

A aprovação da Reforma Tributária de 2023 no Brasil: uma análise à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos

The approval of the 2023 tax reform in Brazil: an analysis using the Multiple Streams Framework

La aprobación de la reforma tributaria de 2023 en Brasil: um análisis desde el Modelo de Múltiples Corrientes

Grupo temático 09 – Agenda, formulação e implementação de políticas públicas

Débora Dossiatti de Lima, Universidade de Brasília

Fernanda Pinto da Silva, Universidade de Brasília

Osvaldo Quirino de Souza Filho, Universidade de Brasília

RESUMO

Este artigo analisa o processo político que levou à aprovação da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, que promoveu a mais ampla reforma do sistema tributário brasileiro nas últimas décadas. A pesquisa busca responder por que uma proposta de reforma tributária debatida no país há mais de três décadas – e cuja formulação legislativa remonta ao menos a 2008 – foi finalmente aprovada em 2023. Para responder a essa questão, o estudo mobiliza o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework – MSF), desenvolvido por John Kingdon, que explica mudanças em políticas públicas a partir da convergência entre três fluxos relativamente independentes: problemas, soluções e política. Metodologicamente, o artigo combina análise documental de fontes legislativas, documentos técnicos e cobertura jornalística com a reconstrução do processo decisório que levou à aprovação da reforma. A análise mostra que a aprovação da reforma tributária resultou da convergência entre o reconhecimento generalizado da disfuncionalidade do sistema tributário brasileiro, a disponibilidade de uma proposta institucional amadurecida baseada no modelo de imposto sobre valor agregado (IVA) e a formação de condições políticas favoráveis no início do terceiro governo Lula. O estudo também evidencia o papel de empreendedores de políticas públicas, especialmente o economista Bernard Appy, na articulação entre os fluxos identificados pelo modelo. Por fim, o artigo propõe um refinamento analítico do MSF para o estudo de reformas fiscais em sistemas federativos, destacando a importância da coordenação entre entes federados como elemento adicional que condiciona a viabilidade política dessas mudanças institucionais.

Palavras-chave: reforma tributária; Emenda Constitucional nº 132; modelo de múltiplos fluxos; agenda governamental; políticas públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the political process that led to the approval of Constitutional Amendment No. 132 in 2023, which introduced the most comprehensive reform of the Brazilian tax system in recent decades. The study seeks to explain why a tax reform proposal that had been debated in Brazil for more than three decades—and whose legislative formulation dates back at least to 2008—was finally approved in 2023. To address this question, the article employs the Multiple Streams Framework (MSF), developed by John Kingdon, which explains policy change through the convergence of three relatively independent streams: problems, policy alternatives and politics. Methodologically, the study combines documentary analysis of legislative records, technical reports and media coverage with a reconstruction of the decision-making process that led to the approval of the reform. The analysis indicates that the approval of the reform resulted from the convergence of three factors: the widespread recognition of the dysfunctions of the Brazilian tax system, the availability of an institutional proposal based on a value-added

tax (VAT) model that had matured over time, and favorable political conditions at the beginning of Lula's third administration. The study also highlights the role of policy entrepreneurs, particularly the economist Bernard Appy, in linking the streams identified by the model. Finally, the article proposes an analytical refinement of the MSF for the study of fiscal reforms in federal systems, emphasizing the importance of coordination among levels of government as a factor that conditions the political feasibility of tax reforms

Keywords: tax reform; Constitutional Amendment No. 132; Multiple Streams Framework; policy agenda; public policy

RESUMEN

Este artículo analiza el proceso político que condujo a la aprobación de la Enmienda Constitucional n.º 132 en 2023, que promovió la reforma más amplia del sistema tributario brasileño en las últimas décadas. El estudio busca explicar por qué una propuesta de reforma tributaria debatida en Brasil durante más de tres décadas —y cuya formulación legislativa se remonta al menos a 2008— fue finalmente aprobada en 2023. Para responder a esta pregunta, el artículo utiliza el Modelo de Múltiples Corrientes (Multiple Streams Framework – MSF), desarrollado por John Kingdon, que explica el cambio en las políticas públicas a partir de la convergencia entre tres corrientes relativamente independientes: problemas, alternativas de política y política. Metodológicamente, el estudio combina el análisis documental de fuentes legislativas, informes técnicos y cobertura periodística con la reconstrucción del proceso decisorio que llevó a la aprobación de la reforma. El análisis muestra que la aprobación de la reforma resultó de la convergencia entre tres factores: el reconocimiento generalizado de las disfunciones del sistema tributario brasileño, la existencia de una propuesta institucional madura basada en el modelo de impuesto al valor agregado (IVA) y condiciones políticas favorables al inicio del tercer gobierno de Lula. El estudio también destaca el papel de los emprendedores de políticas públicas, especialmente el economista Bernard Appy, en la articulación de las corrientes identificadas por el modelo. Finalmente, el artículo propone un refinamiento analítico del MSF para el estudio de reformas fiscales en sistemas federales, destacando la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno como un elemento que condiciona la viabilidad política de las reformas tributarias.

Palabras clave: reforma tributaria; Enmienda Constitucional n.º 132; modelo de múltiples corrientes; agenda gubernamental; políticas públicas.

