

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Roberto Anselmo; Liane Francisca Hüning Pazinato; Luciane Aparecida Filipini Stobe – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-595-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito tributário. 3. Financeiro. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

O Grupo de DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 24 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo REFORMA TRIBUTÁRIA E PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS COMO LIMITE CONSTITUCIONAL À DISCRICIONARIEDADE DO LEGISLADOR TRIBUTÁRIO, de autoria de Lisbino Geraldo Miranda do Carmo, Oneide Cristina Souza Lucatti e Flavia Isadora Ribeiro Gomes, examina os efeitos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a proteção dos direitos sociais fundamentais. Partindo da constatação de que o sistema tributário brasileiro historicamente privilegia a tributação indireta sobre o consumo, onerando mais severamente os contribuintes de menor renda, o estudo investiga se a manutenção dessa lógica, sem mecanismos compensatórios adequados, viola o princípio da proibição do retrocesso social. Com abordagem qualitativa, fundamentada na lógica hipotético-dedutiva e em pesquisa bibliográfica e documental, analisa os limites constitucionais impostos ao legislador tributário, especialmente em relação aos direitos à saúde, à alimentação e à

Zona Franca de Manaus. O estudo analisa o regime constitucional diferenciado conferido aos incentivos fiscais regionais, especialmente à luz do artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a evolução da jurisprudência do STF acerca do creditamento do imposto em operações com insumos desonerados, isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributados. Sustenta que, embora a Corte tenha afastado, em regra, o direito ao crédito presumido nessas hipóteses, reconheceu a excepcionalidade do modelo jurídico-constitucional da Zona Franca de Manaus. Conclui que não há incompatibilidade entre a Súmula Vinculante nº 58 e o Tema 322, mas distinção entre hipóteses jurídicas diversas, sendo inadequada a aplicação automática do entendimento sumulado às operações submetidas ao regime constitucional especial da Zona Franca de Manaus.

O artigo AVALIAÇÃO DA DEFICIÊNCIA PARA REDUÇÃO A ZERO DA ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E DE CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS): A INCONSTITUCIONALIDADE DO CRITÉRIO BIOMÉDICO, de autoria de Edson Pires Junior e Maria De Fatima Ribeiro, analisa a constitucionalidade dos critérios adotados pela Lei Complementar nº 214/2025 para concessão do benefício fiscal de redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS na aquisição de automóveis por pessoas com deficiência. O estudo observa que a legislação recente afasta-se do modelo biopsicossocial consagrado pela Lei Brasileira de Inclusão e pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, adotando critério centrado predominantemente em aspectos biomédicos. Por meio do método dedutivo e de abordagem qualitativa e interdisciplinar, examina os fundamentos constitucionais do conceito jurídico de deficiência e sua aplicação no novo regime tributário. Conclui que a equiparação entre impedimento físico e deficiência viola o paradigma biopsicossocial consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, comprometendo a constitucionalidade do benefício fiscal tal como regulamentado.

O artigo GOVERNAMENTALIDADE FISCOAMBIENTAL A PARTIR DO PENSAMENTO DE FOUCAULT: UMA REFLEXÃO QUANTO À TRIBUTAÇÃO VERDE NO BRASIL, de autoria de Monalisa Rocha Alencar, investiga como o conceito

também propõe a criação de um tributo ambiental incidente sobre condutas potencialmente poluidoras e a inclusão da tributação ambiental entre as exceções ao princípio constitucional da não vinculação das receitas de impostos, visando fortalecer políticas públicas de proteção ambiental.

O artigo **TRIBUTAÇÃO, HIPERNOMIA E METAMORFOSE: O MEDO QUE A REFORMA NÃO ELIMINOU**, de autoria de Artur Guedes da Fonseca Mello, examina se a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 efetivamente elimina a hipernomia tributária, entendida como a proliferação excessiva de normas que produz insegurança jurídica e eleva os custos de conformidade dos contribuintes. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, o estudo sustenta que a hipernomia opera como forma indireta de tributação, gerando efeitos que estimulam o inadimplemento, a litigiosidade e a instabilidade normativa. A análise demonstra que, embora a reforma prometa simplificação e neutralidade, a estrutura normativa criada mantém diversos regimes especiais, prevê longo período de transição e depende de ampla regulamentação infralegal, fatores que tendem a perpetuar novas formas de complexidade normativa. Conclui que a reforma promove uma metamorfose da hipernomia, reduzindo algumas de suas manifestações tradicionais, mas inaugurando outras, o que exige acompanhamento crítico permanente por parte da doutrina e das instituições.

O artigo **A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS POLÍTICAS DE DESONERAÇÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DA ALÍQUOTA ZERO DA CESTA BÁSICA NACIONAL COMO INSTRUMENTO BASILAR DE PROTEÇÃO ÀS CAMADAS VULNERÁVEIS**, de autoria de Cecília Moraes de Almeida Lôbo e Erica Divina Oliveira de Almeida, analisa a regressividade do sistema tributário nacional, caracterizado pela imposição de maior carga tributária aos contribuintes com menor capacidade contributiva. Nesse contexto, examina as políticas de desoneração fiscal, especialmente a adoção da alíquota zero para os produtos integrantes da cesta básica nacional, como mecanismo destinado à mitigação dos efeitos da tributação regressiva. Por meio dos métodos empírico e dedutivo, com abordagem qualitativa

instrumento de planejamento tributário e os seus impactos sobre a justiça fiscal no contexto brasileiro. Embora tais estruturas sejam juridicamente admitidas e amplamente utilizadas para organização patrimonial, o estudo demonstra que sua adoção produz relevantes efeitos fiscais, especialmente em relação ao ITCMD, ao Imposto de Renda e ao ITBI. A pesquisa evidencia que a dissociação entre a forma jurídica adotada e a realidade econômica do patrimônio pode gerar assimetrias tributárias que comprometem a correspondência entre capacidade econômica e carga tributária efetiva. Mediante metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica, normativa e em estudo de caso simulado, demonstra-se como diferentes formas jurídicas para titularidade de um mesmo patrimônio podem resultar em tratamentos tributários distintos. Conclui-se que, embora formalmente lícito, esse tipo de planejamento pode gerar distorções no sistema tributário, tornando necessária a criação de mecanismos normativos capazes de alinhar a tributação à efetiva realidade econômica do patrimônio.

