



QUALIS
A2



PROGRESSIVIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO: UMA ANÁLISE DO CASHBACK SOB A ÓTICA DA JUSTIÇA FISCAL¹

PROGRESSIVITY IN CONSUMPTION TAXATION: AN ANALYSIS OF CASHBACK FROM THE PERSPECTIVE OF TAX JUSTICE

Mell Lins Silva MATOS ²

Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

E-mail: melllins@unitins.br

ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-6538-1951>

Fernanda Matos Fernandes de Oliveira JURUBEBA³

Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

E-mail: fernanda.mf@unitins.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7327-4796>

273

RESUMO

O presente artigo analisa a viabilidade e a efetividade do *cashback* como instrumento de justiça fiscal no cenário da Reforma Tributária brasileira. Parte-se da constatação de que o sistema tributário brasileiro é marcado pela regressividade da tributação sobre o consumo, o que onera proporcionalmente de forma mais intensa as famílias de baixa renda e contribui para o agravamento das desigualdades sociais. Nesse contexto, examina-se a Emenda Constitucional nº 132/2023, que introduziu a possibilidade de devolução de tributos a pessoas físicas como mecanismo voltado à redução das desigualdades de renda. Para tanto, adotou-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, mediante revisão bibliográfica e documental, com análise da legislação vigente e da literatura pertinente, a fim de examinar os fundamentos teóricos da progressividade, o desenho normativo do instituto e seus desafios operacionais. Avaliam-se, ainda, o potencial redistributivo do mecanismo e

¹ COMO CITAR: (ABNT): MATOS, M. L. S.; JURUBEBA, F. M. F. O. Progressividade na Tributação sobre o Consumo: Uma Análise do Cashback sob a Ótica da Justiça Fiscal. **JNT Facit Business and Technology Journal**. Qualis A2. ISSN: 2526-4281, Mês de Setembro de 2026 - Ed. 77. VOL. 02. Págs. 273-308. Disponível: <http://revistas.faculdefacit.edu.br>. Acesso em: __/__/__.

² Graduanda do curso de Direito pela Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS; melllins@unitins.br; <https://orcid.org/0009-0002-6538-1951>.

³ Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR-CE); Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA/AM); Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR-CE); Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Superior de Advocacia do Amazonas (ESA/OAB-AM); Professora de Direito Tributário e Coordenadora de TCC do Curso de Direito da Universidade do Estado do Tocantins (UNITINS); Professora da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT); Professora de cursos de pós-graduação; Avaliadora do CONPEDI componente do Cadastro Nacional e Internacional de avaliadores; Membro do Conselho Científico da Revista Humanidades Inovação (ISSN: 2358-8322); Assessora Jurídica de Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins; <https://orcid.org/0000-0002-7327-4796>; fernanda.mf@unitins.br.

sua capacidade de contribuir para a concretização do princípio da capacidade contributiva e para a proteção do mínimo existencial. Conclui-se que o *cashback*, embora não constitua solução isolada para a regressividade da tributação sobre o consumo, representa instrumento relevante de promoção da equidade e da justiça fiscal no sistema tributário brasileiro.

Palavras-chave: Reforma Tributária. *Cashback*. Justiça Fiscal. Regressividade. Capacidade Contributiva.

ABSTRACT

This article analyzes the viability and effectiveness of *cashback* as an instrument of fiscal justice within the context of the Brazilian Tax Reform. It starts from the observation that the Brazilian tax system is marked by the regressivity of consumption taxation, which places a proportionally heavier burden on low-income families and contributes to increasing social inequalities. In this context, Constitutional Amendment No. 132/2023 is examined, as it introduced the possibility of tax refunds to individuals as a mechanism aimed at reducing income inequalities. To this end, a qualitative, exploratory, and descriptive approach was adopted, based on bibliographic and documentary research, including an analysis of current legislation and relevant literature, in order to examine the theoretical foundations of progressivity, the normative design of the mechanism, and its operational challenges. The redistributive potential of the mechanism and its capacity to contribute to the implementation of the ability-to-pay principle and to the protection of the minimum subsistence level are also assessed. It is concluded that, although *cashback* does not constitute an isolated solution to the regressivity of consumption taxation, it represents a relevant instrument for promoting equity and fiscal justice within the Brazilian tax system.

Keywords: Tax Reform. *Cashback*. Fiscal justice. Regressivity. Ability to Pay.

INTRODUÇÃO

O Sistema Tributário Nacional apresenta, historicamente, uma tensão estrutural entre o desenho constitucional e a realidade da arrecadação. Embora a Constituição da República de 1988 tenha erigido como vetores normativos da tributação os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, notadamente nos arts. 5º, caput, 145, § 1º, e 150, inciso II, a conformação concreta da matriz tributária

brasileira revela forte incidência sobre o consumo, com expressiva dependência de tributos indiretos. Tal característica produz efeito regressivo persistente, na medida em que onera proporcionalmente de forma mais intensa as famílias de menor renda, que destinam parcela significativa de seus recursos à aquisição de bens e serviços essenciais à subsistência.

Nesse contexto, a tributação sobre o consumo deixa de ser examinada apenas sob a perspectiva arrecadatória e passa a ocupar posição central no debate sobre justiça fiscal, equidade distributiva e efetivação de direitos fundamentais. Isso porque a elevada participação dos tributos incidentes sobre o consumo na matriz tributária repercute especialmente sobre as famílias de menor renda, podendo comprometer recursos destinados à satisfação de necessidades essenciais e acentuar desigualdades econômicas já existentes.

