RGe ISSN: 2177-3246

A ILUSÃO DA MODERNIZAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DAS INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS

THE ILLUSION OF MODERNIZATION: A CRITICAL ANALYSIS OF THE BRAZILIAN TAX REFORM FROM THE PERSPECTIVE OF EXTRACTIVE INSTITUTIONS

LA ILUSIÓN DE LA MODERNIZACIÓN: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REFORMA TRIBUTARIA BRASILEÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES EXTRACTIVAS

10.56238/revgeov17n5-149

Flávio Maluf de Carvalho
Mestrando em Ciências Jurídicas
Instituição: American Global Tech University
E-mail: f.maluf@gmail.com

RESUMO
O presente artigo analisa as reformas na tributação brasileira, analisando se elas efetivamente enfrentam os problemas estruturais da matriz tributária: complexidade, regressividade e falta de autonomia federativa. O objetivo é avaliar se a simplificação proposta pela Emenda Constitucional 132/2023 é suficiente para promover o desenvolvimento econômico ou se apenas consolida o poder de instituições extrativistas. A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-política fundamentada na teoria institucionalista de Acemoglu e Robinson. Os resultados indicam que, embora a reforma alinhe o Brasil ao modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) do Direito Comparado, ela falha ao não reduzir a carga tributária e ao manter distorções que protegem a burocracia estatal em detrimento da liberdade econômica e da progressividade. Conclui-se que a reforma simplifica a arrecadação para o Estado, mas não corrige as instituições que visam à própria proteção, mantendo o sistema funcional às elites burocráticas e ineficiente para a sociedade.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Instituições Extrativistas. Simplificação. Regressividade. Liberdade Econômica.

ABSTRACT
This article analyzes the reforms in consumption and income taxation in Brazil, investigating whether they effectively address the structural problems of the tax matrix: complexity, regressivity, and lack of federative autonomy. The objective is to evaluate whether the simplification proposed by Constitutional Amendment 132/2023 is sufficient to promote economic development or if it merely consolidates the power of extractive institutions. The methodology consists of bibliographic and documentary research, with a legal-political approach based on the institutionalist theory of Acemoglu and Robinson. The results indicate that, although the reform aligns Brazil with the Value Added Tax (VAT) model of Comparative Law, it fails by not reducing the tax burden and by maintaining distortions that protect the state bureaucracy to the detriment of economic freedom and progressivity.

It is concluded that the reform simplifies tax collection for the State, but does not correct institutions aimed at self-protection, keeping the system functional for bureaucratic elites and inefficient for society.

Keywords: Tax Reform. Extractive Institutions. Simplification. Regressivity. Economic Freedom.

RESUMEN
Este artículo analiza las reformas tributarias brasileñas, examinando si abordan eficazmente los problemas estructurales del sistema tributario: complejidad, regresividad y falta de autonomía federativa. El objetivo es evaluar si la simplificación propuesta por la Enmienda Constitucional 132/2023 es suficiente para impulsar el desarrollo económico o si, por el contrario, consolida el poder de las instituciones extractivas. La metodología consiste en una investigación bibliográfica y documental, con un enfoque jurídico-político basado en la teoría institucionalista de Acemoglu y Robinson. Los resultados indican que, si bien la reforma alinea a Brasil con el modelo del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del Derecho Comparado, fracasa al no reducir la carga tributaria y al mantener distorsiones que protegen a la burocracia estatal en detrimento de la libertad económica y la progresividad. Se concluye que la reforma simplifica la recaudación para el Estado, pero no corrige las instituciones que buscan la autoprotección, manteniendo el sistema funcional para las élites burocráticas e ineficiente para la sociedad.

Palabras clave: Reforma Tributaria. Instituciones Extractivas. Simplificación. Regresividad. Libertad Económica.

