

A REGRESSIVIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E AS PERSPECTIVAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023 NO INTERIOR DO AMAZONAS

Julia Tereza Natividade Lira Lisboa¹
Ananias Ribeiro de Oliveira Junior²

RESUMO: O presente artigo analisa a crônica regressividade do sistema tributário brasileiro, historicamente ancorado na pesada tributação indireta sobre o consumo, sob a ótica das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023. O objetivo central é investigar se a transição para o Imposto sobre o Valor Agregado e a introdução do mecanismo de *cashback* são capazes de efetivar o princípio da capacidade contributiva, especialmente diante das assimetrias logísticas e de conectividade da Região Norte. A metodologia adota o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e análise do novo arcabouço normativo. O estudo investiga a hipótese de que a técnica de desoneração pela essencialidade apresentou falhas e que a nova regulamentação do *cashback* tende a assumir caráter restritivo, agravado pela exclusão dos produtos sujeitos ao Imposto Seletivo da base de restituição. Conclui-se pela existência de um paradoxo amazônico: enquanto a competitividade da Zona Franca foi resguardada, as barreiras de exclusão digital e a alta informalidade impedem o acesso da população local vulnerável ao *cashback*. Diante desse cenário, a devolução personalizada atua apenas como paliativo, tornando inadiável o avanço para uma reforma estrutural baseada na tributação progressiva da renda e do patrimônio.

Palavras chave: Regressividade. Reforma tributária. Capacidade contributiva. *Cashback*. Justiça fiscal.

¹ Graduanda em Direito - Universidade Federal do Amazonas.

² Doutor em Direito Constitucional / Professor de Direito Tributário / Orientador - Universidade Federal do Amazonas.

ABSTRACT: This article analyzes the chronic regressivity of the Brazilian tax system, historically anchored in heavy indirect taxation on consumption, from the perspective of the changes introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023. The main objective is to investigate whether the transition to a Value-Added Tax and the introduction of the *cashback* mechanism are capable of effectuating the principle of contributory capacity, especially considering the logistical and connectivity asymmetries of the North Region. The methodology adopts the deductive method, involving bibliographical research and analysis of the new regulatory framework. The study investigates the hypothesis that the tax relief technique based on essentiality has shown flaws and that the new *cashback* regulation tends to assume a restrictive character, aggravated by the exclusion of products subject to the Selective Tax from the restitution base. It concludes that there is an Amazonian paradox: while the competitiveness of the Free Trade Zone was safeguarded, barriers of digital exclusion and high informality prevent the vulnerable local population from accessing the *cashback*. Given this scenario, the personalized refund acts merely as a palliative measure, making the advance toward a structural reform based on the progressive taxation of income and wealth unavoidable.

Keywords: Regressivity. Tax reform. Contributory capacity. *Cashback*. Tax justice.

2

INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é historicamente caracterizado por uma profunda regressividade, consolidada pela forte concentração da arrecadação na tributação indireta sobre o consumo, o que onera desproporcionalmente as parcelas mais vulneráveis da população e desafia o princípio constitucional da capacidade contributiva. Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu a alteração mais significativa no Sistema Tributário Nacional das últimas décadas: o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA Dual), consubstanciado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Contudo, como o objetivo primário dessa reforma foi a simplificação e a eficiência arrecadatória, a mitigação da regressividade foi delegada a concessões secundárias, como a desoneração da cesta básica e a inovadora devolução personalizada do imposto (*cashback*), cuja efetividade real demanda rigorosa análise.

A exequibilidade dessas medidas redistributivas ganha contornos críticos e desafiadores quando territorializada na Região Norte. Observa-se um grave descompasso entre a proteção econômica e a inclusão social: enquanto a competitividade do Polo Industrial da Zona Franca de Manaus foi resguardada pelo legislador constituinte derivado, o mecanismo de *cashback* foi regulamentado sob uma lógica estritamente tecnológica e urbana. A exigência de emissão de cupons fiscais eletrônicos e a vinculação a cadastros governamentais atualizados esbarram nas profundas assimetrias logísticas, na elevada informalidade e na exclusão digital da Amazônia, ameaçando converter a principal promessa de justiça fiscal em uma barreira intransponível para as populações do interior.

Diante desse cenário, o presente artigo orienta-se pelo seguinte problema de pesquisa: a implementação do IVA Dual e do *cashback* é capaz de mitigar efetivamente a regressividade tributária diante das assimetrias logísticas da Região Norte, ou a efetivação da justiça fiscal exige uma reforma sistêmica sobre a renda e o patrimônio? Para responder a essa indagação, o objetivo geral deste estudo é analisar os impactos estruturais da reforma sobre a regressividade do sistema. Como objetivos específicos, propõe-se: conceituar a violação da capacidade contributiva no modelo tradicional; demonstrar as limitações econômicas do princípio da essencialidade; analisar criticamente o novo arranjo normativo do *cashback*; e problematizar a eficácia dessas medidas sob a ótica da exclusão tecnológica na Região Norte em face da proteção industrial da Zona Franca de Manaus.