1. Introdução

A mudança institucional no sistema tributário brasileiro representa um tema central para o estudo das políticas públicas, especialmente diante da recente aprovação da Emenda Constitucional nº 132 (EC/132), em 2023.

Após mais de três décadas de discussão e quatro anos de tramitação legislativa, o Congresso Nacional aprovou a mais abrangente reforma tributária das últimas seis décadas, alterando significativamente a estrutura fiscal do país.

Essa reforma incluiu a implementação de um imposto sobre valor agregado (IVA) e buscou enfrentar problemas históricos relacionados à insegurança jurídica, à complexidade do sistema tributário e ao ambiente de negócios brasileiro, além de promover maior justiça tributária.

A pesquisa proposta neste artigo parte da questão central: considerando que propostas de reforma tributária vêm sendo discutidas no Brasil há décadas – e que a própria proposta analisada neste estudo remonta a um debate iniciado em 2008 – o que explica a aprovação da reforma tributária em 2023? Para responder a essa pergunta, o artigo mobiliza o Modelo de Múltiplos Fluxos (multiple streams framework – MSF) desenvolvido por John Kingdon. Tal modelo analítico propõe que mudanças significativas em políticas públicas ocorrem quando três processos relativa independentes – o fluxo de problemas, o fluxo de soluções (ou alternativas de políticas) e o fluxo político – convergem em um determinado momento, abrindo uma “janela de oportunidade” que pode ser explorada por empreendedores de políticas públicas.

A reforma tributária aprovada em 2023 introduziu não apenas uma nova arquitetura tributária baseada no IVA, mas um conjunto de mecanismos institucionais voltados à acomodação de interesses federativos e setoriais. Dentre esses mecanismos, destacam-se a criação de fundos compensatórios destinados a mitigar perdas de arrecadação de

estados e municípios, bem como a adoção de um longo período de transição para a implementação do novo regime tributário.

O estudo da EC n.º 132 é relevante não apenas pela magnitude das alterações promovidas, mas também pelo fato de que, mesmo em um sistema político multipartidário com inúmeros pontos de veto – marcado por tensões distributivas entre setores econômicos, entes federados e diferentes grupos políticos – foi possível alcançar um acordo que resultou em mudanças estruturais no sistema tributário.

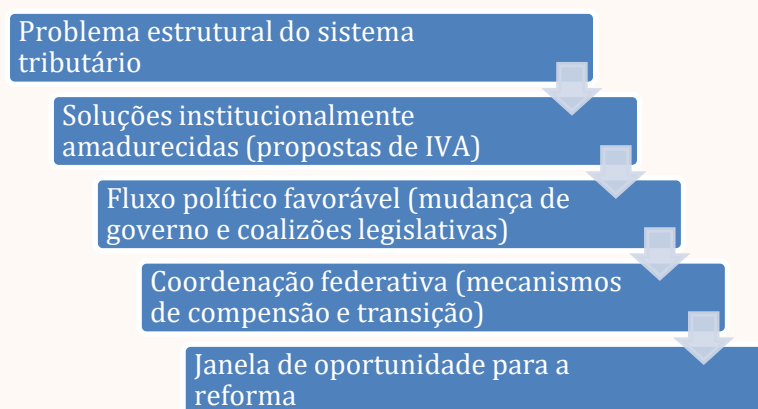
Para compreender esse processo, o artigo adota uma abordagem metodológica que combina a análise documental de fontes legislativas, notas públicas, cobertura jornalística e pronunciamentos parlamentares relacionados ao debate sobre a reforma tributária. A estratégia analítica consiste na reconstrução do processo decisório que levou à aprovação da EC n.º 32, com base no mapeamento cronológico das discussões da reforma tributária desde o primeiro Governo Lula (2003-2006) até a aprovação da emenda constitucional. Ao longo dessa reconstrução são identificados os principais atores envolvidos, os conflitos distributivos presentes no debate e as estratégias políticas mobilizadas para viabilizar a aprovação da reforma.

A aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos ao caso da reforma tributária brasileira também permite avançar em uma proposição analítica sobre reformas fiscais em sistemas federativos. Em contextos nos quais a competência tributária é compartilhada entre diferentes níveis de governo, como é o caso do Brasil, processos de mudança institucional tendem a depender não apenas da convergência entre problemas, soluções e condições políticas, conforme proposto por Kingdon, mas também da capacidade de coordenação entre entes federados afetados pelas mudanças no sistema tributário.

Nesse sentido, o caso brasileiro sugere uma adaptação analítica do MSF para o estudo de reformas fiscais em sistemas federativos. Além dos três fluxos definidos por Kingdon, torna-se relevante considerar a dimensão da coordenação federativa como elemento que condiciona a viabilidade política das reformas tributárias. A análise do processo que levou à aprovação da EC n.º 132 permite observar como a convergência entre esses elementos abriu uma janela de oportunidade para a aprovação da reforma.

A figura 1 apresenta, de forma esquemática, a lógica analítica neste artigo para interpretar o processo de aprovação da reforma tributária de 2023:

Figura 1: convergência de fluxos em reformas fiscais em sistemas federativos



Elaboração própria

Esse enquadramento permite compreender a aprovação da reforma tributária não apenas como resultado de uma decisão pontual do Executivo ou do Congresso Nacional, mas também como produto de um processo de longa duração, no qual diagnósticos técnicos, propostas institucionais e condições políticas foram gradualmente se articulando até tornar possível a mudança institucional.