1 INTRODUÇÃO

A matriz tributária brasileira é historicamente reconhecida como um dos principais entraves ao desenvolvimento nacional. Caracterizada por um cipoal de normas, sobreposição de competências e uma carga desproporcional sobre o consumo, o sistema vigente até a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 132/2023 exacerba as desigualdades sociais e sufoca a iniciativa privada. Diante desse cenário, a Reforma Tributária surge com a promessa de simplificação e alinhamento aos padrões internacionais do Direito Comparado. No entanto, surge a questão-problema: as reformas em curso procuram efetivamente enfrentar nossos problemas estruturais, como a complexidade, a regressividade e a falta de autonomia federativa, ou apenas modernizam a "máquina de arrecadar" de um Estado com instituições extrativistas?

A justificativa para este estudo está na necessidade de uma análise mais crítica que olhe mais do que a simplificação proposta. No campo do direito tributário é comum entre os acadêmicos e escritores a celebração da unificação dos impostos com o IVA, como se esse fosse o único problema que o sistema tributário brasileiro apresentasse, e raramente se questiona a quem essa eficiência serve.

Desta forma, o objetivo geral é analisar a reforma sob o prisma institucional, investigando-se se a redução real da regressividade e se a autonomia dos entes subnacionais é preservada ou sacrificada em nome da centralização tecnocrática.

A fundamentação teórica ancora-se na obra de Daron Acemoglu e James A. Robinson (2012), *Porque as Nações Fracassam*, especificamente no conceito de instituições extrativistas — aquelas desenhadas para extrair renda de um setor da sociedade para beneficiar outro, sem incentivar a produtividade. Dados preliminares do Banco Mundial e da OCDE apontam que o Brasil gasta cerca de 1.500 horas anuais para o cumprimento de obrigações fiscais, uma anomalia global que a reforma pretende mitigar. Contudo, a carga tributária brasileira permanece próxima a 33% do PIB, patamar de países desenvolvidos, mas com retorno social esmagadoramente inferior.

A metodologia adotada é a revisão bibliográfica qualitativa, com análise normativa e comparada. O artigo estrutura-se em três seções de desenvolvimento: a análise da simplificação técnica versus a manutenção da carga, o debate sobre a regressividade e a autonomia federativa, e a crítica institucional à luz da teoria do fracasso das nações.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A SIMPLIFICAÇÃO COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA

A reforma do consumo, que se concretizou na EC 132/2023, estabelece o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), resultando em um IVA Dual. O Brasil, sob a ótica do Direito Comparado, finalmente incorpora o princípio da destinação e a não-cumulatividade integral, alinhando-se a sistemas eficientes como os da União Europeia e do Canadá.

Em termos técnicos, acabar com a fragmentação entre IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS reduz o chamado "Custo Brasil".

Entretanto, simplificação não significa diminuição da carga tributária.

A reforma técnica do sistema tributário, que à primeira vista se apresenta como um passo rumo à modernização, pode, na verdade, encobrir a preservação de estruturas de poder que não têm como objetivo o bem-estar social. Segundo Acemoglu e Robinson (2012):

As instituições políticas extrativistas concentram o poder nas mãos de uma elite reduzida e fixam poucos limites ao exercício desse poder. As instituições econômicas são então estruturadas por essa elite para extrair recursos do restante da sociedade. As instituições econômicas extrativistas, portanto, acompanham naturalmente as instituições políticas extrativistas. De fato, elas dependem inerentemente destas para sua sobrevivência. (p. 76)

No caso brasileiro, a reforma garante a neutralidade arrecadatória para o Estado, o que significa que o peso sobre o contribuinte não diminuirá. A criação de um Conselho Federativo para gerir o IBS aponta para uma centralização que, embora eficiente do ponto de vista operacional, retira dos municípios e estados a capacidade de utilizar o tributo como ferramenta de política econômica regional, ferindo o pacto federativo em favor de uma burocracia centralizada e mais longe do cidadão.