3

Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se no método dedutivo, com abordagem qualitativa. O procedimento técnico adotado consiste na pesquisa bibliográfica e documental, pautada na revisão da doutrina tributária contemporânea e na análise do arcabouço legislativo inaugurado pela EC nº 132/2023 e suas normativas regulamentadoras. O trabalho está estruturado em quatro seções de desenvolvimento: a primeira aborda a base teórica da regressividade; a segunda analisa as falhas do modelo anterior baseado na essencialidade; a terceira dedica-se à investigação do *cashback* e às contradições do Imposto Seletivo; e a quarta debruça-se sobre os impeditivos práticos na realidade amazônica. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados, apontando para a inadiável necessidade de uma reforma voltada à tributação direta.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A Regressividade e a violação da capacidade contributiva

O Sistema Tributário Nacional, delineado a partir da Constituição Federal de 1988, carrega em sua base estrutural uma disfunção crônica que compromete a realização da justiça fiscal: a extrema regressividade. Para compreender esse fenômeno, faz-se necessário, primeiramente, revisitar a clássica divisão doutrinária entre tributos diretos e indiretos, que dita a dinâmica da arrecadação no Brasil.

De acordo com a doutrina tributária, os tributos diretos possuem caráter eminentemente pessoal e atingem de forma imediata a riqueza do indivíduo. Nessa linha, SABBAG (2025, p. 370) leciona que o imposto direto é aquele em que o ônus financeiro é suportado pelo próprio contribuinte que pratica o fato gerador, sem possibilidade de transferência a terceiros. Consequentemente, a pessoa definida em lei assume, simultaneamente, as posições de contribuinte de direito e de fato, arcando integralmente com o impacto econômico da exação.

Por incidir diretamente sobre essa manifestação de riqueza, tal modelo permite que a cobrança seja ajustada às características e às circunstâncias individuais de cada cidadão, a exemplo de seu nível de renda ou de sua composição familiar. O exemplo paradigmático que materializa essa dinâmica é o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, que possui como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda, ou seja, o efetivo acréscimo patrimonial, nos ditames do art. 43 do Código Tributário Nacional. É justamente por incidir sobre essa nova riqueza que a Carta Magna, em seu artigo 153, parágrafo 2º, inciso I, determina que o imposto "será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade". Tal diretriz normativa consagra o princípio da capacidade contributiva, estabelecido também no artigo 145, parágrafo 1º, o que viabiliza, na prática, a adoção de alíquotas escalonadas para graduar a exação de forma estritamente proporcional à realidade financeira do contribuinte.

Em contrapartida, a tributação indireta opera sob uma lógica fundamentalmente distinta. Conforme leciona SCHOUERI (2019, p. 130), essa modalidade caracteriza-se pelo fato de que, por força de sua própria natureza jurídica, o encargo financeiro é repassado a outrem, de maneira que o contribuinte de fato e o de direito não figuram como a mesma pessoa na relação jurídico-tributária. Esse fenômeno materializa-se nos tributos que incidem sobre a cadeia de

produção e de consumo, a exemplo do IPI, do ICMS e das contribuições PIS/COFINS. Na mecânica operacional dessas exações, a empresa atua apenas como a responsável legal pelo recolhimento do tributo aos cofres públicos, embutindo no preço final das mercadorias e dos serviços, fazendo com que o verdadeiro ônus econômico seja suportado exclusivamente pelo consumidor.

Nessa mecânica de repasse, a tributação indireta mostra-se indiferente à capacidade econômica de quem adquire o produto, o que gera injustiça fiscal. O impacto prático dessa estrutura é demonstrado empiricamente pelo estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), que aponta que a anomalia do sistema brasileiro reside no peso desproporcional dessa modalidade na matriz arrecadatória: enquanto nos países da OCDE os tributos sobre produção e consumo respondem por 32% da carga total, no Brasil esse índice atinge expressivos 45%. Ao analisar a incidência tributária global (direta e indireta) sobre as famílias, o levantamento revela que os 10% mais pobres da população comprometem 26,4% de sua renda com tributos, ao passo que os 10% mais ricos destinam apenas 19,2%. Esses dados evidenciam que os instrumentos de progressividade aplicados na tributação direta são matematicamente insuficientes para mitigar a regressividade imposta pela tributação sobre o consumo, consolidando a injustiça do sistema.