Este artigo está organizado em cinco seções principais. Após esta introdução, a segunda seção apresenta uma discussão sobre o tema da reforma tributária no Brasil a partir da perspectiva da Ciência Política (considerando que a grande maioria das discussões sobre o assunto estão concentradas no direito e na economia, preocupando-se com seus aspectos normativos e impactos econômicos), situando o debate no contexto das teorias de mudança

institucional e processos decisórios em políticas públicas. A terceira seção apresenta o Modelo de Múltiplos Fluxos e discute sua aplicação ao estudo de reformas fiscais em sistemas federativos. Na quarta seção, o referencial teórico é aplicado ao caso da reforma tributária de 2023, examinando como os fluxos de problemas, soluções e política convergiram e quais atores desempenharam papel central nesse processo. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, discutindo as implicações analíticas do caso brasileiro para o estudo de mudanças institucionais em sistemas tributários.

Ao investigar o contexto e os fatores que permitiram a aprovação da reforma tributária de 2023, o artigo busca contribuir para a literatura sobre políticas públicas, mudança institucional e processos decisórios no Brasil, oferecendo uma interpretação do processo político que levou à aprovação de uma das reformas institucionais mais relevantes do período recente.

2. Reforma tributária no Brasil à luz da Ciência Política

Considerando as grandes questões de gestão macroeconômica enfrentadas pelo Brasil nas últimas décadas, pode-se dizer que o país lidou com três problemas estruturais que marcaram sua trajetória recente.

O primeiro foi o excesso de endividamento externo nos anos 80, associado à dificuldade de financiar o modelo de crescimento baseado em capitais internacionais. A resposta adotada no início dos anos 90 envolveu mudanças profundas no modelo econômico, incluindo privatizações, abertura comercial, reformas administrativas inspiradas nas ideias da Nova Administração Pública e a reestruturação da dívida externa por meio de acordo com credores internacionais (Pastore, 2015).

O segundo problema foi a hiperinflação, relacionada tanto ao processo de indexação na economia quanto à crise do modelo desenvolvimentista que vigorou entre as décadas de 1930 a 1990. Seu enfrentamento ocorreu com o Plano Real, em 1994, seguida pela consolidação do chamado “tripé macroeconômico”, baseado em câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, além da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Giambiagi et al, 2016).

O terceiro desafio surgiu a partir das limitações desse arranjo macroeconômico. Apesar da estabilização monetária, o país passou a enfrentar dificuldades de crescimento econômico sustentado e redução do investimento público e privado. Durante parte dos anos 2000, o ciclo favorável de commodities contribuiu para amenizar essas limitações, permitindo a expansão do investimento e maior participação do Estado como agente econômico (Araújo & Mattos, 2021). No entanto, em 2014, o modelo começou a dar sinais de esgotamento, com baixo crescimento econômico, aumento das desigualdades sociais e restrições fiscais decorrentes de reformas institucionais como o teto de gastos.

Nesse contexto, a eleição de 2022 trouxe de volta ao governo uma coalizão política que assumiu como uma de suas prioridades a aprovação de uma reforma tributária de caráter simplificador e progressivo. A proposta adotada pelo governo baseava-se na Proposta de Emenda Constitucional n.º 45/2019, que já tramitava no Congresso Nacional e previa a substituição de diversos tributos sobre o consumo por um sistema inspirado no modelo de imposto sobre valor agregado (IVA). À frente da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária foi nomeado o economista Bernard Appy, um dos principais formuladores dessa proposta e defensor histórico da adoção do IVA no Brasil.

A aprovação da reforma tributária envolveu intenso processo de articulação política. O governo federal mobilizou capital político significativo, inclusive por meio de negociações orçamentárias e articulações junto à liderança da Câmara dos Deputados, cuja atuação se mostrou decisiva para a tramitação do projeto. Ao mesmo tempo, a pauta da simplificação tributária já era defendida por diferentes setores do espectro político, incluindo segmentos que haviam apoiado propostas semelhantes em governos anteriores.

A reforma permitiu a transição de um sistema tributário marcado por elevada complexidade normativa, forte incidência de tributos indiretos e ampla presença de regimes especiais para um modelo baseado em maior simplificação e maior potencial redistributivo. A aprovação dessa mudança institucional levanta questões importantes para a Ciência Política, uma vez que sistemas tributários constituem instituições centrais na organização do poder estatal e na distribuição de recursos dentro da sociedade.

Do ponto de vista teórico, a tributação pode ser compreendida como uma das dimensões fundamentais da soberania moderna que repousa num triplo monopólio (produção da norma, uso legítimo da violência e tributação), associada à capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade para financiar suas atividades (Romano, 2014). Nesse sentido, sistemas tributários refletem escolhas políticas sobre a forma de alocação de recursos e sobre a distribuição de custos e benefícios entre diferentes grupos sociais. Como argumenta Easton (1965), a política pode

ser entendida como o processo de “alocação autoritativa de valores”, o que inclui decisões sobre quem paga tributos e como esses recursos são redistribuídos.