2.2 O MITO DO ENFRENTAMENTO DA REGRESSIVIDADE

Um dos principais argumentos em favor da reforma era que ela corrigiria a regressividade — ou seja, o fato de que quem ganha menos paga, proporcionalmente, mais impostos, já que a tributação incide fortemente sobre o consumo e não sobre a renda. Apesar de a reforma incluir medidas como o cashback tributário para famílias de baixa renda e alíquotas reduzidas para produtos da cesta básica, essas iniciativas são apenas temporárias.

A estrutura de poder do Brasil, que se destina à sua própria preservação, reluta em promover uma reforma da renda. O Estado, ao concentrar-se na tributação indireta, garante um fluxo de caixa constante e de fácil coleta. A tão esperada progressividade no imposto sobre a renda e o patrimônio (como o ITCMD progressivo) esbarra na oposição das elites que estão nos espaços de poder legislativo.

Portanto, a reforma não altera a lógica de que o sustento do Estado recai sobre o consumo das massas, falhando em redistribuir a carga de forma equânime.

2.3 INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS E A FALTA DE LIBERDADE ECONÔMICA

A tese de Porque as Nações Fracassam sustenta que o crescimento econômico sustentável exige instituições inclusivas, que garantam direitos de propriedade e liberdade de iniciativa. Uma crítica à reforma tributária brasileira sugere que seu propósito parece ser a "salvação" do Estado e não a prosperidade do cidadão.

Ao simplificar a norma, mas mantendo alíquotas altas (estimadas em 27% para o IVA, entre as mais elevadas do mundo), o sistema persiste em desencorajar a poupança e o investimento. A complexidade de antes refletia a falta de confiança nas instituições; a atual simplicidade pode ser simplesmente uma forma mais eficiente de manter uma máquina pública excessiva e ineficaz. A reforma não ataca os privilégios de categorias do setor público nem os subsídios ineficientes concedidos a grupos de pressão, caracterizando o que Acemoglu e Robinson chamam de "ajuste técnico para manutenção do status quo".

A falta de liberdade econômica persiste quando o Estado detém o controle total sobre o fluxo financeiro através de mecanismos de arrecadação na fonte e fiscalização digital absoluta, sem contrapartida em segurança jurídica. A reforma simplifica o "como pagar", mas ignora o "quanto se paga" e o "para que se paga".