É nesse cenário que se insere a Emenda Constitucional nº 132/2023, responsável por promover ampla remodelação da tributação sobre o consumo no Brasil. Entre as inovações introduzidas pela Reforma Tributária, destaca-se a previsão de devolução de tributos a pessoas físicas, mecanismo posteriormente regulamentado sob a sistemática do *cashback*, destinado, entre outras finalidades, à redução das desigualdades de renda.

O mecanismo apresenta-se como instrumento destinado a mitigar os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo, permitindo que parcela do ônus tributário suportado por determinados consumidores seja posteriormente devolvida, de modo a aproximar a carga efetivamente suportada de sua capacidade econômica e a conferir maior concretude ao ideal de justiça fiscal.

Todavia, a previsão normativa do *cashback* não autoriza, por si só, a conclusão de que a regressividade da tributação sobre o consumo será superada. A efetividade do mecanismo depende de seu desenho normativo e de sua implementação, envolvendo questões relacionadas aos critérios de elegibilidade e focalização, às formas de operacionalização e fiscalização, à inclusão cadastral dos potenciais beneficiários e à capacidade institucional necessária à realização das devoluções.

Diante disso, o problema que orienta a presente pesquisa consiste em verificar em que medida o *cashback* tributário instituído no contexto da Reforma Tributária brasileira pode atuar como instrumento de justiça fiscal e de mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo, considerados seus limites normativos, operacionais e institucionais.

A partir dessa questão, o presente artigo tem por objetivo analisar o *cashback* tributário previsto no contexto da Reforma Tributária brasileira sob a ótica da justiça

fiscal, investigando seu potencial redistributivo, seus limites estruturais e sua aptidão para atenuar os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo. Busca-se examinar em que medida o mecanismo pode contribuir para a concretização da capacidade contributiva e para a proteção do mínimo existencial, bem como identificar os fatores normativos e institucionais capazes de influenciar sua efetividade.

Para tanto, o estudo parte, inicialmente, da reconstrução dos fundamentos teóricos da progressividade, da regressividade e da justiça fiscal na tributação sobre o consumo, destacando a relação entre capacidade contributiva, equidade, dignidade da pessoa humana e proteção do mínimo existencial, além dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030, especialmente no que concerne à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades. Em seguida, examina-se a estrutura da Reforma Tributária e o desenho normativo do *cashback*, com especial atenção à sua finalidade, aos mecanismos de focalização, às formas de operacionalização, aos instrumentos de fiscalização e aos riscos inerentes à sua implementação no contexto brasileiro, sem descuidar de experiências internacionais que possam fornecer parâmetros comparativos úteis.

Na sequência, desenvolve-se análise crítica do potencial redistributivo do *cashback*, avaliando-se sua aptidão para reduzir a carga tributária suportada pelas famílias de baixa renda, seus possíveis impactos econômicos e sociais e os desafios relacionados à sua implementação, bem como os aperfeiçoamentos normativos e institucionais capazes de ampliar sua contribuição para a justiça fiscal e para a redução das desigualdades.

Sob o ponto de vista metodológico, a presente pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental. O estudo fundamenta-se na análise da doutrina jurídica pertinente à justiça fiscal, à capacidade contributiva, à progressividade e à regressividade tributária, bem como no exame do arcabouço constitucional e infraconstitucional aplicável à Reforma Tributária, com especial atenção à Emenda Constitucional nº 132/2023 e à regulamentação do mecanismo de *cashback*. Também são examinados estudos e dados utilizados pela literatura especializada para avaliar os possíveis efeitos redistributivos da devolução tributária e experiências estrangeiras consideradas relevantes para fins comparativos.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo-se de premissas gerais relativas à justiça fiscal, à capacidade contributiva e à tributação sobre o consumo para, em seguida, examinar-se especificamente a conformação jurídica e a

aptidão do *cashback* tributário como instrumento de mitigação da regressividade e de promoção da equidade.

Ao final, sustenta-se que o *cashback*, embora represente avanço relevante no tratamento da regressividade da tributação sobre o consumo, não deve ser compreendido como solução isolada e autossuficiente, pois sua efetividade depende do desenho normativo, da capacidade administrativa do Estado e da articulação com medidas capazes de enfrentar as limitações estruturais e operacionais inerentes à sua implementação.

PROGRESSIVIDADE, REGRESSIVIDADE E JUSTIÇA FISCAL NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

277

Fundamentos da Progressividade e da Capacidade Contributiva

A concretização da justiça fiscal suscita reflexões acerca dos mecanismos estatais destinados a assegurar a isonomia entre contribuintes situados em condições econômicas distintas. Nesse contexto, o princípio da capacidade contributiva desponta como importante critério de *discrímen*, orientando a distribuição do ônus tributário segundo a aptidão econômica manifestada pelo contribuinte. A Constituição Federal consagra esse postulado em seu art. 145, § 1º, ao dispor:

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Trata-se de princípio que orienta a repartição do ônus tributário segundo a aptidão econômica dos cidadãos para contribuir com o financiamento das atividades estatais, relacionando-se diretamente à realização da isonomia material no campo tributário.