Mudanças em sistemas tributários, podem, portanto, refletir transformações políticas mais amplas. Diferentes abordagens da Ciência Política oferecem explicações possíveis para esse tipo de mudança institucional. Perspectivas institucionalistas enfatizam processos de dependência da trajetória e momentos de ruptura associados a conjunturas críticas ou crises políticas (Pierson, 2004; Collier & Collier, 2002). Outras abordagens destacam a possibilidade de mudanças graduais, nas quais pequenas alterações institucionais acumulam-se ao longo do tempo até produzir transformações mais profundas (Streeck & Thelen; Mahoney & Thelen, 2010).

A teoria da escolha racional, por sua vez, interpreta instituições como estruturas que moldam incentivos e estratégias dos atores políticos (Shepsle, 2008). Nesse enquadramento, reformas institucionais dependem do cálculo estratégico de atores que buscam maximizar seus interesses dentro das regras existentes, avaliando custos e benefícios associados a diferentes alternativas políticas. Como reformas tributárias produzem efeitos distributivos relevantes, sua aprovação tende a envolver complexas negociações entre grupos com interesses conflitantes.

No caso brasileiro, a reforma tributária aprovada em 2023 ilustra bem essa dinâmica. Embora o sistema tributário vigente desde a segunda metade do século XX já apresentasse sinais claros de esgotamento, sua reforma enfrentou durante décadas obstáculos institucionais e políticos. Ao mesmo tempo, propostas alternativas foram sendo gradualmente desenvolvidas e debatidas por especialistas, governos e setores econômicos interessados na modernização do sistema.

A aprovação da reforma resultado, assim, da combinação entre o reconhecimento generalizado dos problemas do sistema tributário, a existência de propostas institucionalmente estruturadas para substituí-los e a formação de condições políticas favoráveis para sua aprovação. Diferentes abordagens teóricas poderiam ser mobilizadas para explicar esse processo, enfatizando aspectos como conjunturas críticas, mudanças graduais e cálculos estratégicos dos atores envolvidos.

Entretanto, para compreender de maneira mais específica como essas diferentes dimensões se articulam no processo decisório que levou à aprovação da reforma tributária de 2023, torna-se útil recorrer a modelos analíticos voltados ao estudo da formação de agendas e da tomada de decisão em políticas públicas. Entre esses modelos, destaca-se o Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon que será apresentado na seção seguinte.

3. O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon e sua relevância para estudar a Reforma Tributária

O estudo das políticas públicas expandiu-se consideravelmente ao longo das últimas décadas, com a formulação de diversos modelos teóricos voltados à compreensão dos processos decisórios e da dinâmica da agenda governamental. Entre esses modelos, um dos modelos mais influentes é o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework – MSF), desenvolvido por John W. Kingdon (2011). Seu principal mérito está em oferecer uma explicação para a forma pela qual determinadas questões conseguem ingressar na agenda governamental e, em certas circunstâncias, resultar na formulação e implementação de políticas públicas.

Ao contrário de abordagens lineares, que pressupõe uma sequência racional entre identificação de problemas, formulação de alternativas e decisão, o MSF parte da premissa de que o processo decisório no setor público é fragmentado, contingente e marcado por ambiguidades. Inspirado no modelo da “lata de lixo” de Cohen, March e Olsen (1972), o referencial sugere que problemas podem existir sem solução imediata, soluções podem ser formuladas antes mesmo de uma demanda clara, e decisões políticas podem ser tomadas em momentos distintos da definição dos problemas (Jones et al., 2016).

Nessa perspectiva, o processo de formulação de políticas públicas é composto por três fluxos relativamente independentes: de problemas, soluções ou alternativas e político Kingdon (2011). Segundo Zahariadis (1999), os fluxos seguem trajetórias próprias e apenas em determinados momentos convergem. Quando isso ocorre, abre-se uma janela de oportunidades para a mudança institucional, normalmente explorada por empreendedores de políticas públicas que atuam de forma estratégica para articular problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

A utilidade do modelo reside em sua capacidade de explicar decisões em contextos de incerteza, conflito e pluralidade de atores. Como destaca Capella (2022), o MSF é útil em situações nas quais não há consenso automático sobre prioridades governamentais, permitindo compreender por que certos temas ganham centralidade na agenda enquanto outros, igualmente relevantes, permanecem marginais. Por isso, o modelo tem sido aplicado

em diferentes áreas de políticas públicas como saúde, educação, meio ambiente e até em temas da economia (Herweg, Zahariadis & Zohnhöfer, 2016).

4. Estrutura do Modelo de Múltiplos Fluxos

O modelo organiza a análise em torno da interação entre os três fluxos e da atuação de empreendedores de políticas públicas. A convergência entre esses elementos, denominada coupling, é o mecanismo central pelo qual determinadas questões conseguem ser priorizadas pelos tomadores de decisão (Zahariadis, 2007; Cairney, 2020).

4.1. Fluxo de problemas

O fluxo de problemas refere-se ao processo pelo qual determinadas questões passam a ser reconhecidas como problemas públicos que demanda ação governamental (Kingdon, 2011). Problemas podem ganhar visibilidade por meio de indicadores, crises, escândalos, mobilização de grupos de interesse ou eventos focais.