O artigo O PRINCÍPIO DA SIMPLICIDADE E O DIREITO DIGITAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: CONTRIBUIÇÕES DA ERA DIGITAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ART. 145, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de autoria de Ricardo Hiroshi Botelho Yoshino e Célia de Oliveira de Santana, examina a relação entre o princípio da simplicidade, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, e o conjunto normativo relacionado ao direito digital, buscando demonstrar como este pode contribuir para a concretização daquele no Sistema Tributário Nacional. Partindo da compreensão dos princípios constitucionais como mandamentos de otimização dotados de força normativa, o estudo identifica cinco eixos de incidência do princípio da simplicidade: atos normativos, regimes jurídicos, mecanismos de cumprimento da obrigação tributária principal, obrigações acessórias e contencioso tributário. Por meio de pesquisa dogmática e bibliográfica, analisa as potencialidades e limitações do direito digital em cada um desses campos. Conclui que a infraestrutura jurídico-técnica proporcionada pela Lei Geral de Proteção de Dados, pela Lei do Governo Digital e pela regulamentação dos sistemas de pagamento constitui condição indispensável para a implementação de mecanismos voltados à simplificação tributária,

artigos, capítulos de livros, dissertações e teses disponíveis em repositórios acadêmicos e periódicos especializados, o autor realiza exame crítico de vinte e oito trabalhos com base na metodologia de análise de conteúdo. Os resultados indicam que a produção científica concentra-se predominantemente na discussão acerca da constitucionalidade formal e material da exação, revelando, por outro lado, assimetrias regionais e escassez de pesquisas empíricas voltadas aos impactos concretos da arrecadação. Conclui-se que, embora exista um campo consolidado de discussão jurídico-normativa, persistem importantes lacunas relacionadas à avaliação dos efeitos da arrecadação sobre as finanças públicas e sobre o financiamento da atividade fiscalizatória minerária.

O artigo A TAXA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE CUSTEIO DO SERVIÇO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (SMRSU) PARA O MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CEARÁ, de autoria de Clayton Semir Lima Bustamante, Lucas Antunes Santos e Carlos Cesar Sousa Cintra, analisa a taxa como mecanismo jurídico adequado para o financiamento do Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos no Município de Fortaleza. O estudo examina os fundamentos constitucionais, financeiros e ambientais desse instrumento, destacando sua compatibilidade com os princípios da referibilidade e da equivalência entre a atuação estatal e o sujeito passivo. A pesquisa investiga os limites de modelos baseados exclusivamente em receitas orçamentárias gerais, evidenciando problemas relacionados à instabilidade fiscal, à competição por recursos públicos e à ausência de previsibilidade financeira. Também analisa as receitas acessórias provenientes da valorização econômica dos resíduos, demonstrando sua insuficiência para garantir a sustentabilidade do serviço. Com abordagem jurídico-dogmática e interdisciplinar, o artigo conclui pela necessidade de reestruturação da taxa como instrumento voltado à sustentabilidade econômico-financeira, à justiça distributiva e à internalização dos custos ambientais.

O artigo A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SUA UTILIZAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE NO ÂMBITO DO DIREITO TRIBUTÁRIO: UMA ANÁLISE SOBRE A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN, de autoria de

inteligência artificial exige limites jurídicos claros, especialmente em razão do princípio da legalidade estrita que rege o Direito Tributário.

O artigo EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: EVIDÊNCIAS DO PROGRAMA AUXÍLIO CRECHE NO DISTRITO FEDERAL, de autoria de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso e Silva, analisa a execução orçamentária do Programa Auxílio Creche como estratégia de prevenção à judicialização das políticas públicas de educação infantil. A partir de revisão bibliográfica, análise normativa e exame de dados oficiais relativos à despesa pública, o estudo investiga como a alocação planejada de recursos pode contribuir para reduzir demandas judiciais por vagas em creches e promover maior equidade social. O trabalho demonstra que o programa, ao oferecer suporte financeiro às famílias de baixa renda, constitui importante instrumento de inclusão social e de atendimento às demandas educacionais contemporâneas. Conclui que a eficiência da execução orçamentária representa elemento essencial para o fortalecimento da governança pública, para a sustentabilidade fiscal e para a efetivação do direito fundamental à educação.

Após aproximadamente 03 horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. José Roberto Anselmo – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BAURU –
INSTITUIÇÃO TOLEDO

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO
GRANDE (FURG)

Prof. Dra. Luciane Aparecida Filipini Stobe- UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA
REGIONAL DE CHAPECÓ

A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS POLÍTICAS DE DESONERAÇÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DA ALÍQUOTA ZERO DA CESTA BÁSICA NACIONAL COMO INSTRUMENTO BASILAR DE PROTEÇÃO ÀS CAMADAS VULNERÁVEIS

TAX REFORM AND TAX RELIEF POLICIES: AN ANALYSIS OF THE ZERO RATE ON THE NATIONAL BASIC FOOD BASKET AS A FUNDAMENTAL INSTRUMENT FOR PROTECTING VULNERABLE GROUPS

Cecília Moraes de Almeida Lôbo ¹
Erica Divina Oliveira De Almeida ²

Resumo

O sistema tributário nacional é marcado pela forte regressividade fiscal, ou seja, pela maior carga tributária para aqueles com menor capacidade contributiva, impactando de forma mais gravosa as camadas economicamente vulneráveis. É nesse cenário que se inserem as chamadas políticas de desoneração fiscal, que consistem na redução ou isenção de impostos e encargos tributários pelo governo sobre setores específicos visando estimular o crescimento econômico, reduzir custos de produção e incentivar a geração de empregos. São as políticas fiscais baseadas na seletividade que buscam mitigar os efeitos negativos da regressividade. É nesse contexto que se aborda a alíquota zero da cesta básica nacional como instrumento basilar de subsistência das camadas vulneráveis. Para isso, far-se-á uso de método empírico e dedutivo, por meio de uma abordagem qualitativa de natureza bibliográfica a fim de averiguar a eficácia e a adequação de políticas fiscais seletivas para finalidades redistributivas. Conclui-se que a alíquota zero da cesta básica constitui instrumento relevante de justiça fiscal e efetivação dos direitos fundamentais, especialmente o direito à alimentação adequada, embora demande aprimoramentos para evitar distorções e ampliar sua eficácia distributiva.

Palavras-chave: Reforma tributária, Cesta básica, Desoneração fiscal, Direito à alimentação adequada, Justiça fiscal

Abstract/Resumen/Résumé

empirical and deductive method will be used, through a qualitative approach of a bibliographic nature, in order to ascertain the effectiveness and adequacy of selective fiscal policies for redistributive purposes. It is concluded that the zero tax rate on basic food items constitutes a relevant instrument of fiscal justice and the realization of fundamental rights, especially the right to adequate food, although it requires improvements to avoid distortions and expand its distributive effectiveness.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Basic food basket, Tax relief, Right to adequate food, Tax justice

Introdução

A história da estrutura tributária brasileira é marcada pela elevada incidência da tributação sobre o consumo, o que evidentemente contribui para a conformação da regressividade fiscal, instituto que acentua as desigualdades sociais. Desta forma, além de complexo, o sistema tributário nacional é desigual, onerando demais as camadas mais baixas da população. Neste contexto, a reforma tributária emerge abordando centralmente o debate jurídico e econômico acerca da maior equidade fiscal.

Entre os instrumentos utilizados para mitigar os efeitos regressivos da tributação, destacam-se as políticas de desoneração, especialmente aquelas voltadas à redução ou eliminação de tributos incidentes sobre bens essenciais, vez que a tributação precisa ser revisitada para consolidar uma equidade tributária. Dentre essas medidas, aborda-se a alíquota zero da cesta básica, que ocupa posição de destaque por sua relação direta com a subsistência da população, e está intimamente ligada ao direito à alimentação adequada.