A relevância dessa diretriz foi reforçada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que acrescentou os §§ 3º e 4º ao art. 145 da Constituição Federal, estabelecendo que o Sistema Tributário Nacional deve observar, entre outros, o princípio da justiça tributária e determinando que as alterações na legislação tributária busquem atenuar efeitos regressivos (Brasil, 1988). A preocupação com a distribuição materialmente adequada do ônus fiscal, portanto, passou a encontrar previsão constitucional ainda mais explícita.

De acordo com a doutrina de Paulo de Barros Carvalho (2019) e Henrique Fraga (2023), a capacidade contributiva pode ser compreendida em dois sentidos: o objetivo, ou absoluto, relacionado à eleição, pelo legislador, de fatos que revelem

signos de riqueza como pressupostos da tributação; e o subjetivo, ou relativo, referente à consideração da dimensão econômica do fato e da aptidão do contribuinte para suportar o encargo fiscal.

Nesse cenário, a progressividade apresenta-se como técnica jurídica de graduação da tributação que pode contribuir para uma distribuição mais equitativa do ônus fiscal. Diferentemente da tributação proporcional, em que a alíquota permanece constante e apenas o montante devido aumenta em razão da ampliação da base de cálculo, a progressividade tributária, segundo Kiyoshi Harada (2018, p. 372), “é aquela que exige uma alíquota maior à medida que o valor tributável vai aumentando”. Em outras palavras, trata-se de técnica de graduação do tributo pela qual a elevação da base tributável é acompanhada pela aplicação de alíquotas superiores.

Nessa linha, Luciano Amaro (2006) leciona que a progressividade não constitui simples decorrência automática da capacidade contributiva, mas verdadeiro “refinamento” desse postulado. Conforme ensina o autor:

[...] ‘A progressividade não é uma decorrência necessária da capacidade contributiva’, mas sim um refinamento desse postulado. A proporcionalidade implica que riquezas maiores gerem impostos proporcionalmente maiores (na razão direta do aumento da riqueza). Já a progressividade faz com que a alíquota para as fatias mais altas de riqueza seja maior (Amaro, 2006, p. 112).

Essa distinção é relevante porque capacidade contributiva e progressividade, embora relacionadas, não se confundem. A primeira atua como parâmetro para a distribuição do encargo tributário segundo manifestações de capacidade econômica, enquanto a segunda constitui técnica de graduação da incidência, cuja justificação pode decorrer não apenas da capacidade contributiva, mas também de objetivos redistributivos e de redução das desigualdades.

Historicamente, a articulação entre capacidade contributiva e progressividade sofreu importante evolução teórica. Os autores clássicos, como Adam Smith, inclinavam-se à tributação proporcional, fundada na teoria do benefício, a qual, entretanto, mostrava-se insuficiente para justificar uma tributação fortemente progressiva. Com o desenvolvimento das teorias do sacrifício, a progressividade passou a encontrar fundamento na ideia de que a utilidade marginal da renda é decrescente, de modo que cada unidade monetária adicional tende a representar menor utilidade para quem dispõe de maior renda do que para quem possui recursos reduzidos. Sob essa perspectiva, a imposição de maior carga relativa aos

economicamente mais favorecidos poderia ser justificada pela busca de uma distribuição mais equitativa do sacrifício tributário (Polizelli, 2007).

Para além de sua dimensão estritamente arrecadatória, a progressividade também passou a ser examinada sob a perspectiva da promoção da justiça social e da redução das desigualdades econômicas (Halal, 2015). Nessa acepção, sua justificação não se limita à obtenção de receitas públicas, podendo relacionar-se aos objetivos distributivos atribuídos ao sistema tributário e à própria conformação constitucional da ordem econômica e social.

Regressividade Tributária no Brasil e seus Impactos Sociais

279

Diversamente da progressividade, a regressividade caracteriza-se pela imposição de ônus proporcionalmente mais elevado aos indivíduos de menor capacidade econômica. Em termos práticos, isso significa que aqueles que auferem menor renda podem comprometer parcela proporcionalmente maior de seus recursos com a tributação do que aqueles que dispõem de maior capacidade econômica (Amaro, 2006).

Essa característica se manifesta de forma especialmente relevante na tributação sobre o consumo. Como a incidência tributária é incorporada ao preço dos bens e serviços e não considera diretamente a renda individual do consumidor, famílias que destinam parcela mais elevada de seus rendimentos ao consumo tendem a suportar carga proporcionalmente superior. Em um plano social mais amplo, a regressividade tributária pode, assim, contribuir para a reprodução das desigualdades econômicas existentes.

Sob essa perspectiva, Marcus Pestana (2024) sustenta que um sistema tributário socialmente justo deve atribuir maior relevância à tributação direta da renda e do patrimônio, em comparação com a tributação indireta sobre o consumo, estruturalmente mais propensa à regressividade. Segundo o autor, enquanto, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os tributos sobre bens e serviços representaram, em média, 31,9% da receita tributária total em 2021, no Brasil essa participação alcançou 45,1%.