2.4 A PERSISTÊNCIA DA TRIPLA TRIBUTAÇÃO E A INEFICIÊNCIA NO COMBATE À FUGA DE CAPITAIS

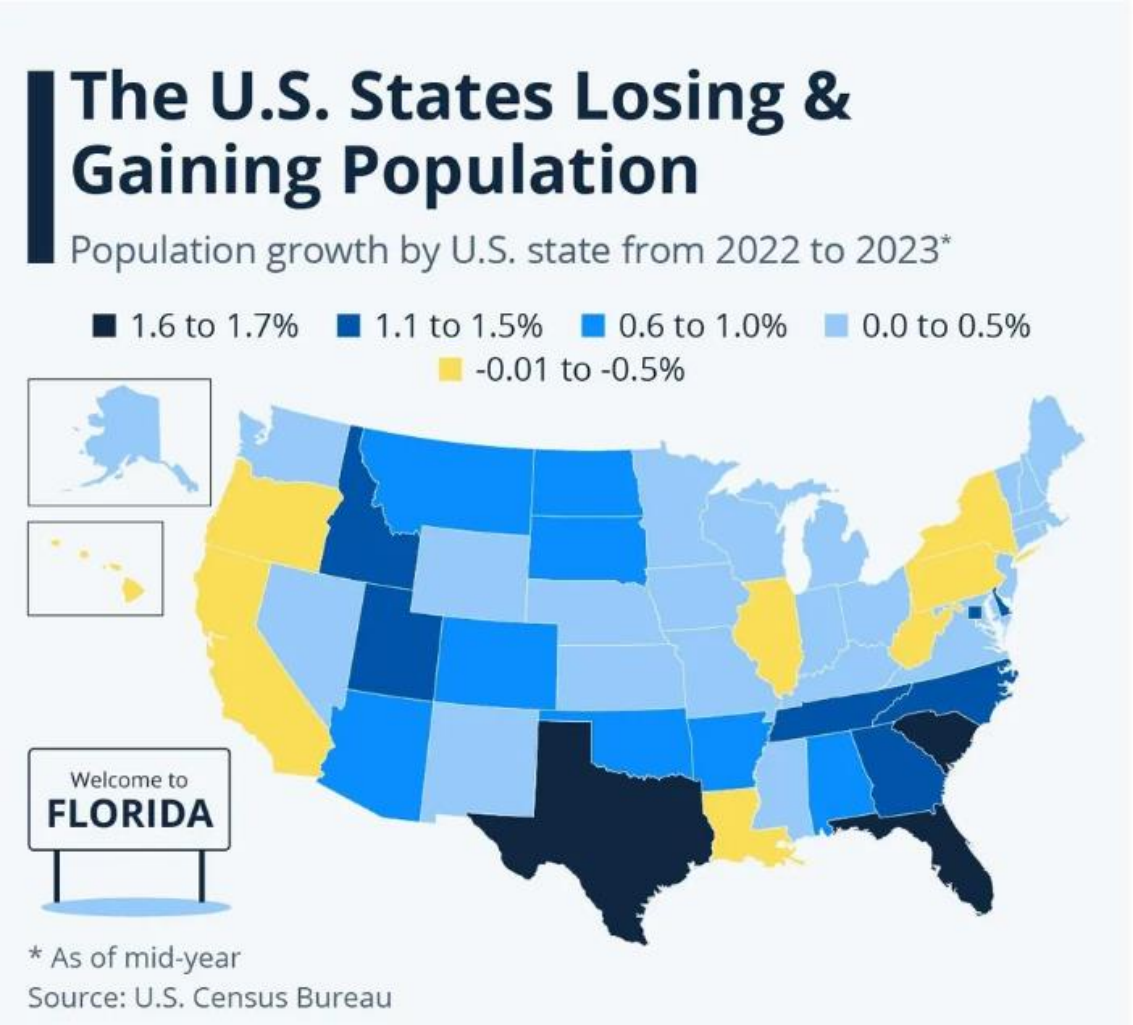
Um dos mais eloquentes silêncios da reforma atual é a manutenção da tripla incidência de impostos sobre uma mesma riqueza, que castiga o ciclo integral da atividade econômica: o ganhar, o gastar e o ter. O sistema tributário brasileiro continua a ser organizado de tal forma que a renda é tributada no momento em que é recebida (Imposto de Renda), o consumo é cobrado quando ocorre a circulação de bens e serviços (IBS/CBS), e o patrimônio é tributado apenas pela sua posse (IPTU, IPVA, ITR). Essa sobreposição gera um efeito dominó que desencoraja a acumulação de capital e o investimento em meios de produção.

Não ter enfrentado a tributação sobre patrimônio e renda ao mesmo tempo que a do consumo é uma falha da reforma em oferecer uma janela de liberdade econômica. Como as instituições brasileiras visam a própria manutenção, a "simplificação" do consumo não veio acompanhada de uma redução na carga total. O resultado direto dessa voracidade estatal, sem a contrapartida de serviços públicos eficientes, é a erosão da base tributária por meio da migração de grandes contribuintes.

Dados recentes indicam um movimento migratório econômico acentuado: o número de brasileiros que transferiram seu domicílio fiscal para o Paraguai cresceu exponencialmente nos últimos anos. Estima-se que milhares de empresários e produtores rurais tenham optado pelo país vizinho, onde a carga tributária é significativamente menor (sistema 10-10-10: 10% de IVA, 10% de IR empresarial e 10% de IR pessoal).

