<p>Na apresentação do documento, o governo destaca a promulgação da Reforma Tributária em dezembro de 2023 como um feito significativo, resultado dos esforços conjuntos do Executivo e do Congresso Nacional. Esta reforma cria um novo modelo tributário mais racional, justo e eficiente, oferecendo maior garantia para investidores e aumentando a capacidade exportadora. Além disso, corrige uma injustiça histórica ao garantir que os pobres paguem proporcionalmente menos impostos do que os detentores de maiores riquezas.</p> <p>O documento ressalta que, após quase quatro décadas de tentativa, a reforma finalmente foi aprovada. Ela promove a desoneração das exportações, elimina a cumulatividade, encerra a guerra fiscal, aumenta a transparência e reduz a litigiosidade, mantendo a neutralidade tributária. A Reforma Tributária de 2023 é considerada um marco do governo, e os esforços de 2024 se concentrarão na regulamentação e na construção da segunda etapa da reforma, com foco na tributação sobre a renda.</p> <p>O termo "tributário(a)" é citado quarenta e quatro vezes, e "impostos" no contexto tributário é mencionado cinco vezes. A palavra "reforma" aparece trinta e quatro vezes, com dez referências específicas à reforma tributária.</p>

Fonte: Elaboração própria

Os anos de 2023 e 2024 são marcados com intensa prioridade do governo para a consecução e aprovação da reforma tributária. O documento de 2023 é mais curto, apenas 180 páginas (alguns documentos passaram das 300 páginas), mas a política pública macro que o governo concentra os principais argumentos é a reforma tributária. No ano de 2024, após a aprovação da reforma tributária, o tema ficou ainda mais constante, pois se a PEC 45, 2019, era uma construção do Congresso com o apoio e a vontade do governo quanto a sua aprovação, a sua regulamentação era consubstanciada em projetos de lei construídos no Poder Executivo e enviados a Câmara dos Deputados para debater.

A prioridade da reforma tributária não é vista só no documento, mas nas atitudes do Governo, que por meio do Ministério da Fazenda, cria uma Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, que no ano de 2023 trabalha em prol da aprovação e em 2024 é a responsável pela regulamentação. A reforma tributária do consumo tem potencial para reduzir a carga de impostos no consumo, o que beneficia as classes de renda mais baixas que gastam praticamente toda a renda consumindo, mas o que foi aprovado pela EC 132, de 2023 está longe de garantir o que se expressa em uma das frases iniciais “(...) corrigirá uma injustiça histórica, pois o povo pobre, pela primeira vez, pagará proporcionalmente menos impostos do que os detentores de grandes fortunas”. Sem uma reforma tributária nos impostos sobre a renda, sem retorno dos impostos sobre lucros e dividendos e sem alíquotas progressivas nestes impostos e no ITCMD, para o qual foi exigido, até então, apenas que seja progressivo, além de outras questões, o sistema provavelmente continuará, no todo, regressivo.

O documento de 2024 expressa que os próximos passos serão a regulamentação da reforma sobre o consumo e a segunda etapa, com foco na tributação sobre a renda. Acredita-se que a junção da reforma tributária sobre o consumo e a reforma tributária sobre a renda, tenha a possibilidade real de transformar o sistema tributário nacional em um sistema mais justo, deixando de ser regressivo, para se tornar progressivo.

O governo, aparentemente, deu sua cara à reforma participando ativamente do processo de construção final e principalmente da regulamentação da mesma, que é uma prerrogativa constitucional. A análise das Mensagens ao Congresso Nacional, revela não só o quanto cada governo se empenha em colocar a reforma como prioridade, mas também quais os pontos o governo considera importante. Nos documentos de 2023 e 2024 (governo Lula), percebe-se a citação dos termos (in)justiça em relação ao sistema tributário algumas vezes, enquanto nos documentos de 2019, 2020, 2021 e 2022 (governo Bolsonaro), elas não foram mencionadas nenhuma vez no contexto tributário, dando lugar somente a termos que revelam a preocupação com as travas para o empreendedorismo. Neste sentido, a reforma tributária, se aprovada no governo anterior, provavelmente teria outras características, principalmente na fase de regulamentação.

A força do chefe do Executivo é muito importante para a definição de agenda. As Mensagem ao Congresso Nacional de 2023 e 2024 evidenciam a prioridade da reforma tributária para o governo na agenda simbólica, a criação da SERT no início do governo Lula (Janeiro de 2023) e a participação de Ministros de governo nas audiências públicas refletem os esforços ativos deste governo para o retorno da reforma tributária para a agenda governamental e decisória. Neste sentido, Santos e Almeida (2011) afirmam que a definição

da agenda e a determinação das prioridades quanto à ordem de apresentação dos projetos são transferidas para o governo e, em seguida, negociadas com os líderes parlamentares do partido ou coalizão legislativa majoritária. Com a aprovação da reforma no Congresso, este ano de 2024 ficará marcado pelo envio de projetos de lei, por parte do Executivo, para a regulamentação da reforma tributária.

c) As forças políticas organizadas - o protagonismo do Congresso Nacional

As forças políticas organizadas que inseriram a reforma tributária na agenda de governo, podem ser divididas em forças do Poder Legislativo e forças do Poder Executivo, mas a formulação da reforma e sua construção e adequação em busca de aceitabilidade pública e política é obra do protagonismo do Congresso Nacional, muito antes da sua inserção na agenda decisória e aprovação. O aumento do protagonismo do Poder Legislativo é destacado por Machado (2023) que analisando emendas e projetos na Câmara dos Deputados revelou que a partir de 2011 houve um aumento dos projetos de leis sobre políticas públicas protocolados por Deputados Federais.

Na propositura inicial, antes de todas as emendas e debates, o principal objetivo da proposição era promover “uma ampla reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, através da substituição de cinco tributos atuais por um único imposto sobre bens e serviços”. A PEC 45 de 2019 tratava da unificação de cinco impostos ligados ao consumo em apenas um único imposto, o IBS (imposto sobre bens e serviços), fazendo do sistema tributário no consumo um sistema de modelo IVA (imposto sobre valor adicionado). Este modelo é adotado pela maioria dos países para a tributação do consumo de bens e serviços (Carvalho, 2022).

Os tributos os quais se pretendia substituir pelo IBS eram: o imposto sobre produtos industrializados (IPI); 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); a contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins); e a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Pretendia-se a substituição dos critérios de vinculação e partilha da receita do IPI, ICMS, ISS, Cofins e PIS por um sistema com maior flexibilidade na gestão do orçamento, maior transparência para o contribuinte e tudo isso sem prejudicar as áreas beneficiadas pelas atuais destinações de receita destes tributos. Como resultado, esperava-se a conseqüente redução do contencioso tributário e do custo burocrático de recolhimento dos tributos e um

significativo aumento da produtividade e do PIB potencial do Brasil. Mas tudo começou muito antes da apresentação da PEC 45, de 2019.

As forças políticas organizadas se encontram na seara institucional, onde atores políticos debatem, formulam e reformulam uma determinada política pública, criando grupos de trabalho para estudar as alternativas e buscar um consenso. Silva (2018), pesquisando sobre a formação da seguridade social no Brasil, destacou que na arena político-institucional, onde se localizavam as forças políticas organizadas que debatiam acerca da política previdenciária na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, abrangia o contexto anterior a esta ANC de 1987. Para compreender as forças políticas organizadas que promoveram a construção da reforma tributária, é preciso buscar por fatos anteriores a PEC 45, de 2019 dentro da dinâmica política.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a concentração da arrecadação federal em tributos cumulativos, combinada com a guerra fiscal entre os estados, que concederam indiscriminadamente diversos incentivos fiscais de ICMS, acelerou de forma significativa o debate sobre a necessidade de reformar o recém-aprovado sistema tributário. De acordo com Junqueira (2015) e com o próprio parecer (PRLP n.2) da Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição 45, de 2019 as PECs 175/1995 e 233/2008 pretendiam uma reforma através do modelo IVA.

A PEC 175/1995, de autoria do governo (Poder Executivo), perdeu forças sem o apoio do próprio governo Fernando Henrique Cardoso. Enquanto a PEC 233/08, que propunha a unificação das contribuições sociais em um IVA federal e estabelecia novas regras para o ICMS, com alíquotas definidas pelo Senado e regulamentação centralizada, além de alteração da repartição de receitas e criação de fundos para desenvolvimento regional e equalização de receitas, foi apensada à PEC 31, de 2007, que teve no final de 2008, o parecer aprovado pelo relator da Comissão Especial deputado Sandro Mabel (PMDB/GO), no entanto, a proposta não avançou no Plenário da Câmara dos Deputados (Junqueira, 2015; Brasil, 2023g).

Já a PEC 41, de 2003, ao contrário das PECs 175, de 1995 e 233 de 2008, não pretendia introduzir mudanças significativas na tributação do consumo. Em vez disso, visou aprimorar as normas constitucionais dos tributos existentes, especialmente o ICMS, para corrigir distorções observadas após a promulgação da Constituição. Algumas propostas da PEC 41, de 2003, avançaram nas discussões e foram incorporadas na Emenda Constitucional 42⁶⁴ de 2003 que proporcionou alterações nos tributos sobre o patrimônio, deixando a

⁶⁴ Emenda Constitucional 42 de 2003. Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm

fiscalização e a cobrança do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) a serem realizadas pelos municípios, embora o tributo continuasse federal. Para o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), os estados poderiam agora estabelecer alíquotas diferenciadas conforme o tipo e uso do veículo, e o Senado Federal definiria alíquotas mínimas para evitar a guerra fiscal. Além disso, ampliou-se a incidência das contribuições sociais e de intervenção econômica para incluir importações de produtos e serviços, e desonerou-se as exportações do ICMS, buscando igualar a carga tributária entre importados e nacionais (Brasil, 2023g).

Parte da PEC 41 de 2003 que não obteve consenso deu origem à PEC 228 de 2004. Uma parte dessa proposta foi aprovada pelo Congresso e resultou na EC 44 de 2004, que destinou uma parcela da arrecadação da CIDE-combustíveis para os Estados e o Distrito Federal. A outra parte gerou a PEC 255 de 2004, que se dividiu nas PECs 285 e 293, ambas de 2004. A PEC 285 de 2004 foi considerada prejudicada com a aprovação da PEC 58 de 2007, que resultou na EC 55 de 2007, aumentando a participação dos municípios na arrecadação do IR e do IPI. A PEC 293 de 2004 permaneceu esquecida por quase quinze anos (Brasil, 2023g).

As discussões sobre a reforma tributária retomaram força com a criação da "Comissão Especial destinada a analisar, estudar e formular proposições relacionadas à Reforma Tributária", em 22 de julho de 2015. Em 22 de agosto de 2017, o relator Deputado Luiz Carlos Hauly apresentou uma minuta de PEC, que foi examinada pela "Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 293-A, de 2004", criada em 29 de maio de 2018.

O substitutivo do relator, Deputado Luiz Carlos Hauly, foi aprovado em 11 de dezembro de 2018, dando novo impulso à discussão sobre a reforma tributária. Uma das emendas dessa Comissão tornou-se a PEC nº 45, de 3 de abril de 2019, apresentada na Câmara dos Deputados pelo Deputado Baleia Rossi (MDB/SP). A mesma PEC 293 de 2004, alguns meses depois, deu origem à PEC 110 de 2019 e foi apresentada pelo Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP) (Brasil, 2023g).

O protagonismo da Câmara dos Deputados é evidenciado pela criação, em 2015, de uma comissão especial dedicada ao estudo do sistema tributário e à análise das propostas legislativas relacionadas. Esse papel de destaque se manifesta também em iniciativas recentes, como o requerimento 130/2023 da deputada Laura Carneiro (PSD/RJ). Em 10 de fevereiro de 2023, logo no início da legislatura 2023/2026, a deputada solicitou a formação de um Grupo

de Trabalho para examinar, estudar e formular propostas para a reforma tributária. Ela destacou:

(...)não pode a Câmara de Deputados simplesmente aguardar eventual proposta vinda do Poder Executivo. Ao contrário, deve assumir seu protagonismo e, nos termos aqui proposto, criar um Grupo de Trabalho destinado a analisar e estudar as propostas existentes, e até mesmo formular novas proposições relacionadas à reforma do atual sistema de impostos e contribuições incidentes sobre o consumo (Brasil, 2023h).

Ainda lembrou a Deputada, que o protagonismo do Parlamento foi fundamental para chegar ao atual estado de discussão, quando a partir de 2015, sem o envio de projetos por parte do Executivo para uma ampla reforma tributária, criou-se uma comissão especial na Câmara para debater o assunto, concluindo o trabalho em 2018 com um substitutivo da PEC 293, de 2004. Substitutivo que deu origem às PECs 45 e 100, ambas de 2019. Afirmando ainda, que tal feito exitoso autorizava e também recomendava que a Câmara tomasse as rédeas do processo que poderia se converter em um presente ao país, um sistema tributário eficiente e justo (Brasil, 2023h).

O Parecer número 88 de 2023, emitido Senador Eduardo Braga, por ocasião de sua relatoria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal no dia 7 de novembro de 2023 relata a grande afinidade e semelhança entre a PEC 110/2019 e a PEC 45/2019 que tramitaram paralelamente por quatro anos no Congresso Nacional e ressalta acerca da troca de influência entre elas ao longo do processo, de maneira que a PEC 45/2019 aprovada na Câmara e enviada ao Senado é em suma o conjunto dos melhores aspectos de cada uma das proposições, aperfeiçoadas por sugestões e emendas ao longo da tramitação (Brasil, 2019; Brasil, 2023i).

Foi lembrado ainda a PEC 46, de 2026, apresentada pelo Senador Oriovisto Guimarães em 22 de dezembro de 2022, com o objetivo de reformar o sistema tributário, mas de forma mais restrita que as PECs 45 e 110 de 2019. O relator então reconhece a qualidade das PECs do Senado, mas motiva normativamente, depois de já ter reconhecido a excelência na construção da PEC 45, de 2019, a sua escolha (Brasil, 2023i):

Reconhecidas as inegáveis qualidades das PECs nos 110, de 2019, e 46, de 2022, o art. 260, II, a, do RISF, estabelece a precedência das proposições da Câmara dos Deputados sobre as do Senado, quando estas estejam apensadas. Por esse motivo, proporemos os ajustes e aperfeiçoamentos na PEC nº 45, de 2019. O texto do Substitutivo à PEC nº 45, de 2019, é o mais extenso e complexo das três proposições, mas suas alterações principais são duas: – a primeira é a reforma dos tributos sobre o consumo; para tanto, extingue cinco tributos – ISS, ICMS, IPI, Cofins e a Contribuição para o PIS – e autoriza a instituição de dois, sendo um com receita destinada à União (Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS) e outro com receita compartilhada entre Estados e Municípios (Imposto sobre Bens e Serviços – IBS); – a segunda é a autorização à criação do Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente, de forma a desestimular a produção e o consumo desses itens (Brasil, 2023i).

É possível averiguar um alinhamento das ideias e da defesa da reforma nos pareceres emitidos na CCJ de cada uma das casas e nas Comissões Especiais criadas para analisar a PEC 45, de 2019. Destacando sempre, que a reforma não se tratava de uma mera junção de cinco siglas -IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS- em duas novas siglas -IBS e CBS-, além do Imposto Seletivo (IS), ou seja, uma redução de cinco para três impostos, a inovação seria a tributação cobrada somente sobre o valor agregado em cada etapa de produção, eliminando a cumulatividade, além de todos os demais aspectos e características das mudanças e os benefícios esperados para a economia, para os contribuintes, para o Estado e seus entes, evitando guerra fiscal e removendo várias das causas de litigâncias entre os contribuintes e o fisco.

A tramitação da PEC 45, de 2019, também demonstra em várias ocasiões como as forças políticas organizadas se alinharam para chegar a um consenso. Após sua apresentação, foi definido como relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Deputado João Roma (PRB/BA). Desde o início da tramitação, se observou requerimentos dos deputados no sentido de participação popular através de audiência pública para debater a admissibilidade da proposta e para discutir a proposta.