Entretanto, a simples existência de um problema não garante sua inclusão na agenda governamental. Para que isso ocorra, é necessário que os formuladores de políticas o percebam como relevante e passível de intervenção estatal. A definição do que constitui um problema público é, portanto, social e politicamente construída, envolvendo disputas entre atores que buscam amplificar ou minimizar determinadas questões (Zahariadis, 2007a).

4.2. Fluxo de soluções

O fluxo de soluções refere-se ao conjunto de ideias e propostas que circulam no ambiente político, acadêmico e burocrático como possíveis respostas aos problemas identificados. Para o MSF, soluções frequentemente antecedem a abertura de oportunidades políticas e permanecem disponíveis em uma espécie de “reservatório de ideias” até que encontrem condições favoráveis para adoção (Zahariadis, 2016).

No interior desse fluxo, diferentes propostas competem entre si. Para serem consideradas viáveis, precisam atender a critérios mínimos de viabilidade técnica, aceitabilidade política e compatibilidade com valores compartilhados na comunidade de políticas públicas (Kingdon, 2011). Assim, mesmo soluções tecnicamente consistentes podem permanecer por longos períodos sem adoção caso não encontrem condições políticas favoráveis.

4.3. Fluxo político

O fluxo político se refere ao ambiente institucional e político mais amplo no qual as decisões são tomadas. Ele inclui mudanças de governo, recomposição de coalizões legislativas, pressões de grupos de interesse, variações no humor da opinião pública e eventos eleitorais (Kingdon, 2011).

Momentos de transição governamental também criam oportunidades para a redefinição de prioridades políticas. Em sistemas, multipartidários, como o brasileiro, a necessidade de formar coalizões legislativas amplia a importância desse fluxo, pois a viabilidade de determinadas propostas depende da capacidade de articulação entre atores com preferências muitas vezes divergentes.

4.4. Empreendedores de políticas e janelas de oportunidade

A convergência entre os fluxos não ocorre automaticamente. Ela costuma ser viabilizada por empreendedores de políticas públicas que são atores que investem tempo, energia e recursos na promoção de determinadas propostas (Kingdon, 2011). Esses empreendedores atuam identificando oportunidades, conectando problemas e soluções e mobilizando apoio político.

Quando os três fluxos convergem, abre-se uma janela de oportunidade. Trata-se de momentos temporários nos quais decisões que normalmente enfrentariam forte resistência institucional tornam-se politicamente viáveis. No entanto, a abertura da janela não garante por si só a adoção de uma política. É necessário que existam soluções disponíveis e atores capazes de articular os fluxos.

4.5. O MSF e as reformas fiscais em sistemas federativos

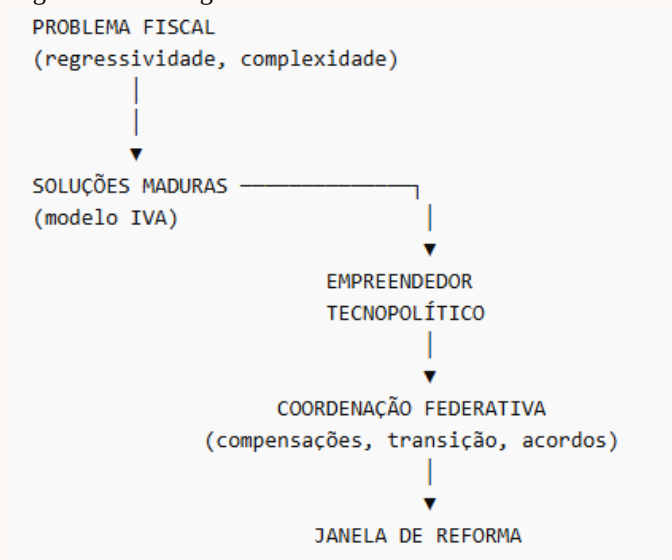
A aplicação do MSF ao estudo da reforma tributária brasileira revela sua utilidade para analisar mudanças institucionais em ambientes marcados por elevada complexidade política e conflitos distributivos. Reformas tributárias alteram a forma como o Estado arrecada recursos e como eles serão distribuídos entre grupos sociais e níveis de governo. Por essa razão, tendem a envolver negociações intensas entre atores com interesses divergentes.

Em sistemas federativos, essa complexidade torna-se ainda maior. A estrutura tributária envolve competências compartilhadas entre União, estados e municípios, de modo que mudanças nas regras fiscais implicam redistribuição de receitas e redefinição de incentivos entre entes federados. Nesse contexto, reformas tributárias amplas dependem não apenas da convergência entre problemas, soluções e condições políticas, mas também da construção de mecanismos institucionais capazes de acomodar disputas federativas.

A experiência brasileira sugere, portanto, um refinamento analítico do MSF. No caso de reformas fiscais em federações complexas, a convergência entre os fluxos depende também da capacidade de coordenação entre entes federados. Mecanismos como fundos de compensação, regras de transição e arranjos institucionais de governança tornam-se instrumentos para viabilizar acordos políticos.

A figura 2 sintetiza essa adaptação analítica do modelo.

Figura 2 – convergência de fluxos em reformas fiscais em sistemas federativos



Elaboração própria

Essa representação destaca que, em reformas fiscais federativas, a abertura da janela de oportunidades depende não apenas da convergência entre problemas, soluções e política, mas também da capacidade de construir acordos intergovernamentais que tornem a mudança institucional politicamente viável.