Observa-se, assim, que a elevada participação da tributação sobre o consumo na matriz fiscal brasileira possui consequências distributivas relevantes. Isso ocorre porque as famílias de menor renda destinam parcela mais expressiva de seus rendimentos à satisfação de necessidades básicas, consumindo bens e serviços cujos preços incorporam a incidência tributária. Já as famílias de renda mais elevada possuem maior possibilidade de poupança, acumulação e investimento, de modo que

parcela proporcionalmente menor de seus recursos é destinada ao consumo imediato (Ferreira; Lamb; Netto, 2026).

No Brasil, esse fenômeno encontra sustentação histórica na elevada participação da tributação sobre bens e serviços na arrecadação, em comparação com a tributação sobre a renda e o patrimônio (Nagurnhak, 2024). A regressividade, portanto, relaciona-se estreitamente à predominância dos tributos indiretos, cuja repercussão econômica alcança os consumidores sem considerar imediatamente as diferenças individuais de renda.

Além disso, dados empíricos extraídos da pesquisa de Maria Helena Zockun (2005 *apud* Buzatto; Cavalcante, 2022, pp. 171-172), divulgada no Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo (USP), ilustram essa desigualdade distributiva. Segundo os dados reproduzidos pelos autores, famílias com renda mensal de até dois salários mínimos suportavam ônus tributário total correspondente a 48,8% da renda familiar, enquanto famílias com renda superior a trinta salários mínimos suportavam percentual de 26,3%.

Os mesmos dados revelam que a diferença decorre sobretudo da tributação indireta: enquanto as famílias de até dois salários mínimos comprometiam 45,8% da renda com tributos indiretos, aquelas situadas acima de trinta salários mínimos comprometiam 16,4%. A tributação direta apresentava comportamento inverso, mas em intensidade insuficiente para neutralizar a regressividade produzida pela incidência sobre o consumo (Buzatto; Cavalcante, 2022, p. 171-172).

Esses resultados evidenciam a tensão entre a estrutura concreta da tributação e o ideal de distribuição do ônus fiscal segundo a capacidade econômica, demonstrando como uma matriz fortemente apoiada no consumo pode produzir resultados regressivos, ainda que coexistam em seu interior mecanismos de tributação progressiva.

Ademais, como alerta Eduardo Sabbag (2025, p. 133), forma-se um paradoxo quando o financiamento estatal recai proporcionalmente de maneira mais intensa justamente sobre parcelas economicamente vulneráveis da população, circunstância que contribui para a manutenção das desigualdades sociais.

Para além de seu impacto financeiro imediato, a tributação indireta relaciona-se ainda ao fenômeno denominado “anestesia fiscal” ou “ilusão fiscal”. Conforme esclarece Amilcare Puviani (1972), “[...] tal linha de pensamento advoga que a política tributária de um dado governo se orientaria, tanto quanto possível, por meio de figuras ilusórias que mascarariam o real encargo tributário sofrido pelos indivíduos”.

Em complemento, Luciano Amaro (2006) observa que, estando os tributos incorporados aos preços de bens e serviços, o consumidor, embora suporte economicamente o encargo, nem sempre identifica com clareza o montante destinado ao Estado. A menor percepção da carga tributária indireta pode reduzir a transparência da relação fiscal e dificultar a compreensão, pelo cidadão, da dimensão econômica dos tributos incidentes sobre o consumo.

A regressividade da tributação sobre o consumo, portanto, não decorre simplesmente da existência de tributos indiretos, mas da combinação entre sua elevada participação na arrecadação e a diferente proporção da renda que os diversos estratos sociais destinam ao consumo. É justamente essa assimetria que torna relevante a discussão sobre mecanismos de compensação capazes de considerar, ainda que posteriormente à incidência, a condição econômica do consumidor.

Justiça Fiscal, Equidade e Dignidade da Pessoa Humana

A justiça fiscal constitui conceito amplo e multidimensional, que ultrapassa a dimensão puramente técnica da arrecadação tributária e alcança os efeitos distributivos decorrentes da atuação financeira do Estado. Conforme Francisco Gassen (2025), a reflexão sobre justiça fiscal pressupõe considerar não apenas a forma pela qual os recursos são arrecadados, mas também os impactos distributivos produzidos pelo sistema fiscal e pelas políticas estatais.

Nessa perspectiva, o ideal de justiça fiscal, alicerçado na equidade, pressupõe que o sistema tributário considere as diferenças de capacidade econômica e busque distribuir os encargos públicos de maneira compatível com essas distinções.

Para que essa justiça se materialize, a equidade atua como importante critério de avaliação da distribuição do ônus tributário (Gassen, 2025). A doutrina distingue, tradicionalmente, duas dimensões: a equidade horizontal e a vertical. A primeira exige tratamento tributário equivalente entre contribuintes situados em condições econômicas semelhantes; a segunda admite tratamento diferenciado entre indivíduos com capacidades econômicas distintas, de modo que as diferenças relevantes sejam consideradas na repartição do encargo fiscal (Gassen; Valadão, 2020).

Nessa perspectiva, a equidade vertical fornece fundamento importante para a discussão desenvolvida neste trabalho, pois permite avaliar não apenas se os consumidores estão submetidos formalmente às mesmas regras tributárias, mas também se o ônus econômico produzido por essas regras é materialmente compatível com suas diferentes capacidades de contribuição.