Passando pela CCJC, foi criada uma Comissão Especial, sob a relatoria do Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), para proferir parecer sobre a proposta, esta Comissão não proferiu seu parecer, mas foi contemplada com dezenas de debates por meio de audiência pública e seminários que revelaram os principais atores invisíveis envolvidos no processo, que serão abordados nas próximas seções. Sem proferir relatório final, a proposta foi avocada ao plenário em maio de 2020 pela Mesa diretora e deixou de ser debatida na Câmara dos Deputados. No entanto, desde fevereiro de 2020 era ela analisada pela Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária, instituída pelas duas Casas Legislativas e composta por 25 membros de cada uma, sendo o mesmo relator da Comissão Especial da Câmara, Deputado Aguinaldo Ribeiro (talvez por isso, não se teve um relatório da Comissão Especial da Câmara). Nesta Comissão mista também houve intenso debate, por meio de audiências públicas e consultas técnicas acerca da viabilidade técnica e econômica.

Na Comissão mista, a PEC 45, de 2019 e a PEC 110, também de 2019, de origem do Senado, ganharam suas novas versões (substitutivos) e passaram a ter mais semelhanças do que diferenças. Tal fato foi importante para compatibilizar os anseios de cada uma das Casas Legislativas. O relatório final desta Comissão foi proferido em maio de 2021.

Durante os meses finais de 2021 e o ano todo de 2022, a PEC 45, de 2019 não teve andamento. A tramitação ficou totalmente parada na Câmara dos Deputados, como se

esperasse um impulso para as discussões finais e envio para o Senado. Este impulso só veio com a mudança de governo em 2023 e a prioridade na agenda do Governo Federal, expressa de forma simbólica na Mensagem ao Congresso de 2023 e nos atos e atitudes do Governo. No Congresso, nos primeiros dias de trabalho em fevereiro de 2023 já foi criado um Grupo de Trabalho para debater a proposta que já havia passado pelo crivo das audiências públicas.

Este GT da Reforma Tributária também teve a relatoria do reeleito deputado Aguinaldo Ribeiro que, após os debates, várias audiências públicas temáticas e últimos ajustes importantes, proferiu seus pareceres e reformulações, conforme demandas do Plenário, que aprovou a PEC 45, de 2019 na Câmara por 375 votos a favor, 113 contra e 3 abstenções ainda no primeiro semestre de 2023. A principal mudança em 2023, realizada nas discussões do GT da Reforma Tributária, foi a transformação do modelo IVA simples em IVA dual, ficando em conformidade com a PEC 110, de 2019 do Senado Federal e aumentando significativamente as chances de uma rápida discussão e aprovação no Senado. O segundo destaque do substitutivo elimina a proposta de dividir a administração fiscal entre os entes subnacionais. Em vez disso, institui um Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), um órgão autônomo, centralizado e predominante, formado por representantes de todos os Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, a PEC 45, de 2019 já chegou no Senado com os principais pontos de diferenças e que poderiam gerar longos debates resolvidos. Após o recesso parlamentar, no início de agosto, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado nomeou para relatoria o Senador Eduardo Braga (MDB/AM) que apesar das mais de 800 emendas propostas, conseguiu emitir seu parecer final em três meses, dando tempo hábil para a proposta retornar para Câmara dos Deputados e ser debatida. Foram realizadas modificações pontuais, dando mais garantias aos entes da federação e a Zona Franca de Manaus. A proposta voltou para Câmara dos Deputados onde não se abriu a novas discussões, realizou-se emendas que não necessitariam da remessa da proposta ao Senado novamente e seguiu-se para votação que culminou na aprovação da reforma tributária.

Houve uma intenção clara de terminar o primeiro ano da nova legislatura com a reforma aprovada, a tramitação foi acelerada no ano de 2023, e em todas as votações nas duas casas, foi solicitado a quebra do interstício temporal previsto no regimento interno, para que a votação fosse no mesmo dia (não dando margem para manobras através de requerimentos e novas emendas). Além do mais, a votação na Câmara, após a proposta voltar do Senado Federal, foi feita na sexta-feira (15/12/2023), um dia atípico de trabalho para nossos Deputados, sendo assim, foi feita com plenário vazio e participação virtual.

Houve ainda um esforço para que a proposta fosse votada sem modificações que obrigassem a mesma a voltar para o Senado Federal, sendo assim, o relator, deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), apresentou emendas supressivas para alguns temas, como a retirada de vantagens para alguns setores. A aprovação da PEC foi resultado de extensas negociações entre a Câmara e o Senado. Os presidentes da Câmara, Arthur Lira (PP/AL) e do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD/MG), se reuniram duas vezes ao longo desta semana para discutir o texto. Houve objeções por parte de senadores que não concordavam com a exclusão de certas partes, mas prevaleceu o intuito de muitos membros do Congresso e seus presidentes de finalizar o ano legislativo com a reforma, aguardada a quase 4 décadas, aprovada (Doca, 2023).

Figura 16: Fluxo Político



Clima nacional e atmosfera política: Mobilizações sociais (“O Gigante acordou”, “não é só pelos R\$0,20”), polarização direita e esquerda (PT x PSDB depois Lulismo x Bolsonarismo), incertezas, sentimento nacional de revolta com a corrupção e desejo de mudanças.

Mudança de Governo: Eleição do Presidente Lula, reforma tributária como prioridade para o Poder Executivo. Na agenda simbólica (Mensagem ao Congresso Nacional) todos presidentes dos documentos analisados citaram a reforma tributária, mas somente o Presidente Lula teve iniciativa concreta de priorizar a reforma.

Forças políticas Organizadas: Protagonismo da Câmara dos Deputados, resposta às crises econômicas, políticas e sociais com uma agenda de reformas.

Fonte: Elaboração própria

5.2.4 Ambiente internacional:

Compreendeu-se pela análise dos documentos e da bibliografia correlata a temática do trabalho que houve uma influência internacional na adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Considerando dessa forma a influência das políticas públicas internacionais e a influência de organizações internacionais para a adoção de tais políticas através da difusão do modelo e de diretrizes para a sua implementação e adaptação. A influência das políticas e organismos internacionais não se limitou a solução, as organizações internacionais, como veremos a seguir, influenciaram com diversos relatórios as questões problemáticas do sistema tributário brasileiro. Os relatórios e diretrizes que apontam os problemas (Banco Mundial - Doing Business Subnacional Brasil 2021) e propõem a solução são citados nas audiências públicas e suas atas e nos pareceres das Comissões que analisaram a PEC 45, de 2019, influenciando assim os atores invisíveis na construção e na defesa persuasiva da proposta como ideal, por ser utilizada em um grande número de países do mundo com apoio da OCDE, bem como os atores visíveis nas adaptações da proposta nas negociações durante a tramitação. O modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), adotado por mais de 170 países, tornou-se o padrão global para a tributação dos ciclos produtivos (Fossati, De Paula, 2022).

Além da Europa, dezenas de países ao redor do mundo adotaram o modelo de IVA, estabelecendo um "padrão global" para a tributação sobre o consumo. A crescente digitalização das operações econômicas e os desafios associados a ela têm levado a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a desenvolver diretrizes específicas para a tributação indireta na economia digital. Esses esforços visam modernizar o sistema de IVA para abordar as complexidades atuais dos mercados financeiros e modelos de negócios globais. A OCDE tem trabalhado para adaptar o IVA às novas realidades econômicas, buscando uma abordagem que equilibre a eficiência tributária com a necessidade de lidar com a crescente digitalização e globalização dos negócios (OCDE, 2017, Fossati, De Paula, 2022).

A organização internacional divulgou o documento intitulado "International VAT/GST Guidelines", traduzido para o português como "Diretrizes Internacionais para o IVA/IBS". Este conjunto de recomendações foi criado para orientar tanto os países membros quanto os não membros da organização, com o objetivo de apoiar a continuidade dos esforços para garantir a aplicação do princípio da neutralidade no sistema de IVA. Além disso, as diretrizes visam assegurar a efetividade do princípio do destino, que estabelece que o imposto deve ser arrecadado no país onde o consumo ocorre. O documento busca fornecer um marco

consistente e abrangente para a implementação e aprimoramento do IVA, levando em consideração as complexidades e desafios globais emergentes no cenário econômico atual (OCDE, 2017).

A influência da OCDE para adoção do modelo IVA e construção de diretrizes para a planificação das características principais do deste modelo não é recente, Renault (2020) ao examinar os esforços históricos da instituição para estabelecer diretrizes sobre o assunto, observa-se que desde a Conferência de Ottawa, em 1998, a organização tem trabalhado no desenvolvimento de diretrizes teóricas e práticas para regulamentar a tributação do IVA, especialmente em relação ao ambiente digital. Após esse evento, em 2006, o Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE (CFA) revisou e expandiu suas diretrizes sobre a Tributação de Serviços Transfronteiriços e Propriedade Intangível no Comércio Eletrônico. Esse esforço visou alinhar as diretrizes com as especificidades do IVA e as complexidades emergentes do comércio digital (Renault, 2020; Motta, 2023).

Na página eletrônica do Ministério da Fazenda, também é possível verificar o quanto a OCDE influenciou nas políticas públicas da reforma tributária do Brasil:

O relatório Economic Survey Brazil 2023 da OCDE destacou, entre outras coisas, que a economia brasileira se recuperou vigorosamente após a pandemia de Covid-19, impulsionada pela demanda interna resiliente e pelas transferências sociais. A inflação está em declínio, o que cria espaço para uma maior flexibilização da política monetária. Entretanto, a elevada dívida pública ainda demanda uma estrutura fiscal sólida e maior eficiência nos gastos, neste sentido, o relatório destaca o novo Arcabouço Fiscal como crucial para a sustentabilidade fiscal do país e ressalta a urgência da Reforma Tributária, que propõe a criação do Imposto sobre Valor Agregado. A planejada reforma do sistema de impostos sobre o consumo reduzirá significativamente os custos de conformidade. Esses dois projetos foram prioridades para a equipe econômica do Ministério da Fazenda, e a avaliação da OCDE indica que o Brasil está cada vez mais alinhado com as melhores práticas internacionais. Segundo Bernard Appy, os efeitos que poderão ser sentidos pela aprovação da reforma tributária já foram traduzidos em termos gerais no documento da OCDE (OCDE, 2023; Brasil - Ministério da Fazenda, 2023).

Nos documentos analisados do Congresso, os relatórios e pareceres das Comissões são repletos de citações relativas a adequação internacional ou padrão internacional de tributação, onde relatórios da OCDE e do Banco Mundial expõem os dados e as orientações indicando os problemas, a solução e influenciando os tomadores de decisão tanto quanto os atores invisíveis como o CCI-F que construiu a proposta e outros atores interessados. No documento Mensagem ao Congresso Nacional de 2021, governo Bolsonaro, no item Gestão Pública, subitem Centro de Governo, na página 157, um trecho destaca a importância de se adequar e a influência da OCDE:

(...) Dentro dessa lógica, destacam-se algumas áreas estratégicas para o ingresso do Brasil na OCDE e que contam com ações de elevado impacto transformador da realidade nacional: na área de tributação internacional, opera-se a revisão das regras de preços de transferência, resultante de projeto com a OCDE, que prevê

convergência do modelo brasileiro aos padrões de Preços de Transferência da OCDE e a adesão aos relevantes instrumentos da Organização nesse tema (Brasil - Mensagem ao Congresso Nacional, 2021).

A influência da OCDE também é notável pela participação dos Deputados Federais do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária (criado no ano de 2023), de reuniões⁶⁵ na OCDE, na França, de forma oficial para debater a reforma tributária nacional. O principal tema foi a tributação de multinacionais. Além da presença de alguns Deputados do GT da Reforma Tributária, também estiveram presentes o Presidente da Frente Parlamentar do Empreendedorismo, deputado Marco Bertaiolli (PSD/SP) e o Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy.

Não é objetivo deste trabalho esclarecer até quando estas organizações internacionais querem uma adequação do sistema tributário brasileiro para o bem ou desenvolvimento do próprio Brasil ou para outros interesses externos, neste sentido, a desoneração das exportações com o novo sistema que cobra impostos somente no destino, de um lado favorece as exportações e a balança comercial e do outro reduz os custos dos produtos brasileiros para o mercado internacional, tornando nossos produtos de baixo valor agregado e de primeiras necessidades (alimentos e matérias primas) ainda mais baratos para o mercado internacional.

Figura 17: Ambiente internacional



Fonte: Elaboração própria

⁶⁵ Deputados participam de reuniões na OCDE:

<https://www.camara.leg.br/noticias/958647-em-visita-a-ocde-deputados-discutem-tributacao-de>

5.2.5 Janela de oportunidade:

No momento em que há oportunidades de mudanças (*policy windows*), o empreendedor (*policy entrepreneur*) tem maiores possibilidades de efetuar a convergência (*coupling*) de problemas, soluções e dinâmica política, influenciando a mudança de agenda.

O ambiente político no Brasil em 2023 foi caracterizado por um desejo de mudança e renovação, um ambiente favorável às reformas necessárias para estimular o crescimento econômico. As eleições presidenciais de 2022 resultaram na eleição de um governo com uma plataforma que incluía a reforma tributária como prioridade. A nova administração, liderada por figuras comprometidas com a transformação econômica, proporcionou uma abertura fundamental para a inserção da reforma tributária na agenda governamental.

Além disso, as sucessivas crises econômicas, que influenciaram as crises política e social e delas se alimentou devido à dificuldade e demora de respostas (políticas públicas), o cenário de polarização política da direita e esquerda, primeiro com PT e PSDB e depois com PT e “nova” direita de Bolsonaro (PSL, depois PL), a operação lava-jato, o impeachment e todos os outros elementos que alimentaram a necessidade de mudanças e reformas de grande vulto que fossem capaz de estancar todas as crises que neste momento já afetavam até as instituições, além da pandemia de COVID-19, que exacerbou a necessidade de ajustes econômicos. Todo este contexto impôs uma pressão adicional sobre as finanças públicas, criando um consenso político mais amplo sobre a necessidade de evolução no sistema tributário, gerando uma janela de oportunidade para a reforma tributária.

Caracteriza-se, portanto, a janela de oportunidade que permitiu a reforma tributária adentrar na agenda de governo, de acordo com a análise dos diversos documentos e bibliografia utilizados nesta dissertação, como uma janela originada da reunião de circunstâncias históricas (econômicas, políticas e sociais) que induziram uma janela de oportunidades para grandes mudanças e reformas nas políticas públicas do Brasil, como resposta às crises econômica, política e social que afetaram o Brasil no início da década de 2010.

Acredita-se que esta oportunidade de mudanças, que no modelo original de Kingdon (1984) pode ser originada por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da dinâmica política, é uma janela que origina de ambas as dinâmicas. Da dinâmica dos problemas porque os problemas do sistema tributário são reconhecidos a muito tempo e as alternativas já foram propostas (necessitavam de adaptações) e reformar o sistema tributário é uma forma de responder às crises econômicas (que geraram crises políticas e sociais). Da

dinâmica política pois vários eventos relacionados a este fluxo (humor nacional, a mudança de governo e as forças políticas organizadas) influenciaram na abertura da janela. E dessa forma, encara-se esta janela como uma janela dupla, onde as venezianas estão abertas e representam este contexto reformista que emergiu nos meados dos anos 2010 e continuam abertas, necessitando de se abrir os vidros, consubstanciado principalmente no empenho do chefe do Poder Executivo.