O fenômeno não é exclusivo do Brasil. Nos EUA, estados com maior carga tributária vem perdendo moradores e empresas para estados com menor carga tributária:

Figura 1 - Os estados Americanos perdendo e ganhando população



Nota. Adaptado de *The U.S. states losing & gaining population*, por K. Buchholz, 2024, Forbes.

Essa fuga de capitais demonstra que a reforma, ao focar apenas no "como arrecadar" e ignorar o "quanto se retira do setor produtivo", acaba por exportar inteligência e riqueza para jurisdições mais competitivas.

Sob a ótica de Acemoglu e Robinson (2012), esse cenário é típico de nações que fracassam:

Como as instituições econômicas extrativistas não criam incentivos para que as pessoas economizem, invistam e inovem, elas impedem o crescimento econômico. [...] Quem quer que consiga concentrar o poder em suas mãos, terá o controle do Estado e o usará para enriquecer a si mesmo às custas da sociedade, o que gera instabilidade e desincentivo à produção. (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 81).

O Estado torna-se tão eficiente em extrair renda que acaba por destruir os incentivos para que os cidadãos criem e mantenham riqueza dentro de suas fronteiras. A reforma, portanto, ao manter a tripla tributação e uma carga elevada, não resolve o problema da competitividade, apenas simplifica a burocracia do confisco

2.5 PROPOSTAS PARA UMA MATRIZ TRIBUTÁRIA INCLUSIVA: DA ARRECADAÇÃO GENÉRICA À RETRIBUIÇÃO ESPECÍFICA

A reforma tributária deve ir além da mera simplificação formal para que o Brasil não fique preso à armadilha do subdesenvolvimento e avance em direção à justiça fiscal e à liberdade econômica. Uma alternativa viável, em consonância com modelos mais eficientes do Direito Comparado, é a transição de uma estrutura majoritariamente baseada em impostos para uma lógica de taxas e preços públicos fundamentada no binômio "uso-pagamento" (user-pay principle). Esse modelo encontra respaldo em economias avançadas como a dos Estados Unidos, onde as User Fees são componentes essenciais do orçamento federal para serviços de infraestrutura e agências reguladoras, garantindo que o custo recaia sobre o beneficiário direto e não sobre o contribuinte geral (Government Accountability Office [GAO], 2013). Da mesma forma, a Suíça adota mecanismos de copagamento e taxas específicas em seu sistema de saúde e serviços municipais, o que assegura a sustentabilidade do sistema sem a necessidade de alíquotas de consumo tão predatórias quanto as brasileiras.

Atualmente, o sistema brasileiro dilui a responsabilidade fiscal em impostos indiretos invisíveis, o que impede o controle social – o cidadão paga sem ver, ou saber o quanto está pagando em imposto - e sustenta a ineficiência burocrática. A adoção de valores simbólicos para serviços públicos universais poderia aliviar a carga tributária geral sem desfinanciar o Estado. Tomando como exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), que realiza cerca de 2,8 bilhões de atendimentos anuais (Brasil, 2025), a implementação de uma taxa de serviço simbólica de R$ 10,00 por procedimento geraria uma receita direta capaz de cobrir aproximadamente 10% do orçamento do próprio SUS.

Essa mudança de paradigma traria três benefícios fundamentais sob a ótica da eficiência:

1. Justiça Fiscal: O ônus financeiro recairia sobre quem efetivamente usufrui do serviço, sem retirar, mas aliviando a contribuição total do restante da sociedade, permitindo a redução gradual dos impostos sobre o consumo que penalizam todos indistintamente.
2. Eficiência Alocativa: Taxas simbólicas inibem o uso predatório ou desnecessário de recursos escassos, racionalizando a demanda.
3. Accountability (responsabilidade): Ao pagar uma taxa direta, o cidadão assume a postura de consumidor de serviços públicos, exigindo maior qualidade e transparência das instituições.

