TRIBUTAÇÃO E VULNERABILIDADE SOCIAL: OS EFEITOS DA NOVA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE AS CAMADAS POPULARES

Paula Maia Alves dos Santos, Murilo Leite Mello, Henzo Chieffi Albuquerque de Souza, Lucas Santos de Almeida

Universidade Paulista, Rod. Pres. Dutra, km 157 - 5 - Limoeiro, São José dos Campos - SP, 12240-420, paula.santos125@aluno.unip.br, murilo.mello@aluno.unip.br, henzo.s@aluno.unip.br, lucas.almeida@docente.unip.br

Resumo
Esta revisão bibliográfica apresenta uma análise das principais inovações introduzidas pela Lei Complementar nº 214, de 2025, que regulamenta a reforma tributária no Brasil, com ênfase nas medidas voltadas à população de baixa renda. Entre os destaques, estão a implementação do mecanismo de devolução parcial ou total de tributos (*cashback*), a redução de alíquota de bens essenciais, como água, energia elétrica, gás e alimento, além da criação de regimes diferenciados de contribuição. Por meio de pesquisa bibliográfica, o conteúdo trabalhado busca compreender de que maneira essas alterações contribuem para reduzir a carga tributária sobre os grupos mais vulneráveis da sociedade e promover maior justiça fiscal. As medidas previstas visam mitigar os efeitos regressivos dos tributos sobre o consumo, promovendo maior equidade na repartição do esforço fiscal nacional.

Palavras-chave: Reforma tributária. Justiça fiscal. Baixa renda. *Cashback*. Inclusão social.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas

Introdução

A reforma tributária, no Brasil, é um tema recorrente há décadas, cuja urgência aumenta à medida que o tempo avança. Diante desse contexto, foi aprovada a Lei Complementar nº 214/2025, com o objetivo de regulamentar os impostos e promover maior equidade fiscal (IPEA, 2023). O principal intuito dessa medida é mitigar o emaranhado econômico e social causado pelo sistema tributário vigente, por meio da substituição de tributos como o ICMS, ISS, PIS, Cofins e, parcialmente, o IPI, por dois novos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Ademais, a reforma prevê mecanismos de justiça social, como o *cashback* e a redução de alíquota para famílias de baixa renda, visando a construção de um sistema tributário mais justo. Caso tais medidas sejam corretamente implementadas, poderão representar um avanço social relevante no sistema tributário Brasileiro (Senado Federal, 2024). A reforma tributária, portanto, revela-se indispensável à modernização do Estado brasileiro. A simplificação do sistema, aliada a instrumentos de justiça fiscal, tende a resultar em um modelo mais eficiente, propício ao desenvolvimento econômico e ao enfrentamento das desigualdades estruturais (IPEA, 2023).

Esse trabalho tem por objetivo analisar, sob a perspectiva jurídica, as principais inovações introduzidas pela reforma tributária. Para tanto, adota-se uma metodologia baseada em pesquisa bibliográfica, com fundamento em doutrina jurídica, reportagens jornalísticas selecionadas com base em critérios específicos relacionados ao tema estudado e artigos científicos. Por meio dessa análise, pretende-se contribuir para uma reflexão crítica e fundamentada acerca das mudanças tributárias em curso no Brasil.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como revisão bibliográfica de natureza qualitativa e finalidade descritivo-analítica, conduzida pelo método dedutivo: parte-se do regime constitucional da tributação sobre o consumo para o exame das soluções concretas adotadas pela Lei Complementar nº 214/2025 em favor da população de baixa renda, no recorte que vai da Emenda Constitucional nº 132/2023 à sanção da referida lei, em janeiro de 2025. As fontes reúnem o material normativo a Constituição de 1988 e o texto

da Lei Complementar nº 214/2025, com atenção aos Anexos I, VII e XV (Brasil, Constituição 1988; Brasil, 2025), a doutrina tributária (Sabbag, 2024), a produção sobre educação e informação fiscal (Hahn; Grzybovski, 2005; Scholz, 2005), estudos técnicos e institucionais (Domingues; Cardoso, 2020; IPEA, 2023; Ministério da Fazenda, 2023) e matérias dos canais oficiais do Poder Legislativo (Agência Senado, 2024; Senado Federal, 2024; Câmara dos Deputados, 2025).