Assim, com intuito de atenuar a regressividade fiscal, diversos países adotam políticas públicas fiscais baseadas na seletividade - pela diferenciação de alíquotas ou de regimes tributários -, aplicando taxação distinta sob o preceito da isonomia e essencialidade dos produtos à determinadas camadas da população. Dessa forma os bens essenciais carecem de uma tributação diferenciada por serem afetos aos grupos vulneráveis, que dispõe de um nível diferente de renda.

Nesse contexto, existe desde o governo de Dilma Rousseff a política de desoneração da cesta básica, instituída pela Lei n. 12.839/2013 - que reduziu a zero as alíquotas dos tributos federais IPI, PIS e COFINS incidentes sobre produtos essenciais -, esta foi concebida com o objetivo de ampliar o poder de compra das famílias de menor renda e promover maior justiça fiscal em um sistema historicamente regressivo, conforme abordado.

O movimento de desoneração fiscal proposto desde 2013 é expandido pela reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023), consolidada pela regulamentação do IBS e da CBS (LC n. 214/2025), que reduz a alíquota para zero proveniente dos alimentos essenciais que compõem a cesta básica nacional (proteínas, carnes, laticínios, ovos, cereais, grãos, farinhas, frutas e hortaliças, entre outros) e reduz em 60% a tributação em relação à alíquota padrão de

demais alimentos associados à subsistência (crustáceos, leite fermentado, mel natural, dentre outros).

Desta forma, percebe-se como a reforma tributária atuou em função da extrafiscalidade dos seus tributos, também simplificando o sistema e reduzindo as distorções a fim de promover maior neutralidade econômica. Quanto ao primeiro, entende-se que o tributo está para além da arrecadação fiscal, desempenhando um verdadeiro papel de regulador das relações econômicas. Assim, os tributos possuem a relevante função de intervenção estatal na economia e na promoção de políticas públicas.

Depreende-se que a implementação das mudanças propostas pela reforma tributária representam um significativo avanço da política fiscal brasileira, principalmente no tocante à cesta básica. A referida alíquota zero, bem como a sua redução, estampam um processo de mitigação do impacto dos tributos sobre o preço final repassado ao consumidor vulnerável.

Entretanto, apesar de ser uma sistemática construída com a intenção prática e resoluta, ainda guarda diversos desafios, como a cooperação dos entes federativos - responsáveis pela fiscalização e execução das medidas - para a implementação dessa disposição, que deverão cooperar de forma uníssona para que não se corra o risco de ocorrerem distorções nos incentivos fiscais ou na própria efetividade da desoneração.

Outro lado, mais defendido pelos lobistas e os estados federados é a queda da arrecadação, que deverá ser suprimida por diversos outros instrumentos para não evidenciar a perda de receita, principalmente daqueles que dependem majoritariamente da tributação sobre o consumo. Esse impasse ainda demandará maiores discussões federativas para a implementação da medida em território nacional de forma ampla e significativa.

Portanto, em que pese a reforma tributária represente grandes avanços para a sistemática nacional de tributação e acesso à alimentação, esta dependerá de uma implementação tecnicamente estruturada, de monitoramento contínuo de seus efeitos e de articulação política entre os entes da federação, de modo a evitar impactos negativos sobre os cofres públicos e assegurar a funcionalidade do pacto federativo.

Para avaliar os impactos da alíquota zero da cesta básica nacional e sua efetividade, adota-se o uso de método empírico e dedutivo, por meio de uma abordagem qualitativa de natureza bibliográfica a fim de averiguar a eficácia e a adequação de políticas fiscais seletivas para finalidades redistributivas.

Neste contexto, o presente artigo investiga em que medida a alíquota zero da cesta básica pode ser compreendida como instrumento basilar de sobrevivência, bem como mecanismo de concretização de direitos, como o direito à alimentação adequada, inserindo-se no contexto da reforma tributária proporcionada pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela LC n. 214/2025.

1. Direito à alimentação adequada e cesta básica nacional: uma interseção necessária

A primeira iniciativa de estabelecer uma cesta básica de alimentos no Brasil foi feita pelo decreto-lei que regulamentou o salário-mínimo (Decreto-Lei nº 399, de 1938), definida como remuneração mínima necessária para atendimento das necessidades diárias de “alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” dos trabalhadores em determinada época e região do país. O cenário epidemiológico no país era centrado no problema da fome e carências nutricionais, particularmente em termos de comprometimento da produtividade da força de trabalho pelo adoecimento causado pela desnutrição. (VERLY JUNIOR; MARCHIONI; DOMENE; RIBEIRO; SARTI, 2026, s/n)

A ingestão de nutrientes propiciada pela alimentação é essencial para a manutenção da saúde da população, logo, saciar-se está para além de um ato de prazer, como para um ato de sobrevivência. A subsistência humana perpassa a alimentação adequada, e, portanto, o suprimento desse instituto tanto em sua esfera nutricional, quanto social e cultural se resume na “fome”. A fome é uma consequência da pobreza, desigualdade e conflitos, e não apenas da falta de comida no mundo.

O problema da fome ganha cada vez mais destaque no cenário global, principalmente frente às questões territoriais e econômicas que assolam os países desde a primeira guerra mundial. Do espectro “fome” insurge o direito à alimentação adequada, ou seja, o direito a se receber os nutrientes necessários à subsistência. O direito fundamental ou humano a uma alimentação adequada está reconhecido em diversos instrumentos internacionais ao se encontrar previsto originalmente no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), onde é examinado no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. Este direito é reafirmado no art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Por sua vez, o direito à alimentação adequada foi introduzido formalmente em nosso plano constitucional pátrio através da Emenda Constitucional n. 64/2010, que incluiu o direito à alimentação no rol do art. 6º da Constituição Federal, momento em que o erigiu à categoria de direito fundamental social, ao lado de outros direitos sociais clássicos, como saúde, educação e trabalho.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária

Essa introdução do instituto no plano constitucional reivindica ações do governo para sua implementação: o Estado brasileiro passou a ter a obrigação constitucional de garantir a segurança alimentar e nutricional da população, não sendo apenas uma questão política opcional, mas um dever jurídico. O direito inserido não é apenas sobre saciar a fome, mas sim o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que abrange o acesso contínuo a alimentos saudáveis, nutritivos, seguros e culturalmente aceitáveis.

Diante da ausência de previsão do direito de exigir a efetivação de determinados direitos, poderia se pensar que ele não existe, mas, na verdade, as normas inseridas na Constituição possuem um mandamento, uma prescrição, uma ordem com força jurídica e não somente moral. Por isso, se descumprida o sujeito de direito poderá forçar a sua efetivação, inclusive, com a disponibilização de sanções. (MASSARUTTI; BELMONTE, 2016, p. 181)

A constitucionalização fortaleceu a criação e a continuidade de programas de transferência de renda e segurança alimentar, como o Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passam a ser vistos como ferramentas de cumprimento de um direito, e não apenas auxílio assistencialista. A medida consolidou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conjunto de órgãos e entidades que coordenam políticas públicas para garantir o acesso a alimentos em todo o território nacional.

