UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

AMANDA FELIX DE SOUSA

A INIQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: FUNDAMENTOS DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

JOÃO PESSOA
2026

AMANDA FELIX DE SOUSA

A INIQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: FUNDAMENTOS DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. João Cláudio Carneiro de Carvalho

Coorientador: Ms. Matheus César de Carvalho Pontes

JOÃO PESSOA
2026

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725i Sousa, Amanda Felix de.
A iniquidade na tributação sobre o consumo: fundamentos da regressividade da matriz tributária brasileira / Amanda Felix de Sousa. - João Pessoa, 2026.
74 f. : il.

Orientação: João Cláudio Carneiro de Carvalho.
Coorientação: Matheus César de Carvalho Pontes.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Regressividade tributária. 2. Igualdade tributária. 3. Capacidade contributiva. 4. Cashback tributário. I. Carvalho, João Cláudio Carneiro de. II. Pontes, Matheus César de Carvalho. III. Título.

UFPB/CCJ CDU 34

Elaborado por Lucimário Dias dos Santos - CRB-15/645

AMANDA FELIX DE SOUSA

A INIQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: FUNDAMENTOS DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. João Cláudio Carneiro de Carvalho

Coorientador: Ms. Matheus César de Carvalho Pontes

DATA DA APROVAÇÃO: 20 DE MARÇO DE 2026

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. JOÃO CLÁUDIO CARNEIRO DE CARVALHO
(ORIENTADOR)

Prof. Ms. MATHEUS CÉSAR DE CARVALHO
(COORIENTADOR)

Prof. Dr. JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ
(AVALIADOR)

À Nilsa e Valter, pelo amor e apoio incondicionais.

AGRADECIMENTOS

Como a maior parte dos encerramentos de ciclos, a conclusão dessa etapa provoca sentimentos ambivalentes. Ao mesmo tempo em que experimento a saudade precoce e palpável de sentir essa fase única escoando pelas mãos, me sinto profundamente feliz e grata por tudo que foi construído até agora. O findar deste ciclo representa a realização de um sonho que não foi idealizado só por mim, mas por todos que o tornaram possível, dia após dia.

Aos meus amados pais, Valter e Nilsa, minha eterna gratidão por me agraciar com o amor mais sincero, puro e incondicional. Não há palavras para descrever a felicidade de ser filha de pessoas que são inspiradoras pela sua bondade e integridade. Por todo o afeto e dedicação pela nossa família, eu sou grata. E por sempre depositarem todos os seus esforços, me guiando pelo caminho das pedras para a liberdade que somente a educação pode prover, a verdadeira liberdade, meu muito obrigada. A meus pais, dedico este trabalho, pois, sem eles, nada disso seria possível.

Agradeço às minhas irmãs, Vanessa, Vivianne e Annyelle, e ao meu irmão, Valter Filho, por serem exatamente como são, e iluminarem a minha vida em cada gesto e detalhe. Nos momentos mais felizes e mais difíceis, vocês estão presentes. Estendo a minha gratidão aos meus sobrinhos, Ester e Daniel, que, sem saber, alumiam nossos dias com sua vivacidade pura e plena. A vocês, todo meu amor.

Ao meu avô Moysés (*in memoriam*), que, com toda sua generosidade habitual, ficaria imensamente feliz com essa conquista.

Àquelas que são minhas amigas desde a época que minha artista favorita era a Xuxa, Letícia, Amélie e Bianka, expresso meu amor e minha gratidão por cada momento compartilhado ao longo de tantos anos de amizade. Agradeço também à minha amiga Isadora, que embora fisicamente distante, jamais deixou de ocupar um lugar especial no meu coração.

À Isabelle e Vitória, por cada abraço apertado, cada risada, cada palavra de conforto, cada sábado à noite que passamos juntas, conversando, ouvindo música ou assistindo filmes. Mesmo nesses momentos simples, hodiernos, cada fração de segundo é muito significativa, porque, ainda quando estamos falando qualquer besteira, parece extremamente profundo.

Agradeço ao grupo “Acaba”, por participarem dessa trajetória e terem elevado minha experiência na Universidade não só pelo zelo e dedicação de cada um, mas sobretudo por terem preenchido a rotina árdua com a leveza de boas companhias. Esses cinco anos foram repletos de memórias felizes, que para sempre guardarei no meu coração, e por isso eu

sou grata a cada um de vocês, Ana Luiza, Davi, Francisco, Gustavo, Luísa, Maria Clara, Manoela, Maciel, Pacelli e Thainá.

Especialmente à Ana Luiza e Pacelli, agradeço profundamente pela companhia nos momentos difíceis que antecederam a preparação para o Exame da Ordem, no estágio, nos trabalhos acadêmicos, e em todos os outros momentos. Poder contar com amigos como vocês é extremamente valioso, e eu sou muito grata por tudo.

Ao longo desses cincos anos, também tive a felicidade de não desistir de participar de um processo seletivo de estágio que seria um divisor de águas na minha trajetória acadêmica. Além de instigar minha afeição ao Direito Tributário, a Procuradoria da Fazenda Nacional me aproximou de pessoas excepcionais e me fez enxergar caminhos que eu jamais sequer havia considerado. Por tudo isso, eu sou grata. Agradeço especialmente à Dra. Valdenia, pelos ensinamentos ao longo desses dois anos, que foram repletos de muita satisfação em cada processo trabalhado.

Por derradeiro, expresso meus agradecimentos à Universidade Federal da Paraíba, pela oportunidade de um ensino digno, livre e crítico. A todos os servidores, professores e colegas que, de qualquer modo, participaram dessa trajetória, minha gratidão.

Com especial ênfase, agradeço ao professor João Cláudio, por toda a orientação no curso deste trabalho, e pelas lições valiosas em Direito Tributário. Ao professor Matheus Pontes, pelo compromisso de compartilhar o seu conhecimento em sala de aula quando foi estagiário docente, e nesta coorientação. Ainda, meus agradecimentos ao professor Geilson Salomão, que, nas aulas de Direito Tributário I, despertou em mim um genuíno apreço pela disciplina.

“Qual é o significado da vida? Isso era tudo – uma questão simples; uma questão que tendia a nos envolver mais com o passar dos anos. A grande revelação nunca chegara. A grande revelação talvez nunca chegasse. Em vez disso, havia pequenos milagres cotidianos, iluminações, fósforos inesperadamente riscados na escuridão; aqui estava um deles.” (Virginia Woolf em Ao Farol)

RESUMO

O presente estudo possui como objeto o fenômeno da regressividade fiscal, caracterizado pela tributação mais onerosa sobre famílias com menor poder aquisitivo, em afronta ao princípio da capacidade contributiva. Nesse sentido, evidencia-se que tanto o princípio da capacidade contributiva como a progressividade são diretrizes que norteiam o Sistema Tributário Nacional de modo amplo, não se limitando rigidamente a determinadas espécies tributárias, na medida em que concretizam o princípio da igualdade tributária e o Estado Democrático de Direito. Com isso em vista, sob o enfoque da matriz tributária brasileira, analisa-se a iniquidade na tributação sobre o consumo e questiona-se: quais características da matriz tributária brasileira conduziram à regressividade? Como objetivo geral, busca-se examinar as causas predominantes da regressividade fiscal brasileira, com o intuito de avaliar de modo crítico as inovações introduzidas com a Reforma Tributária, promulgada pela Emenda Constitucional n° 132/2023, perquirindo-se em que medida os verdadeiros fundamentos desse quadro regressivo foram efetivamente sopesados pelo constituinte reformador. Sob a perspectiva metodológica, o estudo desenvolve-se por meio da pesquisa bibliográfica, legislativa e documental estatística. Nos resultados da pesquisa, concluiu-se que a prevalência dos tributos indiretos incidentes sobre o consumo na arrecadação tributária é a principal causa da regressividade brasileira, potencializada por outros aspectos críticos da tributação brasileira, quais sejam: a elevada complexidade decorrente do fracionamento da tributação sobre o consumo entre os entes políticos; a aplicação limitada do princípio da não cumulatividade; e a aplicação inconsistente da seletividade conforme a essencialidade do produto/serviço no ICMS. Por derradeiro, sob o prisma da nova tributação sobre o consumo, introduzida pela EC 132/2023, nota-se que a política pública de devolução personalizada de IBS/CBS denominada *cashback* tributário foi prevista pela Lei Complementar 214/2025 em percentuais diminutos, além de apresentar potenciais limitações semelhantes à seletividade, carecendo de robustez. Por fim, conclui-se que a Reforma Tributária não promoveu a superação do principal fundamento da regressividade brasileira: a participação assimétrica das bases de incidência da tributação na arrecadação de receitas tributárias.

Palavras-chave: regressividade tributária; igualdade tributária; capacidade contributiva; *cashback* tributário.

ABSTRACT

This study focuses on the specific characteristics of regressive taxation, characterized by heavier taxation on lower-income families, in contrast to the principle of ability to pay. In this sense, it is evident that both the principle of ability to pay and progressivity are guidelines that govern the National Tax System broadly, not rigidly limited to specific tax categories, as they embody the principle of tax equality and the Democratic Rule of Law. With this in mind, using the Brazilian tax system as an approach, the inequity in consumption taxation is analyzed, and the following question is posed: what characteristics of the Brazilian tax system have led to regressivity? The general objective is to examine the predominant causes of Brazilian fiscal regressivity, with the aim of critically evaluating the innovations introduced by the Tax Reform, enacted by Constitutional Amendment No. 132/2023, questioning to what extent the true foundations of this regressive framework were weighed by the constitutional reform process. From a methodological perspective, the study is developed through bibliographic, legislative, and statistical research. The study results conclude that the prevalence of indirect taxes levied on consumption in tax revenue is the main cause of Brazilian regressivity, exacerbated by other critical aspects of Brazilian taxation, namely: the high complexity resulting from the fragmentation of consumption taxation among political entities; the limited application of the non-cumulative principle; and the inconsistent application of selectivity according to the essentiality of the product/service in the ICMS (State VAT). Finally, from the perspective of the new consumption taxation introduced by Constitutional Amendment 132/2023, the public policy of personalized IBS/CBS refunds, designated as tax cashback, was provided for by Complementary Law 214/2025 in small percentages, in addition to presenting specifications similar to selectivity, ensuring effectiveness. In conclusion, the Tax Reform did not overcome the main foundation of Brazilian regressivity: the predominance of consumption taxes in revenue collection.

Key-words: tax regressivity; tax equality; ability-to-pay principle; targeted tax refund.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10
2 A TRIBUTAÇÃO INDIRETA SOBRE O CONSUMO À LUZ DO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA.....14
2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA ENQUANTO COROLÁRIO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA.....14
2.2 A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....19
2.2.1 Instrumentos técnicos para fixação de alíquotas e a capacidade contributiva..... 20
2.2.2 Os impostos progressivos na Constituição de 1988.....21
2.2.3 A progressividade enquanto princípio do Sistema Tributário Nacional.....23
2.3 A TRIBUTAÇÃO INDIRETA E A REGRESSIVIDADE FISCAL..... 25
2.3.1 Classificação dogmática dos tributos conforme a repercussão econômica.....25
2.3.2 O efeito regressivo inerente aos tributos indiretos.....28
3 OS FUNDAMENTOS DA REGRESSIVIDADE NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA.....30
3.1 A COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: O CONSUMO ENQUANTO BASE DE INCIDÊNCIA.....30
3.2 A INEFICÁCIA DA SELETIVIDADE COMO CONTRAMEDIDA À REGRESSIVIDADE FISCAL.....34
3.3 A PARTICIPAÇÃO ASSIMÉTRICA DAS BASES DE INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO NA ARRECADAÇÃO BRASILEIRA..... 39
4 A INIQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: O PARADOXO ENTRE A REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA.....45
4.1 A EFETIVA DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL EM ESTUDOS EMPÍRICOS..... 45
4.2 REFORMA TRIBUTÁRIA: A NOVA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DA EC 132/2023.....49
4.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ATENUAÇÃO DOS EFEITOS REGRESSIVOS.....51
4.4 A DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DE IBS E CBS: O NOVO "CASHBACK" TRIBUTÁRIO.....53
4.4.1 A função redistributiva da restituição personalizada de tributos..... 53
4.4.2 O "cashback" de tributos da EC 132/2023 na mitigação da regressividade.....56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 62

1 INTRODUÇÃO

Sob o prisma da Constituição de 1988, o Estado Democrático de Direito se apresenta como um princípio que impõe ao ente estatal o dever de assegurar a efetividade dos direitos e garantias fundamentais, além de consagrar limites claros ao exercício da potestade estatal. Uma das limitações fundamentais ao exercício desse poder é a definição das competências tributárias, exercidas sobre as seguintes bases econômicas: renda, patrimônio, consumo, e, para alguns autores, folha de salários. Nesse sentido, deve-se destacar que a estruturação da matriz tributária e a composição dessas bases de incidência desempenham um importante papel ao revelar quais fins o Estado verdadeiramente pretende alcançar e sobre quais interesses ele está a serviço.

No ordenamento jurídico brasileiro, a atividade tributária, de modo conciso, estrutura-se da seguinte forma: a tributação da renda é consubstanciada no Imposto de Renda (IR) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). De outro lado, a tributação sobre o patrimônio é operacionalizada por meio dos seguintes impostos: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Analisando especificamente o consumo enquanto base de incidência, nota-se que o constituinte originário optou pela repartição da competência tributária sobre diferentes etapas do ciclo produtivo entre os entes federados. Com isso, foi definida como competência da União gravar a produção e industrialização, por meio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); dos Estados e do Distrito Federal a circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações, a partir do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e dos Municípios os serviços de qualquer natureza, mediante o Imposto sobre Serviços (ISS).

Apesar de norteada pelos ditames da solidariedade, da erradicação da pobreza e redução das desigualdades – objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3°, I e III, da Constituição –, a matriz tributária brasileira se revelou como um relevante obstáculo para a efetivação dos princípios fundamentais sobre os quais o Estado brasileiro foi constituído. Isso porque, desde a promulgação da Constituição de 1988, as pesquisas econômicas revelam que a distribuição da carga tributária no Brasil é profundamente desigual,

onerando especialmente a população mais pobre, em contradição com a função distributiva da tributação.

Esse fenômeno, denominado regressividade fiscal, consiste na imposição de uma carga tributária inversamente proporcional à capacidade econômica do contribuinte, produzindo efeitos de concentração de renda. Nesse viés, em um sistema fiscal regressivo, há uma nítida afronta ao princípio da igualdade tributária e da capacidade contributiva, previstos no art. 145, §1° e 150, II, da Constituição Federal.

Especialmente motivado pela imperiosa necessidade de simplificação do Sistema Tributário Nacional, o constituinte reformador introduziu uma Reforma Tributária sobre o consumo por meio da Emenda Constitucional n° 132/2023, regulamentada pela Lei Complementar n° 214/2025. Mediante a inovação legislativa, houve uma reformulação dos tributos incidentes sobre o consumo, a partir da criação de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) dual, consubstanciado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre os Estados e Municípios, e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União. Diante do manifesto desequilíbrio na arrecadação das receitas tributárias, amplamente influenciado pela estrutura da tributação sobre o consumo, foi introduzido o princípio constitucional da atenuação dos efeitos regressivos (artigo 145, §4°, Constituição Federal), a ser concretizado por meio da política pública de devolução personalizada de tributos, denominada *cashback* tributário.

Em que pese a aparente intenção política de promover maior justiça fiscal, deve-se considerar que o principal catalisador para a concretização da reforma sobre a tributação do consumo foi a necessidade de imprimir mais simplicidade no sistema impositivo, e não propriamente o aprimoramento da distribuição do gravame fiscal. Nesse sentido, considerando que remodelar o sistema tributário para assegurar a observância do princípio da capacidade contributiva não foi a prioridade central na agenda política que perpassou a aprovação da Reforma Tributária, questiona-se o compromisso político-institucional na designação da política de *cashback*, examinando-se os contornos dados à nova tributação sobre o consumo e a efetiva consideração das causas que conduziram à atual iniquidade tributária.

Com isso em vista, este estudo busca analisar o fenômeno da regressividade fiscal no ordenamento jurídico pátrio, identificando quais características da matriz tributária brasileira conduziram a um modelo de tributação eminentemente desigual. Com efeito, o problema de pesquisa pode ser sintetizado no seguinte questionamento: quais características da matriz tributária brasileira culminaram na existência de um sistema impositivo regressivo?

Como objetivo geral da pesquisa, busca-se desenvolver um diagnóstico acerca da iniquidade na tributação sobre o consumo no sistema fiscal vigente. A partir da análise dos fundamentos desse quadro, pretende-se examinar criticamente a nova tributação sobre o consumo introduzida com a Reforma Tributária, com enfoque no princípio constitucional da atenuação dos efeitos regressivos e a política de devolução personalizada de IBS e CBS.

De modo específico, inicialmente, visa-se à identificação do modelo de tributação compatível com os ditames da Constituição da República, sobretudo com o princípio da igualdade tributária e da capacidade contributiva. A partir desse fundamento axiológico, analisa-se a progressividade na sua feição de norma-regra, expressamente prevista na Constituição de 1988, e enquanto norma principiológica, alicerçando a construção do Sistema Tributário Nacional. Em contraposição, conceitua-se a regressividade fiscal e sua íntima relação com o consumo enquanto base de incidência e os tributos considerados indiretos.

Como segundo objetivo específico, busca-se examinar os fundamentos da regressividade no Brasil, isto é, as características do Sistema Tributário Nacional que conduziram a uma tributação proporcionalmente mais severa para aqueles que detêm menor capacidade contributiva. Neste capítulo, analisa-se a miríade de tributos incidentes sobre o consumo, a eficácia da seletividade como instrumento para atenuação da regressividade e a participação das bases de incidência na arrecadação de receitas tributárias.

Por fim, o terceiro objetivo específico é analisar a distribuição da carga tributária e o efetivo impacto dos tributos indiretos sobre os orçamentos familiares, com vistas à identificação do grau de regressividade da tributação no Brasil. Ainda, são apresentados aspectos gerais acerca da nova tributação sobre o consumo introduzida com a Reforma Tributária, focalizando a análise no princípio da atenuação dos efeitos regressivos e no *cashback* tributário, com o intuito de aferir em que medida as verdadeiras causas da regressividade do Sistema Tributário Nacional foram consideradas nas alterações legislativas promovidas pela EC 132/2023 e pela LC 214/2025.

O estudo do tema justifica-se em razão do necessário aprimoramento da função distributiva da tributação brasileira, reconhecida pelo constituinte reformador a partir da introdução do princípio da mitigação dos efeitos regressivos e da política de *cashback* tributário. Nesse viés, salienta-se que a potencial eficácia do mecanismo de restituição de tributos somente pode ser aferida quando sopesadas as verdadeiras causas da regressividade da matriz tributária brasileira. A partir de tais considerações, torna-se viável examinar prospectivamente as potenciais limitações técnicas da Reforma Tributária sob o prisma da capacidade contributiva e da justiça fiscal.