A seleção observou três critérios cumulativos: pertinência temática, atualidade em relação à Emenda Constitucional nº 132/2023 e confiabilidade da origem, cabendo ao material jornalístico papel subsidiário, restrito a dados e prazos ainda não consolidados em documentos oficiais e sempre confrontado com o texto legal. O tratamento consistiu em leitura exploratória e fichamento, categorização dos achados em três eixos, devolução personalizada de tributos, desoneração de alimentos e regimes diferenciados de tributação, e confronto entre o conteúdo normativo e a leitura doutrinária.

Resultados

A revisão aborda o desconhecimento tributário, a regressividade do sistema vigente, os instrumentos destinados à população de baixa renda e as estimativas sobre os efeitos da reforma.

Os tributos são essenciais ao funcionamento do Estado, tornando a educação tributária e a transparência fundamentais para uma tributação justa. Apesar de iniciativas como o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), ainda há amplo desconhecimento sobre os tributos, percepção de elevada carga tributária e insatisfação com a aplicação dos recursos públicos (Hahn; Grzybovski, 2005). Nesse contexto, a Teoria da Ilusão Financeira, de Amilcare Puviani, demonstra como a atividade financeira estatal pode influenciar o consentimento popular à tributação (Puviani, 1903 apud Mourão, 2009). A informação tributária, portanto, deve ser reconhecida como instrumento de justiça social, transparência e cidadania (Scholz, 2005).

A reforma tributária é discutida há décadas e busca simplificar a legislação, aumentar a eficiência arrecadatória e melhorar o sistema fiscal brasileiro (Junqueira, 2015). Essa discussão é especialmente relevante para as populações vulneráveis, pois a tributação sobre o consumo afeta diretamente a qualidade de vida e compromete proporcionalmente mais a renda das famílias de menor poder aquisitivo, evidenciando a regressividade do sistema brasileiro (Brasil, 1988; Ministério da Fazenda, 2023).

A Emenda Constitucional nº 132 e a Lei Complementar nº 214/2025 buscam reduzir essa regressividade e promover maior progressividade tributária, entendida como a aplicação de alíquotas crescentes conforme aumenta a base de cálculo (Sabbag, 2024, p. 220). A reforma também substitui parte da complexidade dos tributos sobre o consumo pelo IVA dual, composto pelo IBS e pela CBS. Contudo, a simplificação não significa necessariamente redução da carga tributária.

Entre os principais mecanismos destinados à população de baixa renda está o *cashback*, que devolve parte dos tributos incidentes sobre o consumo. O benefício é destinado a famílias inscritas no CadÚnico, com renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo e CPF regular (SPC Brasil, 2024; Agência Senado, 2024). As devoluções correspondem a 100% da CBS e 20% do IBS para o GLP, 50% da CBS e 20% do IBS para energia elétrica, água, esgoto e gás natural, e 20% de ambos nos demais casos, podendo os percentuais ser ampliados por Estados e Municípios dentro dos limites legais (Brasil, 2025). O mecanismo também busca reduzir a sonegação e a informalidade, mediante o registro das operações e o sistema de *split payment* (Agência Senado, 2024). A aplicação será gradual, alcançando a CBS a partir de 2027 e o IBS a partir de 2029 (Câmara dos Deputados, 2025).

Outro instrumento é a desoneração de alimentos. A Cesta Básica Nacional estabelece alíquota zero de IBS e CBS para produtos essenciais, como arroz, leite, feijão, café, farinhas, açúcar, massas, carnes, peixes, queijos e sal. Hortaliças, frutas e ovos também possuem redução de 100% das alíquotas. Já a Cesta Básica Estendida prevê redução de 60% para uma variedade maior de alimentos, buscando ampliar o acesso a uma alimentação equilibrada (Brasil, 2025).

A reforma também estabelece regimes favorecidos, com redução de 60% das alíquotas para setores como educação, saúde, medicamentos, produtos agropecuários, higiene e limpeza e transporte coletivo urbano, além de redução de 30% para serviços intelectuais de profissões regulamentadas (Senado Federal, 2024; Brasil, 2025).

Quanto aos efeitos econômicos, as estimativas disponíveis foram produzidas antes da vigência da norma. Simulação do Centro de Cidadania Fiscal projeta aumento de 10% a 17% no poder de compra das famílias com renda de até oito salários-mínimos (Domingues; Cardoso, 2020), enquanto o IPEA estima crescimento acumulado de até 2,39% no PIB em decorrência da reforma (IPEA, 2023).