Se de um lado havia interessados e todo o contexto aberto a reformas, a solução dependia muito de atores visíveis e invisíveis capazes de convencer o outro lado, aquele que em tese perderia com as mudanças. Como os entes que arrecadam muito com a cobrança de impostos na origem e perderiam muito com a cobrança no destino, setores econômicos que poderiam perder privilégios especiais ou serem penalizados com o Imposto Seletivo (IS), até mesmo alguns contribuintes do setor produtivo e dos negócios, que apesar de gastarem muitas horas e recursos com a complexidade do sistema tributário, tinham suas habilidades em lidar com a burocracia tributária, como uma vantagem competitiva com a concorrência. Muitos precisavam ser convencidos que a reforma tributária era o melhor caminho para todos e que não seriam prejudicados, e quem fez isso foram os diversos atores, empreendedores da política, que dedicaram seus recursos para o convencimento da solução.

a) A identificação dos empreendedores da Política (policy entrepreneurs)

Empreendedores ou *policy entrepreneurs* são indivíduos ou grupos que desempenham papéis cruciais ao promover, moldar e viabilizar uma política pública. No momento em que soluções encontram problemas, o papel dos empreendedores da política (policy entrepreneurs) é central. Entre os principais empreendedores de política para a reforma tributária estabelecida pela Emenda Constitucional 132, destacam-se:

Entre os atores governamentais temos no âmbito do Poder Legislativo os parlamentares influentes que defenderam a causa, atuando como articuladores e mediadores entre diferentes grupos de interesse, destacam-se Baleia Rossi (MDB/SP), deputado federal e proponente da PEC 45/2019. Rossi foi um dos principais articuladores no Congresso, defendendo a unificação dos tributos sobre consumo. Davi Alcolumbre (DEM/AP), senador e autor da PEC 110, de 2019, Presidente da CCJC do Senado Federal e foi Presidente do Senado de 2019 a 2021. Os atuais presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Arthur Lira (PP/AL) e Rodrigo Pacheco (PSD/MG) que articularam esforços para a aprovação rápida da reforma tributária no ano de 2023, dando prosseguimento rápido aos andamentos e aceitando os pedidos de redução do prazo regimental de interstício temporal entre votações de

primeiro e segundo turno, e negociando entre a Câmara e o Senado a busca de apoio, bem como entre o Congresso e o Governo Federal, através das negociações para formação de alianças e coalizões. Tudo ao preço de emendas e cargos no alto escalão do Governo.

O relator da reforma tributária no Senado, senador Eduardo Braga (MDB/AM) que articulou o apoio dos entes e da indústria da ZFM e acelerou o processo de análise e votação no Senado Federal, emitindo seu plano de trabalho temporizado para emitir o relatório em dois final em apenas dois meses e cumprindo com rápido andamento da PEC 45, de 2019 no Senado. E por fim, nos andamentos do trabalho no Congresso, o Deputado Federal mais atuante como relator da Comissão Especial da Reforma Tributária na Câmara e da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária da Câmara e do Senado, além da relatoria do Grupo de Trabalho que analisou a reforma tributária em 2023, realizando neste último trabalho, todas as modificações necessárias a adequação da proposta para atender aos pontos principais que poderiam travar a proposta no Senado Federal.

O Deputado e economista Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR e depois Podemos/PR), atuou como Deputado e relator na Comissão Especial da Reforma Tributária ainda em 2016, que deu origem aos substitutivos que se transformaram nas PECs 45 e 110 de 2019, e entre 2019 e 2022, fora da Câmara, atuou em prol da reforma tributária, participando de audiências públicas, seminários e outros eventos.

No Poder Executivo, o Ministro da Economia Fernando Haddad: Ministro da Economia no governo Lula, Haddad desempenhou um papel central na articulação da reforma, coordenando esforços entre Executivo e Legislativo, além de grupos de interesse do setor privado. Figura-chave na administração que liderou os esforços para consolidar diferentes propostas e articular apoio no Congresso. Além de seu papel na instituição da SERT.

O Presidente Luís Inácio Lula da Silva, articulador político experiente, e que colocou a reforma tributária como prioridade do seu governo, expressa por meio da sua agenda simbólica, presente no documento Mensagem ao Congresso Nacional. Seu papel na reforma tributária foi significativo, especialmente no contexto de sua presidência, sua administração trabalhou para impulsionar as discussões sobre a reforma, incluindo o apoio à PEC 45, de 2019, que propunha uma reformulação significativa do sistema tributário. O seu governo participou ativamente das discussões sobre a reforma tributária no Congresso Nacional e colaborou com diversos setores da sociedade para alinhar interesses e construir um consenso em torno das mudanças propostas. O chefe do Poder Executivo é considerado um ator central no processo de formação de agenda, exercendo influência decisiva sobre para a

agenda-setting (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 2003). Neste sentido, Lula apoiou ativamente a discussão e a promoção de uma reforma que visava simplificar o sistema tributário e tornar a tributação mais justa e eficiente.

A burocracia de médio escalão também afetou a agenda, principalmente com seus estudos técnicos, são os atores considerados invisíveis, que emitem relatórios acerca da viabilidade técnica e econômica, e dos resultados esperados, contribuindo com as discussões e a compreensão dos demais atores sobre a alternativa. Destacaram-se os consultores legislativos Fabiano Nunes, José Evande Araújo e Marco Antônio de Oliveira com diversas notas técnicas e comparativas das propostas e das mudanças com a aprovação da EC 132, de 2023, além de estudos do economista Bráulio Borges (pesquisador-associado do IBRE/FGV) com estudos de impacto da reforma citados na tramitação e solicitados pelo CCiF.

Passando aos atores não-governamentais, têm-se os diversos grupos de interesse do setor privado que participaram ativamente nas discussões sobre a reforma tributária, buscando influenciar o resultado de acordo com seus interesses específicos. Associações industriais e comerciais que realizaram campanhas de *advocacy* e produziram estudos que evidenciaram os benefícios da reforma. Entre os principais grupos estavam:

- Confederação Nacional da Indústria (CNI)⁶⁶ - Representando grandes industriais, a CNI defendia um sistema mais simples e eficiente que reduzisse a carga sobre a produção.
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)⁶⁷ - Outro player importante, a FIESP pressionou por reformas que tornassem o ambiente de negócios mais competitivo.
- Confederação Nacional do Comércio (CNC)⁶⁸ - Representando o setor de comércio, a CNC estava interessada em uma estrutura tributária que reduzisse a carga sobre o consumo final.

Estes grupos de interesse atuam através de comunicados à imprensa, estudos e propostas enviados ao Governo e ao Congresso, participação nas audiências e seminários públicos de discussão, palestras, reuniões, congressos e nos seus sítios eletrônicos, de forma a expor e convencer a todos de seus interesses como o melhor para o país.

⁶⁶ Confederação Nacional da Indústria (CNI). Página Inicial. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

⁶⁷ Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Página de resultados sobre o assunto Reforma Tributária. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/?s=Reforma+tribut%C3%A1ria&submit=Buscar>

⁶⁸ Confederação Nacional do Comércio (CNC). Página Inicial. Disponível em: <http://www.cnc.org.br/>

Organizações e instituições tiveram um grande papel na reforma tributária, na formulação de alternativas, no uso de suas bases e *Know-how* para convencimento dos demais atores através de relatórios, *papers*, publicações e propostas técnicas publicados. Representada pela academia e de *think tanks*, defenderam a necessidade de reformas estruturais, dentre elas a reforma tributária. Composta por especialistas estas instituições de pesquisa forneceram o embasamento teórico e prático para justificar a reforma, participaram do debate sobre a reforma tributária, realizando estudos e propostas que ajudaram a moldar o consenso em torno das mudanças necessárias, influenciando a opinião pública e de interessados e as decisões governamentais. Entre os mais influentes estavam:

- Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)⁶⁹ - Fundado e dirigido por Bernard Appy, o CCiF teve um papel vital ao fornecer a base técnica e teórica para a formulação da PEC 45/2019.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁷⁰ - Realizou estudos detalhados sobre o impacto econômico e social das reformas tributárias, oferecendo cenários e simulações que foram muito utilizados no debate.
- Insper⁷¹ - Instituição que contribuiu com análises e propostas técnicas, o Insper disponibilizou papers e estudos sobre a viabilidade e impacto de diferentes modelos de reforma tributária.

Outras instituições forneceram estudos e influência na reforma tributária, o papel das organizações internacionais, principalmente a OCDE, já foi revelado em tópicos anteriores. Professores e pesquisadores (ver apêndice) de diversas universidades e instituições de pesquisa, representantes de vários setores da economia (sindicatos patronais e sindicatos de trabalhadores e categorias profissionais), especialistas (IPEA), servidores públicos de órgãos relacionados à dinâmica tributária (ANFIP, auditores fiscais) participaram de audiências públicas e seminários para debater a reforma tributária. É notável uma ampla participação plural da sociedade nos debates que construíram a reforma tributária. No entanto, observa-se que representantes dos setores patronal, empresarial e do agronegócio desempenharam um papel mais ativo e influente. Esses grupos de pressão foram os que tiveram maior sucesso na satisfação de suas demandas. Os principais pontos abordados pela academia (pesquisadores e

⁶⁹ Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). Publicações. Disponível em: <https://ccif.com.br/publicacoes/>

⁷⁰ Fundação Getúlio Vargas (FGV). Publicações sobre o tema Reforma Tributária: Disponível em: https://portal.fgv.br/search?keys=Reforma+tribut%C3%A1ria&antibot_key=f6b99bce6cc751c6716e2f0b89773e15&mail_address_me=

⁷¹ Insper. Publicações sobre o tema Reforma Tributária. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/pt/busca?page=1&q=Reforma%20Tribut%C3%A1ria&referrer=/content/insper-portal/pt/pesquisa/publicacoes.html#newsSection>

professores), se relacionavam à regressividade do sistema tributário, e eles foram ouvidos, porém, suas reivindicações compuseram principalmente o plano principiológico da reforma, ficando ainda mais dependentes de leis regulamentares para sua efetividade.

Art. 145.

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

§ 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos." (EC 132, de 2023) (Brasil, 2023f).

O papel da mídia⁷² na construção da agenda e na moldagem da opinião pública sobre a reforma tributária é percebido pelo espaço concedido à temática tributária nos últimos anos. A cobertura midiática sobre o assunto e os enfoques adotados podem moldar a influência de acordo com determinados interesses, além de dar visibilidade e possibilitar a aceitação da reforma.

A Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)⁷³, criada pelo governo federal, desempenhou um papel crucial na coordenação e implementação das propostas de reforma tributária. Sua missão principal foi articular as várias propostas, consolidar dados e análises, além de atuar como um ponto de contato entre os diferentes stakeholders, incluindo o Executivo, Legislativo, setor privado e sociedade civil.

- **Coordenação Técnica:** A secretaria foi responsável por analisar e integrar as diferentes proposições e sugestões de mudanças, garantindo que a solução final fosse coesa e tecnicamente robusta.
- **Articulação Política:** A secretaria trabalhou em estreita colaboração com congressistas, governadores, prefeitos e outros atores para construir consenso e apoio político.
- **Comunicação e Transparência:** Atuou na comunicação com os meios de comunicação e a população para garantir transparência no processo de reforma tributária.

A Secretaria Extraordinária atuou como um ponto focal para integrar essas e outras propostas, analisando tecnicamente os diferentes modelos, simulando impactos econômicos e buscando construir consenso político em torno de uma solução final. Dessa forma, a Secretaria Extraordinária desempenhou um papel crucial na consolidação das ideias e na construção do apoio necessário para a aprovação da Emenda Constitucional 132/2023, que instituiu as principais mudanças no sistema tributário brasileiro e principalmente para a fase de regulamentação, que é a fase atual em 2024.

⁷² Globo. (2023). Reportagens sobre a Reforma Tributária. Disponível em: <https://g1.globo.com/busca/?q=reforma+tributaria>

⁷³ Comunicações oficiais e relatórios publicados pela Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária. Página Inicial. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>

Bernard Appy^{74,75}, economista, formado na Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP), possuindo mestrado na área. Antes de começar a se envolver diretamente com o governo, Appy foi professor do curso de economia da PUC, em São Paulo, de 1996 a 2002. Criador e diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), empresa que se considera uma instituição independente que tenta simplificar o sistema tributário do país, foi uma figura central no desenvolvimento das propostas de reforma tributária.

Bernard, 62 anos, é considerado referência quando o assunto é reforma tributária. Ele já tratou do assunto quando esteve à frente da Secretaria de Política Econômica, no segundo mandato do presidente Lula, entre os anos de 2008 e 2009 (Carneiro, 2024).

Ele é amplamente reconhecido como um dos principais formuladores da PEC 45/2019 e desempenhou um papel fundamental como consultor técnico e articulador político, contribuindo com:

- Desenvolvimento da PEC 45/2019: Appy foi um dos principais autores da proposta que sugeria a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), inspirado em modelos de IVA utilizados em outros países.
- Consultoria Técnica: Ele forneceu suporte técnico detalhado, incluindo análises econômicas, simulações e previsões dos impactos da reforma sobre a economia brasileira.
- Engajamento com Stakeholders: Bernard Appy foi ativo em discussões com representantes do setor privado, acadêmicos, e legisladores, promovendo o diálogo e entendimento das propostas de reforma.

Como integrante do governo na missão de aprovar a reforma tributária, após o sucesso na aprovação da reforma no primeiro ano do governo Lula, o economista concedeu entrevista dizendo:

Appy ressaltou a importância da participação do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, bem como o papel fundamental desempenhado pelo Parlamento, especialmente pelos presidentes do Senado e da Câmara e pelos relatores da proposta em ambas as Casas, para a aprovação da Reforma Tributária. Segundo Appy, a aprovação foi viabilizada por uma "construção técnica e política" cuidadosa. "A Reforma Tributária é um dos principais pilares da agenda para aumentar a produtividade do país", afirmou Appy (Brasil - Ministério da Fazenda, 2023).

⁷⁴ Entrevistas e Aparições na Mídia: Bernard Appy tem sido uma presença regular em grandes veículos de comunicação como Folha de S.Paulo, Estadão, e Globo, onde discutiu os detalhes e a importância da reforma tributária. Folha de S.Paulo. (2023). Entrevistas e Artigos de Bernard Appy. Disponível em: <https://search.folha.uol.com.br/?q=Bernard+Appy&site=todos>

⁷⁵ Centro de Cidadania Fiscal (CCiF): Publicações e artigos técnicos desenvolvidos por Bernard Appy e sua equipe: <https://ccif.com.br/newsletters/2019-06-02/#:~:text=CCiF%20%2D%20Centro%20de%20Cidadania%20Fiscal,d e%20gest%C3%A3o%20fiscal%20do%20pa%C3%ADs.>

Bernard Appy é o grande empreendedor da reforma tributária, atuando por meio da CCIFF e posteriormente como Secretário Extraordinário da Reforma Tributária na SERT, vinculada ao Ministério da Fazenda no Governo Lula. Ele é o ator que participou do maior número de assembleias públicas realizadas no âmbito da tramitação da PEC 45, de 2019 e o que mais se dedicou e destacou entre todos os demais atores visíveis e invisíveis no processo que culminou na reforma tributária.

O chefe do Poder Executivo, conforme Kingdon (2003) é sempre um ator central que exerce influência sobre a formação de agenda, mas poderia ter sido outro presidente, a solução alternativa já estava madura, lhe faltando ajustes ou adaptações finais, a janela da dinâmica dos problemas já estava aberta com a necessidade de resposta às crises que deu origem ao contexto reformista, as forças políticas no Congresso já haviam debatido com fervor a proposta, restando um impulso do chefe do Executivo para o alinhamento final através de alianças e negociações políticas, através de emendas parlamentares e distribuição de cargos do alto escalão a fim de formar a coalizão para o andamento final e aprovação. A priorização da reforma tributária pelo Presidente Lula foi imprescindível, mas o empreendedor, mentor e idealizador da reforma foi Bernard Appy.

b) A convergência dos fluxos

A entrada da reforma tributária na agenda de governo pode ser compreendida através da convergência dos três fluxos principais: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político, mais a forte influência do ambiente internacional e o empenho de alguns atores governamentais e não-governamentais, se destacando o *policy entrepreneurs* Bernard Appy.

O reconhecimento do problema tributário no Brasil começou a ganhar destaque durante um período de crescente insatisfação com o sistema fiscal existente. A complexidade do sistema tributário, a alta carga tributária e a falta de eficiência no recolhimento e na aplicação dos impostos se revelaram como indicadores e questões prementes. No entanto, as crises econômicas, sociais e políticas da década de 2010 criaram um "contexto reformista", abrindo uma janela para grandes reformas em resposta a essas crises. Esse cenário reformista foi impulsionado pela necessidade urgente de enfrentar os desafios estruturais e promover mudanças significativas em diversas macropolíticas, dentre elas a política tributária.