Essa concentração na tributação indireta reflete a preferência histórica do Estado por fontes de arrecadação abundantes e de fácil fiscalização. Ao embutir a exação no preço das mercadorias, o sistema vale-se da chamada "ilusão fiscal" e de seu consequente "efeito anestesiante". Na prática, isso significa que o ônus financeiro se confunde com o valor do próprio produto, fazendo com que o contribuinte suporte a carga tributária sem sentir a dor da privação patrimonial no momento da compra. É por essa razão que, conforme expõe GASSEN (2012, p. 104), a tributação indireta possui a capacidade de mascarar o seu real volume, ocultando o peso do imposto e enfraquecendo a cidadania tributária. Afinal, sem ter consciência da exata quantia que destina aos cofres públicos, o cidadão perde o estímulo para exigir do Estado a devida contrapartida em serviços.

Para garantir a eficácia dessa camuflagem, o ordenamento jurídico utiliza mecanismos matemáticos que dificultam ainda mais a percepção do ônus, com destaque para o "cálculo por dentro". Trata-se de uma sistemática de incidência, positivada no art. 13, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 87/1996 e amplamente aplicada ao ICMS, na qual o valor do próprio imposto

integra a sua base de cálculo. Esse fenômeno, embora declarado constitucional no Tema 214 do STF, materializa e aprofunda a assimetria de informações pois, como adverte D'ARAÚJO (2012, p. 245), a metodologia oculta a alíquota real do imposto, que sempre supera a nominal, prejudicando a transparência do verdadeiro peso do tributo. Assim, o Estado maximiza sua arrecadação sob uma falsa aparência de modicidade, perpetuando o ciclo de regressividade e opacidade.

Cabe ressaltar que o impacto regressivo da tributação indireta é ainda mais grave na Região Norte devido ao "Custo Amazônia", cujos severos gargalos logísticos justificam a criação de regimes excepcionais de desenvolvimento, como a Zona Franca de Manaus. Ao investigar a realidade socioeconômica da região, estudos acadêmicos conceituam o termo como o acréscimo financeiro imposto às atividades locais em decorrência das históricas “dificuldades de deslocamento, comunicação e logística” (ALVES, 2021, p. 35). Contudo, embora esse modelo seja indispensável para a indústria, ele não blindava totalmente o consumidor final, uma vez que o frete encarece o preço dos produtos no varejo e infla a base de cálculo dos impostos indiretos. Dessa forma, na prática, o consumidor nortista é punido duplamente, pois paga mais caro em razão do isolamento logístico e, conseqüentemente, recolhe mais tributos.

Assim, ao invés de atuar como vetor de redistribuição de riquezas, o modelo tributário brasileiro consolidou-se como um agente de manutenção e ampliação das desigualdades socioeconômicas

6

2.2. A essencialidade como tentativa de justiça fiscal: limites e contradições

Ciente das severas distorções geradas pela predominância da tributação indireta, o constituinte originário de 1988 não se manteve inerte. Na tentativa de instituir mecanismos internos de calibração que pudessem atenuar a regressividade, a Constituição Federal previu o Princípio da Seletividade em função da essencialidade do bem ou serviço, segundo o qual quanto mais essencial for o produto para a sobrevivência e a dignidade humana, menor deve ser a sua carga tributária, ao passo que, quanto mais supérfluo, maior será a alíquota aplicável.

No arcabouço constitucional anterior à Reforma Tributária, essa técnica extrafiscal foi desenhada de duas formas distintas, sendo prevista como um mandamento de observância obrigatória para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme o artigo 153, § 3º, inciso I, da CF/88, e como uma diretriz facultativa para o Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Serviços (ICMS), nos termos do artigo 155, § 2º, inciso III, da CF/88. Embora a literalidade normativa sugira uma faculdade para o ICMS, BALEEIRO (2005, p. 436) assinala que uma interpretação sistemática com os princípios da igualdade e da capacidade contributiva confere a esse mandamento um caráter de imperatividade material:

O art. 155, § 2º, III, em sua literalidade, parece estabelecer a seletividade no Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e serviços como uma faculdade, diferentemente da imperatividade, do mesmo princípio, em relação ao imposto sobre produtos industrializados (art. 153, § 3º, I).

Entretanto, uma interpretação sistemática da Constituição Federal, que consagra o princípio da igualdade e da capacidade contributiva, evidencia que o verbo 'poderá', utilizado na redação do art. 150, § 2º, III, como sói acontecer com muitas expressões legislativas, tem conotação de dever, ou de imperatividade.

Na prática, contudo, a aplicação da seletividade enfrentou graves distorções. Historicamente, na ânsia por comodidade arrecadatória, os entes estaduais criaram o fenômeno da "seletividade invertida", por meio do qual subvertiam a Constituição e aplicavam as maiores alíquotas possíveis justamente sobre serviços vitais, como energia elétrica e telecomunicações, cujo consumo a população não tem como evitar. Essa postura arbitrária é denunciada por MACHADO (2013, p. 385), ao afirmar que os Estados, "interessados mais na arrecadação que no respeito ao Direito, preferem elevar as alíquotas sem considerar a essencialidade dos produtos e serviços".