O presente trabalho é desenvolvido por meio da abordagem de pesquisa explicativa, centralizando-se na identificação dos elementos fundantes da regressividade fiscal no Brasil, das causas da manutenção do cenário de iniquidade tributária e dos efeitos deletérios decorrentes dessa conjuntura jurídica e econômica. No método, adota-se o hipotético-dedutivo, centralizado na análise de argumentos doutrinários, extraídos do referencial teórico selecionado, os quais serão submetidos à verificação lógica e à confrontação com o arcabouço normativo e doutrinário pertinente.

Quanto às técnicas, o estudo é realizado por meio da observação indireta, centrada na pesquisa bibliográfica, a partir da coleta e análise de conteúdos de caráter científico-doutrinário, com enfoque na literatura publicada em forma de livros, periódicos acadêmicos, publicações avulsas e imprensa escrita sobre o tema em estudo. Ademais, emprega-se a pesquisa legislativa, a partir do estudo da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional, de projetos de lei e exposições de motivos, com o objetivo de compreender sua estrutura, conteúdo e alcance. Por derradeiro, também adota-se a análise documental estatística com o intuito de embasar, de modo concreto, as conclusões extraídas na pesquisa teórica.

2 A TRIBUTAÇÃO INDIRETA SOBRE O CONSUMO À LUZ DO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O presente capítulo propõe-se a analisar a estrutura do Sistema Tributário Nacional à luz da regressividade fiscal, identificando o impacto dos tributos incidentes sobre o consumo na vigente distribuição da carga tributária no Brasil.

2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA ENQUANTO COROLÁRIO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA

Conforme leciona José Afonso da Silva (1988), o Estado de Direito, pautado no pensamento liberal, estrutura-se sobre o princípio da legalidade, compreendido como a concepção da lei enquanto norma jurídica geral e abstrata, da qual se defluiria a igualdade. Tal perspectiva de isonomia, contudo, é fundada em um elemento puramente formal, despido de base material para que se realize na vida concreta. Por sua vez, sob a ótica do Estado Democrático de Direito, apesar da legalidade ainda ser um princípio fundante, não há a sujeição ao império da lei simplesmente pela sua generalidade; o Estado Democrático sujeita-se ao império da lei que concretiza o princípio da igualdade e da justiça pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais (Silva, 1988).

Para o autor, a realização do princípio da igualdade não se exaure na emanação de postulados normativos gerais e abstratos pelo Poder Legislativo. É necessário que, por meio da lei, seja possível influir na realidade social, impondo mudanças sociais democráticas. Nas palavras de Silva (1988, p. 24), “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do Estado Democrático de Direito está insculpido no caput do artigo 1º da Constituição Federal, que reconhece a República Federativa do Brasil como tal, na medida em que assegura direitos inalienáveis, sem os quais não se poderiam conceber a democracia e as liberdades públicas (Bulos, 2023). Dentre esses direitos, merece especial destaque a igualdade (ou isonomia), a ser analisada nas suas acepções formal e material.

A igualdade formal designa a igualdade perante a lei, enquanto mera isonomia formal, de caráter puramente negativo, consubstanciada no tratamento igualitário entre todos,

sem distinção entre grupos, destinada à abolição de privilégios, isenções pessoais e regalias de classe (Silva, 2005). Por seu turno, a igualdade material, real ou substancial reflete o tratamento igual entre sujeitos em posições iguais, e desigual na medida dessa desigualdade, representando a concretização da isonomia formal, que "sai do papel para se realizar na prática" (Bulos, 2023, p. 430).

Segundo Humberto Ávila (2026), o problema sobre a igualdade no Direito não se esgota na linguagem descritiva, relativa ao ser, mas abrange a igualdade prescritiva, isto é, a compreensão se as pessoas devem ou não ser tratadas igualmente. Na ordem tributária, a temática é frequentemente objeto de dissensos: em um determinado momento, uma norma pode ser reputada injusta por violar o princípio da igualdade pela sua generalidade. Nesses casos, é corriqueiro que o contribuinte busque o afastamento do padrão normativo, demandando o reconhecimento das suas particularidades e um tratamento diferenciado, por compreender que seu caso se distingue dos demais, assevera o autor.

Em outra ocasião, a concessão de tratamento diferenciado pode ser apontada como a causa da violação do princípio da igualdade (Ávila, 2026). É o caso, por exemplo, de uma norma geral e abstrata, que não se atém às particularidades do sujeito passivo no sentido imediato do texto. Nessa hipótese, a norma pode ser considerada justa pelo contribuinte, precisamente pela sua generalidade, ao passo que o fisco buscará conferir um tratamento jurídico diferenciado, evidenciando as peculiaridades do caso concreto para reconhecer a incidência da norma tributária. Desse modo, poder-se-ia alegar uma transgressão ao princípio da igualdade em virtude do tratamento diferenciado atribuído, quando, em tese, haveria uma situação de igualdade. Assim, observa-se que o conceito de igualdade pressupõe um intrincado feixe de relações, conclui Ávila (2026).

No ordenamento jurídico pátrio, o princípio da isonomia foi cristalizado entre os direitos e garantias fundamentais, no artigo 5°, caput, da Constituição da República, que assim enuncia: "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (Brasil, 1988).

O princípio da igualdade implica que, diante de um mandamento legal, qualquer pessoa que se amolda à hipótese prevista na lei estará sujeita à sua observância. Cuida-se de diretriz voltada ao aplicador da lei, vedando a diferenciação de sujeitos para efeito de ora submetê-los, ora não, ao preceito normativo. Sob outro ângulo, o princípio da igualdade também designa um regramento dirigido ao legislador, proibindo a concessão de tratamento diferenciado a sujeitos em situações equivalentes (Amaro, 2025).

Ademais, como decorrência do princípio da isonomia, foi estatuído o princípio da igualdade tributária, situado no artigo 150, II, da Constituição Federal, enquanto limitação constitucional ao poder de tributar. O dispositivo estabelece a vedação à instituição de "tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos" (Brasil, 1988).

Conforme esclarece Luís Eduardo Schoueri (2025), é em função do relativismo do conceito de igualdade que o constituinte faz menção a sujeitos em situação equivalente, e não idêntica. Isso porque a igualdade sempre perpassa a etapa da eleição de um critério: a ideia de equivalência pressupõe a definição de uma medida de comparação. Apenas a partir da análise da validade constitucional desse critério é possível identificar as situações tributáveis e avaliar se uma norma atende ou viola a isonomia, conclui o autor.

Nessa toada, a aferição dos parâmetros para a igualdade está substancialmente relacionada à justificação das espécies tributárias (Schoueri, 2025). Explica-se: a título exemplificativo, nos tributos vinculados a uma atuação estatal, como é o caso das taxas e das contribuições de melhoria, adota-se o sinalagma como parâmetro para a igualdade. Em ambos os casos, a cobrança do tributo associa-se a um gasto estatal decorrente de uma atividade que beneficia um indivíduo específico, ou apenas parte da coletividade de forma especial, o que embasa a cobrança da exação para apenas alguns sujeitos (Schoueri, 2025).

Ocorre que, nos tributos cuja arrecadação afeta gastos suportados por toda a coletividade, como é o caso dos impostos, das contribuições sociais e até mesmo dos empréstimos compulsórios, o critério de diferenciação adequado à luz do princípio da igualdade é a capacidade contributiva (Schoueri, 2025). Nessas hipóteses, a arrecadação de tributos não se destina ao custeio de atividades direcionadas a sujeitos específicos, cujo usufruto ou benefício pode ser concretamente mensurado e individualizado. Na realidade, trata-se de recursos destinados ao custeio do aparato estatal em benefício da coletividade como um todo, que usufrui de tais atividades de maneira assimétrica e imensurável. Com isso, questiona-se: qual seria o parâmetro adequado para a igualdade em tais tributos?

Schoueri (2025, p. 366) entende que "o critério aceitável para a diferenciação dos contribuintes será aquele que atingir a máxima: cada um contribuirá com quanto puder para o bem de todos", enquanto decorrência do princípio da solidariedade, cristalizado no artigo 3°, I, da Constituição Federal, como objetivo fundamental da República. Como leciona Costa (2025), no Direito Tributário, a solidariedade social exige a contribuição de toda a

coletividade para a consecução dos objetivos que a sociedade pretende alcançar, estabelecendo uma solidariedade contributiva, noção que compõe o conteúdo do princípio da capacidade contributiva.

Portanto, a capacidade de contribuir para os gastos públicos desponta como o parâmetro mais adequado para diferenciação da norma tributária, a autorizar a instituição de um encargo fiscal distinto, a depender do patrimônio disponível. Assim, prevalece a máxima de que aqueles que dispõem de mais recursos deverão participar de modo mais significativo nos custos da atividade estatal, como decorrência lógica do princípio da solidariedade e do próprio Estado Democrático de Direito.

Ainda, tão importante quanto identificar a desigualdade que faculta o tratamento diferenciado é identificar a desigualdade que obriga o tratamento diferenciado, isto é, os casos em que a própria busca pelo princípio constitucional da igualdade impõe determinada discriminação (Amaro, 2025). Convém destacar que a legitimidade na diferenciação tributária repousa na sua finalidade, que deve ser constitucionalmente amparada, e na razoabilidade e proporcionalidade da diferenciação, como decorrência do princípio da igualdade tributária, destaca Leandro Paulsen (2025).

A partir de tais considerações, conclui-se que a observância da isonomia estará aperfeiçoada com a definição, oriunda do Poder Legislativo, de hipóteses de incidência tributárias que permitam distinguir aqueles que não possuem capacidade contributiva, aqueles que possuem e a medida dessa capacidade, considerando que “a hipótese tributária não é uma grandeza qualquer, escolhida arbitrariamente pelo legislador ordinário, mas, sempre, uma medida adequada para servir como critério de diferenciação, cujos contornos encontrar-se-ão na justificação do tributo” (Schoueri, 2025, p. 367).

Dessa forma, a Constituição da República trata da capacidade contributiva no artigo 145, §1°, o qual determina o caráter pessoal dos impostos, sempre que possível, e a graduação desses de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, facultando-se à administração fazendária, nos termos da lei, identificar o patrimônio, os rendimentos e a atividade econômica do sujeito passivo com o propósito de garantir efetividade a tais objetivos, respeitados os direitos individuais do contribuinte (Brasil, 1988).

Conforme Amaro (2025), o princípio da capacidade contributiva se funda não somente na máxima de que “onde não houver riqueza é inútil instituir imposto”, destinada à preservação da eficácia da lei, mas também na proteção do contribuinte contra uma tributação excessiva, que comprometa os seus meios de subsistência, o livre exercício de sua profissão, a livre exploração de sua empresa ou o exercício de outros direitos fundamentais.

Nessa toada, o princípio da capacidade contributiva impõe que não seja exigida a contribuição de sujeitos em situação de extrema necessidade, cujos recursos são integralmente direcionados à manutenção do mínimo vital – compreendido como "a parcela mínima de direitos constitucionais básicos para a sobrevivência digna do cidadão e de sua família, que se configura como um espaço do contribuinte intributável pelo Estado" (Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013, p. 9). Também decorre desse princípio a limitação da tributação confiscatória, que extrapola a mera participação nos custos da vida estatal e atinge o desestímulo à produção de riquezas, resultando numa expropriação pela via indireta (Paulsen, 2025).

Há uma nítida correlação entre o postulado da capacidade contributiva e a isonomia tributária, pois a adequação do modelo de incidência às diferenças de riqueza nas situações eleitas como suporte de imposição corresponde a uma das facetas da igualdade: o tratamento desigual para os desiguais (Amaro, 2025).

Nessa perspectiva, o conceito de capacidade contributiva pode ser compreendido a partir das acepções objetiva e subjetiva, corriqueiramente estabelecidas pela doutrina. Na dimensão objetiva ou absoluta da capacidade contributiva, determina-se a obrigação do legislador de eleger como hipótese de incidência tributária fatos que indiquem efetivamente capacidade econômica, inferindo-se a aptidão abstrata e em tese do sujeito que pratica o fato gerador, indicativo de riqueza, para contribuir com os gastos públicos (Giardina, 1961 *apud* Baleeiro, 2018, p. 263).

Embora a Constituição de 1988 já tenha enumerado taxativamente a competência tributária para a instituição de impostos – apenas com exceção da competência residual da União – a capacidade econômica objetiva não se limita à seleção das hipóteses de incidência. De acordo com Baleeiro (2018), é necessária uma concreção paulatina da capacidade econômica objetiva, somente aperfeiçoada a partir da edição da lei ordinária instituidora pelo ente competente, mediante, por exemplo, a autorização da dedução de despesas nos impostos incidentes sobre a renda, o patrimônio e a propriedade.

Com isso, depreende-se que a aplicação do princípio da capacidade contributiva pressupõe que o tributo possua como hipótese de incidência uma situação que exprima tal capacidade, consistindo numa manifestação de riqueza. Portanto, aplica-se plenamente aos tributos que possuem fato gerador não vinculado, como os impostos, os empréstimos compulsórios e as contribuições (Paulsen, 2025).

Em sentido similar, analisando as contribuições e os empréstimos compulsórios, Hugo de Brito Machado Segundo (2026, p. 80) aduz que "a circunstância de poderem colher como fatos geradores situações muito semelhantes às alcançadas por impostos faz com que o

princípio da capacidade contributiva lhes seja por igual aplicado". No mesmo sentido pontua Sabbag (2025), que entende ser incontroversa a aplicação do postulado da capacidade contributiva a outras espécies tributárias, a despeito da literalidade do texto indicar sua incidência apenas aos impostos. Isto posto, conclui-se que inexiste óbice para a aplicação do princípio da capacidade contributiva a outras espécies tributárias.

Além da acepção genérica, contida na hipótese normativa, a capacidade contributiva também assume uma feição subjetiva, relativa ou pessoal, que corresponde à real aptidão do contribuinte, considerados seus encargos obrigatórios pessoais e inafastáveis, para o pagamento do tributo (Baleeiro, 2018). Nessa acepção, analisa-se o sujeito individualmente considerado e a capacidade contributiva *in concreto*, enquanto aptidão para absorver o impacto tributário (Costa, 2025).

Em linhas gerais, o princípio da capacidade contributiva parte da máxima de que o Estado deve exigir uma contribuição para o custeio das despesas públicas de acordo com a capacidade econômica de cada qual, demandando maior participação dos mais ricos. Ainda que a positivação do princípio da capacidade contributiva mencione expressamente sua aplicação aos impostos, trata-se de norma principiológica fundamental da tributação, aplicável a todas espécies tributárias, mesmo que distintamente, observadas as particulares de cada tributo (Paulsen, 2025).

Pelo exposto, pode-se concluir que o princípio da capacidade contributiva é corolário do princípio da igualdade, sendo um parâmetro crucial de comparação entre contribuintes (Schoueri, 2025), mas não apenas isso. Além de ser um critério de justiça fiscal, com aptidão para subsidiar o tratamento diferenciado pela norma tributária, o princípio da capacidade contributiva orienta toda a tributação, norteando o legislador e os aplicadores das normas tributárias (Paulsen, 2025). Portanto, é incontroverso que o exercício da competência tributária deve observar esses, entre outros, balizamentos impostos pela Constituição Federal, sob pena de afronta aos direitos e garantias fundamentais do contribuinte.

2.2 A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A par dessas considerações, cabe analisar a disposição da progressividade sob o prisma da Constituição de 1988, tanto na feição de norma-regra, como também na sua acepção principiológica, enquanto concretizadora do princípio da capacidade contributiva.

2.2.1 Instrumentos técnicos para fixação de alíquotas e a capacidade contributiva

Os tributos, quando isoladamente considerados, podem ser classificados como fixos, proporcionais, progressivos ou regressivos (Machado, 2013). Tal classificação possibilita a identificação de um dos componentes do critério quantitativo do tributo: o método adotado para a fixação das alíquotas. A referida escolha pode variar de acordo com diversos aspectos, notadamente quanto à hipótese de incidência do tributo, à sua repercussão econômica e aos próprios objetivos da política tributária nacional.

Nesse sentido, um tributo é denominado fixo quando o seu valor é estipulado pela lei em uma quantia pré-determinada, de modo que o sujeito passivo da relação jurídico-tributária suportará o mesmo ônus, invariavelmente. Por desconsiderar as condições pessoais do sujeito passivo, conclui-se que a instituição de impostos fixos é inconstitucional, por afronta ao princípio da capacidade contributiva (Costa, 2025).

A técnica da proporcionalidade, por sua vez, representa a aplicação de uma alíquota constante incidente sobre uma base de cálculo variável, de modo que o ônus tributário suportado corresponde ao produto dessas duas grandezas. Embora muito utilizada no passado, observa-se, hoje, a inidoneidade dos impostos proporcionais para a efetivação do princípio da capacidade contributiva, de modo que sua aplicação apenas persiste em casos pouco ajustáveis à progressividade (Costa, 2025).

Por sua vez, a progressividade fiscal é tradicionalmente definida como a técnica associada à fixação de alíquotas variáveis, mais elevadas à medida em que cresce a base de cálculo do tributo. Para Assoni Filho (2021, p. 11), a fixação de alíquotas progressivas viabiliza uma “quantificação dinâmica dos sacrifícios fiscais suportados pelos contribuintes, quando alcançados pelas incidências diretas e consonantes às suas capacidades contributivas exteriorizadas na renda e no patrimônio”.

Nas palavras de Regina Helena Costa (2025, p. 223), a progressividade “implica que a tributação seja mais do que proporcional à riqueza de cada um”, despontando como um relevante mecanismo para a realização do princípio da capacidade contributiva, partindo da concepção de que a base de cálculo do tributo delimita a expressão econômica do fato. Por conseguinte, fatos geradores dotados de maior expressividade econômica revelariam, igualmente, maior poderio econômico do sujeito passivo, legitimando a imposição de um gravame fiscal mais elevado, ao mesmo tempo em que a carga tributária suportada por aqueles que possuem menor disponibilidade de recursos é atenuada.

Para Schoueri (2025), a progressividade no contexto atual não se justifica como um retorno exigido pelos benefícios que o contribuinte usufrui, tampouco pelo pensamento econômico utilitarista, pautado no sacrifício equivalente de contribuintes com igual capacidade; a progressividade na tributação se funda a partir de critérios de justiça distributiva, ora compreendida como a participação do cidadão nos custos da existência social. Nesse viés, não se busca o sacrifício equivalente, mas uma justa distribuição da carga tributária.

Contudo, o autor acrescenta que a justiça distributiva não se exaure apenas na arrecadação tributária, mas deve ser igualmente efetivada a partir da concepção das despesas públicas:

> A fundamentação da progressividade na teoria distributiva não fica, por outro lado, isenta de críticas, quando se tem em conta que a justiça distributiva não deve ser buscada apenas pela arrecadação, mas também, e principalmente, pelos gastos. Com efeito, de pouco adiantaria, do ponto de vista da justiça distributiva, que um imposto fosse cobrado dos mais ricos, se os gastos públicos fossem a eles dirigidos. Daí por que a efetividade da justiça distributiva apenas se assegura quando se levam em conta os gastos públicos. (Schoueri, 2025, p. 422)

Desse modo, um sistema tributário e financeiro ideal preconiza a aplicabilidade da progressividade também nos gastos públicos, com prioridades definidas de modo eficiente com ênfase em programas redistributivos, buscando-se o desenvolvimento socioeconômico sem se descuidar das garantias de liberdade do cidadão (Colares, 2018).