Conforme a teoria de Acemoglu e Robinson (2012), instituições inclusivas prosperam quando há uma relação direta entre o esforço do cidadão e o retorno institucional. A substituição parcial da "fome arrecadatória" genérica por um modelo de retribuição específica retiraria o caráter extrativista do sistema, devolvendo poder de escolha ao contribuinte e reduzindo a necessidade de uma carga tributária sobre a renda e o patrimônio que hoje expulsa capitais para países vizinhos como o Paraguai.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo permite concluir que a atual reforma tributária brasileira, embora represente um avanço técnico na simplificação do consumo através do IVA Dual, esquiva-se de enfrentar as raízes profundas da ineficiência da matriz nacional. O problema central investigado revelou que a complexidade sistêmica é apenas um sintoma de instituições que visam a própria proteção. Ao manter a tripla tributação — incidindo sobre a renda, o consumo e o patrimônio — o Estado brasileiro sinaliza a continuidade de uma lógica extrativista que prioriza a manutenção da máquina pública em detrimento da liberdade econômica do cidadão e o incentivo ao crescimento econômico.

A hipótese de que a reforma não corrigiria as distorções estruturais confirmou-se pela observação da neutralidade arrecadatória. A manutenção de uma das maiores cargas tributárias do mundo sobre o consumo, sem contrapartida de eficiência, tem gerado externalidades negativas severas, como a crescente migração de domicílios fiscais para jurisdições mais competitivas, a exemplo do Paraguai. Esse fenômeno de fuga de capitais corrobora a tese de Acemoglu e Robinson (2012) de que instituições que apenas extraem renda sem gerar incentivos reais à produção acabam por colapsar a própria base econômica nacional.

Este artigo trouxe uma proposta de mudança de paradigma, inspirada no Direito Comparado, para romper o impasse: a transição de uma matriz baseada em impostos genéricos para um modelo de taxas de serviço no estilo "usou-pagou" (user-pay principle). A introdução de valores simbólicos em serviços universais (como o SUS) poderia desonerar a carga tributária geral em até 10%, aumentando a justiça fiscal e o controle social da qualidade do gasto público, alinhando o Brasil a modelos inclusivos de instituições observados em países como os Estados Unidos e a Suíça. Em suma, a reforma tributária em curso simplifica a "burocracia do confisco", mas falha em oferecer um ambiente de real prosperidade. O avanço do conhecimento na área de exige que o debate futuro não se limite à técnica de arrecadação, mas avance para a redução efetiva do peso do Estado e para a criação de mecanismos retributivos que respeitem a capacidade contributiva e a liberdade de crescimento dos indivíduos.

REFERÊNCIAS

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

Brasil. (2023). *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União.

Brasil. (2025, 19 de setembro). *Viva o SUS: O maior sistema público de saúde do mundo é gratuito, universal e do Brasil*. Ministério da Saúde. https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/viva-o-sus-o-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo-e-gratuito-universal-e-do-brasil

Buchholz, K. (2024, 12 de janeiro). *The U.S. states losing & gaining population* [Infográfico]. Forbes. https://www.forbes.com/sites/katharinabuchholz/2024/01/12/the-us-states-losing--gaining-population-infographic/

Government Accountability Office. (2013). *Federal User Fees: A design guide*. U.S. Government Printing Office. https://www.gao.gov/products/gao-13-820

Murphy, L., & Nagel, T. (2002). *The myth of ownership: Taxes and justice*. Oxford University Press.

OCDE. (2022). *Revenue Statistics 2022: Tax revenue buoyancy in OECD countries*. OECD Publishing.

Pacheco, R. (2024). *Competitividade Tributária na América Latina: O caso do Paraguai e a migração de capitais brasileiros*. Editora Jurídica Nacional.

Receita Federal do Brasil. (2025). *Relatório de Saídas Definitivas do País: Evolução do fluxo migratório fiscal*. Ministério da Fazenda.

Schumpeter, J. A. (1954). *The crisis of the tax state*. International Economic Papers.