



**CASHBACK COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA FISCAL**  
**FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E SUA FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA NA**  
**TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO**

Maria das Graças Siegl

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Azevedo Granato

Resumo: O presente trabalho analisa o cashback como instrumento de redução da regressividade no sistema tributário brasileiro, à luz da Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025. O estudo apresenta um panorama tributação sobre o consumo no Brasil, destacando a predominância dos tributos indiretos, seus impactos distributivos. A pesquisa foi desenvolvida por meio de análise doutrinária, legislativa e de dados econômicos referentes à estrutura tributária brasileira. Examina-se o funcionamento do cashback, seus critérios de elegibilidade, a lógica de devolução baseada na despesa e seus efeitos na renda disponível das famílias e se o instrumento é capaz de mitigar a regressividade estrutural do sistema, contribuindo para a justiça fiscal e para a promoção da igualdade material, ou se seus efeitos permanecem limitados diante da dimensão das desigualdades do país. Conclui-se que, embora represente avanço importante no sentido de aproximar a tributação dos princípios constitucionais, o mecanismo exige monitoramento e aperfeiçoamento contínuo para que possa efetivamente reduzir desigualdades e consolidar sistema tributário brasileiro mais justo e coerente com os objetivos fundamentais da República.

Palavras-chave: Cashback Tributário, Reforma Tributária, Justiça Fiscal, Emenda Constitucional 132/2023.

Abstract: This study analyzes cashback as an instrument for reducing regressivity in the Brazilian tax system, in light of the Tax Reform established by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Supplementary Law No. 214/2025. The study presents an overview of consumption taxation in Brazil, highlighting the predominance of indirect taxes and their distributive impacts. The research was developed through a doctrinal and legislative analysis, as well as an examination of economic data regarding the Brazilian tax structure. It examines the functioning of the cashback mechanism, its eligibility criteria, the refund logic based on expenditure, and its effects on family disposable income. Furthermore, it assesses whether the instrument is capable of mitigating the structural regressivity of the system, contributing to fiscal justice and the promotion of material equality, or whether its effects remain limited given the scale of inequalities in the country. It concludes that, although it represents an important step toward aligning taxation with constitutional principles, the

mechanism requires continuous monitoring and improvement to effectively reduce inequalities and consolidate a Brazilian tax system that is fairer and more coherent with the fundamental objectives of the Republic.

Keywords: Tax Cashback, Tax Reform, Fiscal Justice, Constitutional Amendment 132/2023.

## Introdução

O presente trabalho tem como objetivo central analisar os fundamentos constitucionais do *cashback* tributário e sua função redistributiva, avaliando em que medida esse instrumento é capaz de mitigar a regressividade da tributação sobre o consumo no Brasil.

A relevância do estudo evidencia-se não apenas pela magnitude da reforma tributária após a aprovação da Emenda Constitucional 132/2023, mas também pelo potencial impacto do *cashback* na vida das famílias de baixa renda, especialmente aquelas mais vulneráveis diante das desigualdades estruturais que caracterizam a economia brasileira.

Ao conjugar simplificação e uniformização tributária com instrumentos redistributivos focalizados, a reforma abre caminho para uma política fiscal que busca conciliar eficiência econômica, justiça social e igualdade material, ajustando-se às particularidades da realidade socioeconômica nacional.

De início foram analisados os fundamentos da justiça fiscal, examinando os princípios da igualdade, da capacidade contributiva e da progressividade, bem como a regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro. Posteriormente procedeu-se a um exame da Reforma Tributária, a Emenda Constitucional nº 132/2023, destacando seus princípios estruturantes, neutralidade, não cumulatividade e simplificação do sistema tributário, comparando a rigidez da seletividade com a flexibilidade do *cashback*.

O núcleo da pesquisa tratou os fundamentos constitucionais do *cashback*, seu impacto redistributivo, experiências nacionais e internacionais e os desafios operacionais para implementação do mecanismo.

Por fim, foram tecidas as considerações finais que sintetizam os resultados da pesquisa e reconhecem os limites do *cashback*, ressaltando que, isoladamente, ele não é suficiente para eliminar a desigualdade decorrente da tributação regressiva sobre o consumo, devendo ser acompanhado de outras políticas públicas e outros instrumentos de redistribuição.

## I. Contexto

O sistema tributário brasileiro consolidou-se historicamente como um dos mais complexos e desiguais do mundo, refletindo escolhas técnicas e dilemas políticos de um país marcado pela concentração de renda e pela desigualdade social.

Nesse cenário, a Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, impõe uma estrutura normativa que orienta a interpretação e a aplicação do sistema tributário à luz dos valores e direitos fundamentais que ela própria consagra. Os artigos 1º, III, e 3º estabelecem um Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a redução das desigualdades, parâmetros que devem orientar a atuação estatal em todas as esferas, inclusive a tributária. Assim, a tributação deve operar em conformidade com essas, funcionando não apenas como mecanismo de arrecadação, mas também como instrumento capaz de dialogar com a promoção de políticas públicas e com a realização de condições de vida digna para todos.

Nesse sentido, o próprio texto constitucional de 1988 impôs limites materiais e formais claros ao poder de tributar, previstos nos artigos 150 a 152, justamente para assegurar que essa atuação se dê de forma equilibrada e em respeito às garantias fundamentais.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que os princípios constitucionais tributários são cláusulas pétreas:

1.- O princípio da anterioridade, que é garantia individual do contribuinte (art. 5º, par. 2º, art. 60, par. 4., inciso IV e art. 150, III, “b” da Constituição); 2. - o princípio da imunidade tributária recíproca (que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros) e que é garantia da Federação (art. 60, par. 4., inciso I, e art. 150, VI, “a”, da C.F.); 3. - a norma que, estabelecendo outras imunidades, impede a criação de impostos (art. 150, III) sobre: “b”): templos de qualquer culto; “c”): patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; e “d”): livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939/DF) (BRASIL, 1994).

2.O Princípio da Anterioridade (art. 150, III, “b”, da CF), por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, é consagrado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 18/03/1994). Além de constituir garantia individual, assegura a possibilidade de o contribuinte programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando-se, pois, a segurança jurídica. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.733/DF) (BRASIL, 2019).

Assim, ao estabelecer direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, limitar o exercício da tributação, a Constituição de 1988 desenhou um sistema que busca conciliar arrecadação e justiça social. A legalidade, irretroatividade, anterioridade, igualdade, capacidade contributiva e vedação ao confisco não são meras formalidades, mas garantias que orientam a atuação fiscal e funcionam como instrumentos de proteção do contribuinte.

Entretanto, a distância entre o ideal constitucional e a realidade prática ainda é expressiva. Apesar dos avanços constitucionais e do discurso voltado à justiça fiscal, o sistema tributário brasileiro mantém-se fortemente regressivo e a predominância de tributos indiretos sobre bens e serviços provoca um impacto proporcionalmente maior sobre os indivíduos de menor renda.

Ao incidir de forma uniforme sobre produtos de consumo cotidiano, como alimentos, os tributos comprometem parcela significativamente maior da renda das famílias de baixa renda, em comparação com aquelas de maior poder aquisitivo, tornando o sistema tributário socialmente injusto. O que já deixa evidente a violação dos princípios da capacidade contributiva e da progressividade.

Deste modo, ao longo das últimas décadas diversos instrumentos tributários foram utilizados com intuito de tentar corrigir essa regressividade, entre os quais destacam-se a concessão de isenções fiscais e a aplicação da seletividade de alíquotas. A ideia central desses instrumentos consiste em atenuar o peso tributário sobre as famílias de menor renda, todavia essas soluções apresentam limitações relevantes.