Essa distorção material foi firmemente enfrentada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 714.139/SC (Tema 745 da Repercussão Geral). Na oportunidade, a Suprema Corte fixou a tese de que, adotada a seletividade no ICMS, as alíquotas sobre energia elétrica e telecomunicações não podem ser superiores às das operações em geral, consolidando o esforço jurisprudencial para forçar a aplicação da essencialidade como escudo protetor do consumidor.

No entanto, a prática tributária e a análise econômica do Direito demonstram que o Princípio da Seletividade, embora juridicamente louvável, possui limitações estruturais intransponíveis para sanar a regressividade. Por ser um mecanismo de aferição puramente objetiva, a desoneração é vinculada ao produto ou serviço, ignorando a condição socioeconômica da pessoa que o adquire. Como adverte CARRAZZA (2013, p. 100), a redução de alíquotas de forma geral desatende ao princípio da capacidade contributiva na sua plenitude, pois "faz com que pessoas economicamente fracas e pessoas economicamente fortes paguem impostos com as mesmas alíquotas", impondo um sacrifício desproporcional aos mais vulneráveis e perpetuando a injustiça fiscal.

O exemplo mais nítido dessa ineficiência alocativa é a desoneração tradicional da cesta básica, que, além de apresentar caráter horizontal, beneficia famílias abastadas e dilui o potencial redistributivo da medida. Soma-se a isso o fato de que a exoneração fiscal sobre alimentos não é necessariamente repassada de forma integral ao consumidor final, pois, em mercados imperfeitos, essa desoneração é frequentemente absorvida ao longo da cadeia produtiva como margem de lucro por grandes conglomerados do setor. Esse fenômeno é explicado pela ciência econômica por meio da análise de mercado, uma vez que, como elucida SANTOS (2026, p. 9), a depender do grau de elasticidade-preço da oferta e da demanda, a distribuição do ônus se altera: "se a demanda for mais inelástica do que a oferta, os consumidores suportarão a maior carga tributária".

A ineficiência prática desse modelo de desoneração horizontal é empiricamente comprovada. Ao analisar a mecânica da seletividade, MELLO (2023, p. 77) adverte que a redução de alíquotas sobre itens essenciais atua de forma rudimentar, atingindo indiscriminadamente todas as classes e beneficiando, em volume absoluto, as famílias de alta renda. A desproporcionalidade dessa política é evidenciada pelo autor ao constatar que a renúncia fiscal voltada à desoneração da cesta básica mostra-se doze vezes menos eficiente na mitigação da desigualdade social do que os programas de transferência direta de renda.

Conclui-se, portanto, que a essencialidade e as técnicas tradicionais de desoneração objetiva atuam como remédios de espectro excessivamente amplo. Elas conseguem aliviar pontualmente o preço de bens essenciais, mas carecem da precisão necessária para diferenciar a capacidade contributiva subjetiva dos indivíduos. Essa insuficiência histórica na calibragem dos impostos indiretos tornou imperativa a busca por novos arranjos constitucionais, pavimentando o caminho para o debate em torno de mecanismos de focalização tributária e devolução personalizada.

2.3. A reforma tributária e o mecanismo de cashback: a transição para a justiça fiscal subjetiva

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 consubstanciou a adoção do IVA Dual, dividido entre o Imposto sobre Bens e Serviços e a Contribuição sobre Bens e Serviços. Esse novo arranjo normativo foi guiado por objetivos macroeconômicos prioritários que, conforme sintetizam NOGUEIRA E JURUBEBA (2026, p. 421), buscam atender a demandas reiteradamente apontadas como necessárias no sistema brasileiro, dentre as quais se destacam

a simplificação da arrecadação, a maior transparência, a redução da cumulatividade e a busca contínua pela neutralidade econômica.

A mitigação da regressividade não figurou como a força motriz da proposta original formulada pelo Centro de Cidadania Fiscal, mas sim como uma preocupação contornada pelo legislador por meio de concessões e mecanismos de atenuação, como analisa SANTOS (2026, p. 9):

A Emenda originou-se na PEC nº 45/2019 - concebida no Centro de Cidadania Fiscal, dirigido por Bernard Appy, que não tinha como propósito principal combater a regressividade no nosso sistema tributário, mas sim, perseguir uma maior simplificação do sistema.

É sob essa ótica crítica que deve ser analisado o instituto da devolução personalizada do imposto, popularmente conhecido como *cashback*. No plano dogmático e constitucional, o instituto representa um avanço técnico relevante, pois, ao transicionar de um modelo de isenção puramente objetiva, vinculado ao produto, para um critério subjetivo centrado na pessoa, o Estado busca aproximar a tributação indireta do Princípio da Capacidade Contributiva, conforme dispõe o art. 145, § 1º, da CF/88.