Entretanto, a busca pela equidade encontra obstáculos na conformação regressiva da matriz tributária brasileira. O ponto de maior tensão surge precisamente quando a incidência sobre o consumo compromete parcela proporcionalmente mais elevada dos rendimentos das famílias economicamente vulneráveis, aproximando o debate tributário da proteção das condições materiais necessárias a uma existência digna.

A dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República Federativa do Brasil e encontra também reconhecimento no sistema internacional de proteção dos direitos humanos (Brasil, 1988; Dudh, 1948). Em sua dimensão material, relaciona-se à garantia de condições mínimas necessárias ao exercício da liberdade, da igualdade e dos demais direitos fundamentais (Genestreti; Gonçalves, 2024).

No campo do Direito Tributário, essa discussão aproxima-se da ideia de que o exercício da competência tributária encontra limites na preservação dos recursos indispensáveis à subsistência do contribuinte. A capacidade contributiva pressupõe a existência de manifestação econômica apta a suportar o encargo fiscal, de maneira que a tributação não pode ser examinada de modo inteiramente dissociado das condições materiais do sujeito onerado.

É nesse contexto que se insere a proteção do mínimo existencial, compreendido como a parcela de recursos indispensável à satisfação de necessidades fundamentais. Como registra Lavez (2017), “a proteção do mínimo existencial, isto é, de recursos destinados às necessidades básicas e imprescindíveis à garantia da subsistência do contribuinte, decorre diretamente da própria capacidade contributiva”, razão pela qual os recursos necessários à subsistência assumem especial relevância na delimitação da aptidão econômica para contribuir.

Assim, a relação entre capacidade contributiva, equidade e mínimo existencial fornece importante parâmetro para a análise da tributação sobre o consumo. Quanto maior a parcela da renda comprometida com necessidades essenciais, mais sensíveis se tornam os efeitos distributivos da tributação incidente sobre esses gastos, especialmente para as famílias de baixa renda.

A discussão ganha importância adicional após a Emenda Constitucional nº 132/2023, que incluiu expressamente a justiça tributária entre os princípios a serem observados pelo Sistema Tributário Nacional e estabeleceu que as alterações na legislação tributária devem buscar atenuar efeitos regressivos. Nesse cenário, mecanismos destinados a personalizar ou compensar parte da carga incidente sobre o consumo passam a ser examinados não apenas como instrumentos de política fiscal,

mas também à luz de uma diretriz constitucional expressa de redução da regressividade.

Relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1 e 10)

A interface entre a matriz tributária e a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) evidencia que a política fiscal pode desempenhar papel relevante na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente do ODS 1, voltado à erradicação da pobreza, e do ODS 10, destinado à redução das desigualdades.

No contexto brasileiro, uma estrutura tributária que imponha proporcionalmente maior ônus sobre a renda das famílias economicamente vulneráveis pode dificultar a consecução dessas finalidades, sobretudo quando reduz os recursos disponíveis para satisfação de necessidades essenciais. Por essa razão, a discussão sobre justiça fiscal relaciona-se também ao compromisso de construção de políticas públicas capazes de reduzir a pobreza e as desigualdades.

O ODS 1 visa “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” e contempla, entre suas metas, a erradicação da pobreza extrema (meta 1.1), a redução ao menos pela metade da proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza, segundo as definições nacionais (meta 1.2), bem como a garantia de direitos iguais aos recursos econômicos, especialmente para as pessoas pobres e vulneráveis (meta 1.4) (ONU, 2026).

Segundo dados da Síntese de Indicadores Sociais divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025), em 2024 aproximadamente 48,9 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de pobreza e cerca de 7,4 milhões em situação de extrema pobreza, considerados os parâmetros adotados pelo Banco Mundial. Embora os indicadores tenham apresentado redução em relação ao ano anterior, permanece expressivo o contingente populacional submetido a condições de vulnerabilidade econômica.

Nessa realidade, a estrutura da tributação sobre o consumo assume especial relevância, uma vez que as famílias de menor renda destinam proporcionalmente maior parcela de seus recursos à aquisição de bens e serviços necessários à subsistência. Por isso, medidas que reduzam ou compensem a carga incidente sobre esses consumidores podem contribuir para preservar recursos destinados à alimentação, à moradia, à saúde e a outras necessidades essenciais, em consonância com a proteção do mínimo existencial (Lavez, 2017).

Conforme apontam Genestreti e Gonçalves (2024), a concentração da incidência tributária sobre o consumo produz efeitos particularmente graves sobre os estratos sociais de menor capacidade econômica. Esse fenômeno pode aprofundar desigualdades preexistentes e comprometer a função redistributiva esperada de um sistema fiscal orientado pela justiça tributária.

Por sua vez, o ODS 10, voltado à redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, apresenta conexão ainda mais direta com a política fiscal. Entre suas metas, encontra-se expressamente a adoção de políticas fiscais, salariais e de proteção social voltadas à obtenção progressiva de maior igualdade (ONU, 2026).

A preocupação com a concentração de renda também é destacada por Thomas Piketty (2022), para quem a redução sustentável das desigualdades exige atuação institucional voltada não apenas à distribuição da renda, mas também à forma pela qual os encargos tributários são repartidos.

Dados recentes reforçam a dimensão desse desafio no Brasil. Segundo informações divulgadas a partir do Relatório da Desigualdade Global, do World Inequality Lab, o país figurava, em 2025, entre os de maior desigualdade de renda, com os 10% mais ricos concentrando aproximadamente 59,1% da renda nacional, enquanto a metade mais pobre detinha cerca de 9,3% (PODER360, 2025).