Discussão

Os tributos são essenciais ao funcionamento do Estado e integram diretamente a relação entre Estado e cidadão. Nesse contexto, a educação tributária e a transparência são fundamentais para uma tributação mais justa. No Brasil, foram criadas iniciativas como a Operação Bandeirante (1969), a Operação Brasil do Futuro (1970), o Contribuinte do Futuro (1977) e o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), criado em 1999 pelo CONFAZ. Apesar disso, ainda existe amplo desconhecimento sobre o sistema tributário (Hahn; Grzybovski, 2005).

O estudo de Hahn e Grzybovski (2005) identificou desconhecimento sobre os tributos pagos, percebendo elevada carga tributária e insatisfação com a falta de transparência na aplicação dos recursos. Também apontou que o pagamento dos tributos é frequentemente motivado pelo medo de multas, e não pela consciência cidadã. A linguagem técnica do sistema ainda dificulta a participação da população no debate fiscal (Hahn; Grzybovski, 2005).

Nesse cenário, a Teoria da Ilusão Financeira, de Amilcare Puviani, demonstra como a atividade financeira do Estado pode ser utilizada para influenciar o consentimento popular à tributação (Puviani, 1903 apud Mourão, 2009). Por isso, a informação tributária deve ser reconhecida como princípio jurídico autônomo, capaz de contribuir para a justiça social e para a efetivação dos objetivos fundamentais da República (Scholz, 2005). Tornar o Direito Tributário acessível à população, portanto, fortalece a cidadania, a transparência e a corresponsabilidade entre Estado e contribuinte.

A reforma tributária, conforme já discutido nos tópicos anteriores, é tema de debate há várias décadas. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas propostas foram apresentadas, refletindo diferentes visões sobre a estrutura ideal do sistema fiscal brasileiro. De forma geral, esse sistema deveria primar pela simplificação da legislação, pelo aumento da eficiência na arrecadação e pela criação de um ambiente fiscal mais favorável, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas (Junqueira, 2015).

Indubitavelmente, um dos principais focos das discussões sobre a reforma está nos seus potenciais impactos sobre as populações mais vulneráveis. É claro, conforme dispõe o artigo 1º da Constituição Federal, o dever do Estado em garantir condições dignas de existência aos menos favorecidos. Em uma sociedade fundada no consumo, seja de bens essenciais ou supérfluos, a carga tributária incide diretamente na qualidade de vida de milhões de brasileiros (Brasil, Constituição 1988).

O atual sistema fiscal brasileiro é marcado por sua enorme complexidade, com diversos impostos distribuídos entre os entes federativos, cada qual com alíquotas específicas para diferentes espécies tributárias. Essa multiplicidade dificulta o cumprimento correto das obrigações fiscais pelo contribuinte. Outro aspecto crítico, que merece destaque, é a regressividade tributária, característica marcante da tributação sobre o consumo. Essa regressividade se manifesta quando a carga tributária não apresenta diferenciação significativa entre as faixas de renda, onerando proporcionalmente mais as camadas de menor poder aquisitivo. O resultado palpável é que uma parcela considerável do orçamento dos mais pobres é comprometida pelo pagamento de tributos sobre bens e serviços essenciais (Ministério da Fazenda, 2023).

Diante desse cenário, a reforma tributária busca mitigar a regressividade e, simultaneamente, promover a progressividade tributária, entendida como “técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento ocorre na medida em que se eleva a base de cálculo do tributo” (Sabbag, 2024, p. 220). Além disso, visa substituir a complexa multiplicidade de impostos sobre o consumo por um sistema dualista, o chamado IVA dual (IBS e CBS). Ainda que essa simplificação represente um avanço estrutural, não implica necessariamente uma redução na carga tributária suportada pelo contribuinte.

Nesse contexto, a presente análise bibliográfica tem por objetivo apresentar as principais alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 132 e pela Lei Complementar nº 214/2025, com especial enfoque nas mudanças que impactam as camadas populacionais menos favorecidas.

O instituto do *cashback*, cuja tradução literal é “dinheiro de volta”, pode ser resumido, no contexto mercadológico, como um programa em que o consumidor recebe de volta uma porcentagem do valor gasto em uma compra. Na esfera fiscal, a lógica é semelhante; trata-se de um mecanismo de justiça

fiscal destinado a mitigar o impacto desproporcional dos tributos sobre o consumo das famílias de menor renda (SPC Brasil, 2024).