5. Análise da Reforma Tributária de 2023: Fluxos, Empreendedores e Janela de Oportunidade

Políticas públicas podem ser definidas como um curso de ação escolhido pelo Estado com o objetivo de resolver um determinado problema público. Este curso de ação envolve tanto ações do próprio Estado quanto a participação de atores não governamentais, sendo influenciado por ideias, valores e pela disputa entre diferentes grupos, baseando-se em conhecimentos técnicos e outras formas de saber (Farah, 2013).

Entretanto, diante da multiplicidade de temas que compõem a agenda governamental, apenas uma fração dos problemas existentes recebe atenção dos tomadores de decisão. Pessoas e organizações possuem capacidades limitadas; atores entram e saem do processo decisório; coalizões são formadas entre indivíduos com objetivos distintos; e diferentes atores competem para definir quais problemas devem receber prioridade. Assim, como observa Cairney (2011), o processo de políticas públicas combina elementos tanto racionais quanto contingentes.

Nessa perspectiva, definir algo como problema público não é um processo neutro. Trata-se de um processo político no qual diferentes atores disputam a capacidade de enquadrar determinadas questões como dignas de atenção governamental (Cairney, 2016). A aplicação do MSF ao caso da reforma tributária brasileira permite compreender como esse processo ocorreu e como diferentes fatores contribuíram para a abertura de uma janela de oportunidade que viabilizou a aprovação da Emenda Constitucional n.º 132.

À luz do modelo analítico apresentado na Figura 2, examina-se a seguir como a convergência entre problema fiscal, soluções amadurecidas, empreendedor tecnopolítico e coordenação federativa viabilizou a abertura da janela de oportunidade que levou à aprovação da Emenda Constitucional n.º 132, de 2023.

5.1. O fluxo de problemas: complexidade e regressividade do sistema tributário

O sistema tributário brasileiro frequentemente é apontado como um dos mais complexos do mundo. Entre os fatores que contribuem para essa complexidade destacam-se a multiplicidade de tributos incidentes sobre consumo, a sobreposição de competências tributárias entre entes federados e a grande quantidade de normas que regulam a matéria (Pestana, 2024; Dias Neto, 2008).

Essa estrutura gera elevado custo de conformidade para empresas e contribuintes, além de produzir um ambiente de insegurança jurídica decorrente da multiplicidade de interpretações e da disputa entre administrações tributárias. A coexistência de normas federais, estaduais e municipais resulta em um sistema altamente fragmentado, no qual diferentes tributos incidem sobre as mesmas bases econômicas. Como observa Steinmo (1993), sistemas tributários são instituições políticas complexas que refletem compromissos históricos entre diferentes grupos sociais e níveis de governo, o que frequentemente dificulta reformas estruturais.

Estudos elaborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial apontam como principais problemas do sistema tributário brasileiro o predomínio de tributos indiretos, a guerra fiscal associada ao ICMS e o baixo retorno social da arrecadação tributária (OCDE, 2022; Andrade, 2016). Além disso, a carga tributária brasileira, quando comparada com outros países da América Latina, manteve-se em patamar elevado ao longo das últimas décadas.

Outro aspecto frequentemente destacado na literatura é o caráter regressivo da tributação brasileira. Dados indicam que as camadas de menor renda da população destinam parcela proporcionalmente maior de sua renda ao pagamento de tributos indiretos. Estimativas apontam que famílias mais pobres destinam cerca de 24,3% de sua renda ao pagamento de tributos, enquanto entre os mais ricos essa proporção é inferior a 20% (Silveira et al., 2022).

Esse conjunto de fatores contribuiu para consolidar, ao longo do tempo, um diagnóstico relativamente consensual entre especialistas, formuladores de políticas e setores econômicos sobre a necessidade de reformar o sistema tributário brasileiro. No vocabulário do Modelo de Múltiplos Fluxos, esse processo corresponde à consolidação de um problema público capaz de atrair a atenção da agenda governamental e de mobilizar atores interessados em promover mudanças institucionais (Kingdon, 2011; Cairney, 2016).

Essa estrutura gera elevado custo de conformidade para empresas e contribuintes, além de produzir um ambiente de insegurança jurídica decorrente da multiplicidade de interpretações e da disputa entre administrações tributárias. A coexistência de normas federais, estaduais e municipais resulta em um sistema altamente fragmentado, no qual diferentes tributos incidem sobre as mesmas bases econômicas.

Estudos elaborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial apontam como principais problemas do sistema tributário brasileiro: o predomínio de tributos indiretos, a guerra fiscal associada ao ICMS e o baixo retorno social da arrecadação tributária (Andrade, 2016). Além disso, a carga tributária brasileira, quando comparada com outros países da América Latina, manteve-se em patamar elevado ao longo das últimas décadas.

5.2. O fluxo de soluções: a consolidação do modelo de IVA

Embora o diagnóstico sobre os problemas do sistema tributário brasileiro fosse amplamente compartilhado, a construção de uma solução institucional capaz de substituir o arranjo existente foi um processo gradual.

Diversas propostas de reforma tributária foram apresentadas desde a promulgação da Constituição de 1988. Entre as principais tentativas destacam-se a PEC 175/1995 durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a PEC 41/2003 durante o primeiro governo Lula e a PEC 233/2008. Apesar dessas iniciativas, nenhuma delas resultou em uma transformação estrutural do sistema tributário.