De início, do ponto de vista fiscal, a renúncia de receita gerada pelas isenções tem um impacto econômico relevante e exige compensações por meio da adoção de medidas de arrecadação suplementares, o que pode gerar distorções ainda maiores. Ainda, em termos de eficiência distributiva, o benefício das isenções não alcança de fato os consumidores mais pobres, sendo mais absorvida pelos mais ricos. Deste modo, o efeito redistributivo esperado é frequentemente comprometido.

Nesse prisma também é a seletividade de alíquotas, prevista constitucionalmente (Brasil, 1988), para o ICMS, nos art. 155, §2º, III e, para o IPI nos art. 153, §3º, I, também revela limitações importantes, pois o critério de essencialidade não chega a atingir uma grande parte de produtos e serviços que são consumidos pelas famílias de baixa renda, há uma considerável imposição de cargas tributárias elevadas sobre bens essenciais.

Trata-se de um mecanismo baseado exclusivamente na natureza do produto, e não no perfil socioeconômico do consumidor. Ademais, não é incomum ver a discussão sobre a aplicação de redução nas alíquotas ou isenções em torno de produtos notadamente supérfluos. Ignora-se o impacto concreto da tributação sobre as famílias de baixa renda e, conseqüentemente, instrumentos que deveriam reduzir o peso fiscal para os mais vulneráveis acabam, na prática, favorecendo quem consome em maior volume, isto é, os grupos de renda mais alta.

Diante desse cenário, a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 configura um marco essencial na busca por maior justiça fiscal. Ao instituir o IVA dual e incorporar mecanismos como *cashback* a reforma acrescenta um instrumento capaz de mitigar a regressividade estrutural do sistema brasileiro, buscando corrigir distorções que historicamente penalizam as famílias de menor renda.

Regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, o *cashback* tributário assegura a restituição parcial dos tributos incidentes sobre bens e serviços às famílias de baixa renda, atuando diretamente na etapa da despesa. Diferentemente de reduções gerais de alíquotas, que beneficiam indistintamente todos os contribuintes, o instrumento adotado concentra esforços em quem efetivamente necessita do amparo estatal.

Portanto, trata-se de uma solução fiscalmente focalizada, capaz de aumentar a renda disponível dos mais pobres e reforçar a proteção à dignidade humana, em estrita conformidade com os princípios constitucionais.

## **II. Os fundamentos da justiça fiscal no Brasil e a regressividade**

### *II.1. A Estrutura do Sistema Tributário Nacional e a Concentração no Consumo*

O exame da estrutura do sistema tributário brasileiro revela-se fundamental para a compreender as dificuldades históricas e estruturais que caracterizam a tributação no país. A Constituição Federal de 1988 vincula a consolidação do Estado Democrático de Direito à promoção da justiça fiscal como um de seus pilares fundamentais.

Diferente das Constituições anteriores, a Constituição de 1988, considerada “Constituição Cidadã”, atribuiu ao Estado a responsabilidade de garantir não apenas a proteção formal dos direitos, mas também condições materiais que assegurem a dignidade da pessoa humana. O seu preâmbulo, por exemplo, ao proclamar a intenção de instituir uma sociedade livre, justa e solidária, traduz o compromisso da ordem constitucional com a redução das desigualdades sociais.

Esse compromisso é reforçado pelo seu artigo 3º, que estabelece objetivos claros de ação estatal: reduzir desigualdades, erradicar a pobreza e construir uma sociedade livre e solidária. Não se trata, portanto, apenas de simples diretrizes pragmáticas, mas de mandamentos constitucionais que orientam tanto a formulação de políticas públicas quanto a interpretação do sistema jurídico.

De igual modo, conforme a classificação proposta por Silva (2007, p.28) o artigo 5º determina que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, contudo a igualdade consagrada no artigo deve ser compreendida sob duas dimensões, a formal, que assegura tratamento idêntico perante a lei, e material, que autoriza o Estado a adotar medidas diferenciadas para promover políticas públicas capazes de alcançar o equilíbrio entre os indivíduos.

Na perspectiva do âmbito tributário a igualdade assume contornos específicos e encontra concretização nas próprias diretrizes constitucionais. Como exemplo, o Título VI, Capítulo I, Seção II da Constituição de 1988, que estabelece limitações formais e materiais ao poder de tributar, entre elas destacam-se, o princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I, o princípio da anterioridade, disposto no art. 150, III, “b”, o princípio da irretroatividade, previsto no art. 150, III, “a”, da igualdade tributária, estabelecido no art. 150, II.

Ainda, embora não esteja previsto no mesmo título, o texto constitucional impõe ao fisco o dever observar outros princípios que estão intimamente ligados com a igualdade e a justiça fiscal, como a capacidade contributiva (art. 145, § 1º), que veda o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situações equivalentes, limitando a atuação do fisco em virtude da função extrafiscal do tributo. Essas limitações são princípios estruturantes do sistema tributário.

Além disso, o artigo 151, inciso I, do mesmo diploma legal, ao permitir a concessão de incentivos fiscais voltados à redução das desigualdades regionais, representa um exemplo concreto da aplicação da igualdade material no campo tributário. Esses dispositivos asseguram que o Estado, ao exercer sua competência fiscal, o faça dentro dos parâmetros da justiça e da isonomia, de modo que a tributação deixe de ser vista como mero instrumento arrecadatório e passe a integrar o núcleo essencial do sistema tributário brasileiro, comprometido com a promoção da justiça distributiva e do desenvolvimento equilibrado.

Todavia, a Carta Magna de 1988 em seus artigos 153 a 156, estabeleceu-se um complexo arranjo federativo pautado na repartição de competências tributárias entre os entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurando o equilíbrio fiscal e a autonomia financeira de cada esfera de governo. Esse desenho federativo, embora tenha buscado garantir autonomia e equilíbrio, ao longo dos anos, acabou produzindo um dos sistemas tributários mais intrincados do mundo, marcado ainda pela forte dependência de tributos indiretos, incidentes sobre o consumo de bens e serviços.

Essa predominância da tributação indireta revela-se particularmente problemática do ponto de vista da justiça fiscal, pois tais tributos não diferenciam a capacidade econômica dos contribuintes, incidem de maneira uniforme sobre todas as classes sociais, onerando proporcionalmente mais as famílias de baixa renda.

Tributos como o ICMS, o IPI e o ISS, entre outros, são exemplos típicos de impostos indiretos, cobrados ao longo das cadeias de produção e comercialização. Ainda que o contribuinte direto seja, juridicamente, o fornecedor ou prestador de serviço, o valor correspondente ao tributo acaba repassado ao consumidor final.

Como resultado, o sistema anterior reforçava sua própria regressividade, distanciando-se dos ideais constitucionais de equidade e capacidade contributiva, pois na prática, uma pessoa de baixa renda paga proporcionalmente mais do que uma pessoa rica ao adquirir o mesmo produto. Essa dinâmica configura o que a literatura chama de regressividade fiscal.

## *II.2 Princípios Constitucionais como Pilares da Justiça Fiscal*

Antes de adentrar especificamente na análise dos princípios, é importante salientar que os princípios constitucionais devem ser sempre observados de forma conjunta, uma vez que se inter-relacionam e se complementam, garantindo a coerência e a unidade do sistema jurídico.

No âmbito tributário, essa interdependência torna-se ainda mais evidente, pois a tributação justa somente se concretiza quando todos esses princípios são interpretados de maneira harmônica.