Em tese, ao cruzar documentos fiscais, como o CPF na nota, com a base de dados do Cadastro Único, a desoneração deixa de ser concedida indistintamente a todas as faixas de renda e passa a ser direcionada às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Como preconizado na Justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, a devolução do imposto às famílias mais pobres via transferência de renda tende a reverter o efeito regressivo da tributação, apresentando-se como um mecanismo alocativo muito menos custoso e mais eficiente do ponto de vista distributivo quando comparado ao modelo tradicional de desonerações genéricas, como a da cesta básica.

É imperioso reconhecer que, sob a ótica da eficiência econômica e da administração tributária, a adoção de um IVA com alíquota uniforme aliado a um mecanismo de devolução focalizada possui sólido respaldo teórico. Para os formuladores da reforma, conforme consubstanciado na Nota Técnica VIII, elaborada com o auxílio de Bernard Appy, Isaías Coelho e Vanessa Rahal Canado (2023, p. 114), concentrar a progressividade na devolução do tributo eliminaria a complexidade das múltiplas alíquotas e evitaria o subsídio estatal ao consumo das classes mais altas, como ocorre nas isenções horizontais da cesta básica. O mecanismo permitiria direcionar o benefício às famílias de baixa renda, sem estendê-lo a

consumidores de alta renda dos mesmos bens ou serviços, reduzindo o custo da renúncia tributária.

Contudo, a passagem do mandamento constitucional para o plano infraconstitucional, corporificada na Lei Complementar nº 214/2025, revela amarras operacionais e financeiras que reduzem o alcance redistributivo da medida. A legislação infraconstitucional, em seu art. 118, I, estabeleceu que a devolução integral (100% da CBS e 20% do IBS) é restrita a hipóteses de consumo essencial direcionado, como a aquisição do botijão de gás de cozinha de até 13Kg, contas de energia elétrica, água, esgotamento sanitário, gás canalizado e serviços de telecomunicações. Ou seja, para a imensa maioria dos demais bens e serviços que compõem o orçamento diário das famílias vulneráveis, o cashback limitou-se ao percentual de apenas 20% da CBS e do IBS.

Paralelamente, a arquitetura final da reforma instituiu um modelo híbrido que compromete a eficiência alocativa do sistema. Sob forte pressão política, a EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 retornaram com a alíquota zero para uma extensa lista de gêneros da Cesta Básica Nacional de Alimentos. Com isso, mantiveram-se as ineficiências da desoneração horizontal genérica, que beneficia as famílias de alta renda, aliadas à incerteza econômica sobre o real repasse das reduções tributárias aos preços finais de prateleira. Conforme adverte SANTOS (2026, p. 13-14):

Com esse resultado, grandes conglomerados do setor alimentício poderão usufruir da alíquota zero de IBS e CBS em relação aos produtos que se enquadrarem na cesta básica, sem nenhuma garantia de repasse da desoneração ao consumidor. Sob a ótica da eficiência alocativa, a política também apresenta limitações relevantes. Por se tratar de uma desoneração de caráter horizontal, seus benefícios são distribuídos indistintamente entre consumidores de diferentes faixas de renda, o que acaba por diluir o potencial redistributivo da medida.

Aprofundando as incoerências do novo arranjo tributário, faz-se necessária uma análise detida sobre a criação do Imposto Seletivo, previsto no artigo 153, inciso VIII, da Constituição Federal. Concebido sob a justificativa extrafiscal de internalizar externalidades negativas e desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, em consonância com o modelo dos impostos pigouvianos e das *sin taxes* internacionais, a aplicação concreta desse tributo sobre a realidade socioeconômica brasileira desencadeia um grave problema distributivo.

Enquanto a seletividade tradicional, historicamente aplicada ao IPI e ao ICMS, orienta-se pelo critério distributivo da essencialidade, onerando bens supérfluos para aliviar itens de

primeira necessidade, o Imposto Seletivo opera sob o critério regulatório da nocividade. Nesse contexto, diversos bens frequentemente enquadrados na alça de incidência do IS, como as bebidas açucaradas e produtos industrializados de baixo custo, possuem um padrão de consumo massivo e proporcionalmente mais elevado entre as famílias de baixa renda. Dessa forma, ao onerar excessivamente tais produtos com alíquotas majoradas sem considerar a condição econômica do adquirente, o Estado pode produzir efeitos regressivos sobre a população de menor renda.

Esse efeito punitivo é empiricamente comprovado por CARVALHO *et al.* (2023, p. 02-05), que demonstram que o aumento da carga tributária nem sempre reduz o consumo dos produtos sobretaxados. Na prática, em vez de inibir o comportamento nocivo, o Estado apenas comprime a renda disponível das camadas mais vulneráveis, transferindo a elas o ônus arrecadatório.