Ao longo dos anos surgiram diversas alternativas e propostas para a reforma tributária. Entre as soluções discutidas estavam: a simplificação do sistema de impostos, a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) para substituir uma série de tributos existentes. E se aproveitando da modernização da administração fiscal, mudando a cobrança da origem para o

destino. Essas propostas foram desenvolvidas e refinadas por economistas, técnicos e especialistas em políticas públicas, sendo apresentadas em diferentes fóruns e discussões técnicas e posteriormente ganharam o corpo de uma Proposta de Emenda Constitucional, onde passou a ser debatida pelos atores políticos e novamente reajustada e redefinida buscando o consenso necessário para sua aceitabilidade entre os atores políticos e a sociedade civil, principalmente o setor produtivo e financeiro.

Essas soluções foram destacadas e apoiadas por estudos técnicos que demonstraram seus potenciais benefícios econômicos e sociais. As propostas foram debatidas em comissões e grupos de trabalho com o objetivo de alcançar um consenso sobre a melhor abordagem para a reforma,

Essas comissões foram formadas especificamente para emitir pareceres sobre a proposta, onde estudos técnicos subsidiaram a importância da reforma para o país e atores remodelaram a proposta para atender seus interesses (ou daqueles que representavam) e também faziam modificações visando facilitar as negociações e as próximas etapas de andamento da proposta.

No fluxo político, que funciona com sua dinâmica própria, é notável o papel fundamental dos atores na inclusão da reforma tributária na agenda de governo. O protagonismo da Câmara dos Deputados fez a discussão avançar e amadurecer ao longo dos anos, desde 2016, com o deputado e economista Luiz Carlos Hauly, e posteriormente com o empenho dos relatores das Comissões e Grupos de Trabalho, o deputado Aguinaldo Ribeiro e o senador Eduardo Braga.

A mudança de governo e o alinhamento político favoreceram a introdução da reforma tributária como uma prioridade na agenda de governo. O apoio de líderes políticos, Lula, chefe do Poder Executivo, os presidentes das duas Casas Legislativas, Lira e Pacheco que agiram nas negociações e fortalecimento de alianças em prol da reforma, a mobilização de grupos de interesse (FIESP, CNI, CNC). As influências internacionais (OCDE, Banco Mundial) e o contexto de pressão para a mudança do sistema tributário contribuíram para a formação de um consenso político.

A dinâmica política que levou à reforma tributária para o centro da agenda governamental foi influenciada por fatores políticos, sociais e econômicos. A necessidade de enfrentar as crises, o déficit fiscal e melhorar a eficiência econômica impulsionou o debate sobre a reforma, muito mais do que tornar o sistema mais justo. O ambiente político, marcado por uma nova administração e o contexto favorável a grandes mudanças (reformas), favoreceu a inclusão da reforma tributária na agenda de governo.

Além disso, a reforma tributária encontrou uma janela de oportunidade em um momento em que havia uma disposição política para avançar com mudanças estruturais significativas. A liderança de empreendedores da política tributária, como o ministro Fernando Haddad, que nomeou Bernard Appy, mentor e principal articulador da PEC 45, de 2019, como secretário extraordinário da Reforma Tributária no Governo, além de alguns parlamentares comprometidos com a reforma (Aguinaldo Ribeiro, Eduardo Braga), foi crucial para articular e promover a proposta.

A entrada da reforma tributária na agenda de governo foi o resultado da convergência dos fluxos de problemas, soluções e política, da influência internacional que abasteceu os atores participantes de cada um dos fluxos, com relatórios e estudos que subsidiaram novos relatórios e novos estudos que adaptaram o modelo e as diretrizes as circunstâncias e características peculiares do Brasil. A compreensão do problema tributário, o desenvolvimento e o destacamento das soluções viáveis, e o aproveitamento da janela de oportunidades permitiram que a reforma se tornasse uma prioridade na agenda pública.

Figura 18: Janela de oportunidade e empreendedores da política



Empreendedor da Reforma Tributária: Bernard Appy.

Atores principais: Governamentais: Presidente Lula; Ministro da Fazenda Fernando Haddad; Relatores das Comissões da reforma tributária desde 2015, os deputados Luiz Carlos Hauly e Aguinaldo Ribeiro, e o senador Eduardo Braga;

Presidentes das Casas Legislativas, Arthur Lira e Rodrigo Pacheco;

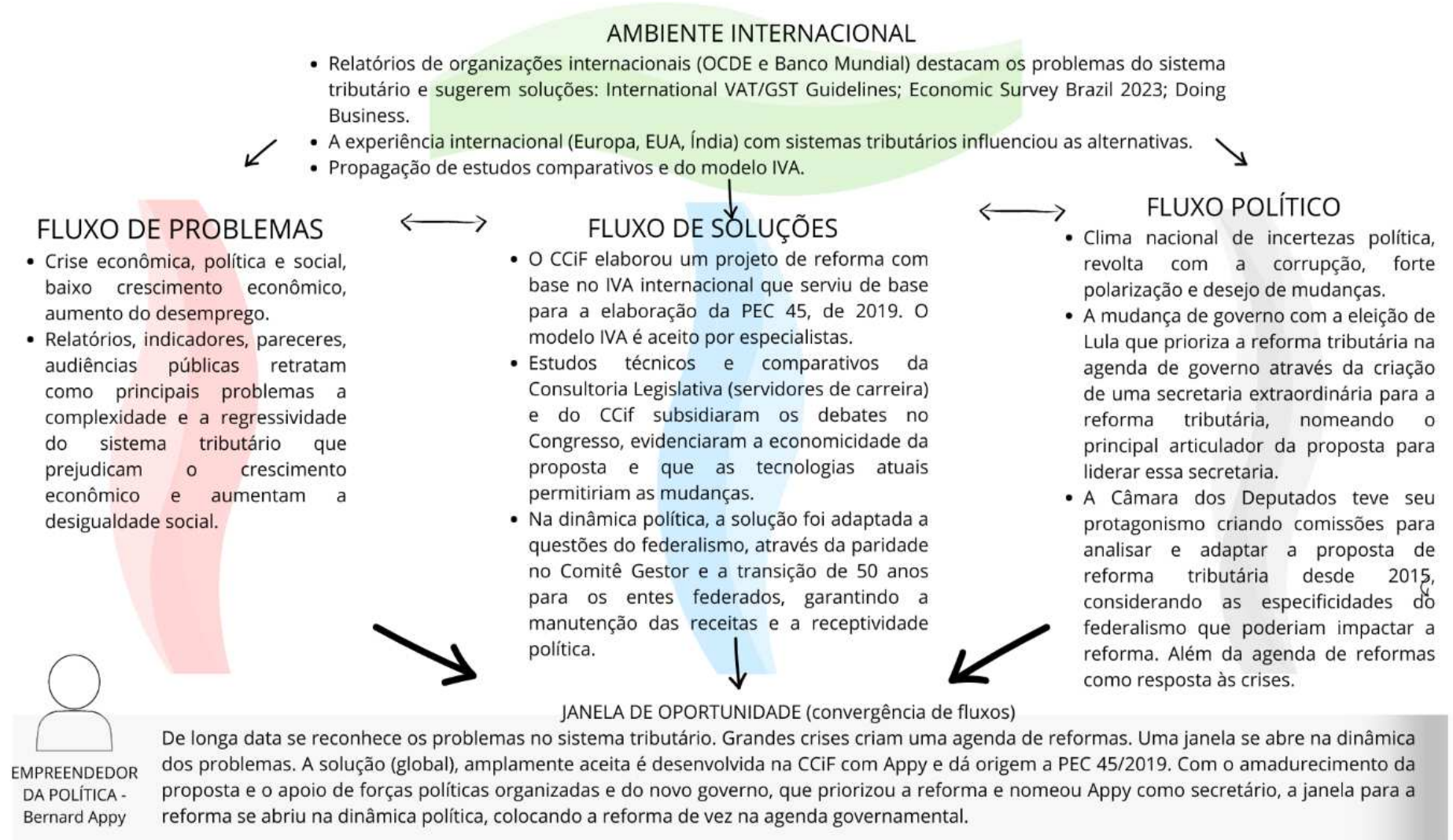
Não-governamentais: CCiF e OCDE.

Janela de oportunidades: Janela dupla: A janela da dinâmica dos problemas que reconhece o sistema tributário nacional como complexo e regressivo leva a reforma tributária a estar sempre presente na agenda (como uma intenção). A prolongada crise econômica (com baixo crescimento por uma década) e crises social e política deram origem a um contexto reformista que implica em grandes reformas para responder às crises. Deixando a janela da dinâmica dos problemas aberta a reformas por um longo tempo (contexto reformista somado ao reconhecimento do problema).

Mas devido às circunstâncias próprias do Brasil que dificultam realizar uma reforma constitucional (forma de estado federativa, rigidez constitucional, presidencialismo de coalizão), também é necessário que a janela da dinâmica política esteja aberta e possibilite a ascensão da reforma tributária à agenda governamental e decisória. Essa janela se abriu com um governo comprometido com a reforma e que a priorizou e nomeou como secretário extraordinário da reforma, o seu mentor e principal articulador, Bernard Appy.

Fonte: Elaboração própria.

Figura 19: Processo de ascensão da Reforma Tributária à agenda governamental de acordo com Modelo Teórico de Kingdon (2007).



Fonte: Elaboração própria.

6. CONCLUSÕES

Após décadas de espera, uma ampla reforma tributária está finalmente se concretizando no Brasil através da Emenda Constitucional 132, de 2023 e sua respectiva regulamentação por meio de leis complementares. O Brasil possui um conjunto de normas e práticas tributárias extremamente complexo, regressivo e por tanto ineficiente. A tributação sobre o consumo é complexa e regressiva do ponto de vista estrutural, desfavorecendo ao *accountability* social.

É consensual entre os parlamentares que a estrutura e as características do sistema tributário levam a um quadro caótico de competitividade tributária entre os entes federados, de maior vulnerabilidade do Estado à práticas de sonegação fiscal, bem como de evasão fiscal, além de recorrentes casos de bitributação com a inclusão de tributos na sua própria base de cálculo, que geram grande volume de contencioso tributário. Este consenso acerca dos principais problemas do sistema tributário e de suas consequências para a economia brasileira e para os contribuintes é corroborado por estudos científicos que destacam principalmente as características regressivas e a complexidade do sistema tributário anterior à Emenda Constitucional 132, de 2023.

A reforma tributária sempre esteve na agenda como um anseio e necessidade para o país. No entanto, construir, estruturar, empreitar uma ampla reforma tributária e ter êxito em sua aprovação e concretização é uma tarefa árdua e complexa. As características peculiares do sistema político brasileiro, como o presidencialismo de coalizão e a sua forma de estado federativa, dificultam a formação de consenso. O ordenamento jurídico-constitucional, com uma Constituição Federal analítica, formal e rígida, que abarca para si a estruturação do sistema tributário e que impõe procedimentos solenes, mais dificultosos do que os procedimentos para alteração das leis ordinárias tornam o processo ainda mais desafiador. A presença de questões históricas e culturais, relacionadas ao poder de setores específicos da economia e da sociedade, contribui para a dificuldade em implementar e aprovar uma reforma tributária abrangente e bem-sucedida.

O arcaico e complexo sistema tributário brasileiro da década de 1960, disposto na Lei 5172, de 1966, durante a vigência da Constituição Federal de 1946, mas sob a égide da Emenda Constitucional 18, de 1965, que estruturava o sistema tributário em seus 27 artigos, posteriormente recepcionado pela Constituição Federal de 1967, foi alvo de várias tentativas de reforma. Desde a Assembleia Constituinte de 1987, os problemas do sistema tributário já eram amplamente reconhecidos pelos atores políticos. No entanto, apesar da janela de

oportunidade que a Constituinte oferecia para reestruturar o sistema tributário, a complexidade e a regressividade do sistema não foram adequadamente abordadas na época. Em vez disso, essas questões foram, em muitos casos, ampliadas, embora se reconheça o mérito da criação do financiamento da seguridade social. Mesmo em momentos posteriores, as tentativas de grandes reformas tributárias, como as Propostas de Emenda Constitucional 175, de 1995, 41, de 2003 e 233, de 2008, resultaram em frustração. Essas propostas foram arquivadas ou originaram mudanças incrementais discretas, como a Emenda Constitucional 42, de 2003.

O fracasso dessas iniciativas pode ser atribuído a uma causa comum: a falta de prioridade por parte do governo federal, somada à forte resistência de governadores, prefeitos e setores que se beneficiavam dos incentivos fiscais. No entanto, recentemente, foi aprovada uma ampla reforma tributária. Embora a efetiva transformação do sistema tributário ainda dependa de como serão estabelecidas suas regulamentações, a nova estrutura e os princípios da reforma indicam a promessa de um sistema mais simplificado, menos burocrático e menos regressivo.

Neste cenário, com o objetivo de analisar o processo de formação da agenda governamental que resultou na atual reforma tributária, utilizando a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), esta pesquisa foi desenvolvida com base nas lentes teóricas da análise e do ciclo de políticas públicas (policy analysis e policy cycle) e da formação da agenda (agenda-setting). A análise considerou as peculiaridades que afetam a dinâmica das políticas públicas brasileiras e integrou dados empíricos primários, obtidos da tramitação da PEC 45, de 2019, no Congresso Nacional, incluindo requerimentos, pareceres e relatórios das Comissões e Grupos de Trabalho da Reforma Tributária, além dos documentos institucionais "Mensagens ao Congresso Nacional" de 2015 a 2024. Também foram utilizados dados secundários bibliográficos. A partir dessa abordagem, foram alcançadas as seguintes conclusões:

A análise do fluxo dos problemas revelou, inicialmente, que as questões relacionadas ao sistema tributário eram amplamente reconhecidas no Brasil há bastante tempo. Além disso, as crises econômicas, sociais e políticas da década de 2010 criaram um cenário que chamamos de contexto reformista. Criando uma janela de oportunidades na dinâmica dos problemas, para a inclusão de grandes reformas na agenda governamental, como resposta de enfrentamento das sucessivas crises.

No que diz respeito ao fluxo das soluções, constatou-se que a base da solução já estava presente entre as principais alternativas e propostas, inclusive nas mais antigas, das décadas

de 1990 e 2000. O modelo do IVA (Imposto sobre Valor Agregado) já era amplamente considerado a melhor alternativa para resolver os problemas do sistema tributário de consumo no Brasil.

A satisfação dos critérios de aceitabilidade da solução perpassou pela necessidade de adaptações que adequassem o modelo IVA às características peculiares do Brasil, especialmente às nuances do federalismo fiscal, da autonomia dos entes federados e as desigualdades regionais. Essas adaptações anteciparam possíveis restrições quanto à receptividade dos políticos, uma vez que os demais critérios—viabilidade técnica, viabilidade orçamentária e congruência de valores entre especialistas—já estavam estabelecidos.

O amadurecimento da proposta ocorreu ao longo dos anos, com atuação da CCiF e o protagonismo do Poder Legislativo. Esse processo de adaptação se desenvolveu na dinâmica das políticas públicas, com a participação, dos atores governamentais, dos representantes políticos, e dos atores não-governamentais da sociedade civil, os especialistas, as diversas entidades e representantes de setores da economia e dos trabalhadores, em dezenas de audiências e seminários públicos.

No que tange ao fluxo político, observou-se que a atmosfera política e o clima nacional estavam favoráveis a amplas reformas. Desde as crises, havia um sentimento generalizado de necessidade de mudanças, e o setor político buscava ativamente responder a essas crises. O Congresso Nacional demonstrou proatividade, especialmente na Câmara dos Deputados. Desde 2015, diante da inércia do Poder Executivo em apresentar projetos de reforma tributária, foi criada uma Comissão Especial para tratar do tema. Os trabalhos dessa Comissão resultaram nas Propostas de Emenda Constitucional 45 e 110, de 2019. O protagonismo da Câmara dos Deputados na dinâmica política foi crucial para o amadurecimento da solução e da proposta ao longo dos anos.