Deste modo, entende-se que são exigidas ações positivas do Estado para garantir a sua plena conformação para todos os indivíduos. Ora, o direito a uma alimentação adequada é parte indissociável da garantia dos direitos humanos.

Este, por sua vez, está intrinsecamente ligado ao que vem sendo socialmente construído como garantia da dignidade da pessoa humana (ARAÚJO CONTE; RODRIGUES DO NASCIMENTO-SILVA; MACHADO, 2024, p. 06). A alimentação passa a ser reconhecida como requisito básico para a dignidade da pessoa humana, fundamental para a realização de outros direitos, como saúde, educação e trabalho.

Quando se aborda direito à alimentação adequada, fala-se de dignidade da pessoa humana, pois a última é premissa da primeira: a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, bem como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2010, p. 60).

Deste modo, a inserção do direito à alimentação no ordenamento pátrio nada mais é que a confirmação de um dos fundamentos da Constituição Federal de 1988 (art. 1º, inciso III).

Em uma sociedade marcada por desigualdades estruturais e insegurança alimentar, a garantia desse direito assume papel central na promoção da justiça social e do desenvolvimento humano sustentável. Trata-se de um direito que transcende a mera subsistência e se conecta a parâmetros de qualidade, regularidade, acessibilidade e respeito às particularidades culturais e nutricionais dos indivíduos.

Historicamente, em resposta à crescente preocupação com a fome no mundo, o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, implementou várias medidas para combater a subnutrição no país. Uma dessas medidas foi a instituição do salário mínimo e da cesta básica brasileira. Na época, a formação da cesta incluía limitados tipos de carne, cereais, farinhas, leguminosas, hortaliças, legumes e raízes, frutas, além de queijo e manteiga, gorduras, açúcares, café, mate, e leite e ovos (BRASIL, 1938).

O custo da cesta básica de alimentos estipulada ao final da década de 1930 tem sido utilizado por décadas como indicador de custo de vida e acesso à alimentação básica para população, assim como parâmetro para estimativa do salário mínimo no país, embora o valor real da remuneração tenha apresentado defasagens em vários períodos da história. (VERLY JUNIOR; MARCHIONI; DOMENE; RIBEIRO; SARTI, 2026, s/n)

Estabelece-se a cesta básica nacional como um conjunto de alimentos e produtos essenciais (como arroz, feijão, óleo, café, entre outros) definida para garantir a nutrição e subsistência de uma família por um mês, e representa um significativo avanço quanto a proteção do direito à alimentação adequada, principalmente referente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, bem como a soberania e a segurança alimentar e nutricional.

Com o passar dos anos, a composição dos alimentos da cesta básica foi mudando para se moldar às novas configurações econômicas e sociais, principalmente com o advento do Decreto n. 11.936, de 5 de março de 2024, que delineou novas diretrizes para a composição da cesta básica ao adotar uma concepção mais ampla de alimentação saudável, definindo-a como um “conjunto de alimentos que busca garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável, à saúde e ao bem-estar da população brasileira” (SILVA; RODRIGUES; BRITO; LAGE, LOUZADA, 2025, s/n).

Quadro 01 - Representação de categorias de produtos contemplados pela desoneração da cesta básica

Categoria	Produtos
Cereais e farináceos	Arroz, feijão, farinha de mandioca, farinha de trigo, dentre outros
Proteínas	Carne bovina, suína e de frango, ovos
Laticínios	Leite, queijo, manteiga
Hortifrútis	Frutas, legumes e verduras <i>in natura</i>
Alimentos beneficiados	Macarrão, pão comum, café, óleo de soja, dentre outros

Fonte: FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO, 2025, p. 05, elaborado pelos autores com base nos anexos I e XV da PLC n. 68/2024 e LC n. 214/2025

A Cesta Básica Nacional de Alimentos (CBNA) representa também um expressivo parâmetro de desenvolvimento, quando a falta de acesso aos alimentos que a compõem se torna medida de pobreza, dado que a alimentação é sinônimo de sobrevivência. O instrumento permite a visualização dos valores basilares para a alimentação das camadas vulneráveis, permitindo incorporar em seu arcabouço a linha tênue entre o acesso à alimentação adequada e a pobreza.

A linha de indigência, em particular, é determinada pelo custo de uma cesta alimentar básica nutricionalmente adequada, necessária para a sobrevivência. Essa linha funciona como parâmetro fundamental para medir a pobreza, dado que a alimentação representa a necessidade primária por excelência. (ALVES, 2025, p. 34)

Nesse sentido, a Neogrid e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas - FGV IBRE se uniram para lançar a plataforma Cesta de Consumo. O serviço monitora a variação de preço de duas cestas de consumo típicas brasileiras pela análise da leitura mensal de

mais de 35 milhões de notas fiscais: a Cesta de Consumo Básica, que conta com 22 alimentos básicos com maior presença nas compras do *shopper*, e a Cesta de Consumo Ampliada, contendo mais de 50 produtos de consumo, incluindo bebidas e itens de limpeza, higiene e beleza.

Observa-se o preço da cesta básica analisada por 8 (oito) capitais a fim de tangenciar a sua variação e a forma como isso impacta diretamente o consumidor vulnerável. Os referidos valores refletem o esforço diário das famílias para garantia do mínimo existencial, quando o acesso a produtos essenciais se torna cada vez mais difícil.

Quadro 02 - Preços médios da cesta de consumo básica em fevereiro/26, por capital

Capital	Preço Médio janeiro/26 (R\$)	Preço Médio fevereiro/26 (R\$)	Variação %
Rio de Janeiro	989,40	973,11	-1,65%
Manaus	860,72	837,60	-2,69%
São Paulo	953,25	953,56	0,03%
Salvador	848,98	850,03	0,12%
Curitiba	805,73	771,88	-4,21%
Belo Horizonte	717,49	723,64	0,86%
Fortaleza	870,37	851,01	-2,22%
Brasília	830,88	837,60	0,81%

Fonte: Neogrid/FGV IBRE

Contempla-se que apesar da retração de 4,21% em cidades como Curitiba, o valor ainda se mantém expressivo no montante de R\$ 771,88, quando o salário mínimo vigente corresponde a um total de R\$ 1.621,00 (2026), representando cerca de aproximadamente 47,61% do montante. Ou seja, o preço médio da cesta de consumo básica representa quase 50% do salário mínimo. As demais cidades não se sujeitam a índices diferentes, proporcionando uma média do consumo nas capitais.

Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2017-2018, revelaram que as famílias que recebiam renda de até dois salários-mínimos, que correspondia a cerca de R\$ 1,9 mil à época, destinavam a maior parte dos seus recursos ao consumo de alimentos e habitação, representando respectivamente, 22% e 39,2% das despesas familiares (BRASIL, 2019).