Todavia, para fins de delimitação do presente estudo, a análise será direcionada àqueles princípios que exercem maior influência sobre a justiça fiscal e sobre a formação das decisões tributárias, quais sejam: igualdade, capacidade contributiva e progressividade.

### *II.2.1 O Princípio da Igualdade Tributária*

Dentre eles, inicia-se pelo princípio da igualdade, previsto no artigo 150, II, da Constituição Federal de 1988, que veda o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situações equivalentes.

No campo tributário, essa garantia não se limita à proibição de discriminações arbitrárias, mas também impõe ao Estado o dever de adotar diferenciações legítimas, sempre que necessárias para assegurar tratamento mais justo aos contribuintes, em conformidade com a capacidade econômica de cada um.

Trata-se, portanto, de um princípio de natureza material, que se conecta diretamente com a diretriz constitucional inscrita no preâmbulo e reafirmada nos artigos 3º e 5º caput, da Carta Magna. Nestes dispositivos a Constituição evidencia seu compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na qual a igualdade é compreendida não apenas sob o prisma formal, mas também como instrumento de redução de desigualdades e promoção da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, destaca Roque Antônio Carraza:

A lei tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade. Melhor expondo, quem está na mesma situação jurídica deve receber o mesmo tratamento tributário. Será inconstitucional – por burla ao princípio republicano e ao princípio da isonomia – a lei tributária que selecione pessoas, para submetê-las as regras peculiares, que não alcancem outras, ocupantes de idênticas posições jurídicas. (Carraza, 2021, p. 73)

Dessa forma, a igualdade tributária não pode ser entendida apenas como um tratamento formalmente idêntico perante a lei, mas sim como um dever ativo do Estado de modular a carga tributária de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte.

Na prática, isso significa que aqueles com maior poder aquisitivo devem contribuir com uma parcela proporcionalmente superior do ônus fiscal, enquanto as camadas de menor renda precisam ser protegidas de impactos tributários excessivos sobre a sua subsistência. Essa abordagem promove a justiça fiscal e alinha a arrecadação com os princípios constitucionais de equidade e solidariedade social.

A igualdade, constitui o ponto de partida para a compreensão da capacidade contributiva e da progressividade, uma vez que ambos derivam do ideal de que o ônus fiscal deve ser repartido de modo equivalente entre os membros da coletividade.

### *II.2.2 O princípio da Capacidade Contributiva*

O artigo 145, §1º, da Constituição de 1988 dispõe que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Esse princípio exprime o núcleo da justiça tributária, pois busca adequar a carga fiscal ao poder econômico do contribuinte, evitando que o tributo se converta em fator de empobrecimento.

A capacidade contributiva, enquanto princípio orientador da tributação, não pode ser analisada apenas sob a ótica formal de dever de contribuição. No caso dos tributos indiretos, inclusive, essa avaliação exige um olhar mais atento para o impacto real que a cobrança produz sobre a renda do indivíduo. O simples fato de alguém conseguir comprar um produto não significa que possui condições econômicas suficientes para suportar o ônus tributário que recai sobre ele. Em muitos casos, a aquisição representa parcela significativa de sua renda mensal, afetando necessidades básicas e reduzindo seu poder de consumo

Mello destaca que a tributação destinada a promover a chamada justiça fiscal não deve se limitar ao seu caráter arrecadatório, é necessário que também observe critérios de razoabilidade na aplicação dos tributos.

Os tributos devem onerar o mínimo possível. Caberá ao legislador ter o talento de descobrir a tributação ótima, com um percentual que não seja tão baixo que despreze o pagamento, com um percentual que não seja tão alto que contribua com a evasão fiscal, de forma que se possa cobrar mais de quem possa pagar mais e menos de quem possa pagar menos, nisso consiste a tributação justa (Mello, 2013, p. 47).

No Brasil, contudo, a predominância da tributação indireta compromete a aplicação plena do princípio da capacidade contributiva, pois os tributos indiretos não distinguem a renda do contribuinte, ambos pagam a mesma alíquota sobre bens e serviços, o que acentua a regressividade e desconsidera as disparidades de renda.

Por isso, a capacidade contributiva, nesse contexto, deve considerar o quanto do orçamento do contribuinte é efetivamente comprometido pelo tributo, sob pena de transformar a cobrança em instrumento de desigualdade.

### *II.2.3 O Mínimo Existencial*

Diante do princípio da capacidade contributiva, surge outro elemento essencial — ainda que não esteja expressamente previsto no texto legal — que se relaciona diretamente com a aplicação da justiça fiscal, o mínimo existencial. Esse conceito está ligado ao núcleo essencial da dignidade da

pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da Constituição Federal, bem como ao princípio da igualdade, do art. 5º, e ao dever do Estado de promover uma sociedade livre, justa e solidária, conforme estabelece o art. 3º, I.

Nesta toada, Nunes leciona que:

Por capacidade contributiva pode-se entender a aptidão do indivíduo em contribuir para o custeio das despesas públicas, mediante vínculo criado por lei, devendo-se buscar a máxima distribuição equitativa da carga tributária entre os contribuintes, respeitado o mínimo existencial, independentemente de qualquer benefício entregue pelo estado de forma específica e direta ao contribuinte. (Nunes, 2016, p. 50, grifo próprio).

O mínimo existencial é compreendido como o conjunto de prestações materiais indispensáveis para que qualquer pessoa tenha condições mínimas de sobrevivência e de participação social. No campo tributário, funciona como um limite implícito ao poder de tributar, impedindo que o Estado, por meio da cobrança de impostos, comprometa o atendimento das necessidades básicas do contribuinte.

Ricardo Lobo Torres desenvolve esse conceito ao diferenciá-lo em duas dimensões, a dimensão negativa, que impede o Estado de tributar aquilo que é essencial para a vida digna e, a dimensão positiva, que impõe ao Estado o dever de garantir prestações mínimas para que o cidadão possa viver com dignidade, assegurando-lhe direitos sociais que devem ser efetivados através de políticas públicas. (Torres, 1989).

Ainda nas palavras de Maurício Dalri Timm do Valle, ao citar as doutrinas de Klaus Tipke, Douglas Yamashita e Marcelo Saldanha, o mínimo existencial pode ser entendido como:

Deve-se entender como mínimo vital aquele conjunto de bens materiais e imateriais que são indispensáveis para a manutenção da vida digna dos cidadãos. Como bem dizem Klaus Tipke e Douglas Yamashita o mínimo vital é “...parte da dignidade humana... De acordo com Marcelo Saldanha Rohenkohl, o chamado por ele de “mínimo vital tributário” impõe ao Estado que se abstenha de tributar “...tudo que concorra para a fruição de uma vida que possa ser qualificada como digna. (Valle, 2023).

Contudo, no contexto da tributação indireta a incidência de uma carga tributária elevada na aquisição de bens vitais desrespeita a barreira protetiva imposta pelos direitos fundamentais, pois o imposto indireto que incide de forma indiscriminada em todas as camadas sociais, não representa um ônus sobre a capacidade econômica excedente, mas sim um confisco velado da própria condição mínima de sobrevivência que o Estado tem o dever de salvaguardar. É a análise dessa desproporcionalidade que pavimenta a necessidade de mecanismos redistributivos.

#### *II.2.4 A Progressividade como Instrumento de Redistribuição*

A progressividade é consagrada em diversos dispositivos constitucionais, sendo obrigatória para o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza conforme previsão do texto

constitucional de 1988, no art. 153, § 2º, I e, para o Imposto Territorial Rural (ITR), de acordo com o art. 153, § 4º, I. Outrossim, é autorizada ao IPTU, para que o tributo se ajuste ao valor do imóvel, garantindo sua função social, assim dispõe o art. 156, § 1º, I.