No entanto, a priorização pelo chefe do Executivo tornou-se essencial para a concretização final da reforma. Isso exigia que o Executivo formasse as alianças necessárias, "pagando o preço certo" por meio da liberação de emendas parlamentares e da distribuição de cargos de alto escalão, para garantir o avanço e a posterior aprovação da proposta. Essa consolidação ocorreu com a mudança de governo, que, conforme a teoria, é um poderoso formador de agenda. O novo governo priorizou a reforma tributária e utilizou todos os meios necessários para formar alianças e garantir o andamento da proposta no Congresso. Isso incluiu a nomeação do economista Bernard Appy, mentor e principal articulador da proposta (*policy entrepreneur*), para compor o governo em uma secretaria extraordinária criada com a

finalidade específica de reformar o sistema tributário. Essa priorização, por parte do governo, abriu a janela na dinâmica política e facilitou o alinhamento final dos fluxos.

O ambiente internacional influenciou no reconhecimento dos problemas por meio de inúmeros relatórios publicados, principalmente pela OCDE e Banco Mundial, que há décadas emitem estes documentos descrevendo os problemas do sistema tributário brasileiro. A sugestão de solução através do modelo IVA é inculcada principalmente pela OCDE, por meio de estudos, diretrizes e reuniões diretas com os atores políticos, revelando não só a influência na solução, mas também direta no fluxo político, ao participar como ator nas dinâmicas políticas. A orientação da OCDE segue a dinâmica internacional de aproximação dos modelos de tributação, com intuito de, segundo a organização, facilitar as transações internacionais no mercado mundial. A influência do ambiente internacional na formação de agenda, com o uso da Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) já havia sido relatada no trabalho de Silva (2018), mas nesta pesquisa, foi possível notar a influência em todas as três dinâmicas.

Na Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), as janelas de oportunidade são vistas como raras e de curta duração. Quando essas janelas se abrem, problemas e soluções emergem de imediato, e indivíduos preocupados com questões específicas ou que já têm soluções preparadas reconhecem a oportunidade de resolver esses problemas e apresentar suas propostas. A teoria também afirma que as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto na dinâmica das políticas. As evidências encontradas na análise desta pesquisa mostraram que o problema já era amplamente reconhecido e que as circunstâncias econômicas, políticas e sociais criaram um contexto reformista. Esse contexto resultou na abertura de uma janela de oportunidade de longa duração, ao contrário da proposição original, dentro da dinâmica dos problemas.

No entanto, essa janela de oportunidade por si só não era suficiente para garantir a inclusão de uma ampla reforma tributária na agenda governamental. Era necessário também um acesso por meio da dinâmica política, o qual foi facilitado pela priorização da reforma tributária pelo presidente Lula, aproveitando o momento da troca de governo. Esse apoio presidencial deu o "impulso final" às forças políticas organizadas, superando as adversidades do sistema político, do federalismo e da rigidez constitucional, e possibilitou o avanço e a aprovação da PEC 45, de 2019.

A reforma tributária é considerada um remédio para as crises econômica, política e social que têm afetado o Brasil nos últimos dez anos, com um foco particular na crise econômica. Ela faz parte de um conjunto mais amplo de reformas que os atores políticos estão implementando para enfrentar essas crises e promover o crescimento econômico do país.

Nesse contexto, uma sugestão para futuras pesquisas é explorar os objetivos da reforma tributária à luz da distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico.

Identificou-se a existência de uma janela dupla: uma na dinâmica dos problemas, de longa duração, impulsionada pelas crises e pela necessidade de enfrentá-las, e que já havia consolidado outras reformas anteriormente, e outra na dinâmica política, criada principalmente pela priorização da reforma pelo Chefe do Poder Executivo. A abertura dessas duas janelas possibilitou a formação da agenda governamental e permitiu uma conexão eficaz entre problemas, soluções e forças políticas.

O principal empreendedor da reforma tributária, Bernard Appy, atuou desde 2015 através do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), um *think tank* independente composto por especialistas em tributação e finanças públicas. Os estudos e propostas desenvolvidos por Appy serviram como base para a elaboração da PEC 45, de 2019. Appy já mantinha uma relação de longa data com congressistas e participou de assembleias públicas, seminários e palestras a convite do Poder Legislativo. Sua nomeação, em janeiro de 2023, para o cargo de secretário da reforma tributária no Ministério da Fazenda, favoreceu o alinhamento entre o governo e o Congresso. Assim, um ator não governamental e especialista no tema passou a ocupar uma posição de destaque como agente político e autoridade política, diretamente subordinado ao chefe do Poder Executivo.

A regulamentação da reforma tributária está em andamento e ainda pode estar sujeita a influências de lobbies empresariais. Embora a Emenda Constitucional 132, de 2023, tenha estabelecido diretrizes para a definição de alíquotas seletivas com base na essencialidade de produtos e serviços, bem como em suas características relacionadas à saúde e proteção ambiental, essas definições ainda podem ser alteradas. No entanto, é possível afirmar que a reforma aprovada transforma radicalmente o sistema tributário nacional, particularmente no que diz respeito à tributação sobre o consumo.

Ela unifica os impostos IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISSQN em um sistema de imposto sobre valor agregado (IVA) dual. Esse novo sistema é composto por um imposto sobre bens e serviços (IBS), com natureza jurídica de imposto e cuja arrecadação será destinada a Estados e Municípios, e uma contribuição sobre bens e serviços (CBS), com natureza jurídica de contribuição e cuja arrecadação será destinada à União e à seguridade social, respeitando as desvinculações constitucionais (DRU - Desvinculação das Receitas da União⁷⁶).

⁷⁶ Sobre a DRU, a Emenda Constitucional 93 de 2016 que criou a desvinculação das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que prorrogou as desvinculações relativas à União, tinha como termo final a data de 31 de dezembro de 2023. A Emenda Constitucional nº 126 de 2022, oriunda da chamada PEC da transição, alterou o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais, prorrogando a DRU até dezembro de

Também é correto afirmar que a mudança da cobrança dos impostos sobre o consumo da origem para o destino reduzirá significativamente a guerra fiscal entre os entes federados e diminuirá a cumulatividade (cobrança de impostos sobre impostos), além de reduzir o contencioso tributário. A simplificação dos impostos beneficiará a economia, a indústria e os investimentos, tornando o planejamento tributário mais previsível e menos oneroso para os contribuintes. Com o fim da "cascata" de impostos, o cidadão contribuinte poderá ter uma visão clara e precisa do valor dos tributos pagos em cada produto ou serviço consumido. Favorecendo a conscientização crítica da divisão da carga tributária entre tributos diretos e indiretos.

Como esclarece Kingdon (2003), o sucesso em um processo não garante sucesso nos demais. Assim, a aprovação da PEC 45, de 2019, convertida em EC 132, de 2023, não assegura sua implementação conforme os objetivos e diretrizes apresentados na justificativa e nos pareceres, ou seja, em alinhamento com os discursos dos diversos atores sobre os pontos principais e os resultados esperados da reforma. A regulamentação da reforma pode adotar o novo arcabouço tributário sem, contudo, atender às expectativas de todos os atores. Pode, ainda, favorecer alguns interesses específicos ou manter certas "regalias" presentes na estrutura anterior à reforma.

Embora se reconheça a complexidade e regressividade como os principais problemas do sistema tributário nacional, a EC 132, de 2023 deu ênfase na reforma do sistema tributário do consumo, deixando em segundo plano as questões atinentes a regressividade, que serão ainda mais dependentes de leis regulamentares para a implementação de mudanças significativas nos impostos associados a herança, propriedade e renda que devem observar o princípio da progressividade.

A reforma tributária brasileira de 2023, representada pela Emenda Constitucional 132, foi resultado de um esforço coordenado. Há prazos longos de transição para implantação e adaptação do novo modelo tributário dando tempo para a estruturação da parte técnica, para a adaptação dos contribuintes e principalmente, um longo prazo (50 anos) para os entes se adaptarem com as mudanças, principalmente a cobrança no destino, que elevará a receita de

2024. A própria EC da reforma tributária - prorrogou as desvinculações das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até dezembro de 2032, conforme expresso em seu artigo 2º que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em seus artigos 76A e 76B). Para a União o fim da DRU é em dezembro de 2024 e sua prorrogação é suscitada pelo governo, mas depende de PEC. Fontes: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

alguns municípios tanto quanto reduzirá em outros. Essas adaptações na reforma tributária permitiram seu avanço no Congresso e possibilitaram sua aprovação.

Houve uma grande participação popular nas audiências e seminários públicos, com a presença de representantes da sociedade civil, formado principalmente por especialistas, professores de universidades e institutos de pesquisa e prepostos de vários setores da economia que se fizeram ouvir e deram suas opiniões e contribuições. Embora a representação patronal fosse mais numerosa, foi notável a participação de defensores de direitos humanos, sociais e igualitários, que cobraram, em especial, o aumento da tributação sobre a renda e grandes heranças e lembraram que o atual sistema tributário impõe sua carga principalmente sobre os mais pobres, sobre as pessoas pretas, especialmente as mulheres. Como será a nova distribuição da carga tributária, dependerá muito da regulamentação e da reforma tributária dos impostos sobre a renda, mas afirma-se que a participação democrática na elaboração da nova política pública tributária supera historicamente outros momentos de construção de políticas públicas tributárias no Brasil.

Os resultados desta pesquisa poderiam ser aprimorados com a utilização de entrevistas como método de coleta de dados, o que permitiria a identificação de outras circunstâncias que influenciaram o processo de agenda-setting. Além dos fatores mencionados, que contribuíram para as crises econômica, política e social desde o início da década de 2010, uma hipótese ainda não explorada diz respeito aos eventos de 8 de janeiro de 2023. Naquele dia, o Brasil foi surpreendido por um ataque de indivíduos que se autodenominavam patriotas, os quais invadiram e depredaram o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal. Esse acontecimento pode ter acelerado a aprovação da reforma tributária, como uma resposta que reforçou a força das instituições e a busca por estabilidade política.

A contribuição principal deste estudo de agenda-setting reside na compreensão de como as questões públicas se tornam prioridades para o governo e, conseqüentemente, se transformam em políticas públicas. A visão crítica sobre o processo que elevou a reforma tributária à agenda governamental contribui para que diversos atores, especialmente da sociedade civil, compreendam como são construídas as políticas públicas. Isso permite que a sociedade civil e os grupos de interesse compreendam os critérios e as influências que moldam a formulação das políticas, contribuindo para um ambiente mais inclusivo e esclarecido. Ao entender o funcionamento da agenda política, os cidadãos podem adotar estratégias mais eficazes para influenciar a inclusão de suas preocupações nas discussões políticas. Conhecer o momento certo para agir, quais são os canais mais eficazes e quais são

os principais atores envolvidos aumenta as chances de suas demandas serem ouvidas e consideradas.

Através da análise empírica dos dados primários e secundários, iluminados pela lente teórica dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e as adaptações realizadas, espera-se que a pesquisa proveniente desta dissertação tenha contribuído para os estudos na área da administração pública e formação de agenda (*agenda-setting*).

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- AGUDELO, José Luís Luna. Reforma tributária abrangente com parâmetros da OCDE para a Colômbia. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, v. 36, n. 68, p. 82-95, 2020. Epub 13 fev. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25100/cdea.v36i68.9408>. Acesso em: 11 jan. 2024.
- ALEJANDRO, Pablo; TEODORO, Rafael; PÁDUA, Lucas. 30 anos de Constituição Federal. *Senado Federal e Câmara dos Deputados - Infográficos*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituinte/index.html>. Acesso em: 12 out. 2023.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2003.
- ANDRADE, Marcos Paulo; BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia N. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e mensagens ao Congresso (1995-2014). *Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos*, v. 9, n. 1, p. 280-306, jan.-abr. 2021.
- ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018. DOI: 10.5433/1980-511X2018v13n1p226. ISSN: 1980-511X.
- APPY, Bernard. Porque o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Revista Interesse Nacional*, ano 8, n. 31. Versão revisada, 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594808/mod_resource/content/1/LS%2002.%20APPY%2C%20Bernard.%20Por%20que%20o%20sistema%20tribut%C3%A1rio%20brasileiro%20precisa%20ser%20reformado.pdf. Acesso em: 11 jan. 2024.
- ARENDDT, Hannah. *O que é política?* [Editor: Ursula Ludz]; 3. ed. Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 240 p.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. A gênese do imposto sobre o valor agregado. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, p. 245-258, 2008.
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business Subnacional Brasil 2021*. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora UNB - Imprensa Oficial, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Unesp, 1995.

BOSCHI, R. R.; PINHO, C. E. S. Austeridade ou expansão fiscal no governo Bolsonaro? Uma análise do Programa Pró-Brasil no contexto da Covid-19. In: FONTAINHA, F.; MILANI, C. R. S. (orgs.). *Coletânea Covid-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2023, p. 237-259. ISBN: 978-85-7511-606-7. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575116067.0010>.

BONFANTI, Cristiane; GRANER, Fábio. Governo cria grupos técnicos para regulamentar reforma tributária. *JOTA*, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/governo-cria-grupos-tecnicos-para-regulamentar-reforma-tributaria-15012024>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma teoria prática*. In: ORTIZ, R. (org.). Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, v. 25, n. 1, 2016.

BRASIL, Felipe Gonçalves. Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: novos horizontes para agenda de pesquisa. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 3, n. 1, p. 44-61, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v3p44-6>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019. DOI: 10.12660/cgpc.v24n78.76950. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/76950>. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Ficha de tramitação da PEC 45/2019. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/555563-proposta-simplifica-sistema-tributario-e-unifica-tributos-sobre-consumo/>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/978334-camara-aprova-reforma-tributaria-em-dois-turnos-texto-vai-ao-senado#:~:text=A%20C%3%A2mara%20dos%20Deputados%20aprovou,a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20dos%20novos%20tributos..> Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019. Deputado Baleia Rossi e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019. Acesso em: 30 nov. 2023.