O quadro de injustiça fiscal aprofunda-se de maneira dramática ao se examinar a regulamentação do cashback. A Resolução CGIBS nº 6/2026, em seu art. 499, § 2º, inciso I, positivou a exclusão expressa dos bens e serviços sujeitos ao Imposto Seletivo da base de cálculo da devolução personalizada do IBS. Configura-se, assim, uma dupla exclusão, em que a população vulnerável absorve integralmente o repasse financeiro do tributo extrafiscal nos preços de prateleira, ficando simultaneamente vedada de reaver qualquer parcela dessa exação.

11

Distanciando-se de experiências internacionais avançadas, que costumam associar impostos ambientais e sanitários a fundos de compensação ou dividendos sociais, o modelo brasileiro de Imposto Seletivo desconsidera a capacidade contributiva subjetiva e viola o princípio da proporcionalidade. Na prática, a extrafiscalidade comportamental acaba por penalizar desproporcionalmente os mais pobres, transformando a tutela da saúde e do meio ambiente em mais um vetor de oneração da sobrevivência.

Somam-se a tais entraves as barreiras práticas da cidadania tributária e da dinâmica orçamentária. O repasse efetivo das restituições permanece vulnerável ao contingenciamento do caixa público e às prioridades políticas dos gestores estatais. No plano operacional, a exigência de formalidade plena nas compras, como a emissão de nota fiscal com identificação do CPF, e a necessidade de manutenção do cadastro atualizado no CadÚnico, criam filtros burocráticos que tendem a excluir os segmentos marginalizados e inseridos na economia

informal, um cenário que ganha contornos dramáticos nas áreas de exclusão digital e isolamento geográfico da Amazônia.

Diante desse cenário, conclui-se que o *cashback*, nos moldes em que foi regulamentado, não possui densidade suficiente para desconstruir a regressividade crônica do Sistema Tributário Nacional. Trata-se de um instrumento de focalização paliativo que abranda pontualmente o encargo sobre a baixa renda, mas preserva intacta a opção histórica do Estado brasileiro de manter a sua matriz arrecadatória pesadamente ancorada na tributação do consumo. A verdadeira efetivação da capacidade contributiva e da solidariedade fiscal exige ultrapassar os limites da tributação indireta, mediante uma reforma de segunda geração centrada no fortalecimento da progressividade sobre a renda e o patrimônio.

2.4. O cenário amazônico: a proteção da zona franca de manaus e as barreiras invisíveis do cashback

Para além das inovações macroeconômicas e do debate em torno da justiça fiscal subjetiva, o redesenho da matriz de tributação indireta demandou um complexo arranjo institucional para acomodar os mandamentos constitucionais de redução das desigualdades territoriais. Nesse sentido, o legislador constituinte derivado garantiu, por meio do art. 92-B do ADCT, a manutenção do diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus, assegurando a sobrevida do seu Polo Industrial mediante regras específicas para a cobrança do IBS e da CBS, além da previsão de instrumentos compensatórios, como o IPI e o Imposto Seletivo, destinados a onerar a produção de outras regiões que concorram com os bens fabricados no modelo amazônico.

Contudo, a notável garantia jurídica empregada pelo legislador para proteger o capital industrial na Amazônia contrasta de forma contundente com a inadequação do mecanismo de justiça social criado pela mesma emenda. A promessa do *cashback* como redentor da regressividade tributária já era vista com ceticismo pela doutrina muito antes de sua positivação, como a análise crítica de PISCITELLI (2020, p. 2), que alertava que a devolução do imposto à população de baixa renda como forma de reduzir esse efeito é uma falácia, pelo seu conceito e também pelas dificuldades operacionais.

No plano prático e regulamentar, a operacionalização da devolução personalizada exige um grau de formalidade e conectividade alheio a grande parte do território amazônico. O

modelo condiciona o recebimento do benefício à exigência do CPF na nota fiscal eletrônica no momento da compra e à manutenção rigorosa da atualização de dados no Cadastro Único, processos que hoje dependem fortemente de estabilidade de sinal de internet e acesso a plataformas digitais governamentais.

Somada a essa barreira tecnológica, na vastidão territorial da Região Norte, a simples manutenção do CadÚnico esbarra em obstáculos geográficos severos, pois populações isoladas frequentemente precisam realizar longos e custosos deslocamentos fluviais para acessar o Centro de Referência de Assistência Social mais próximo. O que em centros urbanos é um mero trâmite administrativo, na Amazônia converte-se em um impeditivo logístico duplo, tanto digital quanto territorial.

Na realidade amazônica, ainda, o consumo de subsistência de populações ribeirinhas, comunidades tradicionais e habitantes de municípios do interior isolados ocorre, majoritariamente, na informalidade. Dados recentes demonstram que quase 60% dos trabalhadores rurais brasileiros atuam em situação informal (OXFAM BRASIL, 2024). Em feiras, comércios de beira de rio e pequenos estabelecimentos locais, muitas vezes desprovidos de energia elétrica contínua e presença fiscalizatória ostensiva, a emissão de cupons fiscais eletrônicos é uma utopia de infraestrutura. Exigir o cumprimento desses ritos digitais e formais de populações que sofrem com a exclusão tecnológica e com o isolamento geográfico transforma os requisitos de acesso ao cashback em barreiras quase intransponíveis.

