

## **O Novo Arcabouço Fiscal à Luz do Modelo de Fluxos Múltiplos**

### **Autores:**

André Gal Mountian

Agnaldo Valentin

João Guilherme Rocha Machado

### **Resumo Simples**

A adoção de regras fiscais para controle do gasto público é um tema central nas políticas públicas. No Brasil, a Emenda Constitucional 95/2016 instituiu o Teto de Gastos, impondo limites rígidos às despesas primárias do governo. Esse modelo gerou debates sobre seus impactos no financiamento de serviços essenciais e investimentos públicos. Em 2023, o governo Lula apresentou o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que flexibiliza o controle de gastos, mantendo metas de superávit primário. O presente artigo examina a entrada do NAF na agenda pública à luz do Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2014). A pesquisa baseia-se na análise documental e na coleta de dados em fontes governamentais, acadêmicas e midiáticas. Os resultados preliminares indicam que a abordagem de Kingdon é adequada para compreender a entrada do Novo Arcabouço Fiscal na agenda. Houve um acoplamento dos 3 fluxos, a partir da abertura da janela de oportunidade trazida pela campanha eleitoral de 2022 e a eleição de Lula.

### **Resumo Expandido**

A adoção de regras que limitam o dispêndio governamental é um tema de grande relevância para as políticas públicas. A utilização de regras fiscais, seus possíveis desenhos e impactos para o financiamento das políticas sociais e do investimento público, têm mobilizado gestores públicos, pesquisadores e setores da sociedade civil. O principal argumento teórico usualmente utilizado para fundamentar a adoção de algum tipo de regra fiscal diz respeito ao suposto viés deficitário intrínseco ao setor público. Este suposto viés costuma ser explicado por três mecanismos. O primeiro é a “ilusão fiscal”, que diz respeito a uma falha de informação que faria os eleitores valorizarem o gasto público sem enxergarem a necessidade de contrapartida em termos de tributação (GOBETTI, 2014, p.9). Segundo esta perspectiva, os políticos exploram a “ilusão fiscal” dos eleitores para aumentar os gastos públicos e se reeleger. O suposto viés deficitário também é explicado pela existência de grupos de pressão que fazem lobby junto ao governo para benefício próprio, enquanto os custos do aumento do gasto são divididos por toda a sociedade. Uma variante do primeiro mecanismo afirma que este viés pode ocorrer devido à competição política, que incentivaria os governantes a elevarem os gastos públicos com o intuito de aumentar as chances de sucesso eleitoral (HORTA, 2020, p.315).

No caso brasileiro, um importante exemplo recente de regra fiscal foi o Teto de Gastos, aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016. O Teto de Gastos instituiu que a despesa primária (não financeira) do governo federal, bem como dos demais poderes

da União, não poderia crescer em termos reais por um período de pelo menos 10 anos. Esta legislação gerou grande debate na sociedade brasileira em relação aos possíveis impactos de uma regra fiscal voltada ao controle do gasto público de forma rígida, com potenciais efeitos sobre o financiamento da educação, saúde e investimento público (DWECK, 2020).

A aprovação do Teto de Gastos não encerrou as discussões sobre regras fiscais no Brasil. Muito pelo contrário, o debate continuou acirrado, especialmente com a necessidade de expansão de gasto público em resposta à crise sanitária de Covid-19. Em abril de 2023, o governo Lula enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar PLP 93/2023 com os marcos do Novo Arcabouço Fiscal (NAF). O desenho da nova regra fiscal utiliza um limite de despesa mais flexível que o Teto de Gastos, mas ainda submetida à obtenção de metas de superávit primário.

No presente artigo, nos debruçamos especificamente sobre o Novo Arcabouço Fiscal, e buscamos compreender como ele entrou na agenda provocando uma mudança em relação à política vigente anteriormente (Teto de Gastos). Uma das principais abordagens para compreender o processo de construção de agendas é a proposta por Kingdon (2014). Partindo do modelo *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), o autor tenta entender por que alguns assuntos recebem muita atenção pública, enquanto outros são negligenciados e porque os atores governamentais (e outros atores do entorno político) consideram mais detalhadamente algumas alternativas de soluções para tais problemas, enquanto outras são ignoradas (KINGDON, 2014, p. 196). Para isso, Kingdon propôs explicações em 3 fluxos distintos: problemas (*problems*), política (*politics*) e soluções (*Policy*). Este será o referencial teórico utilizado para compreender a entrada do Novo Arcabouço Fiscal na agenda.

Nossa abordagem metodológica baseou-se na coleta e análise de dados sobre o Novo Arcabouço Fiscal, incluindo como as soluções alternativas foram definidas, as comunidades de políticas envolvidas e os eventos políticos intervenientes. A coleta de dados contou com várias fontes, incluindo sites e bancos de dados do governo, meios de comunicação e fontes acadêmicas.

Os resultados preliminares indicam que a abordagem de Kingdon é adequada para compreender a entrada do Novo Arcabouço Fiscal na agenda. Do ponto de vista do fluxo político, o principal fator foi a campanha eleitoral e a consequente vitória do candidato Lula em 2022. Do ponto de vista do fluxo de soluções, notamos a formação de comunidades de políticas que fizeram pelo menos cinco propostas e buscaram torná-las públicas no debate. A solução eventualmente adotada, tal como previsto por

Kingdon, resultou do confronto e recombinação das diferentes ideias geradas anteriormente. Finalmente, do ponto de vista do fluxo de problemas, observamos como duas questões distintas (sustentabilidade fiscal e engessamento dos investimentos públicos e dos gastos sociais por causa do Teto de Gastos) se transformaram em problemas públicos. Houve um acoplamento dos 3 fluxos, a partir da abertura da janela de oportunidade trazida pela campanha eleitoral de 2022 e a eleição de Lula. Neste processo, tiveram papéis relevantes Fernando Haddad e outros membros do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, bem como o Vice-Presidente Geraldo Alckimin.

## Referências

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, nº 1, p. 1–25, 1972.

DWECK, E.. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos?. In: Esther Dweck, Pedro Rossi, Ana Luiza Matos de Oliveira. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. 1ed.São Paulo: Autonomia Literaria, 2020, v. 1, p. 83-97.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, nº 2018). Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121671/1/815273592.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

HORTA, Guilherme Tinôco de Lima. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. In: SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 313-337.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.