Ocorre que, ainda é preciso salientar que nem todo indivíduo recebe sequer o salário mínimo nos moldes previstos, tornando-se ainda mais evidente o quão expressivo é esse valor para a renda média do trabalhador.

Quadro 03 - Variação acumulada da cesta de consumo básica em fevereiro/26, por capital

Capital	set/25 (r\$)	out/25 (r\$)	nov/25 (r\$)	dez/25 (r\$)	jan/26 (r\$)	fev/26 (r\$)	Variação 6 meses
Belo Horizonte	705,02	697,15	695,47	710,04	717,49	723,64	2,64%
Brasília	806,83	802,21	817,74	829,05	830,88	837,60	3,81%
Curitiba	802,07	788,22	773,49	792,89	805,73	771,88	-3,77%
Fortaleza	862,24	863,15	866,49	861,24	870,37	851,01	-1,30%
Manaus	844,93	847,45	846,73	852,60	860,72	837,60	-0,87%
Rio de Janeiro	993,64	982,27	995,76	987,32	989,40	973,11	-2,07%
Salvador	835,98	828,33	835,19	829,58	848,98	850,03	1,68%
São Paulo	940,56	940,67	924,53	938,59	953,25	953,56	1,38%

Fonte: Neogrid/FGV IBRE

Por outro lado, em uma análise da variação acumulada da cesta de consumo básica, depreende-se que Curitiba registrou a maior queda acumulada do monitoramento, recuo de 3,77%, saindo de R\$ 802,07 para R\$ 771,88. Torna-se nítido como os valores praticados são expressivos apesar da variação (setembro/2025 e fevereiro/2026).

Neste contexto, a carga tributária sobre os alimentos determinados como essenciais é particularmente relevante. Ora, a incidência tributária sobre bens que representam grande parte do orçamento das famílias de baixa renda aumenta a pressão econômica sobre aqueles que já dispõem de recursos limitados. Essa incidência está intrinsecamente ligada com a segurança alimentar, que impacta, para além da subsistência, a qualidade de vida dos particulares.

O desafio cotidiano dessas famílias é equilibrar gastos com necessidades básicas e a busca por pequenas aquisições que contribuam para o bem-estar e para a inclusão social, demonstrando resiliência e criatividade na administração de recursos escassos (ALVES, 2025, p. 35). Dessa forma, o acesso à alimentação básica sustenta o indicativo de desenvolvimento da região, representando de forma que a insegurança alimentar se converte em verdadeiro patamar de insegurança econômica e social.

Neste contexto, as políticas públicas - como a desoneração fiscal - são essenciais para garantir instrumentos que fomentem o direito à alimentação adequada, como a cesta básica nacional. A referida cesta básica tem grandes implicações ao servir como um marco normativo para a produção de políticas que favoreçam a produção e o acesso a alimentos saudáveis e sustentáveis no Brasil.

É sabido que políticas públicas de segurança alimentar e nutricional tendem a afetar de forma mais intensa a população de mais baixa renda, e um princípio crucial dessas

políticas reside na necessidade de priorizar a mitigação de desigualdades sem infringir a autonomia de escolha, ou desrespeitar a cultura alimentar ou hábitos saudáveis, já estabelecidos na população, especialmente em pessoas em situação de maior vulnerabilidade. (SILVA; RODRIGUES; BRITO; LAGE, LOUZADA, 2025, s/n)

Portanto, cumpre-se o incentivo às políticas como a alíquota zero da cesta básica nacional com o intuito de reverter as desigualdades impregnadas no aspecto socioeconômico brasileiro. São os instrumentos de desoneração fiscal que possibilitam que se atinja o direito à alimentação adequada. Entretanto, essa ferramenta não caminha sozinha e deverá ser acompanhada de demais políticas públicas, bem como demanda aprimoramentos para evitar distorções e ampliar sua eficácia distributiva, conforme restará pormenorizado.

2. A reforma tributária da Emenda Constitucional n. 132/2023 e a regulamentação da LC n. 214/2025: seus impactos na cesta básica nacional

Em que pesem as relações tributárias e a tributação remontarem, no Brasil, desde muito tempo, o Direito Tributário brasileiro ganhou maior consistência e harmonia, passando a ser reconhecido com maior veemência pela doutrina como ramo autônomo do Direito, sobretudo, a partir da Emenda Constitucional n. 18/1965, quando se estabeleceu substancial reforma ao Sistema Tributário Nacional. (BUZZATO; CAVALCANTE, 2022, p. 164).

O sistema tributário brasileiro apresenta uma forte dependência de tributos indiretos, que incidem sobre bens e serviços. Tal característica implica em uma lógica contraditória: os indivíduos de menor renda suportam proporcionalmente maior carga tributária, vez que destinam parcela significativa de seus rendimentos ao consumo.

Esse fenômeno é denominado regressividade tributária: se dá, mormente, pela opção de um modelo de tributação que se concentra precipuamente sobre o consumo, através do que se possibilita a translação do encargo econômico-financeiro da tributação aos consumidores finais dos produtos e serviços consumidos dos verdadeiros contribuintes (BUZZATO; CAVALCANTE, 2022, p. 163).

Um tributo é regressivo na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando os contribuintes de menor poder aquisitivo. (CLASEN, 2021, p. 70)

Ora, figura-se como injusto que o ônus tributário recaia em alguém que não possua capacidade contributiva para tanto à medida que a tributação (eminentemente) indireta contribua para a manutenção das desigualdades sociais.

A regressividade tributária é contrária ao princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual os tributos devem ser graduados conforme a aptidão econômica do contribuinte. Nesse cenário, a tributação sobre os bens essenciais se revela particularmente problemática, pois afeta diretamente o acesso aos direitos básicos, como o direito à alimentação adequada. Assim, tornou-se necessária uma revisão da estrutura tributária.

Para tanto, a capacidade contributiva representa importante parâmetro para aferição da desigualdade a ser considerada para o estabelecimento de tratamento diferenciado entre os contribuintes pela lei considerados diferentes, como manifestação de equidade, com vistas a uma justiça fiscal. Nesse contexto, no julgamento do RE 423.768, constante do Informativo STF 433, o Min. Rel. Marco Aurélio asseverou que “o § 1º do art. 145 possui cunho social da maior valia, tendo como objetivo único, sem limitação do alcance do que nele está contido, o estabelecimento de uma gradação que promova justiça tributária, onerando os que tenham maior capacidade para pagamento do imposto” (BUZZATO; CAVALCANTE, 2022, p. 165).

Neste contexto, emerge a reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023), regulamentada pela LC n. 214/2025, visando alterar esse paradoxo e proporcionando a simplificação do sistema, a redução das distorções e a promoção da neutralidade econômica. Importa salientar que os tributos, além da sua função arrecadatória, desempenham relevante função extrafiscal: instrumento de intervenção estatal na economia e na promoção de políticas públicas (BOMFIM, 2014, p. 55-67).