13

A esse cenário de exclusão soma-se a omissão normativa do Comitê Gestor do IBS, que, sendo uma entidade pública de caráter eminentemente técnico e operacional, deveria desenhar soluções simplificadas ou mecanismos de contingência *offline* para viabilizar a devolução do imposto em áreas de sombra tecnológica. Contudo, a Resolução CGIBS nº 6/2026 silencia sobre alternativas analógicas, evidenciando que a regulamentação do *cashback* foi pensada para um Brasil hiperconectado, ignorando as limitações de infraestrutura das comunidades tradicionais, ribeirinhas e dos municípios do interior isolados. A doutrina alerta que a imposição de arranjos eminentemente tecnológicos sem a correção das bases estruturais não enfrenta a injustiça do sistema, apenas a digitaliza, convertendo o tributo em uma mera expressão tecnológica de vigilância e submissão fiscal (BORGES, 2026, p. 18).

Consolida-se, portanto, uma grave contradição amazônica no interior do novo Sistema Tributário Nacional, visto que a Reforma provou-se eficiente na arquitetura de regimes de

exceção para resguardar as corporações e as indústrias da ZFM, mas importou filtros burocráticos incompatíveis com a realidade do Norte para a devolução de impostos aos mais pobres. O risco dessa assimetria é o alcance do efeito inverso, pois, ao serem submetidos a uma enorme burocracia para restituição, os mais vulneráveis acabarão absorvendo o aumento da tributação sobre itens básicos de consumo, resultando em uma carga tributária ainda mais agressiva (OGAWA, 2020, p. 3). O resultado prático é a perpetuação regional da regressividade, cenário em que o vulnerável amazônico tende a continuar suportando o alto custo do imposto indireto embutido nos preços e no frete de seus alimentos, mas corre o grave risco de ficar à margem da promessa redistributiva do *cashback*, evidenciando que a justiça fiscal desenhada em Brasília pode não alcançar a realidade do interior da Amazônia.

3. CONCLUSÃO

A análise da estrutura do Sistema Tributário Nacional revela que a regressividade não é apenas um efeito colateral indesejado, mas uma disfunção crônica desenhada pela excessiva dependência da arrecadação sobre o consumo de bens e serviços. Ao longo de décadas, a tributação indireta operou sob um manto de aparente igualdade formal, embutindo impostos nos preços de forma "cega" à realidade econômica do consumidor. Na prática, esse modelo asfixiou a capacidade econômica das camadas mais vulneráveis da sociedade, subvertendo o mandamento constitucional da capacidade contributiva e transformando o sistema tributário em um motor de perpetuação das desigualdades sociais.

Historicamente, as tentativas de corrigir essa distorção, notadamente por meio do Princípio da Seletividade em função da essencialidade, revelaram-se insuficientes. Conforme demonstrado neste estudo, a técnica de desonerar produtos de forma generalizada esbarra na limitação de seu critério puramente objetivo. Ao zerar a alíquota da cesta básica, o Estado subsidiou, de forma ineficiente, o consumo das classes de alta renda, abrindo mão de uma arrecadação vital em nome de uma política horizontal que não atinge seu alvo distributivo com precisão.

Nesse cenário de esgotamento do modelo tradicional, a Emenda Constitucional nº 132/2023 surgiu como um marco de modernização. A unificação da base de consumo por meio do IVA Dual exigiu soluções inovadoras, sendo a constitucionalização do mecanismo de *cashback* a promessa de transição de uma justiça fiscal meramente objetiva (focada no produto)

para uma verdadeira justiça fiscal subjetiva (focada na pessoa). Em tese, a devolução personalizada harmoniza a eficiência arrecadatória com o dever inescusável de proteger o mínimo existencial dos mais pobres.

Contudo, a passagem da promessa constitucional para a realidade infraconstitucional revela que a superação da regressividade ainda é um horizonte distante, uma vez que, sob pressões políticas, a reforma consolidou um modelo híbrido que retomou a desoneração genérica da Cesta Básica Nacional, mantendo as ineficiências alocativas do passado. Paralelamente, o *cashback*, estruturado pela Lei Complementar nº 214/2025 e regulamentado pela Resolução CGIBS nº 6/2026, demonstrou-se restritivo ao limitar a devolução a 20% para a esmagadora maioria dos bens e serviços e excluir expressamente os produtos sujeitos ao Imposto Seletivo (IS) de qualquer restituição, convertendo a extrafiscalidade em um vetor de oneração desproporcional sobre as camadas populares.

Além disso, a regulamentação ignorou as assimetrias regionais, criando um paradoxo na região amazônica, em que o capital industrial da Zona Franca foi protegido, mas a população local vulnerável pode esbarrar em barreiras tecnológicas e de informalidade para reaver seus impostos.