O princípio da progressividade estabelece que determinados tributos sejam graduados conforme a situação econômica do contribuinte, aplicando-se alíquotas mais elevadas à medida que aumenta sua capacidade financeira (Brasil, 1988). Ela pode ser observada de forma clara no Imposto de Renda da Pessoa Física, (IRPF), que aplica alíquotas maiores conforme aumenta a renda do contribuinte. Assim, quem recebe menos é tributado de forma mais leve, ou até mesmo isento, enquanto aqueles com rendas mais altas passam a suportar percentuais maiores do imposto.

É possível observar, portanto, que o princípio decorre diretamente da capacidade contributiva, uma vez que busca distribuir de forma equitativa o ônus fiscal, atribuindo maior carga tributária àqueles que possuem maior capacidade econômica, enquanto os contribuintes em condições mais vulneráveis são proporcionalmente menos onerados. Nas palavras de Miguel Delgado Gutierrez “O fundamento da progressividade é o de igualar o sacrifício fiscal de todos os contribuintes”. (Gutierrez, 2004, p. 243).

Desse modo, a progressividade também permite que a tributação acompanhe as desigualdades sociais e econômicas, funcionando como instrumento de concretização da justiça fiscal e da igualdade material, ao promover maior equilíbrio na repartição da carga tributária.

Entretanto, no Brasil, como a estrutura tributária brasileira caracteriza-se pelo predomínio da tributação indireta, incidentes sobre o consumo, como o ICMS, o IPI e o PIS/COFINS, que possuem natureza regressiva e a aplicação da progressividade ainda é restrita a determinados impostos diretos, há uma limitação da sua eficácia.

Assim, apesar da previsão constitucional da progressividade como instrumento de equidade, sua aplicação limitada evidencia um desequilíbrio estrutural na política tributária nacional, que ainda carece de reformas voltadas à concretização efetiva da capacidade contributiva nos tributos indiretos.

### *II.3 A Regressividade Estrutural da Tributação Indireta sobre o Consumo*

Como já exposto, o predomínio da tributação indireta no Brasil produz impactos diretos sobre a justiça fiscal, sobretudo pela marcada regressividade do sistema. Nesse sentido, considera-se regressivo o sistema tributário em que a carga relativa diminui à medida que aumenta a capacidade contributiva, de modo que os contribuintes de menor renda suportam, proporcionalmente, um peso fiscal maior do que aqueles situados no topo da pirâmide econômica.

Essa característica provoca efeitos profundos, reduz o poder de compra das famílias de baixa renda, restringe o acesso a bens, serviços e oportunidades e aprofunda desigualdades estruturais, já que a maior parte da carga recai justamente sobre quem menos pode arcar com ela.

Esse fenômeno se intensifica em sistemas fortemente apoiados em tributos sobre consumo, nos quais todos pagam a mesma alíquota independentemente do nível de renda. O resultado é que famílias de baixa renda comprometem uma parcela muito maior de seus ganhos com os mesmos tributos incidentes sobre bens e serviços consumidos por pessoas de renda elevada. Em outras palavras, quanto menor a renda, maior a proporção do orçamento destinada ao consumo de itens essenciais e, portanto, maior o peso relativo dos tributos indiretos.

Nessa toada, de acordo com o relatório da Oxfam Brasil - A Distância que nos Une: um retrato das desigualdades brasileiras -, publicado em 2017, enquanto os 10% com menor renda destinam cerca de 32% do que ganham ao pagamento de tributos, entre os 10% mais ricos esse comprometimento cai para aproximadamente 21%. Quando a análise é voltada apenas aos tributos indiretos, a disparidade se acentua, as famílias mais pobres acabam utilizando em torno de 28% da renda para quitar esses impostos, ao passo que, entre os mais ricos, esse percentual gira em torno de 10%.

Para melhor elucidação, consideremos por exemplo, duas famílias e uma tributação de 20% sobre consumo:

- Família A (Baixa Renda): Possui uma renda mensal de R\$ 2.000. Consome R\$ 2.000 (100% da renda). Paga R\$ 400 em tributos (20% da renda).
- Família B (Alta Renda): Renda mensal de R\$ 20.000. Consome R\$ 8.000 (40% da renda). Paga R\$ 1.600 em tributos (apenas 8% da renda).

Ou seja, o ônus fiscal sobre a renda da Família A (20%) é duas vezes e meia maior que o da Família B (8%), o que configura claramente a regressividade nos impostos sobre consumo. Deste modo, diante o desequilíbrio estrutural da distribuição de riqueza no mundo reforça a necessidade de instrumentos tributários mais eficazes.

Em síntese, a regressividade do sistema brasileiro evidencia que a estrutura atual de tributos sobre consumo não respeita a capacidade contributiva, princípio constitucional que deveria assegurar tributação proporcional à aptidão econômica do contribuinte. A justiça social, por sua vez, conforme afirma NUNES (2016, p. 269), fornece o arcabouço conceitual para orientar políticas tributárias e redistributivas.

A relevância do sistema tributário e da tributação indireta no contexto econômico nacional é confirmada pelo Boletim de Estimativa da Carga Tributária Bruta (CTB) do Tesouro Nacional, publicado em março de 2025, que indica que a CTB do Governo Geral atingiu 32,32% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2024 e a tributação sobre o consumo representa a maior parcela dessa arrecadação, correspondendo a aproximadamente 13,91% do PIB.

Nesse sentido, o cenário atual do sistema tributário brasileiro se afasta do ideal republicano de organizar a tributação de forma justa e equilibrada. Considerando que o tributo possui uma função

extrafiscal voltada ao bem comum, indo além da mera arrecadação, Estado detém um papel crucial na construção de um sistema coerente com os princípios constitucionais, especialmente a capacidade contributiva, que exige maior contribuição daqueles com maior poder econômico, conforme observa Faria:

[...] como um agente ativo, o Estado de Bem-Estar Social tem como papel trazer, ainda, um mecanismo de redistribuição que configura uma nova realidade: a justiça social. Em contrapartida, a sociedade contribui para o todo, para o bem comum, de acordo com a sua capacidade, sem necessariamente receber de volta tudo o que pagou. Assim, cabe aos mais abastados contribuírem para uma sociedade mais justa, mais igualitária, dando suporte àqueles que não podem contribuir ou que contribuem menos. Não há que se falar em equivalência econômica. (Faria, 2021, p. 28, grifo próprio).

Portanto, para reduzir as distorções provocadas pela predominância da tributação indireta e aproximar o sistema tributário brasileiro do ideal de justiça fiscal consagrado pela Constituição, o sistema não deveria favorecer economicamente os mais ricos e sobrecarregar os mais pobres.

### **III. A reforma tributária (Emenda Constitucional 132/2023)**

A complexidade e as distorções do sistema tributário brasileiro sempre alimentaram o debate em torno da necessidade de uma ampla reforma. Desde o início dos anos 2000, diversos governos apresentaram propostas nesse sentido, embora a maioria delas não tenha avançado em razão da falta de consenso político.

A matéria avançou de forma decisiva com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que reconfigurou a tributação do consumo, seguida da regulamentação legislativa do novo sistema. Nesse contexto, o PLP 68/2024, substitutivo ao projeto original, foi convertido em norma regulamentadora, resultando na Lei Complementar nº 214/2025, que estabelece o novo marco legal da tributação sobre o consumo.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 132/2023, surgiram também princípios fundamentais aplicáveis aos impostos sobre consumo, que são pilares do novo sistema, a neutralidade, agora prevista no artigo 156-A, §1º, que busca evitar distorções econômicas e incentivar decisões eficientes de produção e consumo.