Nesse cenário, a regressividade produzida por uma tributação fortemente concentrada no consumo pode intensificar desigualdades econômicas, razão pela qual o desenho da política tributária não deve ser considerado questão exclusivamente arrecadatória. A própria meta 10.4 da Agenda 2030 reconhece expressamente a política fiscal como instrumento apto a contribuir para a obtenção progressiva de maior igualdade.

A leitura conjunta dos ODS 1 e 10 permite, portanto, compreender a tributação como uma das dimensões das políticas estatais relacionadas ao combate à pobreza e à redução das desigualdades. Um sistema tributário fortemente apoiado na tributação indireta, sem mecanismos adequados de compensação, pode impor aos grupos de menor renda um ônus proporcionalmente mais elevado e reduzir os recursos disponíveis à satisfação de necessidades essenciais.

É nesse contexto que mecanismos compensatórios e personalizados, como a devolução tributária por *cashback*, desde que adequadamente estruturados e focalizados, passam a ocupar lugar relevante no debate contemporâneo sobre justiça fiscal na tributação do consumo. A questão fundamental, portanto, não consiste apenas em verificar a existência formal do mecanismo, mas em analisar em que medida seu desenho concreto será capaz de reduzir efetivamente o ônus tributário

suportado pelos consumidores de menor capacidade econômica sem produzir novas formas de exclusão ou desigualdade.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O *CASHBACK* COMO MECANISMO DE EQUIDADE

Estrutura da Reforma Tributária e Alterações na Tributação sobre Consumo

A Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu profunda reformulação na tributação brasileira sobre o consumo, orientada, entre outros objetivos, pela simplificação, pela transparência, pela neutralidade e pela redução de distorções existentes no sistema anterior (Harzheim, 2024).

Historicamente, o Brasil conviveu com um sistema de tributação sobre o consumo marcado por elevada complexidade, multiplicidade de tributos, cumulatividade em determinadas incidências, elevado custo de conformidade, insegurança jurídica e disputas relacionadas à concessão de benefícios fiscais entre os entes federados. Nesse contexto, a reforma adotou estrutura inspirada nos modelos de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), com ampla incidência sobre operações envolvendo bens e serviços (Harzheim, 2024).

A principal alteração estrutural consiste na instituição de um modelo denominado IVA Dual. No âmbito federal, foi criada a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), destinada a substituir, a partir das regras de transição constitucionalmente estabelecidas, as contribuições incidentes sobre o consumo, especialmente PIS e Cofins. Na esfera subnacional, foi instituído o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado a substituir gradualmente o ICMS e o ISS (Leão, 2024).

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por sua vez, não foi propriamente extinto ou incorporado à CBS. A Emenda Constitucional nº 132/2023 estabeleceu que, a partir de 2027, suas alíquotas serão reduzidas a zero, ressalvados os produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme os critérios definidos na legislação complementar (Brasil, 2023).

Embora IBS e CBS sejam tributos distintos e estejam vinculados a diferentes esferas federativas, a Constituição determinou significativa harmonização entre suas estruturas. Nos termos do art. 149-B da Constituição Federal, ambos devem observar as mesmas regras quanto a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou

favorecidos de tributação, bem como regras de não cumulatividade e creditamento (Brasil, 1988).

A base de incidência apresenta caráter amplo. Nos termos do art. 156-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, o IBS incide sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e com serviços, alcançando também as importações, disciplina que, em razão da harmonização constitucional estabelecida entre os novos tributos, repercute igualmente na estrutura da CBS (Brasil, 2023; Genestreti; Gonçalves, 2024).

Conforme salienta Sabbag (2025), outro elemento central do modelo é o fortalecimento da não cumulatividade, mediante sistema de créditos destinado a evitar a incidência tributária sucessiva sobre valores já onerados nas etapas anteriores da cadeia econômica. A sistemática busca aproximar a tributação do valor acrescido nas diferentes fases de produção e circulação, além de reduzir distorções decorrentes do chamado efeito cascata.

Em termos simplificados, se determinado agente econômico adquire um insumo sobre o qual incidiu o tributo e, posteriormente, utiliza esse bem na realização de operação tributada, a sistemática de não cumulatividade permite, observadas as regras legais aplicáveis, a apropriação e utilização do crédito correspondente à aquisição anterior. Dessa forma, o valor recolhido na etapa subsequente resulta da diferença entre os débitos incidentes sobre as operações realizadas e os créditos admitidos pela legislação em relação às aquisições efetuadas.

Outra alteração relevante trazida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 é a adoção do princípio do destino. No caso do IBS, o art. 156-A, § 1º, inciso VII, da Constituição determina que o imposto seja cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação. A mudança procura deslocar a arrecadação do local de produção para o local em que ocorre o consumo, reduzindo incentivos à competição fiscal baseada na atração artificial de atividades econômicas e alterando a distribuição territorial das receitas (Harzheim, 2024).

Ademais, ao lado do IBS e da CBS, a reforma instituiu o Imposto Seletivo (IS), de competência da União, previsto no art. 153, inciso VIII, da Constituição Federal. O tributo incide, nos termos constitucionais, sobre a produção, a extração, a comercialização ou a importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, conforme definição da legislação complementar. Seu desenho evidencia finalidade predominantemente extrafiscal, relacionada à possibilidade de utilização da tributação para desestimular determinados padrões de produção e consumo (Harzheim, 2024).