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. PRLP n.2. Relator: Deputado Aguinaldo Ribeiro. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023g. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297250&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 7 de 2020. Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança e outros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238473>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PRL-1 da Comissão Especial destinada a Proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2020. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2224823&filename=Tramitacao-PEC%207/2020. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 110 de 2019. Senador Davi Alcolumbre e outros. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-110-2019>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Reeleição e poucos novatos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911393-com-mais-deputados-reeleitos-e-menos-novatos-r-enovacao-da-camara-sera-de-39/>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/978381-reforma-tributaria-altera-outros-impostos-estaduais-e-municipais-alem-de-icms-e-iss/>. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Sem vetos, reforma trabalhista é sancionada por Temer. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/518847-SEM-VETOS,-REFORMA-TRABALHISTA-E-SANCIONADA-POR-TEMER>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Lira diz que a Câmara mantém a agenda de reformas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/804391-lira-diz-que-a-camara-mantem-a-agenda-de-reformas/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Reeleita, Dilma Rousseff promete reforma política e combate à corrupção. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/443774-reeleita-dilma-rousseff-promete-reforma-politica-e-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias - Infográfico - Pablo Alejandro, Rafael Teodoro, Carolina Nogueira – 22 fev. 2024. Disponível em: <<https://infograficos.camara.leg.br/reforma-tributaria/>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias, Glossário Legislativo - Constituições Brasileiras. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo?_gl=1*1ld32sa*_ga*NTkxMjA2OQTzLjE2ODc5OTEwNzA.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5NTA2Njg2NS43LjAuMTY5NTA2Njg3NS4wLjAuMA. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa, REQ n. 130/2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2234685&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019. Acesso em: 20 jul. 2024.
BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa, PEC 45/2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Notícias, abril de 2019. Edição 672 – Reforma Tributária. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/sistema-tributario-leva-a-pais-desigual-dizem-senadores>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado - Senado debate quatro propostas de imposto sobre grandes fortunas. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/27/senado-debate-quatro-propostas-de-imposto-sobre-grandes-fortunas>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias - Reforma tributária se impôs ao país, afirma Pacheco. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/08/reforma-tributaria-se-impos-ao-pais-afirma-pacheco>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado - Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos#:~:text=Encaminhada%20pelo%20governo%20de%20Michel,muita%20discuss%C3%A3o%20entre%20os%20senadores>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 3º. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 145, § 1º. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigos 153, 154, 155 e 156. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigos 1º, 6º e 195. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 148. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 84. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 60. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 156-A. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988h. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 5.172, de 1966. Art. 5º e 76. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.337, de 2021. Brasília, DF, jun. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2288389>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2015. Gabinete do Senador Donizeti Nogueira. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4660854&ts=1674177424993&disposition=inline&_gl=1*1npkbs7*_ga*NTkxMjA2OTQzLjE2ODc5OTEwNzA.*_ga_CW3ZH25

XMK*MTY4Nzk5MTA2OS4xLjEuMTY4Nzk5MTIzOS4wLjAuMA... Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 88, de 2023 - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9498046&ts=1699541764744&disposition=inline&_gl=1*1art7xi*_ga*NjUzOTE2NDI2LjE2OTA0NzE2MDE.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5OTU1NzY1Mi4zNi4xLjE2OTk1NTgwNjAuMC4wLjA. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 132, de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Tramitação da PEC nº 45/2019 - Requerimento nº 130/2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2234685&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Tramitação da PEC nº 45, de 2019, Parecer nº 88/2023 - CCJ e Relatório Legislativo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-45-2019>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. OCDE lança relatório Economic Survey Brazil 2023 e destaca perspectivas positivas para o país. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/ocde-lanca-relatorio-economic-survey-brazil-2023-e-destaca-perspectivas-positivas-para-o-pais>. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividades Legislativas/Comissões. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/comissoes>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. 30 anos - Constituição da Cidadania. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html#:~:text=A%20Assembleia%20Nacional%20Constituente%2C%20convocada,com%20intensa%20participa%C3%A7%C3%A3o%20da%20sociedade>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado Republicano: Democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARNEIRO, Leandro. Quem é Bernard Appy, secretário responsável pela reforma tributária. *UOL Economia*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/04/25/responsavel-pela-reforma-tributaria-bernard-appy-tem-longa-relacao-com-pt.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 140, p. 30-47, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.236>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CAMPOS, Tiago. História do Brasil - Nova República. *Mundo Educação UOL*. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/brasil-atual.htm>. Acesso em: 19 jul. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. Anais. Caxambu: ANPOCS, 2005. Disponível em: <https://www.anpocs.org.br/anais/29encontro/anais/Capella.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007. p. 87-121. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe Gonçalves. A dinâmica das políticas públicas: Agendas governamentais em perspectiva comparada. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, I, 2015, Brasília, DF. Anais. Brasília, DF, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andréia Di Camilla Ghirghi Pires. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu, MG. Anais [...]. Caxambu, MG: ANPOCS, 2015. p. 1-43. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9666/acervo/detalhe/4304?guid=42f0bbc31576ae610af6&returnUrl=%2fterminal%2f9666%2fresultado%2flistar%3fguid%3d42f0bbc31576ae610af6%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d4304%234304&i=1>. Acesso em: 13 jul. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2018. 151 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689x>. Acesso em: 10 jul. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 30, e017, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e017>. Acesso em: 11 jan. 2024.

CARVALHO, Pedro Humberto B. Junior. O Sistema Tributário dos Países da OCDE e as principais recomendações da entidade: Fornecendo Parâmetros para a Reforma Tributária no Brasil. *IPEA*, Nota Técnica DINTE, 2022. Brasília-DF. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220310_publicacao_preliminar_o_sistema_tributario_dos_paises_da_ocde.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

CARVALHO, Daniel Izaías de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, n. 1, p. 85-110, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3261>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CIMINI, Fernanda; ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 1-19, jan.-mar. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>. Acesso em: 1 set. 2023.

COUTO, Cláudio G. Os mecanismos do ajuste: instituições e agendas na política econômica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1998, Caxambu. XXII ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 1998. p. 1-15.

COSTA, António Firmino da. Desigualdades globais. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 68, p. 9-32, 2012. DOI: 10.7458/SPP201268691. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/650>. Acesso em: 22 out. 2023.

CEPAL. *Tributação para o crescimento inclusivo*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL-ONU, Santiago do Chile, mar. 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39949-tributacion-un-crecimiento-inclusivo>. Acesso em: 1 nov. 2023.

DOCA, Geralda; ABEL, Victória. Lira vai se reunir com Pacheco para negociar promulgação da Reforma Tributária ainda nesta semana. *O Globo - Economia*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/12/12/lira-vai-se-reunir-com-pacheco-para-negociar-promulgacao-da-reforma-tributaria-ainda-nesta-semana.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2023.

DOCA, Geralda. Reforma Tributária: após reunião com Pacheco, Lira diz que tentará votar o texto nesta sexta. *O Globo - Economia*, Brasília, 14 dez. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/12/14/reforma-tributaria-lira-e-pacheco-voe-se-reunir-nesta-quinta-para-tendar-acordo.ghtml>. Acesso em: 12 mai. 2024.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 99-129.

EASTON, D. An Approach to the Analysis of Political System. *World Politics*, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2008920>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ESTEVEÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. *Holos*, v. 34, n. 3, 2018. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/holos/article/view/1341>. Acesso em: 12 jun. 2024.

ESTUDO. *Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro*. Realizado pela EY a pedido do ETCO. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.etc.org.br/wp-content/uploads/Estudo-Desafios-do-Contencioso-Tributario-ETCO-EY.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/RJR4jBLCdpDtBL88zDz3jhH/?lang=pt>. Acesso em: 2 out. 2023.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 29, n. 2, p. 29-48, 2013. DOI: 10.21573/vol29n22013.43523. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43523>. Acesso em: 14 out. 2023.

FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2018.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2019.

FELINTO, Francisco. Impostos Diretos e Indiretos: qual a diferença entre eles? *NFE-Blog*, mar. 2023. Disponível em: <https://nfe.io/blog/financeiro/impostos-diretos-e-indiretos/>. Acesso em: 14 set. 2023.

FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. *BBC News*, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 5 set. 2023.

JOTA. O que é a Reforma Tributária e quais mudanças são discutidas no Congresso. *Jota*, 26 abr. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/o-que-e-a-reforma-tributaria-e-quais-mudancas-sao-discutidas-no-congresso-26042023>. Acesso em: 26 jun. 2023.

FGV DIREITO/SP. Simone Tebet e Bernard Appy discutem reforma tributária na FGV Direito SP. *Notícias*, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/noticias/simone-tebet-bernard-appy-discutem-reforma-tributaria-na-fgv-direito-sp>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FOSSATI, Gustavo; DE PAULA, Daniel. *Tributação da economia digital na esfera internacional: Volume 4*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. E-Book.

FRAGA NETO, A. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, v. 38, n. 3, p. 613-634, set. 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 21, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 5 jul. 2024.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. *Introdução ao estudo da economia do setor público: tributação e funções clássicas do Estado*. Brasília: Enap, 2017.

GEORGES, Rafael. *A distância que nos une – Um retrato das desigualdades brasileiras*. Relatório da Oxfam, 2017. p. 44. Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em: 10 out. 2023.

GERALDELLI, A. et al. A (im)possível implantação do imposto sobre valor agregado? IVA no Brasil. *Revista Eletrônica e Estudos Jurídicos e da Sociedade - Unifeg*, v. 1, p. 1-27, 2014.
GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 46 e 134.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, R. O. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Brasília: Esaf; Tesouro Nacional, 2015. (XX Prêmio Tesouro Nacional 2015). Disponível em: <http://goo.gl/srK2No>. Acesso em: 6 out. 2023.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Capital taxation: theory and praxis (and the Brazilian case). *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 3, p. 473-494, set.-dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art07>. Acesso em: 15 mai. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS, Michelle de Sá e Silva; LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. 564 p. il., gráfs.

GONÇALVES, Manoel Ferreira Filho. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOTEMS, L. B. D. et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IFI - INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. *Relatório de acompanhamento fiscal dezembro de 2018: carga tributária no Brasil e nos países da OCDE*. (RAF23). Brasília, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551026/RAF23_DEZ2018_TopicoEspecial_CargaTributaria.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

HUR, Domênico Uhng; SABUCEDO, José Manuel; ALZATE, Mónica. Bolsonaro e Covid-19: negacionismo, militarismo e neoliberalismo. *Revista Brasileira de Psicologia Política*, São Paulo, v. 21, n. 51, p. 550-569, ago. 2021. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2021000200018&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 24 jul. 2024.

JENKINS, W. I. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. New York: St. Martin's Press, 1978.

INFOMONEY. IVA: o que é e como vai funcionar o Imposto sobre Valor Agregado. *Infomoney*, 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/guias/iva-imposto-sobre-valor-agregado/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

JONES, B. D. et al. A river runs through it: a multiple streams meta-review. *The Policy Studies Journal*, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016.

JOTA. Eduardo Braga apresenta novo parecer da reforma tributária. *Redação Jota*, Brasília, 7 nov. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/eduardo-braga-apresenta-novo-parecer-da-reforma-tributaria-confira-a-integra-07112023>. Acesso em: 18 mai. 2024.

KEINERT, T. M. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2007.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. Is the welfare state resisting? Recent developments of the social state in OECD countries. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2073-2084, jul. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08702018>. Acesso em: 14 fev. 2024.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Coord.). *Políticas públicas – coletânea*. Volume 1. Revisão técnica da tradução: Paulo César Nascimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2007. p. 219-245.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, 2011.

LAMBACH, Fernanda. Agenda reformista virá com tudo após a crise. *Oficina - Pensamentos, ideias e discussões*, 14 maio 2020. Disponível em:

<https://www.oficina.ci/agenda-reformista-vira-com-tudo-apos-a-crise/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

LAZZARI, Eduardo. Policy drift em governos ideologicamente heterogêneos: política tributária na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 23-46, jan.-fev. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210132>. Acesso em: 14 jun. 2023.

LEMOS MOREIRA, T. et al. Planos federais de governo e a teoria do equilíbrio pontuado: análise para o período 2004-2020. *Ciência Dinâmica*, v. 14, n. 1, p. 1-33, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/2176-6509.2023.001>. Acesso em: 14 jun. 2024.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019. 430 p.

LIRA, Everton; AMELOTI, Luiza. Dos Tempos de Colônia à Democracia Atual: Uma Análise Sobre Arranjos Institucionais e Desigualdade Social na América Latina. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 12, n. 1, 2021.

LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. P. S. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 221-259.

LOTTA, Gabriela (Org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 30. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019. p. 56.

MAGALHÃES, Tarcísio D. Soberania Tributária na Pós-Modernidade: A governança tributária externa ao poder de tributar (e de não tributar). Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito e Ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 193-228, 1997.

MARTUSCELLI, Pablo Dutra. Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988. In: *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. Fortaleza - CE, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3117.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. (1ª ed. 1848).

- MATOSO, Felipe. Lei do Simples Nacional é 'passo' para a reforma tributária, diz Dilma. *Portal de notícias G1*, Brasília, 08 ago. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/08/lei-do-simples-nacional-e-passo-para-reforma-tributaria-diz-dilma.html>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- MATOSO, Felipe. Dilma sanciona reforma política, mas veta doação de empresas à campanha. *Portal de notícias G1*, Brasília, 08 set. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/dilma-veta-doacao-de-empresas-campanhas-eleitorais.html>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- MÁXIMO, Wellton; ANDRADE, Juliana. Entenda as propostas de reforma tributária paradas no Congresso. *Agência Brasil*, Brasília, 29 jan. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/entenda-propostas-de-reforma-tributaria-paradas-no-congresso>. Acesso em: 18 jul. 2024.
- MAZUI, Guilherme; GOMES, Pedro Henrique. Lula cria ministério para acomodar Centrão; veja como fica a Esplanada. *G1 - Portal de Notícias*, Brasília, 06 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/06/lula-cria-ministerio-para-acomodar-centrao-veja-como-fica-a-esplanada.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- MEDEIROS, Étore; FONSECA, Bruno. As Bancadas da Câmara. *Pública - Agência de Jornalismo Investigativo*, 18 fev. 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>. Acesso em: 09 jan. 2024.
- MEIRINHOS, M.; OSÓRIO, A. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. *Revista de Educação*, v. 2, n. 2, 2010.
- MELLO, Anderson. O que é IVA e qual o seu impacto na economia do Brasil? *Tax Group*, 2024. Disponível em: <https://www.taxgroup.com.br/intelligence/o-que-e-iva-e-qual-o-seu-impacto-na-economia-do-brasil/#o-que-significa-a-sigla-iva?>. Acesso em: 25 jul. 2024.
- MESQUITA, Mário; TORÓS, Mario. Considerações sobre a atuação do Banco Central na Crise de 2008. *Banco Central do Brasil*, Brasília, v. 202, mar. 2010.
- MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 55-56, p. 155-184, 2002.
- MORGAN, Marc; CARVALHO JUNIOR, Pedro. Taxing wealth: general principles, international perspectives and lessons for Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 41, n. 1, p. 44-64, mar. 2021.
- MOTTA, Victor de Azevedo Rocha. O Sistema Tributário Brasileiro e a Economia Digital Globalizada: Perspectivas atuais, reforma tributária e as diretrizes da OCDE acerca da tributação de operações digitais. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.
- MUSGRAVE, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. International Student Edition. Nova Iorque, Toronto e Londres: McGraw-Hill Book Company, 1959.

MUSGRAVE, Richard Abel; PEACOCK, Alan T. *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1967. (Original de 1958).

NASCIMENTO, Natassia. O Imposto Sobre Grandes Fortunas No Brasil: Propostas E Simulações. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 25, n. 3, 2021.

OCDE. *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018*. Paris: Éditions OCDE, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290716-pt>. Acesso em: 24 jul. 2024.

OCDE. *Pesquisas Econômicas da OCDE: Brasil 2020*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. Acesso em: 24 jul. 2024.

OCDE. *Pesquisas Econômicas da OCDE: Brasil 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a2d6acac-en>. Acesso em: 18 mai. 2024.

OCDE. *Diretrizes internacionais de IVA/GST*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264271401-en>. Acesso em: 21 jul. 2024.

OLIVEIRA, Odete Maria de; GIACHIN, Isadora e Sá. Atores não estatais e a transnacionalidade: o protagonismo das empresas transnacionais em rede. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). *Relações Internacionais, Direito e Poder: Atores não estatais na era da rede global*. Ijuí: Unijuí, 2016. v. 3.

OLIVEIRA, Juliana Santos. Política tributária e seus impactos na desigualdade de renda no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 145, p. 207-228, 2021.

OLIVEIRA, Raquel A. S. de; TAVARES, B.; COSTA, T. de M. T.; DA SILVEIRA, S. de F. R. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, Edição Especial, p. 705-722, nov. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200163>. Acesso em: 7 nov. 2023.

OLIVEIRA, Gabriel Nunes de; HERSCOVICI, Nicole. Os empresários industriais no primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014): uma análise a partir do jornal Valor Econômico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 37, p. e249692, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.37.249692>. Epub 08 dez. 2021. ISSN 2178-4884.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. 1. ed. São Paulo: Editora Intrínseca, 2014. p. 248-262 e 469.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Álvaro. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Texto para discussão, n. 1940. Brasília: IPEA, 2014.

QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula. *Direito Constitucional Brasileiro: Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RAMALHOSO, Wellington. Temer, o impopular: o que mudou no país em dois anos e meio de governo. *Do UOL*, São Paulo, 30 dez. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30/temer-o-impopular-o-que-mud>

ou-no-pais-em-dois-anos-de-governo.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola. Acesso em: 16 jul. 2024.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica*. Lua Nova, 1992.