Outra mudança relevante que a Emenda Constitucional 132/2023 trouxe no texto constitucional, refere-se à base de cálculo e à não cumulatividade plena, (artigos 156-A, § 1º, VIII e 149-B, IV) no modelo anterior, o preço final do produto frequentemente embutia tributos incidentes em etapas anteriores, o conhecido "efeito cascata". Com o IBS e a CBS, a cobrança incidirá apenas sobre o valor adicionado da mercadoria ou serviço, por meio da plena compensação de créditos, que é o cerne da eficiência do IVA.

Ademais, a reforma buscou enfrentar problemas do modelo anterior, marcado por sobreposição de tributos, guerra fiscal, elevada litigiosidade e insegurança jurídica. A falta de padronização nacional, associada à multiplicidade de regimes especiais, havia tornado o sistema tão fragmentado e oneroso que comprometia sua própria funcionalidade e a competitividade econômica do país.

Com a aprovação da reforma, inaugura-se um novo cenário no sistema tributário brasileiro. Inspirado nas experiências de mais de 160 países, o Brasil passa a adotar uma estrutura baseada no Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), reconhecido internacionalmente como modelo mais transparente e eficiente de tributação do consumo.

Entretanto, o objetivo central da reforma não foi apenas reorganizar a estrutura do sistema, que se tornara excessivamente complexa a ponto de comprometer sua própria viabilidade, mas também criar um modelo mais alinhado à justiça fiscal. Para isso, a reforma estabeleceu novas regras para isenções fiscais, redução de alíquotas e mecanismos de redistribuição, como o denominado *cashback* tributário.~

### *III.1 O Novo IVA e o Imposto Seletivo (IS)*

No modelo tributário anterior, cinco tributos incidiam sobre o consumo: ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI. Nenhum deles, porém, constituía um tributo verdadeiramente estruturado para o consumo final. Embora repercutissem sobre as transações, o faziam de maneira indireta, fragmentada e, frequentemente, cumulativa, gerando o problema conhecido como "imposto em cascata". É justamente nesse contexto que surge o novo modelo, cujo objetivo central é simplificar e conferir maior eficiência.

A reforma, através da Emenda Constitucional 132/2023, substitui os cinco tributos por um novo sistema de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), dividido em dois componentes: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. Diferentemente dos tributos extintos, ambos foram concebidos de forma conforme o modelo IVA, com incidência ampla, base uniforme e plena compensação de créditos, garantindo que a tributação se concentre exclusivamente no consumo final, e não em etapas intermediárias da cadeia. (Brasil, 1988).

Adicionalmente, o texto prevê que será instituído o Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal. Seu objetivo primordial é a regulação do consumo de bens e serviços que se deseja desestimular por serem prejudiciais à saúde, como cigarros e bebidas, ou ao meio ambiente.

Diante disso, conforme previsão dos artigos 126 a 129, do Ato das Disposições Transitórias (Brasil, 1988), a substituição dos tributos atuais ocorrerá de forma gradativa, visando conciliar simplificação e segurança jurídica. PIS e Cofins serão extintos em 2027; o IPI terá sua incidência

majoritariamente eliminada, preservando-se de forma residual para a Zona Franca de Manaus; e ICMS e ISS terão extinção progressiva a partir de 2029, com implementação completa prevista para 2033.

Não obstante, os entes federativos mantenham a autonomia na fixação das alíquotas, como decorrência natural do Pacto Federativo, a legislação do IBS e da CBS será uniforme em todo o país. Essa harmonização normativa representa um avanço crucial frente ao sistema anterior, no qual cada ente federado legislava sobre ICMS e ISS, gerando insegurança jurídica e altos custos de conformidade. A uniformização das regras reduz assimetrias e simplifica a operação das cadeias produtivas.

No mesmo sentido, o desenho do novo modelo permite que instrumentos complementares de justiça fiscal, como a devolução de parte do imposto para famílias de baixa renda (o *cashback* tributário), sejam incorporados dentro de uma lógica de política pública mais transparente e objetiva. Ao contrário do sistema anterior, repleto de benefícios fiscais de difícil mensuração, o *cashback* reforça a racionalidade do novo arranjo tributário, tornando-o um mecanismo direto de combate à regressividade.

### *III.2 Neutralidade e Não-Cumulatividade Plena: A Busca por Eficiência*

O princípio da não cumulatividade está consagrado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1988, aplicando-se ao IPI conforme art. 153, § 3º, II e, ao ICMS como dispõe o art. 155, § 2º, I. Contudo, o sistema anterior era marcado por uma não-cumulatividade restrita, repleta de vedações ao crédito e regras complexas que geravam resíduos tributários nas cadeias produtivas, dificultando a correta aplicação do princípio.

Com a Reforma Tributária (EC nº 132/2023), a Não-Cumulatividade Plena passa a ser uma diretriz essencial para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Essa plenitude significa o direito amplo, irrestrito e imediato de creditar-se dos valores de tributos pagos nas operações anteriores, independentemente da natureza do bem ou serviço. A lógica central é eliminar por completo o "efeito cascata" e garantir que a incidência efetiva do tributo recaia unicamente sobre o valor agregado em cada etapa, concentrando o ônus fiscal no consumidor final.

Já o princípio da Neutralidade, incorporado expressamente como diretriz da nova tributação sobre o consumo pela EC 132/2023, estabelece que os tributos devem interferir o mínimo possível nas decisões econômicas. A Neutralidade visa garantir que o sistema tributário não distorça a livre concorrência, a escolha do consumidor ou a organização das cadeias produtivas. Isso é alcançado pela busca da neutralidade horizontal (tratamento igualitário entre diferentes setores da economia) e da neutralidade vertical (desoneração completa em todas as etapas da produção e investimento).

A implementação conjunta da Não-Cumulatividade Plena e da Neutralidade é o motor da eficiência do novo sistema. Enquanto a Neutralidade impede a criação de privilégios setoriais e distorções de mercado (elevando a competitividade), a Não-Cumulatividade assegura que a base de cálculo seja transparente e correta. Essa dupla de princípios aproxima o Brasil dos padrões de sistemas de IVA adotados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), transformando o sistema tributário em um instrumento de arrecadação eficiente e mais propício à justiça social.

### *III.3 O Contexto da Justiça Distributiva na Reforma: Cashback vs. Isenções e Alíquotas Diferenciadas*

A busca pela Neutralidade, embora vise a eficiência econômica, não é suficiente para solucionar a regressividade estrutural da tributação sobre o consumo. É nesse ponto que o *cashback* tributário também surge como um mecanismo adicional, pois complementa o princípio da Neutralidade e os demais princípios, pois enquanto a Neutralidade reduz distorções econômicas, o *cashback* devolve parte do tributo pago e age nas distorções distributivas.

Essa lógica de correção focalizada é crucial, pois os mecanismos tradicionais de justiça fiscal na tributação indireta, a seletividade, as isenções e as alíquotas diferenciadas, têm se mostrado insuficientes e, por vezes, ineficazes.

#### *III.3.1 A Fragilidade da Seletividade e o Problema da Essencialidade*

O principal problema desses mecanismos tradicionais reside na dificuldade inerente de conceituar e aplicar a essencialidade de um bem em lei. A própria seletividade constitucional no Brasil, prevista para o ICMS no art. 155, §2º e para o IPI no art. 153, §3º, pressupõe que os entes federados definam critérios de essencialidade para a aplicação das alíquotas. Contudo, a prática demonstra a fragilidade desse critério em mitigar a regressividade.