2.2.2 Os impostos progressivos na Constituição de 1988

A partir de tais considerações, cumpre analisar a aplicação da progressividade no sistema impositivo brasileiro. Nesse sentido, evidencia-se que esse conceito foi inicialmente compreendido como mero instrumento técnico para a fixação das alíquotas, assumindo uma estrutura de norma-regra (Colares, 2018).

Assim, um dos fundamentos normativos para a progressividade encontra-se no artigo 153, § 2º da Constituição da República, o qual estabelece que o Imposto de Renda será informado, entre outros critérios, pela progressividade, na forma da lei. Em observância ao comando constitucional, a legislação do Imposto de Renda estabelece alíquotas progressivas, que variam de 7,5% a 27,5% conforme os rendimentos percebidos, atualmente também associados a uma faixa de isenção de até cinco mil reais.

Schoueri (2025) esclarece que a adoção da expressão “na forma da lei” indica que a progressividade fiscal também pode ser alcançada por técnicas distintas da variação da alíquota em função do aumento da base de cálculo, como é o caso da previsão de uma alíquota nominal fixa em conjunto com um montante a deduzir ou pelo modelo de tributação degressiva[1]. Embora mais complexa, nesses casos, a técnica para a fixação da alíquota produz o mesmo efeito: a alíquota efetiva será maior à medida em que se incrementa a base de cálculo – caracterizando a progressividade.

A Constituição de 1988 prevê expressamente a adoção da progressividade não só com a finalidade fiscal, de cunho predominantemente arrecadatório, mas também extrafiscal, como mecanismo indutor de comportamentos, ocasião em que a alíquota do tributo é definida não em função da sua base de cálculo, mas sim de um comportamento pelo sujeito passivo, esclarece Colares (2018).

Nessa perspectiva, também foi estabelecida a progressividade de alíquotas no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), com o intuito de preservar a função social da propriedade, segundo disposto no artigo 182, § 4º, II, e art. 153, § 4º, I, da Constituição da República. Posteriormente, a introdução da Emenda Constitucional n° 29/2001 propiciou a ampliação da progressividade do IPTU, admitindo a elevação de alíquotas em razão do valor do imóvel, realizando a finalidade arrecadatória do tributo.

Com a aprovação da Reforma Tributária (Emenda Constitucional n° 132/2023), o rol de impostos progressivos foi novamente ampliado, tornando obrigatória a progressividade no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Cabe frisar que o Supremo Tribunal Federal já havia admitido a validade da fixação de alíquotas progressivas de ITCMD no Recurso Extraordinário n° 562.045/RS, desde que mediante critério que reflita o princípio da capacidade contributiva, como o valor da herança ou da doação (Brasil, 2013).

Como decorrência da da EC 132/2023, também foi estabelecida a progressividade no âmbito do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), passando-se a admitir a fixação de alíquotas diferenciadas não somente em função do tipo, utilização e impacto ambiental do veículo, mas também do seu valor.

Apesar da adoção expressa da progressividade enquanto instrumento técnico limitar-se aos impostos supramencionados, cabe frisar que, no sistema jurídico brasileiro,

[1] Nessa hipótese, se estipula uma faixa isentiva paralelamente à imposição de uma alíquota nominal fixa para os valores que superam a isenção (Schoueri, 2025)

todos os impostos, em princípio, devem ser progressivos, porque é graças à progressividade que eles conseguem atender ao princípio da capacidade contributiva (Carrazza, 2008 *apud* Buzatto; Cavalcante, 2022, p. 167).

2.2.3 A progressividade enquanto princípio do Sistema Tributário Nacional

Isto posto, observa-se que a técnica da progressividade foi incorporada paulatinamente ao texto constitucional, com ênfase na tributação sobre a renda e o patrimônio. Evidencia-se que, de modo expresso, a progressividade foi disposta como mero instrumento técnico para a delimitação do critério quantitativo do tributo, seja com intuito arrecadatório ou indutor.

Todavia, também é possível classificar a progressividade conforme características do sistema tributário, de acordo com o modo de distribuição do ônus fiscal. Assim, caracteriza-se como progressivo o sistema em que o encargo suportado pelo contribuinte cresce de acordo com o aumento da sua capacidade contributiva (Machado, 2013).

Embora a previsão da progressividade no texto constitucional assuma uma feição de norma-regra, é notório que a partir do ideal de solidariedade e redistribuição, a progressividade se caracteriza como princípio geral implícito no Sistema Tributário Nacional (Colares, 2018).

Partindo desse pressuposto, nota-se que a ordem tributária nacional não pode estar alheia aos fundamentos, princípios e fins sobre os quais o Estado brasileiro foi constituído. Além do dever de observância à capacidade econômica do contribuinte, é imprescindível que a construção do sistema fiscal ocorra em consonância aos objetivos fundamentais da República, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3°, incisos I e IV da CRFB/88).

Desse modo, não se pode condicionar a aplicação da progressividade enquanto princípio norteador do sistema tributário à expressa previsão constitucional, sob pena de esvaziamento do princípio da capacidade contributiva (Ribeiro, 2019 *apud* Colares, 2018, p. 104).

Conforme Moraes (2025), os objetivos fundamentais devem atuar como vetores de interpretação na edição de leis ou atos normativos e na sua aplicação, destinando-se ao

legislador ordinário e ao intérprete, sobretudo às autoridades públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nessa toada, as normas-princípio contidas nos dispositivos do artigo 3° da Constituição Federal refletem o cunho dirigente da Lei Maior, instituindo "programas, fins e tarefas que vinculam os Poderes Públicos", demandando uma atuação direcionada à concretização dos objetivos constitucionalmente enunciados, mas que nem por isso deixam de ser juridicamente vinculativas (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2025, p. 241). Logo, não são postulados meramente enunciativos, despidos de qualquer eficácia; são normas vinculantes, impondo deveres de conformação aos poderes públicos.

Com isso em vista, a primazia de uma tributação prioritariamente direcionada aos estratos economicamente favorecidos traduz uma política fiscal de combate às desigualdades sociais e à concentração de renda, concretizando a função redistributiva do tributo, em observância ao princípio da capacidade contributiva, corolário da igualdade. De acordo com Sabbag (2025), a progressividade desponta como um dos critérios para a equidade vertical, fundada no tratamento desigual para sujeitos em posição de desigualdade. Esse meio de tributação, destaca o autor, não busca a inversão da posição das classes de renda, mas a redução dessa diferença.

Para Colares (2018), apenas por meio da progressividade sistêmica, decorrente dos critérios de justiça adotados pela Constituição, alcança-se a igualdade sistemática, tornando a atividade legislativa coerente com suas próprias decisões fundamentais. Conclui-se, desse modo, que a progressividade não deve estar adstrita a apenas alguns tributos específicos: o critério da repartição da carga tributária deve ser progressivo.

Acerca do tema, destaca Assoni Filho (2021, p. 11)

> No mais, a progressividade de alíquotas deve ser encarada como um princípio geral, pois, mesmo quando implícito, informará todo o sistema tributário nacional, sendo aplicável não só nas situações constitucionais previstas expressamente (IR, ITR e IPTU), mas também naquelas que evidenciam capacidades contributivas diferenciadas pela própria dimensão dos estoques patrimoniais (IPVA, ITBI e ITCMD, por exemplo), observada a pessoalidade das incidências, isto é, o dever de individualizar o impacto fiscal sempre que possível.

Nesse viés, Colares (2018) parte da noção de "dever de congruência sistemática", o qual determina que, uma vez estabelecida uma decisão fundamental, exige-se um comportamento coerente e congruente do legislador, de modo que a razoabilidade de um tratamento diferenciado conferido pela lei só pode ser aferida a partir da adequação do conjunto de regras preexistentes (Ávila, 2026). Por isso, é manifesta a necessidade de

conformação do Sistema Tributário Nacional com os princípios fundantes do Estado brasileiro, a partir dos critérios dispostos na Constituição Federal, notadamente, mediante a utilização da progressividade na concreção da capacidade contributiva.

Em síntese, o dever de participar nos gastos públicos em face da capacidade contributiva é expressão do dever de solidariedade econômica, política e social (Moschetti, 2001 *apud* Colares, 2018, p. 109). Por todo o exposto, infere-se que o sistema fiscal progressivo possibilita a concretização do princípio da capacidade contributiva, do princípio da igualdade na sua acepção material e dos objetivos fundamentais da República.

2.3 A TRIBUTAÇÃO INDIRETA E A REGRESSIVIDADE FISCAL

Neste subtópico, examina-se a relação entre o consumo enquanto base econômica de incidência tributária, a classificação doutrinária dos tributos em diretos e indiretos, segundo o critério da repercussão econômica ou da translação do encargo econômico-financeiro, e os seus respectivos reflexos socioeconômicos.

2.3.1 Classificação dogmática dos tributos conforme a repercussão econômica

Quando considerado de forma isolada, um tributo é qualificado como regressivo quando a alíquota aplicável diminui à medida que se amplia a base de cálculo, ocasionando, por conseguinte, a redução do gravame fiscal quanto maior for o montante tributável. Em sentido inverso, a diminuição da base de cálculo implica a incidência de alíquotas mais elevadas, fazendo recair um ônus tributário mais pesado sobre aqueles que praticam fatos geradores que indicam menor expressividade econômica ou quantitativa.

Como exposto, a hipótese de incidência tributária designa signos presuntivos de riqueza, de modo que se presume um aumento da capacidade econômica do contribuinte conforme a elevação da base de cálculo do tributo – quantificadora da expressão econômica do fato. Efetivamente, a fixação de alíquotas maiores à medida em que a base de cálculo reduz corresponde à oneração mais severa de contribuintes que possuem, em tese, menor patrimônio disponível.

Hugo de Brito Machado (2013) esclarece que a classificação isolada dos tributos como fixos, proporcionais, progressivos ou regressivos é própria dos impostos sobre o

patrimônio e a renda, considerados tributos diretos. Para a compreensão dessa conclusão, é crucial analisar a classificação dogmática dos tributos conforme a repercussão econômica do tributo.

Tradicionalmente, a classificação do tributo como direto ou indireto é explicada a partir do fenômeno da repercussão econômica do tributo; este compreendido como a transferência da carga tributária incidente nas operações com bens e serviços ao consumidor.

De acordo com Coêlho (2022, p. 334):

> [...] os impostos indiretos são feitos pelo legislador para repercutir nos contribuintes de fato, os verdadeiros possuidores da capacidade econômica (consumidores de bens, mercadorias e serviços). É o ato de consumir o visado. É a renda gasta no consumo que move o legislador. Os agentes econômicos que atuam no circuito da produção-circulação-consumo apenas adiantam e repassam o ônus financeiro do tributo para a frente.

Neste viés, entende-se que nos tributos indiretos o sujeito legalmente obrigado ao pagamento do tributo não arca efetivamente com o seu encargo. Isso porque a opção pela tributação indireta ocorre, via de regra, nas exações incidentes sobre o consumo, nas quais o destinatário final da cadeia produtiva é o consumidor. Com isso, embora o comerciante, fabricante ou prestador de serviço tradicionalmente figure como sujeito passivo da obrigação tributária, o encargo fiscal é embutido no preço das mercadorias e serviços, incumbindo ao consumidor o pagamento efetivo da exação tributária.

Com efeito, os agentes econômicos que participam do circuito da produção, circulação e consumo apenas adiantam e repassam o ônus financeiro do tributo para a frente (Côelho, 2022). Desse modo, surge a figura do contribuinte de direito, legalmente obrigado ao pagamento do tributo, e o contribuinte de fato, que não participa da relação jurídico-tributária, mas integra a cadeia de produção e consumo como destinatário final.

A classificação, embora fartamente reproduzida, não é plenamente aceita na doutrina (Melo, 2013; Machado, 2013; Alexandre, 2024). Isso porque o repasse do encargo tributário, na perspectiva econômica, pode ocorrer em praticamente todo tributo (Alexandre, 2024), pois compõe o conjunto de custos que influenciam a formação do preço das mercadorias e dos serviços.

Com isso em vista, Ricardo Alexandre (2024) opta por nomear a classificação de acordo com a "possibilidade de transferência do encargo econômico-financeiro". Assim, exemplifica: nos tributos diretos, como o Imposto de Renda, presume-se que a pessoa definida pela lei como sujeito passivo da obrigação tributária é quem efetivamente suporta o

impacto econômico-financeiro do tributo. Nessa hipótese, juridicamente, não há possibilidade de transferência do gravame fiscal por ausência de previsão normativa, diferentemente dos tributos indiretos, como o ICMS, em que a configuração legal e constitucional permite a identificação do contribuinte de fato e de direito (Alexandre, 2024).

A ênfase conferida à repercussão econômica do tributo como uma possibilidade revela-se especialmente adequada quando se considera que a transferência do gravame fiscal não é absoluta. Há situações particulares que demonstram a inaplicabilidade dessa transferência, como no caso da venda de uma mercadoria a preço de custo, ou até por valor reduzido, hipótese em que o comerciante certamente não transfere ao adquirente o ônus tributário decorrente da circulação da mercadoria (Machado, 2013).

Considerando as fragilidades da classificação, parte da doutrina apresenta formas diversas de classificar a tributação direta e indireta. De acordo com Melo (2013, p. 68), uma distinção científica adota como critério mais adequado "o modo pelo qual a situação prevista na norma tributária atinge a riqueza que a tributação legitimamente e presumivelmente almeja captar". Em outras palavras, na tributação direta, a manifestação de riqueza – contida na hipótese de incidência – é alcançada de forma imediata, quando a própria hipótese possui como núcleo a riqueza última. Por sua vez, os tributos indiretos atingem a riqueza pela via oblíqua, onerando-se o ato de consumo, mas repercutindo na renda destinada à operação.

Noutro sentido, Machado (2013) indica que a tributação classifica-se por indireta considerando que a riqueza é atingida mediatamente, por meio da permissão de que a riqueza de muitos seja alcançada por meio de poucos sujeitos legalmente obrigados ao pagamento do tributo.

Em que pese a pluralidade de classificações doutrinárias acerca do tema, não se pode olvidar que situações particulares como as citadas não são aptas a invalidar a classificação, pois ela se aplica à generalidade dos casos. Isto posto, destaca-se que a riqueza do contribuinte de fato ser ou não alcançada pelo tributo é uma mera possibilidade, considerando que apenas nas situações concretas é possível precisar se isso se concretiza ou não (Machado, 2013).

Feitas essas considerações numa perspectiva jurídica, é importante frisar que a prática legislativa ou administrativa não elenca os tributos de acordo com suas características econômicas, a não ser que a catalogação assegure maior eficiência administrativa, adverte Murilo Jakuk F. Lopes (2024). Ademais:

> [...] ainda que se pense numa divisão do sistema tributário que tome por referência os diferentes momentos em que as manifestações de riqueza ocorrem (tributos sobre a renda produzida, renda distribuída, renda poupada/reinvestida e renda consumida), uma análise macroeconômica aponta que o que se onera sempre é renda dos agentes econômicos (Lopes, 2024, p. 203)

Nessa toada, o que a práxis revela é uma tendência majoritária de transferência do ônus tributário para o consumidor, por meio do preço embutido nas operações com bens ou serviços. Nessa senda, a grande problemática enraizada nos tributos incidentes sobre o consumo é a impossibilidade de aplicar métricas de proporcionalidade que assegurem uma tributação mais pessoal e equitativa, eis que as características do consumidor final são desconhecidas (Lopes, 2024), inviabilizando a concretização do princípio da capacidade contributiva. É precisamente dessa característica que provém a regressividade fiscal.

2.3.2 O efeito regressivo inerente aos tributos indiretos

Em uma acepção mais ampla, um sistema pode ser identificado como regressivo na medida em que a carga tributária incide de maneira mais branda conforme o incremento da capacidade econômica do contribuinte; e de modo mais gravoso na medida em que os recursos são mais escassos.

A regressividade fiscal é tipicamente associada à opção pela tributação indireta. Isso porque, geralmente, aqueles que possuem menor renda mensal destinam a integralidade dos seus proventos na aquisição de bens de consumo essenciais, como produtos alimentícios, de limpeza e de higiene pessoal, os quais estão sujeitos à tributação indireta (Schoueri, 2025).

Isso implica que, pela via oblíqua, a renda vertida nas operações de consumo será submetida aos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços. Como explica Schoueri (2025, p. 457), “quando se tem em mente que o tributo não incide sobre o produto, mas sobre a renda manifestada no ato do consumo, o efeito regressivo se torna imediato”. Dessa forma, o orçamento de famílias mais pobres, que deveria ser integralmente destinado à manutenção do mínimo existencial, é corroído pelos encargos fiscais, gerando impactos no seu poder de compra e inviabilizando a poupança.

Contribuintes com mais recursos, por outro lado, ainda que possuam padrões de consumo elevados, destinam apenas uma parcela reduzida dos seus ganhos para aquisição de mercadorias e contratação de serviços. O excedente, por sua vez, será poupado e investido, o

que conduz a uma tributação, proporcionalmente, mais severa para a população mais pobre (Schoueri, 2025).

Nessa toada, uma das grandes problemáticas associadas à opção pela tributação indireta é a impossibilidade da graduação do tributo conforme a capacidade contributiva. Isso porque as características do consumidor – contribuinte de fato – são desconhecidas ou desconsideradas na lei instituidora do tributo. Logo, consumidores com rendas diferentes, ao realizarem alguma operação de consumo, arcam com uma carga tributária nominalmente igual, onerando-se excessivamente aqueles que possuem menos recursos. Em virtude disso, o contribuinte com menor capacidade econômica destinará uma parcela mais significativa dos seus proventos para arcar com o gravame fiscal, que, por sua vez, encontra-se mascarado no preço do produto.

Acerca do tema, pontua Eduardo Sabbag (2025):

> É induvidoso que os impostos indiretos, particularmente, tendem à regressividade, pois os consumidores, ricos ou pobres, realizando transações de bens e serviços, pagam na mesma proporção, em relação ao valor do bem ou serviço adquirido, independentemente de suas capacidades de contribuição. (Sabbag, 2025, p. 134)

Portanto, há uma íntima conexão entre a ideia de regressividade tributária e capacidade contributiva: enquanto esta é compreendida como a riqueza disponível para a colaboração com a coletividade, aquela se detém à análise do impacto da dita colaboração (isto é, o ônus fiscal) no orçamento das famílias para arcar com suas despesas básicas (Andrade; D'Araújo, 2022).