A premissa de que a efetiva justiça fiscal demanda uma maior tributação direta encontra forte amparo na experiência internacional. Nos países da OCDE, a tributação sobre a renda e o patrimônio cumpre um papel redistributivo central, atenuando as desigualdades antes mesmo da incidência sobre o consumo. No Brasil, contudo, a resistência política tem inviabilizado esse avanço.

O novo arranjo da tributação sobre o consumo traz inovações operacionais essenciais, mas seus efeitos práticos sobre a desigualdade social continuam limitados. Diante disso, a verdadeira justiça fiscal no Brasil exige enfrentar a regressividade na sua raiz mediante o deslocamento definitivo do peso da arrecadação para a tributação progressiva da renda e do patrimônio. Vale notar que o arcabouço constitucional para essa transição existe desde 1988. Contudo, a sua aplicação esbarra em uma inércia política crônica voltada a blindar grandes fortunas. Portanto, apenas com a superação dessas omissões legislativas o sistema tributário brasileiro deixará de atuar como um mecanismo de opressão econômica e assumirá seu papel de autêntico instrumento de solidariedade social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mayara. O Custo Amazônico e a competitividade das empresas na Zona Franca de Manaus. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021. Disponível em: <https://rii.ufam.edu.br/handle/prefix/6744>. Acesso em: 17 ago. 2026.

APPY, Bernard; COELHO, Isaías; CANADO, Vanessa Rahal. Nota Técnica VIII – Exoneração do IBS para Famílias de Baixa Renda. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; MACHADO, Nelson (coord.). Imposto sobre Bens e Serviços: Centro de Cidadania Fiscal: estatuto, PEC 45, PEC Brasil Solidário, PEC 110, notas técnicas e visão 2023. São Paulo: Max Limonad, 2023.

BALEEIRO, Aliomar. Limitações ao poder de tributar. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BORGES, Moisés Mendes Cotrinho. A regressividade do sistema tributário brasileiro e seus efeitos sociais. 2025. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2025

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 4 ago. 2026.

BRASIL. Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços. Resolução CGIBS nº 6, de 30 de abril de 2026. Regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e dá outras providências. [S. l.], 30 abr. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 18170, 16 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 582.461/SP. Repercussão Geral – Tema 214. Constitucionalidade da inclusão do valor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na sua própria base de cálculo. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 de maio de 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 ago. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2606882&numeroProcesso=582461&classeProcesso=RE&numeroTema=214>. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 714.139 Santa Catarina. Tema 745 da Repercussão Geral. Constitucional e Tributário. ICMS. Energia Elétrica

e Serviços de Telecomunicação. Seletividade. Essencialidade. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do acórdão: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4307031&numeroProcesso=714139&classeProcesso=RE&numeroTema=745>. Acesso em: 19 ago. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Adriana; ANDREIS, Mônica; JOHNS, Paula. Tributos Saudáveis para a Saúde, Economia, Sociedade, Justiça Fiscal e Social. In.: Tributos saudáveis: diálogo entre direito, saúde e economia. PISCITELLI, Tathiane; CARVALHO, Adriana (Orgs). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 02-45

D'ARAUJO, Pedro Júlio Sales; GASSEN, Valcir; PAULINO, Sandra Regina da Fonsêca. Tributação sobre o consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. In: GASSEN, Valcir (Org). Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org). Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário. Brasília: Consulex, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 34^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

17

MELLO, Helio Kashihabara Fonseca de. Entre a regra de Ramsey e a seletividade: uma defesa da alíquota única na tributação do consumo. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, n. 159, p. 59-86, 2023.

NOGUEIRA, R. P.; JURUBEBA, F. M. F. O. Lineamentos sobre a Reforma Tributária e a Extrafiscalidade. JNT Facit Business and Technology Journal. Qualis A2. ISSN: 2526- 4281, Mês de Maio de 2026 - Ed. 74. VOL. 01. Págs. 403-423.

OXFAM BRASIL. Desigualdade no Brasil: desafios e soluções urgentes. [S. l.]: Oxfam Brasil, 29 out. 2024. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/mulheres-e-negros-sao-maioria-no-trabalho-informal-no-campo/>. Acesso em: 18 ago. 2026

PISCITELLI, Tathiane. Reforma está no caminho errado, diz grupo de especialistas. Valor PRO, São Paulo, p. 1-7, 21 set. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/09/21/reforma-tributaria-esta-no-caminho-errado-diz-grupo-de-especialistas.ghtml>. Acesso em: 18 ago. 2026.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

SANTOS, Paula Luiza Germano. Instituições, regressividade tributária e desenvolvimento: reflexões críticas sobre a reforma tributária brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, Montes Claros, v. 20, n. 2, p. 9-10, jul./dez. 2026.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Pg 130