REIS, João Bosco Mousinho. A Nova Matriz Econômica e a recessão econômica do governo Dilma Rousseff: erros e consequências sobre o nível de atividade econômica. In: *VIII Congresso de Relações Internacionais*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, 2016. Disponível em:

<http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRII-VIII/paper/view/3453/862>. Acesso em: 12 jul. 2024.

RENAULT, Felipe Kertesz. *Competência tributária internacional e economia digital*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

RESENDE, Thiago. Congresso eleva para 53 bi as emendas que já seriam recorde e corta o PAC de Lula. *Folha de São Paulo*, 2023. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/12/congresso-eleva-para-r-53-bi-emendas-que-ja-seriam-recorde-e-corta-pac-de-lula.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2024.

RICCI, Rudá Guedes. Movimentos e mobilizações sociais no Brasil: de 2013 aos dias atuais. *Saúde em Debate*, v. 42, n. spe3, p. 90-107, 2018. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/0103-11042018S308>. Acesso em: 13 ago. 2024. ISSN 2358-2898.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração, 2009. 130 p.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D.; CODATO, A.; MARIOTO, D.; BITTENCOURT, M.; NICHOLS, B. Uma técnica parada no tempo? Mapeamento da produção científica baseada em análise de conteúdo na SciELO Brasil (2002-19). *Preprint SciELO*, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1913>. Acesso em: 05 out. 2023.

SAMPAIO, Pedro Paulo P. de. *Políticas Públicas de Policiamento do Estado do Paraná (1980-2018): Análise e Apontamentos*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2023.

SANTOS, F.; BORGES, M. *Poder de agenda*. Brasília, DF: Enap, 2018.

SANTOS, Ricardo dos. Brasil: cinco séculos de desigualdade social e violência. *Brasil Escola*, 2022. Disponível em:

<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/historia-do-brasil/brasil-cinco-seculos-desigualdade-social-violencia.htm>. Acesso em: 29 out. 2023.

SALES D'ARAÚJO, P. J. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. *Cadernos de Finanças Públicas*, 2022, n. 01, p. 60. Disponível em: <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2022.166>. Acesso em: 24 out. 2023.

SALLES, Arthur. Pandemia acelera problemas de desigualdade social no mundo todo. *Central de Notícias Uninter*, out. 2021. Disponível em: <https://www.uninter.com/noticias/pandemia-acelera-problemas-de-desigualdade-social-no-mundo-todo>. Acesso em: 11 jul. 2023.

SACHSIDA, Adolfo. *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: Ipea, 2017. 220 p.

SECCHI, Leonardo. Agenda building in Brazilian municipalities: when and how citizens participate. In: FRANZKE, J. (Org.). *Illaki,ng ci,uzL soci,eti,es work*. Potsdam: Editora da Universidade de Potsdam, 2006. p. 709-724.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 2. Ed.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises e Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGATTO, Catarina Ianni. *Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros*. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SCHWARTZ, L. M.; STARLING, H. M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: CRC Press, 2007.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Org.). *Políticas Públicas: desenvolvimento local*. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

SILVA, Fernanda Cristina da. *A formação de agenda de políticas públicas de turismo em âmbito local: os casos de Ouro Preto (MG) e Paraty (RJ)*. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. 226 f.

SILVA, José Alderir. O crescimento e a desaceleração da economia brasileira (2003-2014) na perspectiva dos regimes de demanda neokaleckianos. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 44, p. 1-19, jun. 2016 – set. 2016.

SILVA, Daisy Rafaela da; MOULIN, Darlan Alves. A tributação sobre o consumo e as desigualdades sociais no estado de crise socioeconômica. *Revista Direito UFMS*, Campo Grande, MS, v. 3, n. 1, p. 211-232, jan./jul. 2017.

SILVA, Raquel Andrade e. *A formação da previdência no contexto da seguridade social brasileira: uma análise da policy agenda-setting*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2018.

SILVA, A. O. da. Qual é o objetivo da política?. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 2, n. 19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/41272>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SILVA, Tiago R. B. da; BEM, A. G. de; COSTA, T. de M. T. A relação entre o sistema tributário e a desigualdade social no Brasil e na América Latina: uma análise através da revisão sistemática de literatura. In: *Semead 2023*. Disponível em: <https://login.semead.com.br/26semead/anais/arquivos/1843.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Fernando Moraes; TONON, Marcelo Resende. *Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI*. (Working Paper nº 007). MADE/USP, 2022. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2022/01/WP-Made-Impactos-redistributivos.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Fernando Moraes; TONON, Marcelo Resende. *Tributação Indireta: Alíquotas Efetivas e Incidência sobre as Famílias*. Texto para Discussão - IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD_2823_Web.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London/New York: Macmillan/St. Martin's Press, 1997.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-85.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Luiz R. de; SECCHI, Leonardo. A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 737-758, ago. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121557>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SUBIRATS, J. Definición del problema – Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). *Políticas Públicas: coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

THERBORN, Göran. Os campos de extermínio da desigualdade. *Novos Estudos CEBRAP*,

São Paulo, v. 87, p. 73-92, jul. 2010. Tradução: Fernando Rugitsky.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; DEDECCA, Claudio Salvadori. Os anos 2010 no Brasil: uma década perdida nas dimensões produção, produtividade e trabalho. *Economia e Sociedade*, v. 33, n. 1, p. 123-147, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2024v33n1art07>. Acesso em: 06 ago. 2024. ISSN 1982-3533.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *IPEA - Texto para Discussão*, n. 405, Rio de Janeiro, jan. 1996.

VERA, Andres. Reforma tributária: o que é IVA, imposto sobre valor agregado?. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/o-que-e-iva-o-imposto-sobre-valor-agregado-29032023>. Acesso em: 11 jun. 2023.

VERSIGNASSI, Alexandre. Entenda a inflação global. *Você S/A - Abril*, 2022. Disponível em: <https://vocesa.abril.com.br/economia/entenda-a-inflacao-global/>. Acesso em: 09 out. 2023.

WEBER, M. *Política como vocação*. Discurso proferido em 1918. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 2, p. 195-212, 2009.

WORLD INEQUALITY LAB. Escola de Economia de Paris. Site criado em 2015-2017. Brazil - WID - World Inequality Database. Disponível em: https://wid-world.translate.google/country/brazil/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc. Acesso em: 25 out. 2023.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview, 2007. p. 65-90.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing, 2016. p. 505.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009. 164 p.

APÊNDICE

PROTOCOLO DE PESQUISA - ESTRATIFICAÇÃO DO *CORPUS*

1. Mensagens ao Congresso Nacional

<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2024. – Brasília : Presidência da República, 2024.</p> <p>Brasil. Presidente (2023-: L. I. Lula da Silva)</p>	<p>Link: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/mensagem-presidencia-l-ao-congresso-nacional-2024</p>  <p>Escaneie o QR Code e acesse a versão completa da Mensagem ao Congresso Nacional 2024.</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2023 - Brasília : Presidência da República, 2023.</p> <p>Brasil. Presidente (2023- : Lula)</p>	<p>Link: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/mensagem-presidencia-l-ao-congresso-nacional-2023</p>  <p>Escaneie o QR Code e acesse a versão completa da Mensagem ao Congresso Nacional 2023.</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2022: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2022.</p> <p>Brasil. Presidente (2019 - Jair Messias Bolsonaro)</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-2022/view</p>  <p>Escaneie o QR Code e acesse a versão completa da Mensagem ao Congresso Nacional 2022.</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2021: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2021.</p> <p>Brasil. Presidente (2019 - Jair Messias Bolsonaro)</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-do-presidente-ao-congresso-nacional-2021.pdf/view</p>  <p>Escaneie o QR Code e acesse a versão completa da Mensagem ao Congresso Nacional 2021.</p>

<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2020 : 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2020. – (Documentos da Presidência da República).</p> <p>Brasil. Presidente (2019 - : Jair Messias Bolsonaro)</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20-2020/view</p>  <p>Escaneie o QR Code e acesse a versão completa da Mensagem ao Congresso Nacional 2020.</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2019: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2019. – (Documentos da Presidência da República)</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20-%202019/view</p>  <p>Escaneie o QR Code e acesse a versão web da Mensagem ao Congresso Nacional 2019.</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2018: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2018. – (Documentos da Presidência da República)</p>	<p>Link: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-20181.pdf</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2017: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2017. – (Documentos da Presidência da República)</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-dilma-rousseff-2017-1.pdf/view</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2016: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2016.</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-dilma-rousseff-2016/view</p>
<p>Mensagem ao Congresso Nacional, 2015: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2015.</p>	<p>Link: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-dilma-rousseff-2015/view</p>

<p>Proposta de Emenda Constitucional N° 45 de 2019. Autor: Deputado Baleia Rossi (MDB-SP) e outros. Inteiro Teor - Projeto Original</p>	<p>Link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019</p>
<p>Proposta de Emenda à Constituição N° 45 de 2019. Atividade Legislativa / Projetos de Lei e Outras Proposições / PEC 45/2019 - Apresentação 03/04/2019 - Ficha de Tramitação - Regime de Tramitação Especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD) - Câmara dos Deputados</p>	<p>Link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833&fichaAmigavel=nao</p>
<p>Proposta de Emenda à Constituição N° 45 de 2019. Atividade Legislativa / Projetos e Matérias / Pesquisas / PEC 45/2019 Autuada no Senado Federal 03/08/2023 - Tramitação</p>	<p>Link: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930</p>
<p>Proposta de Emenda à Constituição N° 45 de 2019. Atividade Legislativa / Discursos e debates na Câmara dos Deputados / Painel de Discursos / REFORMA TRIBUTÁRIA Discursos, Debates, Audiências e Seminários Públicos</p>	<p>Link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/reforma-tributaria/reforma-tributaria</p>
<p>Proposta de Emenda à Constituição N° 45 de 2019. Congresso Nacional/ Matérias Legislativas/ Matérias Bicamerais/ Proposta de Emenda à Constituição N° 45/2019 Tramitação no Congresso - 1ª Fase na Câmara dos Deputados - 1ª Fase no Senado - 2ª Fase na Câmara dos Deputados.</p>	<p>Link: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-45-2019</p>

3. Comissões e Grupo de Trabalho

<p>Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados</p>	<p>Link: Parecer do Relator pela Admissibilidade: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1747193&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019 Parecer da Comissão (Página 433 até 446) https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1747193</p>
---	--

Comissão Especial - PEC 045/19 - Reforma Tributária	Esta Comissão não constituiu parecer. A PEC 45/2019 foi avocada ao Plenário e ficou lá até a criação do GT em 2023.
Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária	Link: Relatório Final da Reforma Tributária - PEC 45/2019 e PEC 110/2019 https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8968725&ts=1646922191740&disposition=inline
Pareceres do Grupo de Trabalho (GT) da reforma tributária - Câmara dos Deputados	Links: Relatório Nº 1/2023 - Audiências Públicas: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2286060&filename=Tramitacao-REL-A%201/2023%20GTSTN Parecer PRLP Nº 2 (20 artigos): https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297250 Parecer PRLP Nº3 (21 artigos): https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297856
Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal	Links: Relatório Final da CCJC (23 artigos): https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9489617&ts=1718738553558&rendition_principal=S&disposition=inline Parecer (SF) Nº 88, DE 2023 (23 artigos): https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9498046&ts=1718738556000&disposition=inline

4. Nota técnica - Estudos Legislativos dos consultores legislativos da Área III Direito Tributário e Tributação.

Síntese do conteúdo do substitutivo à PEC nº 45, de 03 de abril de 2019, aprovado em 7 de julho de 2023 (Reforma Tributária)	Link: https://bd.camara.leg.br/bd/items/34bde379-7889-428e-a015-7a12c99cd25d
Quadro comparativo do texto constitucional atual com as alterações trazidas pelo substitutivo à PEC nº 45, de 03 de abril de 2019, aprovado em 7 de julho de 2023 (Reforma Tributária)	Link: https://bd.camara.leg.br/bd/items/3da17d60-af27-4c7d-b6ba-2bfde64d894b
Comparativo entre os substitutivos da	Links:

Comissão Mista da Reforma Tributária (2021), da PEC nº 110/2019 (2022) e da PEC 45/2019 (2023)	<p>Comparativo 2022 https://bd.camara.leg.br/bd/items/31111120-1db0-4369-bbff-4bd8f7900913</p> <p>Comparativo 2023 https://bd.camara.leg.br/bd/items/9db99271-35ad-4363-9bab-0ed2d0e39c68</p>
Síntese do conteúdo da emenda constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023: reforma tributária	<p>Link: https://bd.camara.leg.br/bd/items/9bd88e5b-b6c1-4c1e-aab2-334b3c9f3887</p>

5. Informações da SERT (Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária) no Ministério da Fazenda

SERT: Ações, programas, estudos e outros sobre a Reforma Tributária	<p>Link: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/reforma-tributaria</p>
---	---

6. Audiências Públicas realizadas em 2023 pelo GT da Reforma Tributária

GRUPO DE TRABALHO SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL (PEC 45/2019) -2023	
Data/Evento	Atores Políticos/Convidados/Expositores
08/03/2023 Audiência Pública - Apresentação das propostas de reforma tributária (PEC 45 e PEC 110, de 2019)	<ul style="list-style-type: none"> ● Baleia Rossi, Deputado, autor da PEC nº 45, de 2019 ● Aguinaldo Ribeiro, Relator do Grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional (PEC 45/19) ● Roberto Rocha, ex-Senador, relator da PEC nº 110, de 2019 ● Bernard Appy, Secretário Extraordinário da Reforma Tributária no Ministério da Fazenda - CCiF <p>Discutiram a matéria os Deputados Saullo Vianna, Jonas Donizette, Tarcísio Motta, Ivan Valente, Vitor Lippi, Sidney Leite, Thiago de Joaldo, Mauro Benevides Filho e Fernando Mineiro, tendo o Relator e o Secretário Bernard Appy respondido aos questionamentos feitos pelos parlamentares a cada grupo de cinco interpelações.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67187</p>
14/03/2023 Audiência Pública - Diagnóstico do Sistema Tributário atual	<ul style="list-style-type: none"> ● Alexis Fonteyne, ex-Deputado Federal e empresário ● Luiz Carlos Haully, ex-Deputado Federal e porta-voz do Movimento Destrava Brasil ● Vanessa Canado, Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Tributação - Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER ● Mary Elbe Queiroz, Pós-Doutora em Direito Tributário - Universidade de Lisboa - Portugal e ex-Auditora da Receita Federal

	<ul style="list-style-type: none"> ● Eduardo Fleury, Mestre e Doutorando em International Taxation pela Universidade da Flórida e ex-Consultor do Banco Mundial ● Mailson da Nóbrega, ex-Ministro da Fazenda ● Eduardo Fagnani, Professor Doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP ● Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Livre-Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP e exProcurador-Geral Adjunto na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Jonas Donizette, Sidney Leite, Ivan Valente, Mauro Benevides Filho, Newton Cardoso Jr, Gilson Marques e Vitor Lippi.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67214</p>
<p>15/03/2023 Audiência Pública - Melhores práticas internacionais de tributação sobre o consumo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Francisco Javier Sánchez Gallardo, Conselheiro de Finanças na Embaixada da Espanha no Brasil ● Marcos Aurélio Pereira Valadão, advogado, Pós-Doutor em Direito e membro da Comissão da Reforma Tributária da OAB/DF ● Antônio Lício, Consultor em Economia ● Rita de La Feria, Professora de Direito Tributário na Universidade de Leeds – Inglaterra ● Melina Rocha, Diretora de cursos na Universidade de York/Canadá ● Ricardo Varsano, ex-Economista Sênior do Fundo Monetário Internacional - FMI e Consultor em Política Tributária ● André Mendes Moreira, Livre-Docente em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo - USP e Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG ● Isaias Coelho, pesquisador Sênior do Núcleo de Estudos Fiscais da fundação Getúlio Vargas – FGV ● Paulo Gil, Auditor Fiscal da Receita Federal e Diretor do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro Vitor Lippi, Jonas Donizette, Mauro Benevides Filho, Newton Cardoso Jr., Ivan Valente e Zé Neto.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67215</p>
<p>21/03/2023 Audiência Pública - Reforma sob a perspectiva federativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Sérgio Gobetti, Economista e Técnico de Planejamento de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA ● Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM ● Edvaldo Nogueira, Presidente da Frente Nacional dos Prefeitos - FNP e Prefeito de Aracaju ● Thomaz Nogueira, ex-Subsecretário de Fazenda do Amazonas e Consultor Tributário ● Carlos Eduardo Xavier, Presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – COMSEFAZ ● Misabel Derzi, Professora Titular da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG ● Paulo Caliendo, Professor Permanente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