Em um sistema fiscal de caráter regressivo, os estratos economicamente desfavorecidos suportam uma carga tributária mais elevada, ao passo que os segmentos de maior capacidade econômica contribuem em menor medida. Por conseguinte, o efeito gerado pela política fiscal é o aprofundamento das desigualdades sociais, o aumento da concentração de renda e o comprometimento do mínimo vital, na contramão da função redistributiva da tributação.

3 OS FUNDAMENTOS DA REGRESSIVIDADE NA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

O presente capítulo propõe-se a analisar a estrutura do Sistema Tributário Nacional à luz da regressividade fiscal, identificando o impacto dos tributos incidentes sobre o consumo na vigente distribuição da carga tributária no Brasil.

3.1 A COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: O CONSUMO ENQUANTO BASE DE INCIDÊNCIA

Na contramão da crescente tendência pela adoção de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), já observada em 45 países no ano de 1988 (OCDE, 2022), a Constituição Federal não previu uma tributação sobre o consumo unificada em um único imposto. Visando a atender às particularidades do federalismo brasileiro, o constituinte originário optou por segregar a tributação do consumo entre os entes federativos (Alexandre, 2024), originando três impostos distintos, conforme passa-se a expor.

No âmbito federal, a tributação sobre o consumo é concretizada por meio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), caracterizado por ser "seletivo, em função da essencialidade do produto; não-cumulativo" (Brasil, 1988) e concebido para gravar a produção, uma vez que sua base econômica recai sobre operações jurídicas que tenham por objeto bens submetidos a processos de industrialização. O imposto incide, assim, nas operações das quais participe o industrial – ou equiparado – responsável pela industrialização do produto, bem como sobre aquele que promova sua introdução no mercado nacional, na hipótese do IPI-Importação (Paulsen; Melo, 2025).

Aos Estados e ao Distrito Federal compete instituir o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. Em linhas gerais, o ICMS incide sobre a operação de transferência, sob título jurídico, da mercadoria de uma pessoa para outra (Paulsen; Melo, 2025) e nos serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, caracterizando-se por ser não-cumulativo e facultativamente seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços (Brasil, 1988).

Na competência dos Municípios, insere-se o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), incidente sobre a prestação de serviços constantes em lei complementar, com

a exclusão do transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, abrangidos na competência legislativa do ICMS. Para o ISS, não há previsão constitucional estipulando sua seletividade, embora inexista óbice para que ela seja prevista; além disso, é um tributo cumulativo e indireto, haja vista a possibilidade de repercussão no valor final do serviço (Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013).

De início, deve-se destacar que a opção política de separar rigidamente a tributação do consumo, delimitando-se a competência dos entes federativos a partir do conceito de mercadoria e serviços, em oposição à prática internacional, proporcionou efeitos perniciosos para a competitividade internacional do Brasil, ante a insegurança jurídica decorrente da complexidade do Sistema Tributário Nacional (Silva; Vasconcelos, 2025).

A tríade IPI-ICMS-ISS, concebida para assegurar maior autonomia financeira para os Estados e Municípios, acarretou, na prática, o acirramento de conflitos entre os entes federativos pela maior distribuição e alcance desses impostos, com vistas ao melhor desempenho arrecadatório (Barreto, 2020). Como consequência da opção política de instituir múltiplos tributos sobre uma mesma base de incidência, observa-se não apenas o aumento da carga tributária nominal, ante a coexistência de diversos entes tributantes (Silva; Vasconcelos, 2025), mas também uma elevada litigiosidade em virtude da bitributação, cobrança indevida e complexidade da legislação tributária, decorrente da adoção de alíquotas diferenciadas ao longo do país (Barreto, 2020).

Não obstante, a problemática revela-se ainda mais significativa quando se considera que o ciclo de oneração do consumo não se esgota nos impostos citados, mas também é afetada pelas contribuições especiais do Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e pelo Imposto de Operações Financeiras (IOF).

Embora sejam designados para onerar diferentes bases de incidência, as contribuições sociais assumem uma feição, também, indireta, numa acepção ampla (Buzatto; Cavalcante, 2022; Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013), não devendo se desconsiderar que impactam nos gastos envolvidos no ciclo de produção e circulação de mercadorias – repercutindo no preço pago pelos consumidores. Nesse sentido, apesar de se diferenciarem dos impostos por serem de arrecadação vinculada, nota-se que as contribuições foram igualadas, na prática, aos impostos, vide a promulgação de múltiplas Emendas Constitucionais que admitiram a destinação dos recursos para finalidades alheias à Ordem Social (Silva; Vasconcelos, 2025).

Nessa perspectiva, diante de um sistema tributário vasto, com uma profusão de legislações federais, estaduais, distritais e municipais, multiplicam-se os embaraços ao cumprimento das obrigações tributárias acessórias, com a elevação do custo de conformidade, acarretando graves controvérsias na relação fisco-contribuinte:

> Essa miríade de tributos sobre o consumo contribui para um sistema caótico, ultrapassado e oneroso. A quantidade de tributos, aliada a complexidade das leis, torna muito difícil o controle e a fiscalização, tanto para empresários, como para os responsáveis pela aplicação da lei tributária (ANFIP; Fenafisco, 2018, p. 31)

Para os contribuintes, há um sistema complexo e excessivamente oneroso, em decorrência do pagamento de uma grande quantidade de tributos e dos custos decorrentes das obrigações acessórias para a manutenção da regularidade fiscal (Savoia; Verndl, 2024). Por sua vez, para a Administração Tributária, resta um inequívoco aumento de despesas para o aparelhamento e eficiência da fiscalização administrativa (Barreto, 2020). Essa conjuntura é um dos reflexos da histórica falta de racionalidade econômica na tributação brasileira apontada por Silva e Vasconcelos (2025, p. 168), na qual “as políticas tributárias foram estabelecidas com um viés exclusivamente arrecadatório, sem consideração pelo impacto econômico, pela integração territorial e de mercado, ou por qualquer outra externalidade típica da tributação”.

Destaca-se, ainda, que a fragmentação da tributação sobre o consumo não produz apenas efeitos deletérios para o cumprimento das obrigações tributárias, mas também acarreta o desconhecimento do gravame fiscal a que é verdadeiramente submetido o contribuinte. Para além do prisma jurídico – que identifica o empresário como o sujeito passivo da obrigação tributária –, a análise da tributação sobre o consumo demanda o reconhecimento de uma característica que lhe é própria: a eminente possibilidade de transferência do gravame fiscal para o consumidor final (Buzatto; Cavalcante, 2022).

Conforme Murilo Jakuk F. Lopes (2024, p. 202), a superposição de ordens jurídicas associada ao acúmulo de diversos tributos sobrepostos no ciclo de produção e consumo culmina na falta de transparência fiscal, haja vista o desconhecimento da carga tributária total suportada:

> [...] atualmente uma gama de tributos incide sobre o consumo de mercadorias e serviços, embora nenhum deles o faça de maneira exclusiva. Tributam-se os insumos, a produção, as vendas, o transporte, a comercialização de mercadorias e a prestação de serviços, de forma fragmentada. Diz-se fragmentada tanto em relação a distribuição de competências tributárias entre os entes federativos, como também fragmentada no sentido de haver pouco espaço para preocupações com a carga tributária global desta tributação indireta.

Desse modo, o contribuinte é onerado múltiplas vezes, por entes distintos, sobre uma mesma base econômica, acarretando um inevitável excesso no gravame fiscal que, por sua vez, além de exacerbado, torna-se incognoscível. Não obstante, a problemática sobre a falta transparência na carga tributária efetiva imprimida nas operações de consumo não se esgota na superposição de ordens jurídicas, mas também abrange a questão da não cumulatividade do ICMS e PIS/Cofins.

Nessa toada, a não cumulatividade, idealizada para assegurar a neutralidade econômica do tributo, consiste na possibilidade de compensação do montante pago em etapas anteriores, no ciclo de produção e consumo, com o tributo devido pelo sujeito passivo nas operações seguintes, por meio de um sistema de creditamento que obsta a tributação 'em cascata'. Conforme Gassen, D'Araújo e Paulino (2013), cuida-se de mecanismo destinado à desoneração do setor produtivo, reduzindo a carga tributária final sobre a mercadoria ou serviço, com reflexos no preço final pago pelo consumidor, sendo um vetor para a concreção da justiça fiscal.

Com isso, em tributos plurifásicos, como o ICMS, o IPI e PIS/Cofins, assegura-se que somente seja tributado o valor acrescido em cada transação, viabilizando, em um cenário ideal, que "a carga tributária suportada pelo consumidor reflita a manifestação de capacidade contributiva que ele manifesta no ato do consumo", salienta Luís Eduardo Schoueri (2025, p. 437).

Conforme Hugo de Brito Machado Segundo (2026, p. 266), a Lei Complementar n° 87/96 adotou uma técnica intermediária de creditamento, na qual é possível o aproveitamento de créditos relativos aos produtos que "fisicamente saem do estabelecimento, ou fisicamente se incorporam àqueles que saem" e de parte dos custos do estabelecimento, como na compra de bens para o ativo fixo para empresa; todavia, bens "consumidos pelo estabelecimento contribuinte do ICMS (e não revendidos), não geram crédito desse imposto".

Essa aplicação restritiva da não cumulatividade reduz exponencialmente a possibilidade de dedução dos custos da atividade econômica, diferentemente do IVA europeu, que admite o aproveitamento de todas as aquisições relativas à atividade produtiva (Silva; Vasconcelos, 2025).

Para além disso, os autores destacam que "não é incomum a completa ausência de previsão legal a disciplinar os procedimentos de restituição e compensação" no âmbito do ICMS; e ainda quando há regulamentação do sistema de creditamento, a "morosidade da apreciação dos pedidos torna ineficaz a possibilidade, gerando ônus fiscais que são repassados

no preço das mercadorias aos consumidores finais, aumentando ainda mais a cumulatividade do sistema" (Silva; Vasconcelos, 2025, p. 177). Quanto ao PIS/Cofins, a efetividade do creditamento é severamente afetada pela litigiosidade do conceito de "insumo", o que também gera reflexos no preço dos bens e serviços (Silva; Vasconcelos, 2025).

Nessa vertente, apesar de tais tributos serem oficialmente designados para incidir sobre o consumo enquanto base de incidência, deve-se repisar que eles incidem, de maneira efetiva, sobre a renda, na medida em que são concretamente pagos com o rendimento (Lopes, 2024). Portanto, na prática, onera-se a renda pela via oblíqua, impondo um gravame irrazoável sobre sujeitos cuja capacidade contributiva se desconhece, agravando-se a condição social do contribuinte hipossuficiente.

Em conclusão, observa-se que uma sucessão de opções políticas inadequadas, no âmbito da tributação sobre o consumo, resultou em um cenário de complexidade e intensificação da carga tributária. Tal ônus, transferido ao consumidor final, onera de forma desproporcional as operações com bens e serviços, justamente porque, nessas hipóteses, não é possível aferir a capacidade contributiva do efetivo pagador do tributo.

3.2 A INEFICÁCIA DA SELETIVIDADE COMO CONTRAMEDIDA À REGRESSIVIDADE FISCAL

Diante do reconhecimento do caráter regressivo dos tributos incidentes sobre o consumo, o constituinte estipulou a seletividade conforme a essencialidade do produto ou serviço como critério para a instituição do IPI e ICMS (Schoueri, 2025), embora esta seja obrigatória apenas para o primeiro.

Nessa toada, o conceito de seletividade impõe uma ideia de seleção ou diferenciação, de modo que a opção por essa técnica implica a concessão de tratamento fiscal distinto entre produtos, mercadorias e serviços (Dexheimer; Leão, 2021). Em outras palavras, a seletividade implica a tributação diferenciada de acordo com a qualidade do objeto tributado (Paulsen, 2025), podendo ser operacionalizada por meio de reduções da base de cálculo, graduação de alíquotas, outorga de créditos e demais incentivos fiscais (Paulsen; Melo, 2025).

A partir do critério constitucional estabelecido, é incontroverso que a seletividade foi designada para minimizar o efeito regressivo decorrente da impessoalidade dos tributos incidentes sobre o consumo, exercendo o papel de concretizar a capacidade contributiva ao

possibilitar que mercadorias e serviços sejam tributados com diferentes alíquotas a partir de parâmetros de essencialidade, superfluidade e luxuosidade (Melo, 2013). Nesse sentido:

> A seletividade em função da essencialidade é uma forma pela qual se aplica o princípio da capacidade contributiva aos impostos indiretos, porque é possível admitir-se que, na generalidade dos casos, os produtos essenciais são indispensáveis aos indivíduos com baixa capacidade contributiva, e os produtos supérfluos são adquiridos por aqueles com maior capacidade contributiva. (Conti, 1997 *apud* Paulsen; Melo, 2025, p. 108)

Com isso, a seletividade desponta como "equalizante de receitas sobre o consumo, compensando-se as baixas aferições de receita dos itens de primeira necessidade, por meio do incremento fiscal sobre itens supérfluos" (Barreto, 2020). Reflete, portanto, a função distributiva da norma tributária, garantindo a repartição das necessidades financeiras estatais, pautada em um ideal de justiça, de acordo com a presumida capacidade contributiva (De Godoi, 2016).

Sob a perspectiva jurídica, consideram-se essenciais bens e serviços "cujos valores constitucionais denotam ser indispensáveis à promoção da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça – isto é, das finalidades constitucionalmente prescritas" (Canazaro, 2015 *apud* Paulsen; Melo, 2025, p. 108). Nessa lógica, mercadorias e serviços de primeira necessidade – a exemplo dos alimentos integrantes da cesta básica, vestimentas, produtos farmacêuticos, de higiene pessoal e de limpeza – devem ser submetidos a uma carga tributária menor, visto que a fruição desses bens se revela imprescindível à preservação do mínimo existencial e à concretização da dignidade da pessoa humana.

Todavia, a seletividade, designada pela Constituição de 1988 como um mecanismo para a obtenção de maior justiça fiscal na tributação sobre o consumo (Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013), apresentou uma série de inconsistências na sua aplicação prática, revelando-se ineficaz para a mitigação da regressividade, conforme passa-se a expor.

Segundo prevê o art. 155, § 2º, III, da Constituição da República, a previsão da seletividade não impõe um dever ao legislador ordinário no caso do ICMS (Carvalho, 2017), tornando viável o estabelecimento de uma alíquota padrão, onerando de forma igualitária bens essenciais e supérfluos. Sem maiores digressões, nota-se que a previsão constitucional parece inadequada aos princípios e objetivos norteadores do Sistema Tributário Nacional, pois, como é consabido, a estipulação de alíquotas proporcionais produz, como consequência sistêmica, a regressividade: "os impostos que não sejam progressivos – mas que tenham a pretensão de

neutralidade – na verdade, são regressivos, resultando em injustiça e inconstitucionalidade" (Ataliba, 1991 *apud* Sabbag, 2025, p. 132).

Apesar disso, Marciano Seabra De Godoi (2016) assevera que, a grosso modo, a maior parte dos Estados brasileiros adota a seletividade como critério, estruturando três categorias básicas de alíquotas: uma alíquota padrão, uma alíquota para mercadorias popularmente consumidas ou de primeira necessidade e uma alíquota para bens ou serviços supérfluos. Ocorre que, mesmo diante de uma aparente preocupação em graduar a carga tributária conforme a seletividade, algumas graves distorções permearam o histórico desse instituto, comprometendo a sua lógica e coerência. Isso porque a essencialidade possui a característica eminente de ser um conceito jurídico indeterminado, e, evidentemente, as interpretações conferidas ao vocábulo nas vinte e sete legislações de ICMS da federação brasileira são das mais variadas, oscilando entre a coerência e a teratologia.

Uma das incongruências relevantes apontadas por De Godoi (2016) diz respeito à aplicação limitada da seletividade, frequentemente adstrita aos gêneros alimentícios, desconsiderando-se outros itens essenciais, como os destinados à limpeza doméstica e à higiene pessoal. Exemplificativamente, é possível citar o regramento vigente de ICMS na Paraíba, nos termos da Lei nº 12.788/2023, que estipula uma alíquota padrão de 20% para as operações em geral; uma alíquota de 18% para alguns alimentos que compõem a cesta básica (como arroz, feijão e frango) e 12% para o gás natural. Nota-se que inexiste previsão específica a outros produtos igualmente essenciais, como itens de vestuário e os já citados produtos de limpeza e higiene pessoal, que são submetidos à alíquota geral (Paraíba, 2023).

Outro argumento apresentado pelo autor diz respeito à aplicação da seletividade "às avessas" no ICMS, onerando-se excessivamente bens e serviços incontestavelmente essenciais. Ao analisar o tratamento tributário conferido aos serviços de energia elétrica e comunicações nos Estados de Minas Gerais e Pernambuco, De Godoi (2016) destaca:

> **As legislações estaduais, invariavelmente, tributam esses itens com alíquotas próximas de 30%, superiores, portanto a alíquota destinada aos produtos supérfluos (perfumes, cosméticos, armas e munições). Em Minas Gerais, a alíquota atual, para o fornecimento de energia elétrica, para consumidores residenciais, é de 30%** [...] Como afirmamos antes, o problema não está em tributar a energia elétrica da tarifa social (consumos diminutos) com uma alíquota inferior, ou mesmo isentá-la do imposto. O problema está em definir uma alíquota de 25%, de 30% ou mais para a energia elétrica consumida pelas residências que não se encaixam no âmbito da tarifa social. [...] a outra evidência é que **a mesma legislação pernambucana reserva sua maior alíquota de ICMS (30%) para os serviços de comunicação, tributados mais pesadamente do que "balões, dirigíveis, planadores, asas voadoras, ultraleves, iates e jet-skis", itens aos quais se aplica a alíquota de 29%**. (De Godoi, 2016, p. 316 e 318) (grifo nosso)

O autor explica que, na prática, inexiste lógica coerente nas legislações estaduais de ICMS para a fixação das alíquotas de acordo com o grau de essencialidade de bens ou serviços. A origem dessa inconsistência, contudo, não é desconhecida: trata-se de um dos efeitos negativos decorrentes da guerra fiscal, que reduziu severamente o aproveitamento do potencial arrecadatório do ICMS por meio da concessão de benefícios fiscais inconstitucionais. Com o intuito de recompor essa perda arrecadatória, muitos Estados recorreram à fixação de alíquotas severas sobre as *blue chips* (setores de energia elétrica, telecomunicações e combustíveis), caracterizadas pela baixa quantidade de fornecedores e, por sua vez, reduzida sonegação fiscal (De Godoi, 2016).

Segundo Assoni Filho (2021), a negligência na graduação da carga tributária sobre o consumo conforme o grau de essencialidade nivela de forma regressiva o impacto fiscal, onerando mais aqueles que possuem menos, e menos aqueles que possuem mais. Especialmente no caso do ICMS, as consequências são gravosas, visto que esse é o tributo responsável pela segunda maior arrecadação nacional (Brasil, 2025). Dado que inexiste óbice para que o Poder Judiciário se pronuncie acerca da observância da essencialidade quando da aplicação da seletividade, na expressão do controle de constitucionalidade (Carvalho, 2017), o Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar diversas vezes sobre o tema.