Esse benefício, fundamentado constitucionalmente nos parágrafos do art. 156-A e regulamentado infraconstitucionalmente pela Lei Complementar nº 214, tem como beneficiários os indivíduos integrantes de famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cuja renda familiar mensal per capita seja de até meio salário-mínimo, residentes no território nacional e possuam CPF regular. Nota se aqui o claro recorte social, uma vez que somente podem ser inscritos no CadÚnico os grupos socialmente vulneráveis (Agência Senado, 2024).

Serão abrangidos pela benesse, gerida pela Receita Federal, o IBS e a CBS, com alíquotas específicas para cada categoria de consumo, a saber: 100% da CBS e 20% do IBS para o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP); 50% da CBS e 20% do IBS para energia elétrica, água, esgoto e gás natural; e 20% para ambos, CBS e IBS, nos demais casos. As alíquotas mínimas de *cashback* aqui apresentadas são estabelecidas pela norma federal, podendo ser majoradas em âmbito estadual ou municipal, desde que respeitado o limite máximo de 100% (Brasil, 2025).

Essa abordagem escalonada revela o propósito primário do legislador em priorizar os bens e serviços mais essenciais, indispensáveis à vida digna e não apenas à mera sobrevivência. Além disso, a utilização do *cashback* visa combater a evasão fiscal e reduzir a informalidade, visto que apenas as operações formalmente registradas perante os entes federados garantirão o direito à devolução. O controle desse mecanismo será realizado por meio do sistema denominado *split payment*, ou pagamento separado, no qual “do valor pago pelo comprador, a parcela correspondente ao tributo é encaminhada automaticamente ao governo, enquanto o valor líquido do produto é repassado ao vendedor”. Assim, ao vincular o benefício à emissão da nota fiscal, espera-se reduzir a sonegação fiscal, ampliar a base de contribuintes e evitar a bitributação, pois o recolhimento é automático (Agência Senado, 2024).

A devolução dos valores ocorrerá de forma gradual e faseada: a partir de janeiro de 2027, as regras serão aplicadas ao CBS, de âmbito federal; já em 2029, estender-se-ão ao IBS, de competência estadual e municipal. Embora os detalhes do repasse aos contribuintes dependam de regulamentação específica, a LC nº 214 já estabelece, de forma geral, que valores referentes a serviços ou bens com periodicidade mensal, como água, esgoto, energia elétrica, serão descontados diretamente na fatura. Para os demais casos, a devolução poderá ser realizada por meio de instituição financeira, no prazo de 15 dias após a apuração, seguido de mais 10 dias para o efetivo pagamento pelo banco (Câmara dos Deputados, 2025).

De mais simples compreensão, a Cesta Básica Nacional é um rol taxativo de alimentos sujeitos à alíquota zero do IBS e da CBS. Os itens que compõem essa lista estão descritos no Anexo I da LC nº 214, que traz a exata especificação das categorias e tipos de produtos abrangidos pela exoneração, incluindo as exceções.

A Cesta Básica Nacional reúne alimentos essenciais, como arroz, leite, feijão, café, farinhas, açúcar, massas, pão, carnes, peixes, queijos, sal e fórmulas específicas para necessidades alimentares, com alíquota zero de IBS e CBS. Hortaliças, frutas e ovos também possuem redução de 100% das alíquotas, conforme o Anexo XV (Brasil, 2025). A Cesta Básica Estendida, prevista no Anexo VII da LC nº 214/2025, abrange uma variedade maior de alimentos, como leite fermentado, mel, farinhas, cereais, óleos vegetais, sucos naturais, frutas, produtos hortícolas e pão de forma, com redução de 60% nas alíquotas do IBS e da CBS (Brasil, 2025).

Aqui se evidencia a diferença em relação à Cesta Básica Nacional, enquanto esta busca a desoneração de produtos essenciais à nutrição, a Cesta Estendida inclui alimentos importantes para uma dieta equilibrada, além das necessidades calóricas básicas. Nota-se claramente o objetivo político de incentivar hábitos alimentares mais saudáveis, tornando uma variedade maior de alimentos nutritivos mais acessível via redução significativa de impostos. Também cabe destacar que o legislador deixou clara a necessidade de detalhamento classificatório dos alimentos por meio de legislação específica, dada a vasta diversidade de itens abrangidos, conforme a lista apresentada.