A Emenda Constitucional n. 132/2023 representa uma forte resposta legislativa à complexidade do sistema e uma tentativa de atenuação da regressividade tributária, surgindo como desdobramento da Proposta de Emenda Constitucional n. 45/2019, amplamente debatida no Congresso Nacional. A principal mudança estrutural promovida pela EC n. 132/2023 é a substituição do complexo sistema anterior por um modelo de Imposto sobre Valor Agregado.

A tributação sobre o consumo, anteriormente fragmentada entre cinco tributos (parcialmente o IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS), foi unificada na incidência de dois tributos centrais: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) (GUERRA, 2024, p. 11). Desse modo, a reforma surge como um grande avanço para a

simplificação do sistema e ainda prevê princípios expressos, como a simplicidade, a transparência, a justiça tributária, a cooperação e a defesa do meio ambiente (BRASIL, 2023).

A LC n. 214/2025, por sua vez, descreve de maneira detalhada o IBS e a CBS, dividindo-os em títulos que abrangem desde as normas gerais até regimes específicos, exclusões e regras de transição, incluindo também dispositivos destinados à regulamentar a tributação da cesta básica nacional de alimentos com alíquota zero (ALBO JÚNIOR, 2025, p. 36).

Desse modo, a EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 estruturam um modelo normativo de maior transparência e racionalidade, dotando o sistema tributário de novos princípios e reforçando a cooperação entre os entes federados. Conforme avaliação da IFI, essas medidas “simplificam a tributação no Brasil e conferem ao sistema nacional melhores regras e maior previsibilidade arrecadatória” (Pestana, 2024, p. 9). (PINHEIRO; JURUBEBA, 2026, p. 10)

Nesse sentido, a desoneração fiscal pode ser compreendida como mecanismo de indução de comportamentos e de proteção social, ao reduzir o custo de bens considerados essenciais. A seletividade tributária, prevista constitucionalmente, permite a aplicação de alíquotas diferenciadas conforme a essencialidade dos produtos.

O incentivo fiscal está ligado à base de estímulo, incitar ou despertar algo. Estes estímulos são criados pelo governo com o intuito de promover o desenvolvimento, em que o incentivo fiscal implica na renúncia de determinado tributo pelo fisco, onde com a concessão do benefício o Estado deixa de auferir uma receita.

Conforme Santos (2007), a desoneração é exercida pelos entes federados através de suas competências tributárias, e esta competência tributária consiste em uma autorização para exercer o poder tributário, e esse poder pode ser exercido tanto para a criação de tributos, como para a criação de isenções, deixando desta forma de arrecadar determinado tributo, assim entende que a prática da isenção deve ser dentro da competência tributária que foi designada a cada ente estatal pelo legislador de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988, onde a competência tributária prevê a atuação de cada ente federativo: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. (SILVA, 2014, p. 10)

A renúncia tributária do Estado através da isenção tem como objetivo uma contrapartida de desenvolvimento social para a região incentivada, ou seja, o ente público nunca renunciará uma receita tributária sem que essa renúncia traga algum benefício para a administração pública em detrimento à sociedade (BARBOSA, 2008).

A reforma tributária, portanto, considera não apenas a eficiência econômica, mas também os impactos sociais das mudanças propostas, especialmente no que se refere ao acesso a bens indispensáveis à dignidade humana. E conforme salientado, a dignidade humana está intrinsecamente ligada ao direito à alimentação adequada.

Propõe-se então uma “progressividade” tributária a fim de atender ao princípio da capacidade contributiva, ou seja, o montante tributável correlato e fundado na capacidade do sujeito de arcar com o tributo. Sabe-se que a progressividade não é aplicável a todos os tributos (BUZZATO; CAVALCANTE, 2022, p. 167), mas pode ser muito bem direcionada aqueles que incidem sobre o consumo.

O Princípio da Progressividade é a aplicação dos princípios da capacidade contributiva e do princípio da Isonomia Tributária no viés material. É marcado pela elevação dos tributos de maneira gradual de acordo com a quantidade de patrimônio disponível em posse do cidadão. (BOTELHO; ROCHA, 2018, p. 173)

Logo, na condição em que foco seja, dentre outras questões, reduzir as taxas de pobreza e da desigualdade no Brasil, seriam necessárias a adoção de medidas voltadas à reformulação do sistema tributário, como uma mudança da estrutura regressiva para a progressiva, buscando assim, minimizar as disparidades existentes no país (CAMPOS; LIMA, 2023).

A reforma tributária está para além do âmbito meramente fiscal, propiciando impactos econômicos e sociais amplos, especialmente na mitigação das desigualdades. A alíquota zero da cesta básica nacional representa um grande avanço em um país marcado por desigualdades sociais e econômicas. Conforme o disposto no artigo 125 da Lei complementar n. 214/2025:

[...] Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre as vendas de produtos destinados à alimentação humana relacionados no Anexo I desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH, que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos, criada nos termos do art. 8º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Nesse cenário, a seletividade se reproduz como a análise acerca da essencialidade de determinado bem quanto ao consumo pelos indivíduos, aplicando-se alíquotas maiores em relação aos bens supérfluos e alíquotas menores aos bens concebidos como essenciais à subsistência, o que oportuniza que as camadas vulneráveis e de menor renda tenham amplo acesso ao consumo.

3. Os efeitos da implementação da Cesta Básica Nacional de Alimentos (CBNA)

A Reforma Tributária introduziu no seu arcabouços a Cesta Básica Nacional de Alimentos (CBNA), que tem como principal função a promoção da justiça fiscal e a segurança alimentar. Ao atribuir a alíquota zero aos impostos - Imposto de Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) - sobre os itens essenciais, a reforma busca aliviar o bolso das famílias, especialmente as de baixa renda.

Um dos principais objetivos de uma redução da carga tributária incidente sobre produtos da cesta básica nacional é aliviar a pressão sobre o orçamento das famílias mais pobres, a camada vulnerável da população, e, por consequência, fomentar o desenvolvimento social e econômico do país.

Sobre o tema, para analisar os impactos da desoneração de impostos sobre os itens da cesta básica previstos na Lei Complementar n. 214/2025, o estudo de FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO (2025) adotou uma abordagem de Equilíbrio Geral Computável (EGC), por meio do modelo dinâmico e inter-regional, o TERMUF, realizando uma análise prospectiva dos efeitos da cesta básica nacional de sua implementação até 2040.

A referida pesquisa tomou como base o cenário de projeção, onde foi considerada uma trajetória de crescimento *business-as-usual* da economia brasileira, com um aumento anual em 2% do PIB. A partir disso, foi construído o cenário de política, em que a desoneração tributária prevista na LC n. 214/2025, foi aplicada, zerando a alíquota incidente sobre os principais produtos da cesta básica (como arroz, feijão, carnes, leite, ovos, entre outros).

Tabela 01 - Resultados Macroeconômicos da Redução de 100% de Alíquotas sobre Produtos da Cesta Básica - em desvio % acumulado em relação ao cenário de referência para 2027 e 2040.