Especificamente quanto à inusitada aplicação da seletividade do ICMS nos setores de energia elétrica e comunicações, a controvérsia foi apreciada pelo STF no Recurso Extraordinário n° 714.139/SC, no qual se questionava a constitucionalidade de uma lei do estado de Santa Catarina que fixou alíquotas para esses serviços em patamar superior à alíquota geral. Nesta senda, o Tribunal firmou a seguinte tese para o Tema n° 745 da Repercussão Geral:

> Adotada pelo legislador estadual a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços. (Brasil, 2022)

Na ocasião, a Suprema Corte reconheceu a preocupação do constituinte no sopesamento das características do bem ou serviço, da capacidade econômica do contribuinte de fato (consumidor final), o destino conferido ao produto e o ideal da justiça fiscal, preconizando-se a mitigação da regressividade nos tributos indiretos (Brasil, 2022). Com isso

em vista, foi repelida a aplicação da seletividade “às avessas”, considerando que o constituinte deixou expresso o parâmetro de diferenciação a ser adotado na aplicação desse critério.

No caso do IPI, não há graves distorções à aplicação da seletividade, impondo-se uma carga tributária menor aos produtos mais essenciais (De Godoi, 2016). Conforme a Tabela de Incidência do IPI (TIPI), aplica-se à carne alíquota zero; à maior parte dos pescados, alíquota zero; aos leites e laticínios, alíquota zero ou não incidência; aos medicamentos, alíquota zero; ao passo que itens de higiene pessoal como xampu e condicionador são gravados com alíquotas moderadas de 4,55% (Brasil, 2022). Apesar disso, de acordo com Silva e Vasconcelos (2025), a utilização do IPI com intuito extrafiscal impulsionou o esvaziamento da seletividade como instrumento de redução dos preços finais dos produtos, impactando na eficácia do instituto.

Nesse viés, deve-se destacar que a ineficácia da seletividade decorrente da falta de racionalidade sistêmica quanto à seleção de itens essenciais possibilita a identificação dos “reais empenhos institucionais na promoção de justiça fiscal, progressividade e redistribuição de renda”; mas também perpassa a “simplista segregação de bens e serviços, que por meio da política indiscriminada de supertaxação elitiza bens e serviços e aumenta o espectro de desigualdade” (Barreto, 2020) . Em síntese, o que se evidencia é a falta de afinco dos gestores públicos para a promoção de uma política fiscal verdadeiramente coerente com os princípios, fundamentos e objetivos que constituem o Estado brasileiro; mas não apenas isso.

Um aspecto que merece destaque diz respeito à categorização de determinados bens como supérfluos ou suntuosos e a oneração excessiva daqueles que não detêm capacidade contributiva. Como exposto, na seletividade de acordo com a essencialidade, a capacidade econômica do contribuinte é presumida a partir de características do produto, o que acarreta, corriqueiramente, a imposição de uma elevada carga tributária a um contribuinte que dispõe de poucos recursos, mas deseja adquirir bens considerados supérfluos, tais como cosméticos, bebidas alcoólicas e fumígenos (Buzatto; Cavalcante, 2022). Ademais, observa-se que o emprego da seletividade com o intuito de presumir a capacidade econômica do contribuinte de fato não se mostra plenamente adequado aos padrões de consumo atuais, conforme De Santi *et al*. (2019):

> A seletividade a fim de diminuir desigualdades fazia sentido num padrão de consumo que já não existe mais, em que pobres não tinham acesso à eletricidade, comunicação, bens de consumo. Os padrões de consumo atuais não diferenciam pobres e não-pobres, deixando de fazer sentido tributar de maneira diferenciada determinados bens e serviços.

A título de exemplo, é possível citar o aparelho celular, que tornou-se um bem imprescindível com o avanço tecnológico e a digitalização do Brasil, mas que está sujeito a alíquotas severas – aproximando-se ao percentual de 40% no estado de São Paulo, segundo dados da Associação Comercial do Estado de São Paulo (Buzatto; Cavalcante, 2022).

Pelo exposto, evidencia-se que impor um elevado gravame fiscal em determinados produtos que expressam, em tese, poder econômico do contribuinte, corriqueiramente representa uma afronta ao princípio da capacidade contributiva, revelando a inaptidão da seletividade em efetivar a justiça fiscal na contemporaneidade.

3.3 A PARTICIPAÇÃO ASSIMÉTRICA DAS BASES DE INCIDÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO NA ARRECADAÇÃO BRASILEIRA

As decisões políticas definidoras das imposições fiscais sobre as bases econômicas constituem a matriz tributária de cada país, refletindo as opções realizadas pelos Poderes constituídos (Assoni Filho, 2021). Nessa perspectiva, a compreensão do grau de regressividade de uma matriz tributária perpassa a distribuição da arrecadação do país entre as bases de incidência da tributação, permitindo uma análise ampla do sistema impositivo. Em que pese seu valor instrumental, a identificação dessa escolha política viabiliza a definição dos setores da sociedade que efetivamente arcarão com o ônus tributário, os fins a que se destinam a tributação e a inter-relação de direitos dela decorrentes (Andrade; D'Araújo, 2022).

Dentre os sensos comuns historicamente difundidos entre a população brasileira, merece especial destaque a má reputação atribuída à carga tributária nacional, ordinariamente reputada como extremamente elevada para grande parte da população (Assoni Filho, 2021). Apesar disso, em uma análise comparativa com os países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), nota-se que há uma proximidade da carga tributária total do Estado brasileiro – correspondente a 32% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2023 – com a média dos países da organização, cuja carga tributária correspondia a 34,1% do PIB em 2023 (Brasil, 2025).

Em uma análise preliminar, pode-se inferir que a conclusão de muitos brasileiros decorreria de uma percepção subjetiva, acrítica e, até mesmo, irreal da carga tributária no Brasil. Contudo, tão importante quanto avaliar o peso dos tributos em termos quantitativos, é

examinar qualitativamente como esse encargo distribuiu-se historicamente de acordo com a composição das bases de incidência, bem como os reflexos socioeconômicos dessa escolha.

Nesse viés, mesmo antes da Constituição de 1988, uma das características notórias do sistema fiscal brasileiro era a sua dependência nos tributos incidentes sobre operações com bens e serviços. Conforme Silva e Vasconcelos (2025), no período compreendido entre as Constituições de 1934 e 1946 houve um decréscimo arrecadatório nos impostos alfandegários, ao passo que o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), que tornou-se a fonte primária de receitas estaduais, alcançando um patamar expressivo na década de 1960:

> Entre 1946 e 1966, a participação dos impostos sobre consumo cresceu progressivamente, atingindo quase 65% do total da arrecadação nacional; na década de 1960, ela era elevada na União (quase 45%), nos estados (quase 90%) e nos municípios (45%); e em 2015, atingiu 49,4% da carga tributária bruta, um patamar distante do praticado nos países desenvolvidos. (ANFIP; Fenafisco, 2018, p. 30)

Como exposto anteriormente, a tributação do consumo possui a característica intrínseca de admitir a transferência do gravame fiscal a um sujeito alheio à relação jurídico-tributária. Nesse sentido, trata-se de uma fonte de receitas tributárias tipicamente associada a efeitos econômicos concentradores (Assoni Filho, 2021), o que exige a atenção das instituições públicas para assegurar meios de atenuar suas nocivas consequências socioeconômicas.

Apesar disso, a primazia da tributação sobre as operações com bens e serviços é uma tendência que se perpetuou mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, e permanece até os dias atuais. Conforme estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), constante no Texto para Discussão nº 538, intitulado “Uma análise da carga tributária no Brasil”, no período compreendido entre 1980 e 1996, os tributos incidentes sobre bens e serviços responderam pela maior parcela da arrecadação tributária nacional, alcançando, em 1994, o percentual de 51,83% do total arrecadado (Varsano *et al.*, 1998).

Do mesmo modo, de acordo com dados extraídos do Estudo da Carga Tributária no Brasil, produzido pela Receita Federal, a tributação do consumo também foi a principal fonte de receitas tributárias entre 2005 e 2014, oscilando entre 48,37% e 51,2% ao longo dos anos, sempre em patamares superiores às demais bases econômicas (Brasil, 2015), conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 - Participação das Bases de Incidência na Arrecadação Total do Brasil – 2005 a 2014

Tipo de base	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Renda	18,61%	18,41%	19,25%	20,36%	19,57%	18,2%	19,05%	17,9%	18,11%	18,02%
Folha de salários	23,68%	24,07%	23,81%	23,88%	25,7%	25,4%	24,99%	25,71%	25,03%	25,18%
Propriedade	3,33%	3,46%	3,51%	3,55%	3,89%	3,78%	3,73%	3,88%	3,94%	4,17%
Bens e serviços	49,44%	49,13%	48,37%	50,22%	49,1%	50,45%	49,97%	50,57%	51,2%	51,02%
Transf. financeiras	4,79%	4,8%	4,81%	2,02%	1,78%	2,1%	2,19%	1,95%	1,68%	1,61%
Outros tributos	0,15%	0,13%	0,25%	-0,03%	–0,05%	0,06%	0,05%	-0,01%	0,04%	0%
Receita tributária total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Estudo da carga tributária no Brasil da Receita Federal (Brasil, 2015), adaptado pela autora.

Segundo se infere da Tabela 2, constante do Estudo da Carga Tributária no Brasil de 2024, a prevalência do consumo enquanto base de incidência da tributação é uma característica perene no ordenamento fiscal brasileiro (Brasil, 2025). Embora tenha havido um pequeno decréscimo da sua participação, as receitas tributárias decorrentes das operações com bens e serviços permaneceram como a principal fonte de recursos fiscais entre 2015 até 2024:

Tabela 2 - Participação das Bases de Incidência na Arrecadação Total do Brasil – 2015 a 2024

Tipo de base	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Renda	22,73%	24,42%	23,42%	23,18%	24,04%	23,96%	25,3%	29,03%	28,57%	28,26%
Folha de salários	22,18%	22,83%	22,81%	22,45%	22,61%	23,13%	21,21%	21,52%	22,32%	21,16%
Propriedade	4,77%	4,88%	4,93%	5,0%	5,18%	5,29%	5,15%	5,06%	5,58%	5,31%
Bens e serviços	48,41%	46,05%	47,07%	47,64%	46,36%	46,62%	46,57%	42,51%	41,67%	43,49%
Transf. financeiras	1,94%	1,8%	1,75%	1,71%	1,82%	0,99%	1,77%	1,88%	1,87%	1,78%
Outros tributos	-0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0%	0%	0,01%	0,01%	-0,01%	0%
Receita tributária total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Estudo da carga tributária no Brasil da Receita Federal (Brasil, 2025), adaptado pela autora.

Isto posto, observa-se uma assimetria expressiva na participação das bases de incidência da tributação na arrecadação estatal. Conforme o estudo, em 2024, a tributação sobre bens e serviços foi a principal fonte de arrecadação tributária no Brasil, atingindo o patamar de 43,49% do total arrecadado, superando o índice de 41,67% registrado no ano de

2023. Cabe frisar que a arrecadação decorrente dos impostos sobre bens e serviços superou expressivamente a participação dos tributos incidentes sobre a renda e a propriedade, que correspondiam a 28,26% e 5,31% do total arrecadado de receitas tributárias, respectivamente (Brasil, 2025).

Como exposto, a carga tributária total no Brasil se aproxima da média da OCDE, contudo, a análise da composição das bases de incidência revela uma disparidade expressiva: o ônus fiscal brasileiro sobre a renda, lucro e ganho de capital foi o 9° menor entre os países da OCDE, atingindo o módico percentual de 8,7% do PIB, abaixo da média de 12,1% da organização. Partindo-se da tributação sobre a propriedade, é possível observar que o encargo fiscal brasileiro correspondia a 1,5% do PIB em 2023 – contrastando com países como Reino Unido, Canadá e França, cujos percentuais correspondiam, respectivamente a 3,7%, 3,4% e 3,5% (Brasil, 2025).

A partir desses dados, nota-se que a particularidade desfavorável da tributação brasileira não é a carga tributária propriamente dita, mas sim a sua estrutura; em outras palavras, a repartição dos gastos públicos conforme os estratos econômicos. Sendo assim, trata-se de um problema muito mais qualitativo, que quantitativo (Assoni Filho, 2021).

Nesse viés, deve-se repisar que, nas exações tributárias incidentes sobre o consumo, o contribuinte de direito – sujeito passivo da obrigação tributária – é aquele que exerce a atividade empresarial (produtor, industrial ou prestador de serviço), ao passo que o tributo é ordinariamente suportado pelo consumidor (o contribuinte de fato), cujas características se desconhecem. Por isso, a primazia da tributação indireta sobre o consumo como meio de arrecadação de receitas estatais produz efeitos deletérios, especialmente se não estiver associada a métodos eficazes para a mitigação do seu efeito regressivo.

Ao contrário dos países desenvolvidos, cujas receitas tributárias provêm majoritariamente das exações sobre a renda e o patrimônio – promovendo efeitos redistributivos –, o Estado brasileiro firmou a opção política de centralizar a arrecadação tributária sobre o consumo, caracterizada pelo seu efeito regressivo e concentrador. Como consequência dessa insólita escolha, verifica-se uma violação sistemática aos ditames constitucionais, haja vista o agravamento da situação social de uma maioria hipossuficiente concomitante ao enriquecimento de uma minoria de abastados (Assoni Filho, 2021).

A reanálise das bases econômicas de incidência da tributação é uma via importante para concretizar a atenuação da regressividade. Embora o consumo de bens e serviços designe um signo presuntivo de riqueza, evidencia-se uma distribuição

desproporcional da carga tributária no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que outras bases de incidência – que admitem a tributação direta – são tributadas de maneira insuficiente (Buzatto; Cavalcante, 2022).

Conforme Assoni Filho (2021, p. 8):

> A tributação direta da renda e do patrimônio tem uma tendência progressiva, pois sua compleição jurídica é naturalmente aderente ao intento de adotar alíquotas que cresçam mais que proporcionalmente em razão das disponibilidades materiais dos contribuintes, ou seja, ela é mais consonante com a ideia de individualizar a capacidade contributiva, além de dificultar a transferência dos encargos fiscais, tendo em vista que esta técnica fiscal unifica as figuras do "contribuinte de direito" e do "contribuinte de fato" em torno do mesmo devedor.

De acordo com Machado (2013), a opção pelos tributos indiretos sobre o consumo como principal fonte de recursos públicos pode ser explicada pela inerente falta de consciência fiscal daqueles que efetivamente suportam o ônus da tributação. Em outros termos, o impacto é implícito, pois é embutido no preço da mercadoria ou serviço, havendo uma falta de transparência, pois, embora os dados sejam públicos, são ininteligíveis ao cidadão comum (Assoni Filho, 2021). Por estarem fora do alcance da maior parte da população, há uma falta de resistência na tributação pela via indireta, ao contrário do que ocorre quando anuncia-se reajustes nos impostos incidentes sobre a renda ou patrimônio, em que a ingerência do fisco é palpável:

> A preferência dos governantes - que parece ser mundial - pelos tributos indiretos é motivada pela quase total ausência de resistência a esses tributos. Não há resistência por parte dos contribuintes de direito porque o ônus sobre os preços é generalizado, atinge a todos por igual, de sorte que fica facilitada a transferência desse ônus para os consumidores e usuários de bens e serviços. E não há resistência por parte destes porque desconhecem, não sabem, que estão pagando tributo embutido nos preços. (Machado, 2013, p. 201)

Conforme Gassen, D'Araújo e Paulino (2013), os impostos incidentes sobre o consumo, ao assumirem essa feição indireta, promovem uma alienação do contribuinte acerca da carga tributária paga, gerando prejuízos para a formação social cidadã e para a conscientização sobre a gestão dos recursos públicos.

Pelo exposto, conclui-se que a primazia do consumo enquanto base econômica de incidência é a verdadeira causa para a distribuição desigual da carga tributária no Brasil, pois é precisamente dela que provém a regressividade, ante a impossibilidade de onerar o contribuinte de fato conforme a sua capacidade contributiva. Ademais, a referida escolha promove graves prejuízos à cidadania fiscal, haja vista o desconhecimento do verdadeiro

pagador do tributo, contribuinte de fato, do ônus que lhe é imposto, agravado pela inconteste complexidade do Sistema Tributário Nacional e obscuridade da carga tributária brasileira.

4 A INIQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: O PARADOXO ENTRE A REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Firmadas as premissas deste estudo relativas aos fundamentos da regressividade da tributação indireta sobre o consumo, o presente capítulo destina-se a examinar o sistema impositivo de modo amplo e concreto, com base nas pesquisas econômicas realizadas após a Constituição de 1988, a fim de avaliar o grau de regressividade da tributação brasileira.

Por fim, analisa-se a regressividade sob o enfoque da Reforma Tributária, aprovada por meio da Emenda Constitucional n° 132/2023, que introduziu o princípio da atenuação dos efeitos regressivos no Sistema Tributário Nacional e a política pública de restituição de tributos para famílias de baixa renda, denominada *cashback* tributário. Assim, são avaliadas as potenciais limitações da medida e o efetivo compromisso das instituições públicas para a concretização de um sistema fiscal firmado sobre a equidade e justiça tributária.

4.1 A EFETIVA DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL EM ESTUDOS EMPÍRICOS

Com o intuito de constatar concretamente as conclusões teóricas previamente firmadas – de que o Sistema Tributário Nacional possui características eminentemente regressivas –, passa-se a analisar a produção acadêmica empírica acerca da distribuição da carga tributária no Brasil, avaliando-se o peso dos tributos indiretos sobre o orçamento das famílias brasileiras.

Em estudo publicado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Maria Helena Zockun (2005) analisou a carga tributária por classe de renda familiar entre 1996 e 2004 a partir de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1995/1996 e de 2002/2003. Do ponto de vista metodológico, a autora adotou a renda como medida de capacidade de pagamento do contribuinte, considerando como fontes de rendimentos a remuneração do trabalho, transferências (aposentadorias, pensões, bolsas de estudo, mesadas, doações, transferências

transitórias), lucros recebidos, rendimentos de aluguel, de aplicações financeiras e de capital (Zockun, 2005).

Nos resultados da pesquisa, conclui-se que a progressividade adotada nos impostos diretos é inepta para a compensação da elevada regressividade dos tributos indiretos. A partir dos dados levantados, observa-se que o ônus tributário indireto suportado pelas famílias brasileiras nos dois períodos considerados decresce à medida em que se incrementa a renda mensal familiar – caracterizando a regressividade. Por sua vez, o ônus fiscal decorrente da tributação direta cresce conforme o aumento da renda familiar, entretanto, ainda é insuficiente para compensação da iniquidade ocasionada pela tributação indireta quando considerada a carga tributária total (Zockun, 2005).