Adicionalmente, o foco da seletividade no produto, e não no consumidor, gera iniquidade. Isso é evidenciado, por exemplo, na discussão em torno da aplicação do princípio na isenção de produtos que compõem a cesta básica. De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF – IBGE 2017/2018), as famílias de alta renda consomem cerca de três vezes mais produtos da cesta básica do que as famílias de baixa renda.

Além disso, segundo o relatório publicado pela FGV em abril de 2023, a diminuição de alíquotas, como no caso do ICMS, quase não se traduz em redução de preços ao consumidor, para cada ponto percentual reduzido, apenas cerca de 0,1% é repassado aos preços após quatro meses, e, em itens essenciais como arroz, feijão, leite, manteiga, pão francês e café, o repasse foi praticamente inexistente. A tudo isso soma-se o fato de que tais benefícios acabam aumentando a opacidade e a

complexidade do sistema tributário, prejudicando a produtividade das empresas e, em última análise, o crescimento econômico do país.

Ainda, dados mais recentes mostram que grande parte das desonerações tributárias não alcança quem mais precisa. Em 2022, por exemplo, o volume total de renúncias chegou a aproximadamente R\$ 15,9 bilhões, mas apenas uma fração mínima desse montante atingiu as famílias de baixa renda, estima-se que somente R\$ 1,6 bilhão, cerca de 10,6%, tenha beneficiado os 20% mais pobres, enquanto R\$ 4,5 bilhões, ou 28,8%, tenham sido direcionados justamente aos 20% mais ricos.

O impacto distributivo, segundo o Ministério da Fazenda foi capaz de reduzir a desigualdade 0,3% no índice de Gini. Um relatório anterior, inclusive, já havia indicado que políticas diretas de transferência de renda, como o Bolsa Família, são muito mais eficientes na redução das desigualdades, chegando a ser doze vezes mais efetivas do que concessão de desonerações.

Outrossim, historicamente, alguns Estados aplicam alíquotas diferenciadas sobre itens não necessariamente essenciais, utilizando indevidamente de um instrumento que deveria proteger bens indispensáveis à população de baixa renda.

Nesse sentido, a utilização extensiva de regimes especiais e isenções contribui para a complexidade normativa e acaba beneficiando indiscriminadamente classes sociais mais altas, que adquirem os mesmos bens essenciais com o mesmo benefício fiscal.

Portanto, confiar exclusivamente na seletividade e nas isenções para corrigir a regressividade revela-se insuficiente e contraditório. Em síntese, tais mecanismos são tão ineficazes ao tentar modular a carga tributária com base na natureza do bem, e não na capacidade contributiva do indivíduo.

#### **IV. O cashback como instrumento de justiça fiscal e função redistributiva**

É nesse contexto de falha dos mecanismos tradicionais que o *cashback* surge como uma alternativa. Em vez de desonerar o produto, beneficiando todas as classes sociais, o *cashback* atua diretamente sobre o consumidor de baixa renda por meio de um mecanismo de transferência direta. Desse modo, o *cashback* permite que o novo sistema de IVA Dual permaneça neutro do ponto de vista econômico, enquanto o Estado atua corrigindo as distorções sociais de forma transparente e verificável.

##### *IV.1 Fundamento Constitucional do Cashback na EC 132/2023*

A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao reformar a tributação sobre o consumo, introduziu expressamente a possibilidade de devolução parcial de tributos às famílias de baixa renda, inaugurando o chamado *cashback* tributário. O sistema foi regulamentado pela Lei Complementar

214/2025, que estabelece as regras para a devolução da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), pela União, e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Contudo, a forma como ocorrerá a devolução ainda não está definida, a Lei Complementar se limitou a definir que devolução da CBS será gerida pela Receita Federal, enquanto o IBS ficará sob a administração do Comitê Gestor do IBS e, compete a esses órgãos normatizar, coordenar, controlar e supervisionar a execução do mecanismo, definir os procedimentos para apuração do montante a ser devolvido, elaborar relatórios de prestação de contas, assegurar transparência, mitigar fraudes e incentivar a formalização do consumo pelas famílias beneficiárias.

Quanto ao pagamento das devoluções, ele poderá ocorrer de diversas formas: no momento da cobrança dos serviços essenciais (energia elétrica, água, esgoto, gás canalizado e telecomunicações); em tempo real, mediante identificação do CPF ou uso do cartão de benefício social; posteriormente (como uma espécie de Nota Fiscal Paulista); ou, ainda, de forma antecipada. Como já mencionado, mecanismo é destinado às famílias de baixa renda, que para receber deverão estar cadastradas no CadÚnico, e possuir renda *per capita* de até meio salário-mínimo, residentes no território nacional e com CPF regular.

O valor a ser devolvido será calculado com base em percentual sobre o tributo pago, considerando o consumo formalizado por documentos fiscais e compatível com a renda familiar. Os percentuais padrão definidos preveem a devolução de 100% da CBS e 20% do IBS para serviços essenciais, e de 20% para os demais bens e serviços, podendo os entes federativos adotar percentuais superiores mediante lei específica.

Ainda, a lei dispõe que em localidades com dificuldades operacionais, são previstos procedimentos simplificados de cálculo, respeitando a proporcionalidade da renda familiar. A Lei Complementar também prevê a administração integrada das devoluções e define o cronograma de início, que será em janeiro de 2027 para a CBS e janeiro de 2029 para o IBS.

Dessa forma, o *cashback* tributário constitui um mecanismo estruturado que combina foco social, ao beneficiar famílias de baixa renda, com instrumentos de formalização fiscal e controle, garantindo que a devolução do tributo seja proporcional ao consumo efetivo e ao ônus fiscal suportado pelas famílias. O fundamento constitucional do *cashback* se ancora na busca por igualdade material, progressividade e no respeito ao princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88).

#### *IV.2 A Função Redistributiva do Cashback*

Conforme previsto no texto de exposição de motivos do PLP 68/2024, a principal virtude do *cashback* reside na sua função redistributiva de renda, essencial para corrigir em partes a regressividade que historicamente caracteriza os tributos sobre o consumo no Brasil.

Nessa perspectiva, diferentemente das desonerações fiscais amplas, que beneficiam indistintamente ricos e pobres, a devolução tributária concentra seus efeitos na parcela da população que mais sofre com o peso proporcional da tributação indireta. De acordo com o Ministério da Fazenda, cerca de 28,8 milhões de famílias, aproximadamente 73 milhões de pessoas, poderão se beneficiar do instrumento.

Inclusive, estudos econômicos recentes confirmam a eficácia da medida ao quantificar seu impacto social. Pesquisas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV, Ibre), elaborado com base nos dados da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) 2017-2018, estimam que o *cashback* tem potencial para elevar em cerca de 10%, equivalente a R\$ 46,50, um valor expressivo para a renda mensal das famílias mais pobres.

Nesse sentido, o *cashback* opera como uma política de redistribuição pelo lado da despesa, em contraste com as isenções tributárias tradicionais. Assim, o Estado não renuncia à arrecadação global, preservando a neutralidade e a eficiência fiscal, mas corrige em parte a regressividade da tributação indireta, ao devolver, de forma seletiva, parte do montante arrecadado.