Indicador	Var. % em 2027	Var. % acumulada em 2040
PIB real	0,35	0,33
Investimento	0,27	0,32
Consumo das famílias	0,42	0,13
Exportações	-0,13	0,29
Importações	0,16	0,20
Emprego	0,83	0,09
Salário Real	0,39	1,85
IPC	-1,67	-1,38

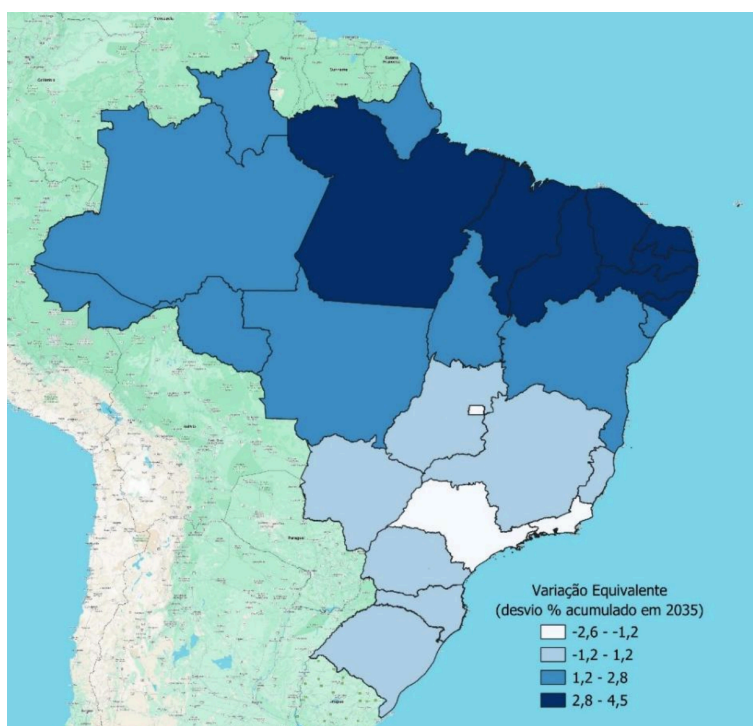
Fonte: FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO, 2025, p. 10

A Tabela 01 apresenta os impactos da aplicação da política sobre os principais agregados macroeconômicos para o Brasil em 2027 e no acumulado em 2040, em variação percentual relativamente ao cenário de referência.

Observa-se que a política apresenta efeitos positivos já no ano de início, em que o PIB crescerá 0,35%, notadamente estimulado pelo consumo das famílias (0,42%). Ainda, com o aumento da atividade econômica tem-se um estímulo ao emprego (0,83%), que atrelado à diminuição dos preços na economia (-1,67%), gera um impacto positivo de 0,39% no salário real. Como a política gera uma taxa de retorno esperada maior, principalmente nos setores-alvo da desoneração, tem-se também o aumento do investimento em 0,27%. O aumento da atividade gera também aumento das importações em 0,16% e as exportações caem 0,13%, pois apesar da queda de preços dos produtos nacionais tornar os produtos brasileiros mais atrativos, a simulação direciona os bens para consumo interno. (FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO, 2025, p. 10)

O mesmo estudo realiza um levantamento dos resultados de bem-estar por UF da redução de 100% de alíquotas sobre produtos da cesta básica, averiguando as relevantes repercussões da medida para a região Norte e Nordeste do Brasil. Contempla-se que as distorções são quase nulas no Rio de Janeiro e Distrito Federal, mas apresentam impactos consideráveis para o restante do país.

Figura 01 - Resultados de bem-estar por UF da Redução de 100% de Alíquotas sobre Produtos da Cesta Básica – em desvio % acumulado em relação ao cenário de referência em 2040.



Fonte: FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO, 2025, p. 10

Os maiores ganhos são observados no Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Paraíba, Alagoas, Pará, Maranhão e Pernambuco. Apesar de alguns estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste também terem apresentado uma variação positiva, estas foram menos intensas nessas regiões, incluindo uma variação negativa de bem-estar nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal (FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO, 2025, p. 12).

Os impactos da nova Cesta Básica Nacional são abrangentes. Eles afetam diretamente a renda e o poder de compra da população. Por isso, a aplicação da alíquota zero para itens essenciais deve resultar em uma redução dos preços finais ao consumidor.

Ocorre que, essa ferramenta não pode ser dissociada de demais políticas públicas em prol do direito à alimentação adequada, bem como a própria desoneração fiscal da cesta básica demanda aprimoramentos para evitar distorções e ampliar sua eficácia distributiva.

Apesar de a desoneração apresentar resultados que sugerem algum efeito redistributivo regional, esta deve ser interpretada com cautela, pois o modelo não diferencia famílias por faixa de renda nem incorpora mecanismos como o *cashback* previsto para itens da cesta estendida, que beneficiaria prioritariamente famílias de baixa renda. A desoneração da cesta básica reduz o preço desses produtos para todas as faixas de renda, gerando impactos positivos também para famílias de maior renda. (FERNANDES; BALLERINI; CARVALHO, 2025, p. 15)

Intui-se que a desoneração reduz os preços para todas as faixas de renda e não incorpora outros mecanismos que possibilitam maior precisão nos efeitos distributivos da política, fornecendo subsídios mais robustos para decisões de políticas públicas voltadas à redução de desigualdades regionais e sociais.

Para mais, incube-se de uma necessária cooperação entre os entes federados para aprimoramento da fiscalização e da execução da medida. A alíquota zero da cesta básica nacional representa um significativo avanço para o sistema tributário pátrio e deve subsistir com as imprescindíveis ferramentas para a sua consecução.

Conclusão

Historicamente, a estrutura tributária brasileira está caracterizada pela elevada incidência sobre o consumo, sistema que contribui para a consolidação da regressividade fiscal,

arcabouço que acentua ainda mais as desigualdades sociais. Neste contexto, surge a reforma tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023), regulamentada pela LC n. 214/2025, visando atenuar as referidas desigualdades mediante instrumentos fiscais como a desoneração, que consiste na redução ou isenção de impostos e encargos tributários pelo governo sobre setores específicos visando estimular o crescimento econômico, reduzir custos de produção e incentivar a geração de empregos.

A sistemática é bem simples: oferta-se a alíquota zero aos alimentos concebidos como essenciais à subsistência, visando atenuar a transferência dos encargos ao consumidor final. É a política fiscal baseada na seletividade que busca mitigar os efeitos negativos da regressividade. Preocupa-se, especialmente, com as camadas vulneráveis, que representam uma parcela significativa da população, não detentoras de poder aquisitivo e significativamente suscetíveis às mudanças econômicas.

Ainda assim, o país carece de demais políticas públicas capazes de atenuar as diferenças observadas, principalmente no que se refere às camadas vulneráveis, com o intuito de fornecer um verdadeiro sistema de proteção à esses indivíduos quando o assunto é direito à alimentação, fomentando a sua adequação tanto no campo nutricional, quanto social e cultural.