Em termos percentuais, a autora constatou que em 1996 famílias com renda superior a trinta salários mínimos destinaram 17,9% dos seus rendimentos para o pagamento de tributos, ao passo que as famílias com renda mensal de até dois salários mínimos destinaram 28,2% dos seus proventos para o mesmo fim. No ano de 2004, a regressividade se aprofundou: famílias com renda de até dois salários mínimos destinaram 48,8% da sua renda ao pagamento de tributos, enquanto famílias com renda superior a trinta salários mínimos destinaram apenas 26,3% (Zockun, 2005).

Contrapondo-se à opção metodológica da autora, à luz do conceito de renda permanente, Siqueira *et al*. (2017) defende a despesa familiar de consumo como parâmetro mais adequado para mensurar a distribuição da carga tributária, sob o pressuposto de que o padrão de consumo tende a ser mantido ao longo da vida a despeito de flutuações na renda, seja pelo uso da poupança, seja pelo endividamento. Acresce-se, ainda, a sub-reportação dos rendimentos de famílias de baixa renda nas pesquisas de orçamentos familiares, de modo que "a combinação de tributos diretos e indiretos resulta em um sistema tributário aproximadamente proporcional", revelando-se neutro do ponto de vista distributivo (Siqueira *et al*., 2017, p. 19).

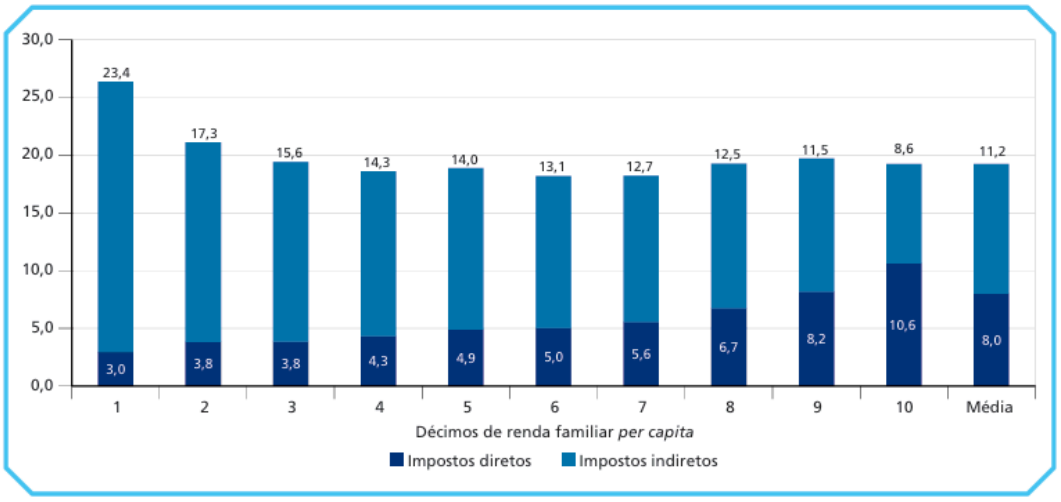
Entretanto, a adoção do gasto das famílias como parâmetro para a aferição da regressividade tributária se mostra especialmente inadequada no caso brasileiro. Segundo Marciano Seabra De Godoi (2016), esse posicionamento é coerente quando se está diante de países com reduzida desigualdade social, em que grande parte da população obtém rendimentos similares. Nessa hipótese, parece plausível que as famílias acumulem uma reserva financeira para a posterior manutenção de despesas básicas em bens de consumo.

No entanto, De Godoi (2016) salienta que este não é o caso do Brasil, que é um dos países mais desiguais do mundo. Segundo dados da Oxfam International (2026), os 5% mais ricos do país detêm a mesma riqueza que os 95% restantes da população; ademais, 16 milhões de brasileiros sobrevivem abaixo da linha da pobreza.

De acordo com Andrade e D'Araújo (2022, p. 143), a adoção do consumo como parâmetro para aferição da distribuição da carga tributária subestima o impacto da poupança, fator de riqueza que influencia profundamente os padrões de bem-estar nas classes mais ricas: "desconsiderar o nível de poupança para aferição do ônus suportado pela tributação sobre o consumo é desconsiderar o extremo nível de esgotamento dos orçamentos das famílias mais pobres". Ainda, os autores acrescentam que a precisão dos rendimentos reportados pelas classes mais ricas nas pesquisas de orçamentos familiares também vem sendo questionada, o que evidencia a fragilidade do argumento que subsidia a divergência metodológica.

No Texto para Discussão n° 2.823/2022 publicado pelo Ipea, foram apresentadas estimativas da incidência tributária sobre a renda das famílias a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018, demonstrando-se que a regressividade dos tributos indiretos prevalece sobre o pequeno efeito redistributivo da tributação direta (Silveira *et al.*, 2022), conforme se infere do Gráfico 1. Na pesquisa, evidencia-se que "a elevada regressividade da tributação indireta está ligada, de um lado, à inexistência de poupança entre os mais pobres, à pequena folga orçamentária nas classes intermediária e à expressiva parcela da renda entre os mais ricos não destinada às despesas de consumo" (Silveira *et al*., 2022).

Gráfico 1. Incidência da tributação direta e indireta na renda total, segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017-2018)



Fonte: Silveira *et al.* (2022)

Da análise do Gráfico 1, depreende-se que o somatório da carga tributária direta e indireta no último decil de renda é consideravelmente menor (19,2%) que a observada no primeiro (26,4%), demonstrando-se concretamente a regressividade apontada neste estudo. Além disso, na análise das rubricas que respondem pela regressividade da tributação indireta no consumo, os autores concluem que há um nítido perfil regressivo de incidência na habitação, alimentação, higiene e vestuário; ao passo que os setores de energia elétrica e telecomunicações são sobreonerados (Silveira *et al*., 2022).

Ademais, conclui-se que a regressividade da tributação indireta no Brasil entre 2017 e 2018 não destoa significativamente da observada em outros países; contudo, o caso brasileiro possui a particularidade de possuir um peso muitos mais elevado atribuído aos tributos indiretos na carga tributária, o que intensifica os seus efeitos concentradores (Silveira *et al*., 2022).

Conforme destaca Maria Helena Zockun (2017), a eficácia e a equidade são dois princípios basilares que devem nortear um sistema tributário. Sob essa perspectiva, a equidade se configura quando cada cidadão contribui para o financiamento das atividades estatais conforme a sua capacidade contributiva, independentemente da origem da renda ou da sua escolha pessoal como consumidor, poupador ou investidor. De outro lado, a eficácia designa a adequação do montante arrecadado compulsoriamente pelo Estado em recursos para financiamento de programas e serviços que a sociedade reputa como necessários às condições socioeconômicas do país, conclui a autora (Zockun, 2017).

Assim, é incontroverso que o sistema impositivo brasileiro contraria fundamentalmente a equidade. Como exposto, a tributação sobre o consumo possui como característica fundamental a impossibilidade de graduação do encargo fiscal conforme a capacidade contributiva, o que ocasiona uma oneração desproporcional para contribuintes com baixo poder aquisitivo. Quando se considera que, no Brasil, a principal fonte de receitas tributárias são as exações sobre o consumo, torna-se evidente o efeito concentrador ocasionado pelo sistema fiscal. Somam-se a isso diversas outras características problemáticas dos tributos incidentes sobre o consumo no Sistema Tributário Nacional, já expostas no Capítulo III deste estudo, que terminam por agravar a carga tributária nessas operações.

Ante o exposto, conclui-se que a má distribuição de renda no Brasil, em certa medida, se deve à estruturação injusta do sistema fiscal (Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013; Assoni Filho, 2021). Nesta senda, é essencial que a composição das receitas tributárias seja

repensada sob o prisma da teoria dos direitos fundamentais, pois, conforme Gassen *et al*. (2013), o sistema tributário deve preservar as condições básicas de subsistência do contribuinte e assegurar um mínimo patrimonial para que este possa continuar a gerar riquezas aptas a serem tributadas. Caso contrário, o sistema impositivo permanecerá como um óbice para a mitigação das desigualdades socioeconômicas, em afronta ao Estado Democrático de Direito.

4.2 REFORMA TRIBUTÁRIA: A NOVA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DA EC 132/2023

A Reforma Tributária sobre o consumo, introduzida com a promulgação da Emenda Constitucional n° 132 de 2023 e regulamentada pela Lei Complementar n° 214 de 2025, promoveu transformações significativas no Sistema Tributário Nacional. Norteada pelos princípios da simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente, a Reforma foi aprovada com o principal intuito de garantir maior racionalidade econômica e suplantar a complexidade da tributação sobre o consumo no ordenamento jurídico brasileiro (Lopes, 2024).

Nessa toada, um dos pontos de partida da reforma foi a idealização de um único tributo incidente sobre o consumo, o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), como uma alternativa para a simplificação do complexo sistema tributário brasileiro, assegurando mais eficiência fiscalizatória e arrecadatória e maior transparência da tributação (Buzatto; Cavalcante, 2022). Essa unificação da tributação sobre o consumo conforme o modelo do IVA é, há muito, apontada como uma forma de assegurar “maior harmonização e integração do Brasil com seus demais parceiros do Mercosul, visto que nosso país é o único do bloco a possuir mais de um imposto sobre circulação e consumo” (Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013, p. 15).

Sopesando a necessidade de assegurar a autonomia financeira dos entes federados, foi designado um modelo de IVA dual, consubstanciado na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses tributos foram idealizados para substituir a miríade de impostos que oneram o ciclo de produção e consumo, dando azo à extinção parcial do IPI – mantido apenas para assegurar o diferencial competitivo

dos produtos da Zona Franca de Manaus – e total do ICMS e ISS, bem como das contribuições especiais PIS/Cofins (Alexandre, 2024).

Nessa perspectiva, a extinção ocorrerá paulatinamente, iniciando-se em 2027, com a extinção do PIS/Cofins, e encerrando-se na conclusão do exercício de 2032, com o fim do ICMS e ISS, nos termos dos artigos 126, II, "a", 128 e 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ademais, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), a partir de 2027, passará a não incidir mais sobre seguros, como estabelece o artigo 3° e 23, I, da EC 132/2023 (Brasil, 2023a).

Cabe frisar que a simplificação promovida pela Reforma Tributária não está restrita à redução na quantidade de tributos, mas também na ampla base econômica de incidência do IBS e da CBS, que abrange 'operações com bens e serviços', não mais se limitando a conceitos como circulação de mercadorias ou prestação de serviços (Paulsen, 2025). Ademais, o novo sistema possui a vantagem de instituir tributos estruturalmente idênticos, que possuem os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes de tributação específicos, diferenciados ou favorecidos e regramentos de não cumulatividade e creditamento (Alexandre, 2024).

Outro aspecto importante, inicialmente idealizado para o IVA, era o estabelecimento de uma alíquota uniforme para todas as operações com bens e serviços, o que evitaria dissídios acerca da classificação do objeto tributado e o consequente aumento do contencioso e do custo de conformidade tributária, além de assegurar a neutralidade econômica, coibindo distorções competitivas e alocativas (Brasil, 2019).

Apesar dessa premissa, a diferenciação de alíquotas não foi completamente abandonada pela Reforma Tributária, que manteve a desoneração em itens da cesta básica, estabelecendo a Cesta Básica Nacional de Alimentos, anexa à LC 214/2025, com alíquota zero para o arroz, carne, açúcar e outros produtos alimentícios considerados essenciais. Além disso, também foram estabelecidos regimes diferenciados de tributação, com uma redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS para medicamentos, insumos agrícolas, entre outros bens e serviços; além de regimes favorecidos, como o previsto para a Zona Franca de Manaus; e regimes específicos para sociedades cooperativas, combustíveis e lubrificantes.

Ademais, o constituinte reformador optou por substituir a tributação na origem pela tributação no destino, similarmente aos parâmetros adotados internacionalmente. Segundo Appy (2016), a cobrança do tributo na origem é equiparada à oneração da produção, viabilizando a instrumentalização do imposto para finalidades alheias à arrecadação, o que

ocasionou a guerra fiscal de ICMS. Em face dessa mudança, mesmo com a autonomia para fixar as alíquotas, não é possível utilizar o tributo para atrair investimentos ao território do ente tributante (Alexandre, 2024).

Outra inovação introduzida pela Reforma Tributária é a adoção do crédito financeiro para a não cumulatividade do IVA dual, de modo que é autorizado, como regra, o creditamento de "todas as operações de entrada de bens e serviços, materiais e imateriais, e mesmo de direitos, inerentes à atividade econômica do contribuinte, independente da sua vinculação direta à composição do bem ou utilização para a prestação do serviço objeto da saída tributada" (Paulsen, 2025, p. 484).

Conforme Appy (2016), a não cumulatividade aplicável ao ICMS e ao PIS/Cofins é um dos aspectos mais problemáticos na tributação sobre o consumo no Brasil, haja vista as restrições ao creditamento, que equivalem à incidência cumulativa do imposto, paralela ao contencioso enorme na definição dos insumos que autorizam a apropriação dos créditos. Como salienta Ricardo Alexandre (2024), uma amplitude maior nas possibilidades de creditamento é benéfica para o contribuinte, pois possibilita a recuperação efetiva do tributo pago na cadeia de produção.

Por derradeiro, destaca-se a criação do Imposto Seletivo (IS), idealizado para gravar a "produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente" (Brasil, 1988). Popularmente conhecido como "imposto do pecado", esse tributo possui nítido caráter extrafiscal, onerando de modo mais severo operações consideradas contraindicadas, tais como a aquisição de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas e bebidas açucaradas (Paulsen, 2025). Nessa perspectiva, o IS prevalece como uma resposta às externalidades negativas ocasionadas pelo consumo de determinados produtos, legitimando uma oneração mais elevada em prol da coletividade (Alexandre; Arruda, 2025).

Em linhas gerais, essas são as principais transformações introduzidas no Sistema Tributário Nacional pela EC 132/2023, necessárias para a contextualização do novo cenário que reveste a tributação sobre o consumo nos próximos anos.

4.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ATENUAÇÃO DOS EFEITOS REGRESSIVOS

Conforme salientam Andrade e D'Araújo (2022), nas discussões que antecederam a Reforma Tributária, a regressividade fiscal e a justiça na distribuição da carga tributária foram tratadas como questões secundárias: "a busca pela equidade na tributação [...] tem perdido espaço na arena política pela preocupação com a eficiência do sistema tributário, ignorando-se como se distribui o ônus econômico da tributação em nossa sociedade desigual".

De acordo com os autores, essa seleção de prioridades foi pautada em dois argumentos principais. O primeiro estava centrado na precedência da simplificação e eficiência do sistema tributário, reservando-se ao debate orçamentário eventuais adversidades quanto à nova ordem tributária ou à permanência da regressividade, pela via de gastos compensatórios ou pela criação de fundos (Andrade; D'Araújo, 2022), o que abriria "margem para as oscilações de implementação de políticas públicas próprias do Direito Financeiro", conforme pontua Lopes (2024, p. 210).

Na segunda linha de argumentos, prevalecia a negação da regressividade da tributação sobre consumo, com arrimo na literatura econômica recente, que, adotando os gastos de consumo como parâmetro para aferição da distribuição da carga tributária, nega tal efeito (Andrade; D'Araújo, 2022), a qual não corresponde à realidade brasileira, como demonstrado no tópico 4.1 deste capítulo.

Conforme a justificativa da PEC 45/2019, que deu origem à EC 132/2023, a Reforma Tributária fora designada com o intuito de "simplificar radicalmente o sistema tributário brasileiro, sem, no entanto, reduzir a autonomia dos Estados e Municípios, que manteriam o poder de gerir suas receitas através da alteração da alíquota do IBS" (Brasil, 2019). Para além da simplificação, com a consequente redução da litigiosidade fiscal e do custo burocrático de recolhimento de tributos, a PEC também visava o aumento da produtividade e do PIB potencial do Brasil (Brasil, 2019).

Segundo Buzatto e Cavalcante (2022), analisando-se as propostas que deram origem à Reforma Tributária, não há elementos significativos que indiquem a possibilidade de mitigação da regressividade, tampouco qualquer cuidado por parte do constituinte derivado sobre quem suporta o ônus da tributação. Acresce-se, ainda, que a proposta original da Reforma Tributária foi justificada sob o argumento de que "tributos sobre o consumo – como o IBS e os IVAs em geral – devem ter como função essencial a arrecadação, visando o financiamento adequado de políticas públicas, não sendo adequados para o alcance de outros objetivos de políticas públicas" (Brasil, 2019, p. 31).

Apesar disso, dentre as alterações introduzidas pela EC 132/2023, foi incluída a previsão do art. 145, § 4º da Constituição Federal, de cunho eminentemente principiológico: "As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos" (Brasil, 1988).

Esse dispositivo, consoante Marciano Seabra De Godoi (2025), é uma norma concretizadora da justiça tributária, partindo do reconhecimento da vigente regressividade do sistema fiscal brasileiro, que intensificou a concentração de renda e riqueza, em afronta ao Estado Democrático de Direito. Com isso em vista, foi expressamente designado esse novo princípio, direcionado aos legisladores de todos os entes federados, estabelecendo expressamente critérios de justiça distributiva para a edição de novas normas tributárias (De Godoi, 2025).

4.4 A DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DE IBS E CBS: O NOVO "CASHBACK" TRIBUTÁRIO

Com o propósito de assegurar efetividade ao comando constitucional para a atenuação dos efeitos regressivos, a EC 132/2023 também introduziu uma nova política pública na seara tributária: a devolução personalizada de tributos, regulamentada pela LC 214/2025.

Conforme a Exposição de Motivos da norma complementar, a medida foi idealizada a partir do reconhecimento da ineficácia das alíquotas zeradas ou reduzidas em bens e serviços considerados essenciais, representando um avanço à diferenciação de alíquotas, "com maior grau de eficácia na redistribuição de renda e na focalização do uso de recursos públicos" (Brasil, 2025, p. 20). Traçadas essas considerações, passa-se a analisar o novo instituto concebido para combater a regressividade fiscal brasileira.

4.4.1 A função redistributiva da restituição personalizada de tributos

Na práxis do mercado de consumo, o *cashback*[2] designa um programa no qual o consumidor obtém a devolução de parte do valor pago na aquisição de determinado produto ou serviço, seja em dinheiro, seja por meio de crédito para compras futuras.

[2] Tradução nossa: "dinheiro de volta".

Na seara tributária, conforme Almas (2025), o *cashback* consiste na restituição direcionada do tributo pago nas operações de consumo, com o intuito de equilibrar a repartição da carga tributária, atenuando-se a regressividade e favorecendo a redistribuição de renda. Esse instituto reflete a individualização da desoneração integral ou parcial do tributo pago nos atos de consumo por alguns contribuintes, materializado pela entrega da benesse diretamente à população alvo, e não aos contribuintes de direito (Silva, 2018). Nesse sentido, a medida possui o mérito de admitir uma abordagem personalista, atingindo especificamente os contribuintes com baixo poder aquisitivo, em contraste com os regimes genéricos de desoneração tributária (Del Fiorentino, 2025), como a diferenciação de alíquotas ou as isenções genéricas.