A implementação do novo sistema ocorre de forma gradual. A transição inicia-se com a introdução progressiva da CBS e do IBS e com a redução dos tributos atualmente incidentes sobre o consumo. No âmbito subnacional, ICMS e ISS serão gradualmente reduzidos entre 2029 e 2032 e extintos a partir de 2033, momento em que o novo modelo passará a operar de maneira substancialmente integral (Brasil, 2023).

Conceito, Finalidade e Desenho Normativo do *Cashback*

O *cashback* tributário, ou devolução personalizada do IBS e da CBS, constitui uma das inovações introduzidas pela Reforma Tributária com a finalidade expressamente vinculada à redução das desigualdades de renda. A Constituição Federal atribuiu à legislação infraconstitucional a disciplina das hipóteses, dos limites e dos beneficiários da devolução do IBS e da CBS a pessoas físicas, conforme estabelecem o art. 156-A, § 5º, inciso VIII, e o art. 195, § 18 (Brasil, 1988).

O mecanismo consiste na devolução, às pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda que preencham os requisitos legais, de parcela do IBS e da CBS relacionados ao consumo. Sua finalidade é mitigar os efeitos regressivos próprios da tributação indireta, permitindo que a carga efetivamente suportada por famílias economicamente vulneráveis seja reduzida por meio de devolução personalizada (Ferreira; Lamb; Netto, 2026).

Sob essa perspectiva, o *cashback* diferencia-se das políticas tradicionais de desoneração indistinta de determinados produtos. Enquanto uma redução geral da tributação beneficia todos os consumidores que adquiram determinado bem, independentemente da renda, a devolução personalizada busca direcionar o benefício aos indivíduos economicamente mais vulneráveis. Nesse sentido, difundiu-se a expressão utilizada por Bernard Appy segundo a qual, em vez de simplesmente “desonerar o produto”, o mecanismo permite “desonerar a pessoa” (Pra Ser Justo, 2023; Martello; Lima; Castro, 2023).

A regulamentação do instituto foi estabelecida pela Lei Complementar nº 214/2025, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 227/2026. Nos termos dos arts. 112 e 113 da LC nº 214/2025, serão devolvidas parcelas da CBS e do IBS a pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda. O destinatário será o responsável por unidade familiar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que, cumulativamente, possua renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo nacional, resida no território nacional e mantenha inscrição regular no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

A inclusão na sistemática de devoluções ocorre de forma automática para os destinatários que satisfaçam esses requisitos, sem prejuízo da possibilidade de solicitação de exclusão pelo interessado. Esse desenho procura reduzir barreiras burocráticas de ingresso no programa, especialmente para uma população que já se encontra identificada pelos mecanismos oficiais de proteção social.

A gestão da devolução possui estrutura compartilhada. A devolução referente à CBS compete à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a quem cabe normatizar, coordenar, controlar e supervisionar sua execução, definir procedimentos de apuração e pagamento e estabelecer mecanismos de prevenção de fraudes e irregularidades. A devolução correspondente ao IBS, por sua vez, será gerida pelo Comitê Gestor do IBS, respeitadas as especificidades próprias do imposto (Brasil, 2025).

A LC nº 214/2025 também estabelece percentuais gerais de devolução. Nos termos de seu art. 118, será devolvido o equivalente a 100% da CBS e 20% do IBS incidentes sobre a aquisição de botijão de até 13 kg de gás liquefeito de petróleo e sobre o fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e serviços de telecomunicações. Para as demais hipóteses abrangidas pela sistemática, a devolução geral corresponde a 20% da CBS e a 20% do IBS.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, mediante lei específica, estabelecer percentuais de devolução superiores aos percentuais gerais relativamente à parcela do tributo de sua competência, inclusive com diferenciação em função da renda familiar dos beneficiários e das categorias de consumo previstas na legislação (Brasil, 2025).

A forma e o momento da devolução variam conforme a natureza do consumo. Nos casos de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e serviços de telecomunicações, a legislação determina que a devolução seja concedida no momento da cobrança. Para os demais bens e serviços sujeitos a cobrança periódica, a restituição deve ocorrer preferencialmente nesse mesmo momento. Nas demais hipóteses, os valores serão apurados e disponibilizados segundo a sistemática definida pelas autoridades responsáveis, com posterior transferência às famílias destinatárias (Brasil, 2025).

Além dos percentuais de devolução, a legislação estabelece mecanismos destinados à preservação da focalização e da regularidade do programa. O art. 114 da LC nº 214/2025 prevê expressamente a adoção de mecanismos de mitigação de

fraudes e erros, tratamento de indícios de irregularidades e regras relativas ao período de apuração e à periodicidade dos pagamentos.

A preocupação já havia sido destacada por Fábio Garcia (2023), ao advertir que “é necessário a instituição de requisitos com seriedade, com sistema antifraude para que não haja aproveitamento e desvirtuação do instituto a ponto de se tornar ineficiente”. A regulamentação posterior confirmou essa necessidade ao incorporar instrumentos específicos de controle à própria estrutura jurídica da devolução.