## V. Estudo de caso

### V.1 Experiências Nacionais

A previsão do *cashback* na Emenda Constitucional nº 132/2023 foi diretamente inspirada por modelos práticos já implementados, como o programa Devolve ICMS do Estado do Rio Grande do Sul. Instituído em 2021, o programa é reconhecido como um laboratório fiscal que comprovou o potencial de eficácia do *cashback* na prática. O marco recente de mais de R\$ 1 bilhão devolvido às famílias gaúchas reforça a tese de que a devolução focada do imposto é mais eficiente e socialmente justa do que as desonerações universais por tipo de produto.

Voltado a famílias cadastradas no CadÚnico, o programa devolve parte do ICMS pago sobre bens de consumo essenciais. A metodologia adotada combina duas vertentes para a devolução trimestral, a parcela fixa de R\$ 100,00, que é transferida de forma uniforme para todas as famílias elegíveis e, a parcela variável, vinculada ao consumo efetivo, exigindo a inclusão do CPF na nota fiscal.

No programa os créditos são depositados em um cartão específico, o Cartão Cidadão, e estimativas indicam que famílias de baixa renda podem receber devoluções substancialmente superiores ao imposto pago sobre alimentos, ampliando o poder aquisitivo e mitigando a regressividade da tributação sobre consumo. Além do benefício social direto, o programa estimula a emissão de notas fiscais, fortalecendo a cidadania fiscal, combatendo a informalidade e aumentando a base de fiscalização.

## V.2 Experiências Internacionais

A avaliação do *cashback* como instrumento de justiça fiscal também se assenta sobre o balanço de experiências consolidadas em diversos países, como Bolívia, Uruguai e Canadá, que comprovam a eficácia do mecanismo.

O Uruguai adota um sistema que não é propriamente uma restituição, mas sim uma desoneração do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) no momento da compra. Desde 2012, foi estabelecido um regime para a população de baixa renda, que obtém a isenção integral do IVA ao utilizar um cartão de débito específico fornecido pelo Banco da Previdência Social (BPS Prestaciones). O valor da isenção é limitado a um teto mensal de 2.000 pesos uruguaios, e o sistema já debita o valor sem o imposto na hora da transação, em estabelecimentos credenciados. Em 2022, o programa evoluiu para o "IVA personalizado", permitindo que beneficiários de programas sociais recebam a desoneração via um aplicativo governamental, mantendo o teto de gastos. No entanto, o benefício não se aplica no consumo de bebidas alcoólicas, cigarros e jogos de azar.

A Bolívia, por sua vez, implementou em 2020 o Régimen de Reintegro en Efectivo del Impuesto al Valor Agregado (Re-IVA). Este programa devolve até 5% do IVA incidente nas compras de bens e serviços. É destinado a pessoas físicas que possuem uma renda mensal limitada, até 9.000 bolivianos, cerca de 6 mil reais. No entanto, produtos básicos como eletricidade, água, gás doméstico e combustíveis não são incluídos no programa adotado no país.

Para ser elegível, o consumidor deve obrigatoriamente solicitar a emissão de nota fiscal eletrônica para cada compra e valor restituído é depositado mensalmente na conta bancária do beneficiário. É possível observar de maneira mais concreta o fator positivo de incentivo da formalização do comércio, diante da obrigatoriedade da nota fiscal.

Já o modelo canadense aplica o reembolso do tributo sobre o consumo, o GST/HST, por meio de um crédito fiscal fixo, concedido por categoria de consumidor. A principal característica desse sistema é que a devolução é vinculada à entrega da declaração de imposto de renda, e não à comprovação de baixa renda.

Contudo, o mecanismo ainda alcança a população de baixa renda, pois **mesmo** pessoas que não tiveram qualquer rendimento no ano são incentivadas a entregar a declaração apenas para ter acesso a este crédito.

Deste modo a observação de tais programas internacionais revela-se basilar para o sucesso na implementação no Brasil e fundamenta a sua adoção, principalmente diante da necessidade definição clara dos beneficiários, a transparência nos mecanismos de devolução, o foco em bens e serviços essenciais e a utilização de meios eletrônicos para garantir a rastreabilidade do consumo e mitigar as fraudes.

Destarte, as experiências mundiais revelam que o *cashback* configura-se como um instrumento de política pública mais eficiente do que as tradicionais isenções ou alíquotas reduzidas universais, uma vez que concentra os recursos no núcleo que verdadeiramente necessita, promovendo maior justiça distributiva e evitando o alívio fiscal indesejado pelo Fisco às camadas de alta renda.

## VI. Aspectos operacionais e desafios para a efetividade

A efetividade do *cashback* tributário extrapola o desenho constitucional, dependendo crucialmente do detalhamento da legislação infraconstitucional e da capacidade administrativa dos entes federativos, pois a concretização do *cashback* exige não apenas vontade política, mas também um elevado grau de preparo e tecnologia por parte da União e do Comitê Gestor do IBS.

Adicionalmente, considerando que o mecanismo se destina a famílias de baixa renda, a eficácia do programa depende essencialmente de uma divulgação ampla do Estado. A ausência de clareza, notadamente em relação aos critérios de elegibilidade, à forma de restituição do tributo e ao potencial excesso de burocracia, representa um risco operacional significativo, capaz de resultar em evasão ou em uma baixa adesão ao benefício.

Nessa perspectiva, a tecnologia, especialmente a utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NFE), desempenha um papel essencial. A rastreabilidade do consumo, garantida pela formalização das transações via CPF, é crucial para assegurar o controle, a transparência e a correta apuração dos valores a serem devolvidos. A NFE é, portanto, o pilar que harmoniza a política social (devolver o imposto) com a fiscalização (combater a informalidade).

Não obstante o avanço regulatório e tecnológico, a plena efetividade do *cashback* confronta-se com desafios relevantes. Entre eles, destaca-se o Risco de Fraudes, que demanda um aparato tecnológico de segurança constante para mitigar desvios no sistema de devolução. Outro ponto crítico é a superação das barreiras de acesso para a população sem conta bancária ou familiaridade com meios eletrônicos, garantindo que o benefício alcance todos os destinatários previstos constitucionalmente.

A eficácia do *cashback* tributário pode ir de encontro com ampla informalidade que caracteriza a economia brasileira, por depender da formalização do consumo via Nota Fiscal Eletrônica (NFE) e CPF. Levantamentos recentes do IBGE demonstram a dimensão desse desafio, a taxa de informalidade no mercado de trabalho se mantém em patamares elevados, atingindo cerca de 38,3% da população ocupada, aproximadamente 39 milhões de pessoas. Além disso, o valor movimentado por atividades não declaradas chega a representar cerca de 1,7 trilhões de reais, correspondente a 16,3% e 17,8% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, segundo resultados do Índice de Economia Subterrânea (IES), uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial e o FGV/IBRE.

Essa realidade impõe uma limitação inerente ao *cashback*, pois as famílias de baixa renda, público-alvo do benefício, frequentemente realizam compras de itens essenciais em pequenos comércios ou feiras informais. Desse modo, a política pública não consegue cumprir sua função redistributiva na totalidade dos gastos, ficando restrita apenas à porção formalizada do consumo, o que limita o alcance real do benefício.

Por fim, é imprescindível reconhecer que o *cashback*, por si só, possui limitações inerentes e não é capaz de mitigar a totalidade da desigualdade provocada pela regressividade tributária no Brasil. Sendo assim, a eficácia do instrumento depende da articulação com outras políticas públicas e com reformas estruturais de justiça fiscal, como a taxação progressiva sobre grandes fortunas, a revisão ou eliminação de benefícios fiscais que isentam as parcelas mais abastadas da sociedade e, adoção de medidas que reforcem a função distributiva do sistema tributário como um todo.