A adoção da devolução de tributos como mecanismo mitigador da regressividade fiscal somente foi possível a partir de transformações sociais e tecnológicas que ampliaram a eficiência fiscalizatória da Administração Tributária. Segundo Schoueri (2025), a seletividade estabelecida pela Constituição de 1988 foi idealizada como contramedida à regressividade em um contexto no qual não era possível a identificação de características do consumidor, tornando necessário presumir-se a capacidade econômica do adquirente a partir de características do objeto tributado. Contudo, atualmente, a inserção dos dados do consumidor na nota fiscal é uma prática consolidada, o que torna possível às autoridades fazendárias identificarem o contribuinte de fato e "personalizarem" o encargo fiscal, conclui o autor.

Nessa vertente, a devolução de tributos desponta como uma nova alternativa para a mitigação da regressividade fiscal, possibilitando maior efetividade na função distributiva da tributação. Essa mudança de paradigma é essencial para a busca de maior equidade na arrecadação de receitas tributárias, pois mesmo em países que optaram pela adoção do IVA, a seletividade revelou-se uma medida ineficaz para a consecução de maior justiça fiscal, conforme passa-se a expor.

No estudo "The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries" (tradução nossa: "os efeitos distributivos dos tributos incidentes sobre o consumo em países da OCDE"), conclui-se que, apesar de haver um efeito progressivo associado à redução de alíquotas do IVA em bens essenciais, essa ferramenta é inadequada para direcionar o apoio às famílias que necessitam da desoneração, visto que há uma tendência de que as famílias ricas sejam tão beneficiadas quanto as famílias pobres, ou até mesmo mais beneficiadas, em termos agregados (OCDE, 2014).

Consoante Rita de la Feria e Michael Walpole (2020), os potenciais benefícios na redução de alíquotas do IVA – tradicionalmente adotada para estimular o consumo de bens que geram externalidades positivas, na expressão da extrafiscalidade, ou para a atenuação dos efeitos regressivos – são, no mínimo, duvidosos no que se refere aos reflexos sociais distributivos da medida, considerando que eles partem da presunção de que o gravame ou desoneração fiscal serão repassados ao consumidor, o que nem sempre se verifica:

> As a pre-condition for reduced rates to achieve the sought after distributional and social aims, the decrease in the tax rate must be passed on to consumers, in the form of price reductions. Theoretically, this should indeed be the case: in a perfectly competitive market, it is assumed that a decrease in taxes should result in a decrease in prices. Indeed, in policy circles it is almost universally assumed that indirect tax changes are fully and exactly passed through to consumer prices. Markets, however, are often not perfectly competitive, and theory makes clear that pass-through may be less than complete (under-shifting), or more than complete (over-shifting)[3] (Feria; Walpole, 2020, p. 6)

Ocorre que, na prática, há uma tendência de que os preços não reflitam as mudanças nas alíquotas do IVA, ou, ao menos, não totalmente (Feria; Walpole, 2020), e os aumentos na carga tributária são usualmente mais repassados ao consumidor do que as reduções (Benzarti *et al*., 2018). Efetivamente, a literatura econômica expressa certo ceticismo na aptidão da diferenciação de alíquotas do IVA para atingir os efeitos redistributivos almejados – esses, melhor atingidos por meio de programas de melhoria no bem-estar social (Feria; Walpole, 2020).

Isto posto, evidencia-se que a deficiência na focalização dos beneficiários da renúncia de receita, associada às isenções genéricas ou diferenciação de alíquotas, conferem reduções no gravame fiscal a despeito das condições socioeconômicas do contribuinte, o que inevitavelmente se traduz em um reduzido impacto redistributivo (ANFIP; Fenafisco, 2018). Portanto, um sistema de IVA de alíquota única (com os consequentes benefícios em termos de eficiência e custos de conformidade) associado a mecanismos mais diretos, como transferências de renda a grupos hipossuficientes, revela-se mais adequado ao propósito redistributivo (OCDE, 2014).

---

[3]Tradução nossa: Como um pressuposto para que a redução de alíquotas alcance os objetivos distributivos e sociais almejados, a diminuição da alíquota de imposto deve ser repassada aos consumidores, na forma de redução de preços. Teoricamente, isso deveria ocorrer: em um mercado perfeitamente competitivo, presume-se que uma redução nos impostos resultaria em uma redução nos preços. De fato, nos círculos políticos, é quase universalmente aceito que as alterações nos impostos indiretos sejam repassadas integral e exatamente aos preços ao consumidor. Os mercados, no entanto, muitas vezes não são perfeitamente competitivos, e a teoria deixa claro que o repasse pode ser incompleto (subtransmissão) ou completo (sobretransmissão).

Ademais, a opção pela diferenciação de alíquotas também produz impactos significativos em termos de eficiência arrecadatória. De acordo com nota técnica elaborada pelo Centro de Cidadania Fiscal, a adoção de alíquota zero nos produtos da cesta básica ocasiona um custo anual de R$ 43,7 bilhões, ao passo que, numa isenção personalizada em caráter universal, o custo seria de R$ 32,9 bilhões, revelando-se mais vantajosa em termos de custo fiscal e eficiência (CCiF, 2017).

Por todo o exposto, a devolução direta do tributo desponta como um potencial meio para a concretização da função distributiva do Estado, garantindo, idealmente, que somente sejam onerados aqueles que detenham poder aquisitivo, e viabilizando a destinação de receitas adicionais para outros programas redistributivos (Lopes, 2024).

4.4.2 O “cashback” de tributos da EC 132/2023 na mitigação da regressividade

No ordenamento jurídico brasileiro, a devolução personalizada de tributos, denominada *cashback* tributário, compõe uma das inovações introduzidas pela Reforma Tributária da EC 132/2023. A medida, consistente na restituição do IBS e da CBS a pessoas físicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda, é regulamentada pela LC 214/2025, que define os beneficiários e os limites de restituição, nos termos do art. 156-A, § 8º, VIII, e 195, § 18 da Constituição da República.

Ao disciplinar o tratamento orçamentário concedido ao instituto, o legislador complementar previu que o *cashback* será deduzido da arrecadação, mediante anulação da respectiva receita (Brasil, 2025). Desse modo, a medida não corresponde a uma política de transferência de renda ou benefício fiscal; “tais ingressos tem seu reconhecimento como receita pública anulado, é dizer, tornado sem efeito, para fins orçamentários” (Rocha; Mello; Sousa, 2026, p. 88). Por isso mesmo, não se admite que a restituição do IBS/CBS ocorra em montante superior ao tributo pago nas operações de consumo, segundo disposto no artigo 120 da LC 214/2025.

Na realidade, trata-se de uma política tributária destinada à justa distribuição do encargo fiscal, eis que o *cashback* é pautado pela compreensão de que “determinados atos ou níveis de consumo não revelam capacidade contributiva” (Rocha; Mello; Sousa, 2026). Como destaca Lopes (2024), o Direito Tributário fornece embasamento dogmático próprio para a restituição de tributos a contribuintes de baixa renda, enquanto decorrência interpretativa da capacidade contributiva.

Para Luís Eduardo Schoueri (2025), a instituição do *cashback* consiste numa reação à inocuidade da diferenciação de alíquotas na atenuação da regressividade fiscal. Assim, o instituto desponta como uma medida para a realização da justiça fiscal, possibilitando a devolução ao contribuinte do tributo recolhido em uma operação de consumo que não designa uma manifestação de riqueza (Rocha; Mello; Sousa, 2026).

Segundo determina a LC 214/2025, o beneficiário da restituição de IVA será o responsável por unidade familiar de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A disposição proporciona ganhos em eficiência, considerando que o CadÚnico é um sistema já consolidado na captação de informações socioeconômicas e na execução de políticas públicas no Brasil, atualmente utilizado no Programa Bolsa Família e na Tarifa Social de Energia Elétrica (Rocha; Mello; Sousa, 2026).

Como exposto, uma das premissas para a concretização da política de restituição de tributos é a possibilidade de identificação das características do contribuinte de fato, a partir da inserção dos seus dados na nota fiscal. Conforme assevera Giovanni Padilha, a partir da Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica (NFC-e), torna-se possível a discriminação subjetiva do adquirente e a quantificação do consumo familiar, viabilizando "a adoção de mecanismos de ajuste na distribuição interpessoal do ônus fiscal (personalização), mesmo em um contexto de homogeneidade impositiva" (Silva, 2018, p. 542).

Nessa perspectiva, as devoluções são calculadas mediante aplicação do percentual legalmente previsto sobre o valor do tributo relativo ao consumo, formalizado por meio da emissão de documentos fiscais, na forma do artigo 117 da LC 214/2025. De acordo com Ricardo Alexandre (2024), a sistemática é um estímulo à formalização do consumo e à cidadania fiscal, inibindo a informalidade, a sonegação e a concorrência desleal.

No *cashback* tributário, assim como em qualquer desoneração fiscal, o alcance subjetivo é um aspecto delicado. Para essa política pública em específico, a abrangência da medida é um ponto crítico para a sua efetividade, porquanto, conforme visto, o Estado brasileiro possui a infeliz particularidade de ser profundamente desigual, de modo que muitos são os contribuintes que devem, ao menos em tese, fazer jus ao benefício.

Nessa toada, segundo prevê o artigo 113 da LC 214/2025, são requisitos para usufruir do *cashback*: possuir renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo nacional; residir em território brasileiro; e possuir inscrição em situação regular no CPF (Brasil, 2025). Analisando o requisito monetário, conforme o salário mínimo vigente,

disposto pelo Decreto n° 12.797/2025, nota-se que somente são elegíveis à restituição do tributo os contribuintes cujos rendimentos não ultrapassem R$ 810,50 por membro da entidade familiar.

Do ponto de vista teórico, dessume-se que o *cashback* tributário – mesmo que não integral – deve ser estendido a todos contribuintes cujos atos de consumo não expressam uma efetiva manifestação de riqueza. Segundo Lopes (2024), a restituição de tributos para pessoas de baixa renda representa uma limitação da atuação do Estado fiscal sobre o patrimônio daqueles que possuem poucos recursos para contribuir com os gastos públicos. Nesse viés, em países marcados por profundas desigualdades sociais, nos quais uma pequena quantidade de indivíduos concentra a maior parte da riqueza da nação, como é o caso do Brasil, a instituição de medidas como o *cashback* exige maior amplitude, sob pena de pouco influírem nas distorções provocadas pela tributação do consumo (Matos, 2025).

A partir da análise de dados da Oxfam Brasil, Matos (2025, p. 8) conclui que somente cerca de 30% da população brasileira é elegível ao *cashback*, "mantendo-se a pressão tributária sobre o consumo das camadas economicamente menos favorecidas já a partir do quarto decil". Do ponto de vista teórico, é evidente que a parcela de contribuintes que deveria ser beneficiada pela medida, a partir do princípio da capacidade contributiva, está muito além da previsão legal. Nesse sentido, uma possível solução para mitigar a delimitação abrupta dessa política pública seria o escalonamento do benefício, atenuando a quebra entre os beneficiários e aqueles que encontram-se em situação socioeconômica similar, mas não se enquadram ao rendimento-teto (CCiF, 2017).

Sob outra perspectiva, também deve-se analisar o potencial impacto dos percentuais aplicáveis às devoluções de IBS/CBS nos orçamentos familiares. Consoante o artigo 118 da LC 214/2025, a restituição tributária observará as seguintes proporções:

> I - 100% (cem por cento) para a CBS e 20% (vinte por cento) para o IBS na aquisição de botijão de até 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo, nas operações de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e nas operações de fornecimento de telecomunicações; e
> II - 20% (vinte por cento) para a CBS e para o IBS, nos demais casos. (Brasil, 2025)

Em que pese a devolução integral do CBS nas operações citadas, incontestavelmente essenciais, há de se questionar se a devolução de 20% do tributo para as demais hipóteses atende ao princípio da justiça fiscal ou se consiste em uma mera decisão política (Becho, 2025). Como esclarecem Rocha, Mello e Sousa (2026), atingir uma matriz

tributária proporcional já é um árduo desafio, e a concretização de tal feito, provavelmente, só poderia ser alcançada a partir de um amplo *cashback* tributário, que abrangesse a totalidade da carga incidente sobre atos de consumo que não revelam capacidade contributiva, destinados apenas à subsistência.

Partindo dessa premissa, a estipulação de uma devolução parcial de tributos levanta dúvidas sobre o potencial progressivo do instituto, indicando a possibilidade de que a nova tributação sobre o consumo tão somente remodele a estrutura do Sistema Tributário Nacional, sem, contudo, solucionar os seus aspectos problemáticos (Leite, 2024).

Conforme previu o legislador complementar, os percentuais de *cashback* não são estanques. Com o objetivo de preservar certo grau de autonomia aos entes federativos, o legislador autorizou a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a fixarem, por meio de lei específica, percentuais de devolução de sua parcela do tributo em patamares superiores aos originalmente estabelecidos, nos termos do § 1º do art. 118 da LC nº 214/2025 (Carneiro; Santin, 2024). Tal previsão assegura, ao menos em tese, a possibilidade de ajuste da proporção de restituição caso os percentuais inicialmente definidos se revelem insuficientes para promover a progressividade no Sistema Tributário Nacional.

Apesar disso, a estrutura do *cashback* não corresponde, necessariamente, à solução ideal para a questão da regressividade, tampouco revela qualquer garantia de efetividade se comparada à seletividade prevista para o ICMS e IPI (Rocha; Mello; Sousa, 2026). O que se observa é que o tímido percentual padrão de devolução do IBS revela um risco significativo de que a medida seja insuficiente para mitigar o efeito regressivo do IVA, incumbindo aos entes federados instituírem devoluções mais elevadas, para assegurar o efeito almejado pelo instituto. Em síntese, ao fim e ao cabo, tanto a seletividade quanto o *cashback* compartilham a mesma característica problemática de dependerem dos entes federados para a intensidade e consistência na sua implementação (Rocha; Mello; Sousa, 2026).

Há, ainda, outros aspectos que colocam em xeque a potencial efetividade da devolução personalizada de tributos, tais como possíveis gargalos operacionais, as barreiras relativas à inclusão digital para usufruto do benefício e a prática dos atos de consumo no mercado informal, que podem afetar o desempenho progressivo da medida (Del Fiorentino, 2025). Esses aspectos atraem questionamentos sobre a contraposição das limitações administrativas e as necessidades dos beneficiários (Rocha; Mello; Sousa, 2026), e devem ser cuidadosamente analisados para a boa execução da medida.

Contudo, sob o prisma da regressividade fiscal, depreende-se que o aspecto especialmente problemático da Reforma Tributária é a postergação da reanálise das bases de incidência da tributação no Brasil. Conforme destacam Gobetti, Orair e Monteiro (2023, p. 1) "a introdução do novo modelo de tributação de bens e serviços está concebida para ter impactos neutros não somente sobre o total da carga tributária como também sobre as respectivas fatias da União, dos estados e dos municípios".

Ocorre que, como exposto nos pontos 3.3 e 4.1 deste estudo, o fundamento determinante da regressividade da matriz tributária brasileira é a prevalência do consumo enquanto base econômica de incidência, que ocasiona a oneração excessiva de contribuintes com reduzido poder aquisitivo, em afronta ao princípio da capacidade contributiva.

Na realidade, a composição das bases de arrecadação tributária não foi objeto de reforma pela EC 132/2023, inexistindo compromisso político-institucional concreto destinado a mitigar a dependência arrecadatória dos tributos incidentes sobre o consumo no Brasil. Segundo Buzatto e Cavalcante (2022), o que se identificava nas justificativas das propostas de reforma era a ausência de elementos concretos ou análises amplas, cuidadosas e fundamentadas, com avaliações e projeções de resultados práticos. Essa falta de aporte teórico prévio se reflete na forma em que a questão da regressividade foi tratada, pois o seu principal mecanismo de combate carece de robustez, e sua verdadeira causa não foi tratada.

Conforme previsto na justificativa da PEC 45/2019, em termos operacionais, o IVA foi idealizado para que suas alíquotas de referência – a serem calculadas pelo Tribunal de Contas da União – sejam suficientes para repor a perda de receita com o PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS (Brasil, 2019).

Ricardo Alexandre (2024) destaca que a alíquota de referência é um mecanismo destinado à manutenção da estabilidade da carga tributária durante o período de transição da reforma. Nesse sentido, a medida possui o propósito de orientar os entes federados a conservar os níveis de tributação, de modo que as alíquotas de referência correspondam a valores "neutros", sem aumentar ou reduzir a carga tributária atual. Isso porque a neutralidade da carga tributária do novo sistema em face do vigente é um compromisso constitucional, que foi imprescindível para que a nova tributação sobre o consumo fosse aprovada (Bomfim, 2025).

Ademais, conforme o posicionamento institucional do Ministério da Fazenda, a expectativa é de que haja a manutenção da carga tributária total sobre o consumo, conforme

pronunciamentos da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (Brasil, 2023b) e da Assessoria de Comunicação do Ministério da Fazenda (2023).

Isto posto, nota-se que a adoção de medidas efetivamente destinadas a assegurar mais justiça na distribuição do encargo fiscal foram reservadas para o futuro, seja pela fixação de patamares de devolução mais elevados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja pela redução das alíquotas do IVA dual. Em síntese, observa-se que a nova tributação sobre o consumo introduzida pela Reforma Tributária não promoveu avanços no esperado redimensionamento redistributivo do percentual da carga fiscal em relação às bases econômicas de incidência (Matos, 2025).

Em que pese as expectativas de uma tributação sobre o consumo promissora, melhor alinhada às práticas internacionais e de estrutura mais simples, há de se questionar em que medida os princípios da justiça fiscal e da atenuação dos efeitos regressivos serão efetivamente cumpridos. Nesta senda, a calibragem das alíquotas do IBS e da CBS, bem como os percentuais de devolução do tributo despontam como aspectos fundamentais, cujos contornos já estão praticamente definidos, e indicam que a regressividade tende a permanecer como uma questão ainda não solucionada no ordenamento tributário brasileiro.

Por todo o exposto, a afirmação de que a nova tributação sobre o consumo introduzida com a EC 132/2023 será positiva em termos redistributivos parece, no mínimo, incerta. Nesse sentido, não se pode olvidar que o sistema impositivo parte de um sistema econômico social concreto, de modo que qualquer teoria de justiça tributária deve considerar a totalidade do sistema social, sob pena de recair em uma abstração metafísica, como destaca José Afonso da Silva (2005).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se do reconhecimento de que o Estado Democrático de Direito está pautado não somente no império da lei, mas também na superação das desigualdades e na promoção de justiça social, a busca pela igualdade na seara tributária revela-se como um importante meio para que o sistema impositivo esteja efetivamente alinhado com o fundamentos, objetivos e princípios sobre os quais a República Federativa do Brasil é fundada.

Nessa toada, a priori, demonstrou-se que o princípio da capacidade contributiva é um critério essencial para a concretização da igualdade na sua acepção material, servindo como diretriz constitucional não apenas aos impostos, mas também às demais espécies tributárias, observadas as particularidades de cada qual. Assim, a capacidade contributiva assegura que a norma impositiva proporcionará a oneração de cada sujeito a partir das suas possibilidades de contribuir com os gastos públicos, pautando-se no fundamento da solidariedade para tanto. Dessa forma, a observância desse princípio está diretamente relacionada com a quantificação do gravame fiscal, que pode ser analisada sob uma perspectiva individual ou sistêmica.