	<p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Sidney Leite, Vitor Lippi, Newton Cardoso Jr e Lindbergh Farias.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67240</p>
<p>22/03/2023 Audiência Pública - Reforma sob a perspectiva da administração tributária</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Gilberto Pereira, Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP ● Carlos Ari Sunfeld, Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV ● Cássio Vieira Pereira Dos Santos, Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e DF – ANAFISCO ● Rodrigo Keidel Spada, Presidente da Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais – FEBRAFITE ● Isac Moreno Falcão Santos, Presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal - SINDIFISCO NACIONAL ● Thales Freitas Alves, Presidente do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA ● Daniel Menezes, Diretor Jurídico da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE ● Unadir Gonçalves Junior, Secretário Geral da Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal – FEBRAFISCO ● Marcus Vinícius Bolpato da Silva, Conselheiro da Pública - Central do Servidor ● Francisco Mata Machado Tavares, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – UFG ● Miguel Abuhab, Empresário e Fundador do Movimento Destrava Brasil ● Francelino Valença, Presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – FENAFISCO ● Artur Mattos, Vice-Presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais – FENAFIM <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, e Newton Cardoso Jr.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67237</p>
<p>28/03/2023 Audiência Pública - Reforma sob a perspectiva setorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Renato Conchon, Coordenador do Núcleo Econômico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA ● Armando Monteiro Neto, Conselheiro Emérito da Confederação Nacional da Indústria – CNI ● Gustavo Beduschi, Diretor Executivo na Associação Brasileira de Laticínios - Viva Lácteos ● Dalton Miranda, Diretor de Negócios Jurídicos e Tributação da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – ABIOVE ● José Velloso Dias Cardoso, Presidente Executivo da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ ● José Ricardo Roriz Coelho, Presidente da Associação Brasileira da Indústria do Plástico – ABIPLAST ● Débora Freire Cardoso, Doutora em Economia e Subsecretária de Política Fiscal na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda ● João Caetano Muzzi Filho, Consultor Jurídico da Organização das Cooperativas do Brasil – OCB ● Ariane Costa Guimarães, Doutora em Direito Tributário, Advogada e

	<p>Professora</p> <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Sidney Leite, Vitor Lippi, Alberto Mourão, Jonas Donizette, Júlio Cesar e Ivan Valente.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67320</p>
<p>29/03/2023 Audiência Pública - Reforma sob a perspectiva setorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Rodrigo Maia, Presidente Executivo da Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF ● Guilherme Mercês, Diretor de Economia e Inovação na Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC ● Gilberto Alvarenga, Consultor Tributário na Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC ● Edson Paulo Domingues, Doutor em Economia pela USP e Professor da UFMG. ● José Augusto de Castro, Presidente Executivo da Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB ● Fábio Bentes, Economista Sênior na Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC ● Dyogo Oliveira, Diretor-Presidente da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSeg; ● Marcos Barbosa Pinto, Secretário Especial de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Jonas Donizette, Vitor Lippi e Alberto Mourão.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67321</p>
<p>04/04/2023 Audiência Pública - Efeitos positivos da reforma tributária na economia brasileira</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Simone Tebet, Ministra do Planejamento e Orçamento do Brasil <p>Discutiram a matéria os Deputados Baleia Rossi, Aguinaldo Ribeiro, Tabata Amaral, Clodoaldo Magalhães, Newton Cardoso Jr, Vitor Lippi, Mauro Benevides Filho, Henderson Pinto, Fernando Mineiro, Carol Dartora e Prof. Paulo Fernando.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67449</p>
<p>11/04/2023 Audiência Pública - Reforma tributária sob a perspectiva setorial: transportes e serviços</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Nelson Machado, Diretor do Centro de Cidadania Fiscal - CCiF e ex-Ministro da Previdência Social ● Alessandra Brandão, Consultora Tributária da Confederação Nacional do Transporte – CNT ● Letícia Pimentel, Gerente Tributária da LATAM, representando a Associação Brasileira das Empresas Aéreas – ABEAR ● Marcos Bicalho, Diretor Institucional da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU ● Fábio Barros, Vice-Presidente de Relações Institucionais e Governamentais da Azu ● Luigi Nese, Presidente da Confederação Nacional de Serviços – CNS ● Fernando Garcia de Freitas, Assessor Econômico da Confederação Nacional de Serviços-CNS ● Tácio Lacerda Gama, Presidente do Instituto de Aplicação do Tributo - IAT e Professor de Direito Tributário da Faculdade de Direito da PUC/SP

	<p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Jonas Donizette, Mauro Benevides Filho, Reginaldo Lopes e o ex-Deputado Luiz Carlos Hauly.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67322</p>
<p>12/04/2023 Audiência Pública - Reforma tributária sob a perspectiva setorial: saúde e educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Emerson Casali Almeida, Consultor Institucional do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular ● José Roberto Covac, Assessor Jurídico do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular ● Mauro Grimaldo da Silva, Coordenador do Conselho de Advogados da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN ● Ricardo Furtado, Conselheiro Fiscal da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN ● Elizabeth Guedes, Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares - ANUP e Presidente da Câmara de Ensino Superior - CES da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN ● Jorge Antônio Deher Rachid, Consultor Tributário e exAuditor Fiscal da Receita Federal ● Marcos Paulo Novais Silva, Superintendente Executivo do Sistema Abramge Sinamge Sinog ● Bruno Sobral de Carvalho, Secretário-Executivo na Confederação Nacional de Saúde – CNSaúde ● Nelson Mussolini, Presidente Executivo do Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo – Sindusfarma ● João Caetano Muzzi Filho, Consultor Tributário da Unimed do Brasil e Doutor em Direito Tributário pela UFMG ● Reginaldo Braga Arcuri, Presidente Executivo do Grupo FarmaBrasil ● Mônica Andreis, Diretora Presidente da ACT Promoção da Saúde ● Fernando Silveira Filho, Presidente Executivo da Associação Brasileira da Indústria de Tecnologia para Saúde – ABIMED ● Nelson Leitão Paes, Doutor em Economia pela Universidade de Brasília - UnB e Assessor na Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda; ● José Márcio Cerqueira Gomes, Diretor Executivo na Aliança Brasileira da Indústria Inovadora em Saúde – ABIIS <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Reginaldo Lopes, Professor Paulo Fernando, Newton Cardoso Jr. e Vitor Lippi.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67323</p>
<p>18/04/2023 Audiência Pública - Reforma tributária sob a perspectiva distributiva: aspectos sociais, de gênero, de raça e cashback</p>	<p>Luana Passos de Souza, Doutora em Economia e Professora da Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tathiane Piscitelli, Doutora em Direito, Professora e Coordenadora do Núcleo de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas - FGV Direito SP ● GIOVANNI PADILHA, Auditor Fiscal na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul; ● Daniela Olimpio de Oliveira, Doutora em Direito e Sociologia, Pesquisadora de Justiça Tributária e Professora de Direito Tributário, Finanças Públicas e História Econômica ● Renata Mendes, Mestre em Ciência Política, Diretora e Cofundadora do Movimento "Pra Ser Justo" ● Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante, Doutora em Direito e Justiça e Professora do Departamento de Direito da Universidade Federal de Viçosa –

	<p>UFV</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Luíza Machado Menezes, Pesquisadora, Advogada e Integrante do Grupo de Estudo sobre Tributação e Gênero do Mestrado Profissional da Fundação Getúlio Vargas - FGV Direito SP ● Raquel Elita Alves Preto, Doutora em Direito Tributário, Advogada, Professora Universitária e Cofundadora do Women in Tax Brazil - WIT Brazil ● Lise Tupiassu Merlin, Pós-Doutora no Centro de Investimento Sustentável da Universidade de Columbia, Professora da Universidade Federal do Pará - UFPA e Procuradora Federal ● Jefferson Nascimento, Doutor em Direito Internacional e Coordenador de Pesquisa e Justiça Social e Econômica da OXFAM Brasil ● Liziane Angelotti Meira, Doutora em Direito Tributário, Professora da Fundação Getúlio Vargas - FGV e Conselheira do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF ● Rodrigo Octávio Orair, Mestre em Teoria Econômica, Pesquisador Associado ao International Policy Centre for Inclusive Growth - IPC-IG e Diretor de Programa da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária ● Giovanni Padilha, Auditor Fiscal da Receita Estadual na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul ● Eliane Barbosa da Conceição, Pesquisadora do Centro de Estudo em Administração Pública e Governo da FGV-SP e CEAPG ● Maria Cristina Mac Dowell, Doutora em Economia e Especialista Líder em Gestão Fiscal do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Vitor Lippi, Sidney Leite e Reginaldo Lopes.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67453</p>
<p>19/04/2023 Audiência Pública - Reforma tributária sob a perspectiva distributiva: empregabilidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Joana Simões de Melo Costa, Doutora em Economia e Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA ● Mauro Silva, Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - UNAFISCO NACIONAL ● Sérgio Nobre, Presidente Nacional da Central Única dos Trabalhadores – CUT ● Miguel Eduardo Torres, Presidente da Força Sindical ● Isaú Chacon, Presidente do Sindicato dos Securitários no Distrito Federal - SINDSECDF ● José Reginaldo Inácio, Diretor de Formação Sindical e Qualificação Profissional da Nova Central – NCST ● Glauco Honório, Coordenador da Grupo de Reforma Tributária da Pública Central do Servidor ● Paulo César Bessa Cesário, Diretor do Sindágua/DF e Representante da Intersindical - Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora ● Flauzino Antunes, Diretor Nacional da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB e Presidente da CTB/DF ● Eduardo Rennó Zanata, Representante do Central Sindical e Popular - CSP – Conlutas ● Isac Moreno Falcão Santos, Presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal - SINDIFISCO NACIONAL ● Adriana Marcolino, Assessora Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE

	<ul style="list-style-type: none"> ● Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva Pessoa, Doutora em economia, Professora e Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA ● Sra. Luiza Nassif Pires, Ph.D. em Economia e Diretora do Centro de Pesquisas em Macroeconomia das Desigualdades (Made) da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo - FEA/USP ● Ernesto Luiz Pereira Filho, Diretor Operativo da Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB <p>Discutiram a matéria os Deputados Ivan Valente, Fernando Mineiro e Reginaldo Lopes, e o ex-Deputado Luiz Carlos Haully.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67455</p>
<p>25/04/2023 Audiência Pública - Reforma tributária sob a perspectiva verde</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Gustavo de Marchi, Consultor Jurídico da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado – ABEGÁS ● Rodrigo Petry, Especialista em Direito Tributário e Advogado do Instituto Nacional da Reciclagem – INESFA ● Mozart Rodrigues Filho, Gerente Jurídico e Tributário da Diretoria Executiva de Downstream - IBP, representando o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – Sindicom ● Denise Lucena Cavalcante, P.h.D. em Direito, Procuradora da Fazenda Nacional e Tutora do Centro Interamericano de Administraciones Tributárias – CIAT ● Kamila Vieira de Mendonça, Doutora em Economia, Professora do Instituto de Ciências do Mar da Universidade Federal do Ceará - UFC e Pesquisadora no Laboratório de Economia, Direito e Sustentabilidade ● Tatiana Falcão, coordenadora da temática de precificação de carbono na Coalizão de Ministros da Fazenda para Ação Climática do Banco Mundial ● Marcos Woortmann, Coordenador de Advocacy do Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS ● Cristina Fróes de Borja Reis, Doutora em Economia e Subsecretária de Desenvolvimento Econômico Sustentável da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda ● Bráulio Borges, Mestre em Teoria Econômica e Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Antônia Lucia, Tabata Amaral e Reginaldo Lopes.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67490</p>
<p>26/04/2023 Audiência Pública - Reforma tributária sob a perspectiva da economia digital</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Luiz Roberto Peroba, Advogado Tributarista e Membro da Comissão de Direito Tributário da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/SP ● Eufrásio Alves Cambui Júnior, Auditor Fiscal da Receita Estadual de Minas Gerais, especialista em Ciência de Dados pela Johns Hopkins University ● Edgar Serrano, Presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática – Fenainfo ● Herbert Salles, Especialista em Marketing Digital, Mestre pela Universidade Federal Fluminense - UFF e Doutorando em Economia pela UFF ● Silvana Ricardo, Diretora Tributária do Mercado Livre ● JOÃO HAMILTON RECH, Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, Representante do Brasil no Grupo de Trabalho 9 da Organização para a

	<p>Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE - IVA/Impostos sobre Consumo</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Luiz Gustavo Bichara, Procurador Tributário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB ● Marcos Ferrari, Presidente-Executivo da Conexis Brasil Digital, falando em nome das grandes empresas de telecomunicações e conectividade ● João Hamilton Rech, Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, Representante do Brasil no Grupo de Trabalho 9 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE - IVA/Impostos sobre Consumo ● Melissa Guimarães Castello, Doutora em Direito Tributário pela PUC/RS, Presidente da Fundação Escola Superior de Direito Tributário - Fesdt e autora do livro "Um novo IVA?" ● Diego Perez, Presidente da Associação Brasileira de Fintechs – ABFintechs ● Lina Santin, Advogada Tributarista, Mestre em Direito Tributário e Doutoranda pela PUC-SP <p>Discutiram a matéria os Deputados Aguinaldo Ribeiro, Newton Cardoso Jr. e Reginaldo Lopes.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67456</p>
<p>10/05/2023 Audiência Pública - Efeitos positivos da reforma tributária no desenvolvimento e assistência social</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Wellington Dias, Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome <p>Discutiram a matéria os Deputados Jonas Donizete, Guilherme Boulos, Damião Feliciano, Vitor Lippi, Antônia Lúcia, Ivan Valente, Aguinaldo Ribeiro, Newton Cardoso Jr., Mauro Benevides Filho, Flávio Nogueira, Domingos Sávio, Fernando Mineiro, Júlio Cesar e Reginaldo Lopes e o exDeputado Alexis Fonteyne.</p> <p>Link: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67967</p>
<p>11/05/2023 Audiência Pública - Os impactos da reforma tributária</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Pricilla Santana, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestra em Direito Tributário e Secretária de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul ● Letícia de Oliveira Cardoso, Coordenadora-Geral de Doenças e Agravos Não-Transmissíveis da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente do Ministério da Saúde; ● Thaís Fagury, Presidente da Associação Brasileira de Embalagem de Aço – Abeaço ● João Dornellas, Presidente Executivo da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA ● Alberto Macedo, Mestre e Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP ● Camilla Cavalcanti, Diretora da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda; ● Gustavo Madi, Mestre em Teoria Econômica pela Unicamp ● Cristiano Maschio, Especialista em Gestão Empresarial e Gestão de Projetos e Ricardo Rosada, Especialista em Desenvolvimento de Negócios e Marketing ● Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Doutora em Economia e Professora da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) ● Rodrigo Segurado, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS

- Vander Morales, Presidente da Federação Nacional dos Sindicatos das Empresas de Recursos Humanos, Terceirização e Trabalho Temporário – FENASERHTT
- Guilherme Noronha, Presidente da Associação Brasileira de Telesserviços – ABT e Claudio Taratarini, Consultor Tributário da Associação Brasileira de Telesserviços - ABT
- Breno Vasconcelos, Advogado tributarista e pesquisador do Insper e do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da FGV/SP

Discutiram a matéria os Deputados Glaustin da Fokus, Rodrigo Gambale, Prof. Paulo Fernando, Jonas Donizette, Roberto Monteiro Pai, Mauro Benevides Filho, Newton Cardoso Jr, Reginaldo Lopes, Weliton Prado.

Link: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/67816>