Ao longo desse processo, diferentes propostas circularam no debate público, compondo aquilo que Kingdon denomina uma “sopa de ideias”, na qual diferentes alternativas são discutidas, combinadas e progressivamente selecionadas com base em critérios de viabilidade técnica e política (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2016). Algumas dessas propostas buscavam alterações pontuais no sistema existente, enquanto outras defendiam uma reforma mais abrangente baseada na adoção de um imposto sobre valor agregado.

Gradualmente, a proposta de adoção de um IVA ganhou maior consistência técnica e apoio entre especialistas. Esse processo culminou na formulação da PEC 45/2019, elaborada a partir de estudos conduzidos pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), organização criada com o objetivo de desenvolver propostas de aprimoramento do sistema tributário brasileiro (CCiF, 2019). A proposta previa a substituição de tributos sobre o consumo — como ICMS, ISS, PIS e Cofins — por um imposto unificado sobre bens e serviços.

A consolidação dessa proposta permitiu que, quando uma oportunidade política surgisse, houvesse uma alternativa institucional já estruturada e amplamente debatida disponível para adoção, condição frequentemente apontada na literatura sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos como necessária para que mudanças institucionais se tornem viáveis (Kingdon, 2011; Cairney, 2011).

5.3. O empreendedor de políticas: o papel de Bernard Appy

A convergência entre problemas e soluções não ocorre automaticamente. No caso da reforma tributária brasileira, um ator desempenhou papel particularmente relevante na articulação entre esses elementos: o economista Bernard Appy.

Formado pela Universidade de São Paulo, Appy atuou desde o início dos anos 2000 no debate sobre reforma tributária. Durante o primeiro governo Lula, integrou a equipe do Ministério da Fazenda e participou da formulação de propostas de reforma fiscal, incluindo discussões que resultaram na Emenda Constitucional nº 42 de 2003 (Brami-Celentano & Carvalho, 2007).

Posteriormente, ao deixar o governo, fundou o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), think tank dedicado ao estudo e desenvolvimento de propostas de modernização do sistema tributário brasileiro (CCiF, 2019). A partir desse espaço institucional, Appy contribuiu para consolidar a proposta que posteriormente daria origem à PEC 45/2019.

Ao longo de vários anos, participou de seminários, debates parlamentares e interlocuções com diferentes setores da economia, contribuindo para difundir e amadurecer a proposta de adoção do IVA no Brasil (Estado de Minas, 2019; Fernandes, 2023).

Sua trajetória ilustra o papel dos empreendedores de políticas públicas descrito por Kingdon (2011): atores que investem tempo, reputação e recursos políticos na promoção de determinadas ideias, aguardando o momento em que uma janela de oportunidade permita sua implementação. Como destacam Zahariadis (2007) e Cairney (2016), esses empreendedores atuam conectando problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

5.4. Coordenação federativa e negociação distributiva

Em reformas tributárias realizadas em sistemas federativos, a coordenação entre níveis de governo constitui elemento central do processo decisório. Como destacam Falleti e Lynch (2009), mudanças em sistemas fiscais federativos frequentemente implicam redistribuição de recursos e poder entre níveis de governo, tornando inevitável a negociação política entre entes federados.

No caso brasileiro, a substituição de tributos como ICMS e ISS implicava redistribuição de receitas entre União, estados e municípios. Por essa razão, a proposta de reforma incorporou mecanismos destinados a reduzir resistências políticas.

Entre eles destacam-se a criação de fundos de compensação para entes federados e a previsão de um longo período de transição para a implementação do novo sistema tributário. Esses instrumentos são frequentemente utilizados em reformas fiscais de grande escala para acomodar conflitos distributivos e reduzir a oposição política à mudança institucional (Steinmo, 1993).

Esses mecanismos foram fundamentais para viabilizar acordos políticos entre diferentes atores. Governadores, prefeitos, setores econômicos e parlamentares buscaram influenciar o desenho da reforma para minimizar perdas potenciais e garantir maior previsibilidade na transição entre regimes tributários.

5.5. A abertura da janela de oportunidade

A convergência entre esses elementos criou as condições para a abertura de uma janela de oportunidade em 2023. No Modelo de Múltiplos Fluxos, esse momento ocorre quando os fluxos de problemas, soluções e política se alinham, tornando possível a adoção de mudanças institucionais que anteriormente encontravam obstáculos políticos significativos (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2016).

O início de um novo governo, a existência de uma proposta institucional madura e o reconhecimento generalizado das limitações do sistema tributário contribuíram para criar um ambiente político favorável à reforma.

O governo federal mobilizou capital político significativo para viabilizar a aprovação da proposta. O presidente Lula e o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, priorizaram a reforma tributária na agenda governamental e criaram uma Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária para conduzir o processo (Presidência da República, 2023).

Além disso, a proposta adotada pelo governo baseou-se em um projeto que já tramitava no Congresso e que era conhecido por parlamentares, reduzindo incertezas associadas à introdução de uma iniciativa totalmente nova.

A convergência entre diagnóstico, solução institucional estruturada e condições políticas favoráveis permitiu que a reforma tributária avançasse rapidamente no Congresso Nacional, culminando na promulgação da Emenda Constitucional nº 132 em dezembro de 2023 (Presidência da República, 2023).