### **Considerações finais**

Portanto, o *cashback* tributário na Emenda Constitucional nº 132/2023 pode configurar um relevante imperativo de justiça fiscal, atuando como um mecanismo estrutural e complementar destinado a corrigir a regressividade patente da tributação sobre o consumo no Brasil. O mecanismo demonstra ser mais eficaz do que os instrumentos já adotados.

Em conjunto com o novo sistema tributário tem a capacidade de mitigar o impacto da tributação indireta nas famílias de baixa renda, uma vez que o sistema fiscal anterior impunha um ônus fiscal desproporcional, em violação direta e evidente aos princípios constitucionais que devem nortear a tributação no Brasil.

Nesse sentido, a Reforma Tributária, com a instituição do IVA Dual, notadamente o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), e a adoção dos princípios de Neutralidade e Não-Cumulatividade Plena, promoveu uma reengenharia essencial para a eficiência econômica do país. Contudo, essa eficiência, ao desonerar as cadeias produtivas e o investimento, não se traduz intrinsecamente em justiça social.

É neste hiato que o *cashback* emerge com uma função redistributiva específica, focada em corrigir as distorções distributivas que os mecanismos tradicionais de seletividade e isenção se mostraram historicamente incapazes de solucionar. A ineficácia intrínseca desses regimes residiu no foco equivocado no produto e não no perfil socioeconômico do consumidor e viabilidade e a precisão do *cashback* assentam-se, por sua vez, na sua natureza focalizada, comprovada pelas experiências internacionais e pelo modelo pioneiro do "Devolve ICMS" no Rio Grande do Sul.

Não obstante, a conclusão fundamental e inarredável é que o *cashback* tributário, embora essencial, é uma medida de mitigação e não a solução integral para a desigualdade fiscal brasileira. Sua eficácia definitiva e sua capacidade de construir um sistema verdadeiramente progressivo

exigem, como condição *sine qua non*, a articulação com reformas estruturais no sistema tributário, principalmente em relação a tributação direta e indireta, demandando, por exemplo, o enfrentamento das distorções que concentram privilégios na tributação sobre a renda e o patrimônio, por meio da taxação progressiva sobre grandes fortunas e da revisão ou eliminação de benefícios fiscais regressivos, honrando, finalmente, o mandato constitucional de redução das desigualdades.

### Referências bibliográficas

- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- ANDRADE, Leonardo; CAVALCANTI, Gabriela. **Cashback na reforma tributária e as experiências estrangeiras**. Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cashback-na-reforma-tributaria-e-as-experiencias-estrangeiras>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional (1966)**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 21 dez. 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 20 nov. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2025. Disponível em: [Link da publicação]. Acesso em: 20 nov. 2025.
- CARRAZZA, Antonio Roque. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- COSTA, Valterlei da. **No princípio era a Norma Fundamental** In: VALLE, Maurício Dalri Timm do; COSTA, Valterlei da (org.). Estudos sobre a Teoria Pura do Direito. São Paulo: Almedina, 2023.
- DUARTE FILHO, Paulo. **Neutralidade: o poderoso e silencioso princípio da reforma**. Jota, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/neutralidade-o-poderoso-e-silencioso-principio-da-reforma>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- TAX, Duquesa de. **Parabólica, telha, capacete, cesta básica...: Estados querem manter alíquota menor para produtos, mas temem conflito com unificação de IBS e CBS**. Estadão, 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/duquesa-de-tax/parabolica-telha-capacete-cesta-basica-estados/>. Acesso em: 15 nov. 2025.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Pioneiro no país, Devolve ICMS inspira proposta de cashback da Reforma Tributária**. 2023. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/pioneiro-no-pais-devolve-icms-inspira-proposta-de-cashback-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- ECONÔMIA subterrânea movimentada R\$ 1,7 trilhões no Brasil e volta ao padrão pré-pandemia. ETCO, 2023. Disponível em: <https://www.etc.org.br/projetos/economia-subterranea/economia-subterranea-movimentada-r-17-trilhoes-no-brasil-e-volta-ao-padrao-pre-pandemia/>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- FARIA, Luiza Cristina de Castro. **Justiça na Tributação: uma proposta de reforma com vistas à redução das desigualdades**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2021.

- FENAFISCO, Alan César. **Cashback da Reforma Tributária**: como funciona na Bolívia, Uruguai e Canadá. Fenafisco, 2023. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/19/07/2023/cashback-da-reforma-tributaria-como-funciona-na-bolivia-uruguai-e-canada/>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- Cucolo, Eduardo. **Cashback de imposto previsto na reforma tributária se espalha pela América Latina**. Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/cashback-de-imposto-previsto-na-reforma-tributaria-se-espalha-pela-america-latina.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- GOVERNO DO BRASIL. Ministério da Fazenda. Perguntas e Respostas - Reforma Tributária. Disponível em: [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria\\_.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf). Acesso em: 11 nov. 2025.
- GUIMARÃES, André. **Reforma tributária**: o que muda para cesta básica, medicamentos, bebidas e outros produtos. Jota, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/reforma-tributaria-o-que-muda-para-cesta-basica-medicamentos-bebidas-e-outros-produtos>. Acesso em: 14 nov. 2025.
- JABOUR, Kalil et al. **Alíquota Única na Tributação sobre o Consumo, Projeto 2** - Repasses de impostos aos preços dos alimentos: evidências com dados brasileiros. São Paulo: FGV, 2023.
- KRIEGER, Aline Frimm. **ICMS e regressividade tributária**: alternativas para uma tributação mais justa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.
- MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.
- MÉLO, Luciana Grassano de Gouvêa (org.). **Justiça fiscal**: estudos críticos de problemas atuais. Belo Horizonte: Letramento, 2020.
- MENGARDO, Bárbara. **De absorvente a talco, produtos adquiridos por mulheres têm tributação elevada**. Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-barbaramengardo/de-absorvente-a-talco-produtos-adquiridos-por-mulheres-tem-tributacao-elevada>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim mensal sobre os Subsídios da União - nº 2**: desoneração da cesta básica. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2021.
- MONGUILOD, Ana; NEVES, Maria. **Seletividade: será realmente essencial?**. Jota, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seletividade-sera-realmente-essencial>. Acesso em: 14 nov. 2025.
- MOURA, Bruno. **Cashback de impostos beneficiará mais os pobres de regiões mais ricas**: no Sudeste, renda deve subir 11%, calculam pesquisadores da FGV. Rio de Janeiro. Agência Brasil, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-11/cashback-de-impostos-beneficiara-mais-os-pobres-de-regioes-mais-ricas>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- NUNES, José. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.
- PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Mônica Magalhães. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- ROCHA, Melina. **A reforma tributária beneficiará os mais pobres**: adotado em diversos países, o “cashback” é o instrumento mais eficaz para desonerar o consumo dos mais pobres. Valor Econômico, 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/04/20/a-reforma-tributaria-beneficiara-os-mais-pobres.ghtml>. Acesso em: 14 nov. 2025.
- OLIVEIRA, João Maria. **Propostas da reforma tributária e seus impactos**: uma avaliação comparativa. Carta de Conjuntura nº 60. Nota técnica 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/07/230706\\_cc\\_60\\_nota\\_01\\_reforma\\_tributaria.pdf](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/07/230706_cc_60_nota_01_reforma_tributaria.pdf). Acesso em: 20 nov. 2025.
- SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais**: leis orçamentárias como instrumentos de implementação. Curitiba: Juruá, 2007.