A partir da análise do texto constitucional, observou-se que a progressividade é expressamente tratada enquanto técnica para fixação de alíquotas, aplicada aos impostos incidentes sobre a renda e a propriedade, considerados diretos. Contudo, numa acepção sistêmica da progressividade, essa pode ser compreendida como a elevação da carga tributária de modo mais que proporcional ao incremento da riqueza de cada contribuinte, assegurando-se que a arrecadação de receitas tributárias promova efeitos redistributivos e desconcentradores de renda, modelo de tributação alinhado aos ditames da Constituição de 1988.

Em sentido diametralmente oposto, um sistema é considerado regressivo quando produz o agravamento da condição socioeconômica dos hipossuficientes, a partir do aumento da carga tributária conforme o decréscimo do poder aquisitivo do contribuinte. Esse fenômeno está ordinariamente associado aos tributos indiretos incidentes sobre o consumo, pois nas operações com mercadorias e serviços, embora o encargo fiscal seja juridicamente atribuído ao produtor, comerciante ou industrial, ele pode ser embutido no preço e repassado ao consumidor, na posição de contribuinte de fato.

Considerando que as famílias que acumulam menores rendimentos destinam grande parte – senão a integralidade – dos seus recursos na aquisição de bens de consumo,

nota-se que há uma oneração, pela via oblíqua, aos contribuintes de baixo poder aquisitivo nessas operações. Paralelamente, famílias mais abastadas destinam apenas uma parcela dos seus ganhos na aquisição de produtos e serviços, visto que há recursos suficientes para destinação à poupança ou investimentos, que não serão atingidos pelo ônus fiscal indireto.

Neste estudo, buscou-se analisar a iniquidade na tributação indireta sobre o consumo e os fundamentos da regressividade na matriz tributária brasileira, isto é, os aspectos do sistema impositivo que perpetuam uma tributação proporcionalmente mais severa para os estratos economicamente desfavorecidos. A partir dessa análise, buscou-se examinar a nova tributação sobre o consumo introduzida com a Emenda Constitucional 132/2023, a Reforma Tributária, e seus pontos críticos quanto à distribuição da carga tributária.

Sob essa premissa, observou-se que a opção legislativa de segregar a tributação sobre o consumo entre os entes políticos ocasionou o acúmulo do ônus fiscal sobre diferentes etapas do ciclo produtivo, culminando numa oneração excessiva do contribuinte de fato e no desconhecimento da carga tributária incidente sobre tais operações.

Ademais, esse fracionamento de uma mesma base econômica gerou perdas em eficiência fiscalizatória e maiores custos para a Administração Tributária, além de promover elevada litigiosidade em virtude da bitributação, cobrança indevida e elevada complexidade, com o consequente aumento nos custos de conformidade. Ainda, concluiu-se que a vigente aplicação do princípio da não cumulatividade também é um aspecto crítico para a justa distribuição da carga tributária na matriz tributária brasileira, pois ocasiona uma oneração excessiva no setor produtivo, que, por sua vez, é refletida nos preços pagos pelo contribuinte.

Em continuidade, constatou-se a ineficácia da seletividade conforme a essencialidade do produto ou serviço para a mitigação da regressividade dos tributos incidentes sobre o consumo, ante as inconsistências no critério para a diferenciação de alíquotas do ICMS, que subverteram o conceito de essencialidade com o intuito de suprir as necessidades arrecadatórias dos entes subnacionais.

Ainda sob o enfoque dos fundamentos da regressividade brasileira, destacou-se a composição das bases de incidência como a principal causa para a injusta distribuição do ônus fiscal. Nessa senda, observou-se a prevalência dos tributos incidentes sobre o consumo na arrecadação de receitas tributárias, diferentemente da tendência observada nos demais países da OCDE, que tributam precipuamente a renda e o patrimônio. Essa opção político-legislativa, como exposto, ocasionou uma dependência arrecadatória das exações caracterizadas por não admitirem a identificação da capacidade contributiva do efetivo

pagador do tributo – o contribuinte de fato – que suporta esse ônus, muitas vezes, desconhecendo-o.

Com o propósito de verificar essas conclusões teóricas em dados concretos, analisou-se os estudos empíricos acerca do tema. Assim, restou demonstrado que eventuais discordâncias acerca da configuração regressiva da matriz tributária brasileira estão pautadas, sobretudo, em orientações metodológicas que tendem a atenuar a realidade da distribuição da carga tributária no Brasil. Com efeito, a partir da análise do ônus fiscal direto e indireto, evidenciou-se que o efeito concentrador das exações indiretas prevalece sobre o efeito redistributivo do sistema, de modo que famílias mais pobres destinam uma parcela maior dos seus rendimentos para o pagamento de tributos.

Ciente dessa realidade, o constituinte reformador introduziu, paralelamente à simplificação do Sistema Tributário Nacional, novas medidas para a atenuação da regressividade. Nesse sentido, foi designada a política pública de restituição de tributos, denominada *cashback* tributário. A medida destaca-se sobre a seletividade por permitir a focalização dos beneficiários, podendo atingir somente aqueles que não possuem efetiva capacidade de contribuir, promovendo ganhos em eficiência arrecadatória e no estímulo à progressividade. Entretanto, a Lei Complementar n° 214/2025 previu uma devolução de tributos apenas parcial, além de ser, aparentemente, limitada, ante a profunda desigualdade social do Brasil.

É notório que os efeitos da política de *cashback* são, ainda, desconhecidos. Todavia, não se pode desconsiderar que as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional n° 132/2023 não promoveram a necessária reanálise da composição das bases de incidência da tributação. Como exposto, essa distribuição assimétrica do ônus fiscal corresponde à principal causa da regressividade no Brasil, de modo que não há indicativos concretos de que a Reforma Tributária sobre o consumo produzirá efeitos significativos quanto à redistribuição da carga tributária brasileira.

Com efeito, concluiu-se que a questão da equidade na tributação foi novamente adiada para um momento futuro, seja pela eventual reforma da tributação sobre a renda ou patrimônio, seja pela reanálise das alíquotas do IBS e da CBS ou do próprio percentual de devolução do *cashback*.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. **Reforma Tributária - EC 132/2023 e LC 214/2025 - A Nova Tributação do Consumo no Brasil** - 2ª edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário** – 18ª edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ALMAS, Paula Elizabeth de Souza. **A regressividade na tributação sobre o consumo e o papel do cashback na efetivação da capacidade contributiva**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 166, 2025. Disponível em: https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/925. Acesso em: 7 mar. 2026.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro** - 26ª Edição 2025. 26. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.111. ISBN 9788553625635. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625635/. Acesso em: 25 jan. 2026.

ANDRADE, José Maria Arruda de e D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A regressividade da matriz tributária brasileira: o que é e por que estudá-la nos dias de hoje? O ensino jurídico no bicentenário da independência**. Tradução . Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. . Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/d708e204d4c9_livro-ensino-juridico-no-bicentenario-maria-paula-dallari-bucci-e-rodrigo-pagani-orgs-2022-1.pdf. Acesso em: 03 dez. 2025.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. **A reforma tributária necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira**. Eduardo Fagnani (org.). Brasília: ANFIP: FENAFISCO, São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A_reforma_tributaria_necessaria.pdf. Acesso em 19 fev. 2026.

APPY, Bernard. **Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado**. Interesse Nacional, v. 8, n. 31, p. 65-81, 2015. Versão revisada (e atualizada para 2016). Disponível em: Acesso em: 8 mar. 2026.

ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Reforma Tributária: perguntas e respostas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Tributação indireta: remodelagem do impacto fiscal e desoneração da hipossuficiência**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 147, p.

265-286, 2021. Disponível em:
https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/398.Acesso em: 10 fev. 2026.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. 6. ed., rev., atual. e ampl. Editora JusPodivm: São Paulo, 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro - CTN Comentado** - 14ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. p.262. ISBN 9788530980726. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530980726/. Acesso em: 5 jan. 2026.

BARRETO, Aline Fleury. **O princípio da seletividade como contramedida ao poder de tributar: breves estudos comparados**. Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, v. 32, n. 2, p. 66-77, 2020. Disponível em: https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/207/139. Acesso em 18 fev. 2026.

BECHO, Renato Lopes. **Reflexões sobre os princípios incluídos na reforma tributária (EC n. 132/2023 e LC n. 214/2025)** in: SILVA, Martins, Ives Gandra da; DANIEL, Moreti,; PIMENTA, Felix, T. Reforma tributária: perspectivas e impactos jurídicos. Barueri: Manole, 2025. E-book. p.38. ISBN 9788520469835. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520469835/. Acesso em: 11 mar. 2026.

BENZARTI, Youssef; CARLONI, Dorian; HARJU, Jarkko; KOSONEN, Tuomas. **What goes up may not come down: asymmetric incidence of value-added taxes**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2017. (NBER Working Paper, n. 23849). Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23849/w23849.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

BOMFIM, Diego. **Espécies de alíquotas: há teto constitucional implícito ao IBS/CBS até 2033?** Consultor Jurídico, 16 abr. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-abr-16/especies-de-aliquotas-ha-teto-constitucional-implicito-ao-ibs-cbs-ate-2033/. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional n. 45/2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 dez. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária. **Relatório Executivo da Reforma Tributária**. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/3023-10-31_reforma-tributaria_pos-relatorio-ccj.pdf. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Carga tributária no Brasil 2014: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2014-1. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Carga tributária no Brasil 2024: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2025. Disponível em: Carga Tributária no Brasil 2024. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 562.045/RS**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 06 fev. 2013. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2013. Acesso em: 10 fev. 2026. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur249896/false.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 714.139/SC (Santa Catarina)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Dias Toffoli. Recorrente: Lojas Americanas S.A. Recorrido: Estado de Santa Catarina. Brasília, 15 de março de 2022 (publicação do acórdão). Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe. asp?incidente=4307031. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. **Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI)**. Aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022; atualizações diversas. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

BULOS, Uadi L. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.434. ISBN 9786553624818. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624818/. Acesso em: 25 jan. 2026.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. **Reforma tributária e regressividade: A tributação sobre o consumo e a busca por justiça fiscal**. Revista Direito Tributário Atual, n. 52, p. 162-188, 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2136. Acesso em: 19 fev. 2026.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo; SANTIN, Lina. **Devolução personalizada e autonomia dos entes federados: cashback estadual e municipal para além das hipóteses previstas na EC 132/23**. JOTA — Opinião & Análise, 13 maio 2024. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/devolucao-personalizada-e-autonomia-dos-entes-federados. Acesso em: 3 mar. 2026.

CARVALHO, Osvaldo Santos de. ICMS - **Imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/278/edicao-1/icms---imposto-estadual-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCiF). **Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS**. 2017, p. 12 e s. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2021/05/NT-IBS-P_pof_2017_para_publicacao.pdf. Acesso em: 7 mar. 2026.

COÊLHO, Sacha Calmon N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro** - 18ª Edição 2022. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. p.334. ISBN 9788530993900. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530993900/. Acesso em: 07 mar. 2026.

COLARES, Laís Gramacho. **O princípio geral da progressividade no sistema tributário nacional**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 6, n. 7, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfptd/article/view/36117. Acesso em: 25 jan. 2026.

COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário** - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788553626502. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626502/. Acesso em: 07 mar. 2026.

DE GODOI, Marciano Seabra. **Comentários sobre a Norma da Emenda Constitucional 132/2023 Segundo a qual o Sistema Tributário Nacional deve Observar o Princípio da Justiça Tributária** in: A Dignidade da Pessoa e o Direito Fiscal, p. 59, 2025.

DE GODOI, Marciano Seabra. **Tributação do Consumo e Efeitos Redistributivos: Alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (refundable tax credits) para famílias de baixa renda**. Cadernos de Finanças Públicas, n. 16, 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3818/1/Cadernos%20de%20Finan%C3%A7as%20P%C3%BAblicas%20n.%2016%20Dez%202016.pdf#page=313. Acesso em: 2 fev. 2026.

DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes. **Cashback na reforma tributária: desafios no combate à regressividade**. Consultor Jurídico (ConJur), 30 mai. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-mai-30/cashback-na-reforma-tributaria-desafios-no-combate-a-regressividade/. Acesso em: 2 mar. 2026.

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; PAULA JUNIOR, Aldo de; SANTIN, Lina; CYPRIANO, Gabriel. **PEC 45, IBS e mitos sobre a ofensa ao Pacto Federativo: desconstruindo críticas à PEC da reforma tributária brasileira**. JOTA – Opinião & Análise, 20 maio 2019. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-45-ibs-mitos-pacto-federativo. Acesso em: 2 mar. 2026.

FERIA, Rita de la; WALPOLE, Michael. **The impact of public perceptions on general consumption taxes**. British Tax Review, n. 5, Thomson Reuters and Contributors, 2020, p. 646. Disponível em: https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/167225/. Acesso em: 28 fev. 2026.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. **Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos**. Sequência n. 66. Florianópolis, jul. 2013, p. 227. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/GDHzYgw9JCNWF4LWkF6wbsn/?format=p-df&lang=pt. Acesso em: 20 fev. 2026.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária**. Carta de Conjuntura, Rio de Janeiro, n. 59, nota de conjuntura 17, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/05/impactos-redistributivos-na-federacao-da-reforma-tributaria/. Acesso em: 7 mar. 2026.

LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. **A tributação indireta e o mito da alíquota única**. Revista Direito Tributário Atual v. 48. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT), 2021. Disponível em: https://ibdt.org.br/RDTA/a tributacao-indireta-e-o-mito-da-aliquota-unica/. Acesso em: 5 fev. 2026.

LEITE, Luiza Caldeira Silva. **Cashback parcial e isenção: contradição na busca por simplificação e menos regressividade**. JOTA – Regulação e Novas Tecnologias, 26 out. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/cashback-parcial-e-isencao-contradicao-na-busca-por-simplificacao-e-menos-regressividade. Acesso em: 2 mar. 2026.

LOPES, Murilo Jakuk Ferreira Lopes. **A Existência de Embasamento Dogmático Próprio do Direito Tributário para a Hipótese de Restituição de um Tributo sobre Consumo para Pessoas de Baixa Renda** in: NETO, Luís Flávio; DE ANDRADE, Leonardo Aguirra; JUNIOR, Salvador Cândido Brandão. Tributação do Consumo – IBDT / NUPEM. São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Tributacao-do-consumo_IBDT.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

MACHADO, Hugo de Brito; MELO, Álisson José Maia. **Tributação indireta no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MATOS, Thiago Oliveira de. **Devolução personalizada do IBS e da CBS (cashback): redistributividade limitada e regressividade tributária em uma sociedade profundamente desigual**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v. 102, p. 313-323, 2025. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/1691. Acesso em: 7 fev. 2026.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9786559777143. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/. Acesso em: 13 mar. 2026.

OECD. **Consumption taxes: Countries with VAT 1960–2022**. In: Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1787/add81fe2-en. Disponível em: https://www.oecd.org/en/topics/consumption-taxes.html. Acesso em: 24 fev. 2026.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2014), **The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries**, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en. Acesso em: 7 mar. 2026.

OXFAM INTERNATIONAL. **Brazil: extreme inequality in numbers**. Disponível em: https://www.oxfam.org/en/brazil-extreme-inequality-numbers. Acesso em: 6 mar. 2026.

PARAÍBA. **Lei nº 12.788, de 28 de setembro de 2023**. Altera as Leis nº 6.379, de 2 de dezembro de 1996, nº 10.094, de 27 de setembro de 2013, e nº 12.512, de 28 de dezembro de 2022, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa, 29 set. 2023.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo** - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.71. ISBN 9788553625901. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625901/. Acesso em: 20 jan. 2026.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais E Municipais** - 13ª Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.101. ISBN 9788553625567. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625567/. Acesso em: 12 mar. 2026.

ROCHA, Paulo Victor Vieira da; MELLO, Helio; SOUSA, Rafael Barbosa de. Capítulo 8. Devolução personalizada (cashback) in: RIBEIRO, Brazuna, José L. **Comentários à Lei Complementar n.214/2025: IBS, CBS E IMPOSTO SELETIVO**. São Paulo: Almedina Brasil, 2026. E-book. p.1. ISBN 9788584938483. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584938483/. Acesso em: 07 mar. 2026.

SABBAG, Eduardo. **Manual De Direito Tributário** - 17ª Edição 2025. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.134. ISBN 9788553627769. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627769/. Acesso em: 07 mar. 2026.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788553626885. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/. Acesso em: 07 mar. 2026.

SCHOUERI, Luis E. **Direito Tributário** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.289. ISBN 9788553625666. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625666/. Acesso em: 07 mar. 2026.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Manual de Direito Tributário** - 16ª Edição 2026. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. E-book. p.80. ISBN 9786559778515. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559778515/. Acesso em: 07 mar. 2026.

SILVA, Eric Castro e; VASCONCELOS, Diljesse de Moura. **Tributação do Consumo: as Origens, a Experiência Brasileira, seu Colapso e as Razões que levaram à EC n. 132/2023**. Revista Direito Tributário Atual, [S. l.], n. 59, p. 155–182, 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.59.7.2025.2682. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2682. Acesso em: 22 fev. 2026.

SILVA, José Padilha da. **Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade**. In: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. A reforma tributária necessária. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira. Eduardo Fagnani (org.). Brasília: ANFIP: FENAFISCO, São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A_reforma_tributaria_necessaria.pdf. Acesso em 19 fev. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **O estado democrático de direito**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 30, dez. 1988.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; Palomo, Theo Ribas; Cornelio, Felipe Moraes; Tonon, Marcelo Resende (2022) : **Tributação indireta: Alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias, Texto para Discussão, No. 2823**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td2823

SIQUEIRA, Rozane Bezerra *et al*. **O sistema tributário brasileiro é regressivo?** In: AFONSO, José Roberto de et al. (Org.). Tributação e Desigualdade. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338354954_O_Sistema_Tributario_e_Regressivo

VARSANO, Ricardo; PESSOA, Elisa de Paula; SILVA, Napoleão Luiz Costa da; AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Julio Cesar Maciel. **Uma análise da carga tributária do Brasil. Texto para Discussão nº 583**. Rio de Janeiro:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea / Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES, ago. 1998. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0583.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

VERNDL, Natalie; SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Custo de conformidade da arrecadação tributária no Brasil**. Consultor Jurídico (ConJur), 27 dez. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-dez-27/custo-de-conformidade-da-arrecadacao-tributaria-no-brasil/. Acesso em: 24 fev. 2026.

ZOCKUN, Maria Helena. **Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil**. Informações Fipe n. 297, 2005. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/2005/6_bif297.pdf. Acesso em: 4 mar. 2026.

ZOCKUN, Maria Helena. **Equidade na tributação**. In: AFONSO, J. R. et al.(orgs). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 24.