Nesse sentido, o caso brasileiro ilustra de maneira clara a lógica proposta pelo Modelo de Múltiplos Fluxos: mudanças institucionais significativas tornam-se possíveis quando problemas reconhecidos, soluções disponíveis e condições políticas favoráveis convergem em um mesmo momento (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007; Cairney, 2016).

Considerações finais

A maioria dos problemas existentes não recebe atenção dos tomadores de decisão. A agenda governamental é limitada, e os formuladores de políticas precisam selecionar entre inúmeras demandas concorrentes. Como observa Kingdon (2003), elevar uma questão à agenda governamental e torná-la objeto de ação pública já representa uma conquista significativa.

A aprovação da reforma tributária de 2023 ilustra bem esse processo. Embora a necessidade de reformar o sistema tributário brasileiro fosse amplamente reconhecida há décadas, apenas quando determinadas condições se alinharam foi possível promover uma mudança institucional de maior alcance.

A existência de um diagnóstico consolidado sobre os problemas do sistema tributário, a disponibilidade de uma proposta institucional amadurecida e a atuação de empreendedores de políticas públicas foram elementos fundamentais para a abertura dessa janela de oportunidade.

Nesse sentido, a PEC 45/2019 pode ser compreendida como um exemplo de “ideia cuja hora chegou”. Sua aprovação não decorreu apenas da força intrínseca da proposta, mas da convergência entre circunstâncias políticas favoráveis e a atuação de atores capazes de transformar essa ideia em política pública.

Pesquisas futuras podem aprofundar a análise do processo político que levou à aprovação da reforma, investigando, por exemplo, a formação de coalizões parlamentares durante a tramitação da proposta ou a forma como diferentes grupos de interesse influenciaram o desenho final da política. Outra agenda possível consiste em examinar a reforma tributária a partir da perspectiva do institucionalismo histórico, explorando conceitos como dependência de trajetória e conjunturas críticas.

Referências:

Abers, R. N., & Keck, M. (2017). *Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política brasileira de água*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Agência Câmara de Notícias. (2008). Bernard Appy explica proposta de reforma tributária. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>

Andrade, J. (2016). Reforma tributária no Brasil e seus impactos na redução da desigualdade. *Gestão e Sociedade*, 9(22), 832-852.

- Araújo, V. L., & Mattos, F. A. M. (2021). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. São Paulo: Hucitec.
- Bijos, P. R. S. (2024). O nascimento da Instituição Fiscal Independente brasileira: explicação à luz do modelo de Kingdon. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 43.
- Brami-Celentano, A., & Carvalho, C. A. (2007). A reforma tributária do governo Lula. *Revista Katálysis*, 10(1), 44-53.
- Cairney, P. (2011). *Understanding public policy*. Londres: Palgrave.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policymaking*. Londres: Palgrave Pivot.
- Cairney, P. (2020). *Understanding public policy: theories and issues* (2ª ed.). Nova York: Red Globe Press.
- Capella, A. C. N. (2015). Empreendedores de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, 14.
- Capella, A. C. N. (2022). O modelo de múltiplos fluxos: contribuições, limites e perspectivas. In F. G. Brasil & A. C. N. Capella (Org.), *Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- CCiF – Centro de Cidadania Fiscal. (2019). *Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços*.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17.
- Collier, R. B., & Collier, D. (2002). *Shaping the political arena*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Dias Neto, G. C. (2008). *A percepção dos gestores frente ao tema reforma tributária*. Dissertação de mestrado.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Farah, M. F. S. (2013). Teoria de políticas públicas. In M. R. Loureiro & F. Abrucio (Org.), *Políticas públicas e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- Falleti, T., & Lynch, J. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*.
- Fernandes, J. A. (2023). *A arte da política econômica*. Rio de Janeiro: História Real.
- Giambiagi, F. et al. (2016). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2016). The multiple streams framework. In C. Weible & P. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process*.
- Jones, M. D. et al. (2016). A river runs through it: a multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, 44.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies* (2ª ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policies* (updated ed.). Boston: Longman.
- Limongi, F. (2023). *Operação impeachment*. São Paulo: Todavia.



ARTIGO

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mendes, M. (2008). *Os sistemas tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México*. Senado Federal.
- OCDE. (2022). *Revenue statistics*. Paris: OECD.
- Oliveira, J. M. (2023). Propostas de reforma tributária e seus impactos. *Carta de Conjuntura*, Ipea.
- Pastore, A. C. (2015). *Inflação e crises*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pestana, M. (2024). *Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos*. Instituição Fiscal Independente.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press.
- Presidência da República. (2023). Reforma tributária é aprovada pela Câmara dos Deputados.
- Romano, R. (2014). *Razão de Estado e outros estados da razão*. São Paulo: Perspectiva.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework. In P. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process*.
- Shepsle, K. (2008). *Analyzing politics*. New York: Norton.
- Silveira, F. G. et al. (2022). *Tributação e desigualdade no Brasil*. Ipea.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity*. Oxford University Press.
- Zahariadis, N. (2007). *Ambiguity and choice in public policy*. Washington: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded rationality and garbage can models. In B. Guy Peters & P. Zittoun (Org.), *Contemporary approaches to public policy*.