Conclusão

A tributação fundamenta-se em princípios constitucionais que limitam o poder estatal e protegem o contribuinte, destacando-se a isonomia e a capacidade contributiva, que orientam uma tributação proporcional às condições econômicas dos indivíduos (Sabbag, 2024).

A pesquisa analisou a reestruturação promovida pela Lei Complementar nº 214/2025, com foco em seus efeitos sobre a desigualdade social e a população de baixa renda. A reforma substitui tributos existentes pela criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), além do Imposto Seletivo (Brasil, 2025). Entre as principais medidas, destaca-se o *cashback* tributário destinado a famílias inscritas no CadÚnico, além da redução de alíquota sobre produtos essenciais (Brasil, 2025).

Considerando a regressividade do sistema tributário brasileiro, verifica-se que a LC nº 214/2025 busca promover maior equidade por meio de mecanismos alinhados à capacidade contributiva, especialmente em benefício da população de baixa renda (Sabbag, 2024). A reforma, portanto, representa uma tentativa de reduzir desigualdades e ampliar a inclusão fiscal e social por meio da devolução e desoneração de tributos (Brasil, 2025).

Referências

AGÊNCIA SENADO. Reforma tributária depende de novas tecnologias: cashback e split payment. Brasília, 16 de dezembro de 2024. Senado Notícias. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/reforma-tributaria-depende-de-novas-tecnologias-cashback-e-split-payment. Acesso em: 30 de abril de 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de abril de 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o novo sistema de tributação sobre o consumo. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-veto-174147-pl.html. Acesso em: 30 de abril de 2025.
BRASIL. Ministério da Fazenda. Estudos sobre a Reforma Tributária. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos. Acesso em: 30 de abril de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regulamentação da Reforma Tributária é sancionada: conheça a nova lei. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1127237-regulamentacao-da-reformatributaria-e-sancionada-conheca-a-nova-lei/. Acesso em: 30 de abril de 2025.

DOMINGUES, E.; CARDOSO, D. Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019. Nota Técnica. Centro de Cidadania Fiscal, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/simulacoes-dos-impactos-macroeconomicos-setoriais-e-distributivos-da-pec-45-2019. Acesso em: 17 de abril de 2025.

HAHN, Tatiana Gaertner; GRZYBOVSKI, Denize. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. Passo Fundo/RS: Universidade de Passo Fundo, 2005. Disponível em: http://cepeac.upf.br/download/td_07_2005.pdf. Acesso em: 29 de agosto de 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Estudo do Ipea mostra que PIB pode crescer até 2,39% acumulado com a reforma tributária no Brasil. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/component/tags/tag/reforma-tributaria. Acesso em: 30 de abril de 2025.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. 89, p. 93-113, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ZmPMfdzKdqrpgv4XXnyJpZM/?lang=pt. Acesso em: 15 de abril de 2025.

MOURÃO, Paulo Jorge Reis. Quatro ensaios sobre a ilusão fiscal. Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, 2009. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/277156137_Quatro_ensaios_sobre_a_ilusao_fiscal/link/563207f508ae3de9381dd60d/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19. Acesso em: 30 de agosto de 2026.

PUVIANI, Amilcare. Teoria della illusione finanziaria. Liber Liber, 2015. Disponível em: https://liberliber.it/opere/download/?op=2359688&type=opera_url_pdf. Acesso em: 1º de setembro de 2026.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620012. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620012/. Acesso em: 01 de maio de 2025.

SCHOLZ, Rejane Teresinha. O princípio da informação no Direito Tributário. Curitiba: PUC-PR, 2005. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/26a1eda36144ec12ffbe50b4ae4c0049/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acesso em: 29 de agosto de 2026.

SENADO FEDERAL. Reforma tributária assegura desconto de 30% e até isenção de IBS e CBS. Brasília, 16 de dezembro de 2024. Senado Notícias. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/reforma-tributaria-assegura-desconto-de-30-e-ate-isencao-de-ibs-e-cbs. Acesso em: 30 de abril de 2025.

SPC BRASIL. Cashback: o que é, como funciona e como usar? Disponível em: https://www.spcbrasil.org.br/blog/cashback. Acesso em: 17 de abril de 2025.