Assim, a alíquota zero da cesta básica nacional representa um importante instrumento de desoneração fiscal e mecanismo de proteção da justiça social, ao contribuir para a garantia do direito fundamental à alimentação adequada. A ferramenta se insere em um contexto de desigualdade estrutural e forte regressividade fiscal, buscando mitigá-las face a camada vulnerável da população.

Entretanto, sua eficácia depende de uma estrutura tributária coerente, de mecanismos de controle e de integração com outras políticas públicas. A reforma tributária representa uma oportunidade ímpar para aperfeiçoamento dessas medidas, equilibrando a eficiência econômica e equidade social.

Referências bibliográficas

ALBO JÚNIOR, Ronaldo Rios. **Reforma Tributária sobre o consumo e os possíveis impactos no desenvolvimento nacional: uma análise inicial com base na Emenda Constitucional nº 132/2023 e na Lei Complementar nº 214/2025**. Monografia. Escola Superior de Guerra, 2025.

Disponível em: <<https://repositorio.esg.br/handle/123456789/2181>> Último acesso em 30 de abril de 2026.

ALVES, Patricia Ribeiro. **O impacto da carga tributária nas classes socioeconomicamente vulneráveis: uma análise sob a perspectiva da reforma tributária sobre o consumo essencial**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

ARAÚJO CONTE, Jéssica; RODRIGUES DO NASCIMENTO-SILVA, Nara Rúbia; MACHADO, Vilma de Fátima. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: RELAÇÃO ENTRE O SALÁRIO MÍNIMO E A CESTA BÁSICA: *HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD: THE RELATIONSHIP BETWEEN THE MINIMUM WAGE AND THE BASIC FOOD BASKET IN BRAZIL***. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 48, n. 2, 2024. DOI: 10.5216/rfd.v48i2.80291. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/80291>> Último acesso em 29 de abril de 2026.

BARBOSA, Alexandre Portela. **Isenção e a Dedução Tributária**. 06 de dezembro de 2008. Recanto das letras. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/artigos/1322044>> Último acesso em 01 de maio de 2026.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. **Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle**. São Paulo (Tese de Doutorado), USP, 2014.

BOTELHO, Rafael Lucas Barros; ROCHA, Samir Vaz Vieira. **A regressividade da Matriz Tributária Brasileira e a desigualdade social**. Publicado em 11/04/2019. Disponível em: <<https://revistas.unipam.edu.br/index.php/jurisvox/article/view/4386>> Último acesso em 30 de abril de 2026.

BRASIL. **Decreto nº 339, de 30 de abril de 1938**. Diário Oficial da União; Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=227039> Último acesso em 29 de abril de 2026.

BRASIL. Agência IBGE Notícias. **POF 2017-2018: Famílias com até R\$ 1,9 mil destinam 61,2% de seus gastos à alimentação e habitação.** 2019. <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-denoticias/releases/25598-pof-2017-2018-familias-com-ate-r-1-9-mil-destinam-61-2-de-seusgastos-a-alimentacao-e-habitacao>> Último acesso em 01 de maio de 2026.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o sistema tributário nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm> Último acesso em 30 de abril de 2026.

BRASIL. **Lei complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui o imposto sobre bens e serviços (IBS), a contribuição social 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, 17 jan. 2025.

BUZATTO, G., & Chaves Cavalcante, M. (2022). **Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal.** Revista Direito Tributário Atual, (52), 162–188. Disponível em < <https://doi.org/10.46801/2595-6280.52.6.2022.2136>> Último acesso em 30 de abril de 2026.

CAMPOS, Carlos Henrique de; LIMA, Ana Carolina da Cruz. **Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda.** Revista de Economia Contemporânea, v. 27, p. e232711, 2023.

CLASEN, Roberto Neme. **Sistema tributário e desigualdade social no Brasil: a regressividade do sistema como indutora de desigualdade.** Pelotas: Dissertação do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Políticas Sociais da UCPEL, 2014, p. 70. Disponível em: <<https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/ROBERTO>>.

CLASEN_SISTEMA-TRIBUTARIO-E-DESI-GUALDADE-SOCIAL-NO-BRASIL-a-regressividade-do-sistema-como-indutora-de-desigualda-de.pdf> Último acesso em 29 de abril de 2026.

DOMINGUES, Luciano. **Produção e consumo local de alimentos: novas abordagens e perspectivas para as políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2023.

FERNANDES, Mirian Raquel do Nascimento; BALLERINI, Ariel Pollo; CARVALHO, Terciane Sabadini. **A NOVA CESTA DO BRASIL: IMPACTOS REGIONAIS DA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA NOS ALIMENTOS ESSENCIAIS**. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2025. Disponível em: <https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/40431/Convidado_Terciane.pdf> Último acesso em 30 de abril de 2026.

MASSARUTTI, Eduardo Augusto de Souza; BELMONTE, Danilo Zanco. Direitos Sociais na Constituição Federal Brasileira: Fundamentais, Subjetivos e Definitivos. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 25, 2016, Curitiba/PR, **Anais do XXV Congresso Nacional do Conpedi**. Florianópolis: Fundação Boiteux. ISBN: 978-85-5505-362-7.

PINHEIRO, S. T.; JURUBEBA, F. M. F. O. **Regressividade dos Tributos sobre Consumo e Justiça Fiscal no Brasil: Reforma Tributária e Extrafiscalidade**. JNT Facit Business and Technology Journal. Qualis A2. ISSN: 2526-4281, Mês de Março de 2026 - Ed. 72. VOL. 02. Págs. 239- 259. Disponível em: <<http://revistas.faculdefacit.edu.br>> Último acesso em 30 de abril de 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre, Livr. do Advogado, 2010.

SEN, Amartya. **Pobreza e Crianças: um ensaio sobre direitos e privações**. Portugal: Terramar, 1981.

SILVA, Anderson Lucas da Silva; RODRIGUES, Lucas Braga; BRITO; Samuel Almeida; LAGE, Luisa Gazola; LOUZADA, Maria Laura da Costa. **Aquisição de alimentos da nova cesta básica em domicílios brasileiros de baixa renda**. Scielo, publicado em 08/12/2025. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2025059006780>> Último acesso em 29 de abril de 2026.

SILVA, Sergio Manoel Soares. **DESONERAÇÃO FISCAL: VANTAGENS, DESVANTAGENS E DESAFIOS PARA A ATIVIDADE EMPRESARIAL NA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DE GUAJARÁMIRIM, RONDÔNIA**. Repositório Institucional da Universidade Federal de Rondônia. Publicado em 18/02/2014. Disponível em: <<http://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/21>> Último acesso em 01 de maio de 2026.

VERLY JUNIOR, Eliseu; MARCHIONI, Dirce Maria Lobo; DOMENE, Semiramis Martins Álvares; RIBEIRO, Isabela de Albuquerque; SARTI, Flávio Mori. **Custo da cesta básica saudável e sustentável no Brasil entre 2009 e 2024**. Scielo, publicado em 10/04/2026. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2026060006878>> Último acesso em 29 de abril de 2026.