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece, ainda, que, para o cálculo das devoluções, serão considerados os dados constantes dos documentos fiscais vinculados ao CPF dos integrantes da unidade familiar e o consumo realizado pelas famílias destinatárias, ressalvados os bens e serviços sujeitos ao Imposto Seletivo. Dessa forma, procura-se evitar que o mecanismo de redução da regressividade produza incentivo fiscal associado ao consumo de bens ou serviços submetidos a tributação seletiva em razão de seus efeitos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

A vinculação do benefício à formalização das operações desempenha também função relevante na estrutura do programa. O art. 114, § 2º, da LC nº 214/2025 determina que os procedimentos de pagamento priorizem mecanismos capazes de estimular a formalização do consumo das famílias destinatárias por meio da emissão de documentos fiscais, com o objetivo de fomentar a cidadania fiscal e mitigar a informalidade, a sonegação e a concorrência desleal.

Nesse sentido, Ferreira, Lamb e Netto (2026) destacam que a exigência de documentação fiscal vinculada à identificação do consumidor pode gerar efeitos que ultrapassam a devolução financeira propriamente dita, ao criar incentivos à formalização das operações comerciais e ampliar a rastreabilidade do consumo. Trata-se, contudo, de efeito potencial do desenho institucional, cuja efetividade depende da adesão dos consumidores e estabelecimentos e da capacidade administrativa de processamento das informações.

A própria legislação prevê que as devoluções serão calculadas com base no consumo familiar realizado a partir de janeiro de 2027, relativamente à CBS, e de janeiro de 2029, quanto ao IBS. Assim, a avaliação empírica da efetividade do modelo nacional dependerá necessariamente de sua implementação gradual e da posterior análise dos resultados produzidos pelo programa (Brasil, 2025).

Experiências Internacionais e Possíveis Parâmetros Comparativos

A adoção de mecanismos de devolução ou compensação de tributos incidentes sobre o consumo encontra precedentes em diferentes países, especialmente na

América Latina. Essas experiências apresentam modelos distintos de focalização, cálculo e operacionalização e podem fornecer parâmetros úteis para a análise do desenho brasileiro (Garcia, 2023; Andrade; Cavalcanti, 2023).

Para fins comparativos, é possível examinar essas experiências não apenas a partir de suas estruturas normativas, mas também considerando os resultados e os problemas práticos decorrentes de sua implementação. Essa perspectiva permite identificar diferentes modelos de personalização da tributação sobre o consumo, incluindo mecanismos de desoneração imediata, devoluções vinculadas ao consumo documentado e transferências de valor calculadas segundo critérios de renda e composição familiar.

No Uruguai, desenvolveu-se um dos exemplos mais antigos da região de desoneração personalizada do IVA. A Lei nº 18.910/2012 autorizou a redução total do imposto nas aquisições realizadas por beneficiários de determinados programas sociais mediante instrumentos eletrônicos de pagamento. Diferentemente de um modelo de restituição posterior, a sistemática uruguaia permite que o benefício seja reconhecido no próprio momento da aquisição.

O regime alcança, entre outros beneficiários, titulares da Tarjeta Uruguay Social e de prestações sociais pagas por meios eletrônicos. Posteriormente, foram incorporados novos instrumentos de pagamento, inclusive soluções eletrônicas como o aplicativo *Tuapp*, mantendo-se a possibilidade de redução integral do IVA nas operações abrangidas pelo programa (Andrade; Cavalcanti, 2023).

A experiência uruguaia evidencia a vantagem de reduzir o intervalo entre a incidência do imposto e a percepção do benefício pelo consumidor economicamente vulnerável. A desoneração no momento da operação evita que a família precise antecipar recursos e aguardar restituição posterior, característica especialmente relevante quando se trata de renda destinada às necessidades imediatas de subsistência.

Na Bolívia, o Régimen de Reintegro en Efectivo del Impuesto al Valor Agregado (Re-IVA) adota modelo vinculado ao consumo efetivamente documentado. O programa permite a pessoas com renda mensal dentro do limite estabelecido pelas autoridades receber devolução equivalente a 5% das compras amparadas por faturas, com crédito dos valores em conta bancária cadastrada (Andrade; Cavalcanti, 2023).

O modelo boliviano demonstra uma associação direta entre devolução tributária e formalização das operações, pois o reconhecimento do benefício depende da emissão de documento fiscal. Essa característica pode incentivar o consumidor a exigir a formalização da compra, embora simultaneamente produza o risco de

exclusão daqueles cuja parcela relevante do consumo ocorre em estabelecimentos informais.

A Argentina também desenvolveu experiências de restituição do IVA direcionadas a grupos específicos. O programa denominado *Compre sin IVA*, implementado em 2023, estabeleceu restituição de 21% sobre determinadas compras realizadas com cartão de débito por grupos elegíveis, com limite mensal e crédito automático na conta bancária utilizada na operação. A devolução deveria ocorrer, conforme o horário da compra, em até 24 ou 48 horas úteis (Andrade; Cavalcanti, 2023).

Importa registrar, contudo, que esse programa teve caráter temporário e encerrou sua vigência em 31 de dezembro de 2023, não tendo sido posteriormente prorrogado. Sua utilização neste trabalho, portanto, possui finalidade comparativa e histórica, e não constitui descrição de política atualmente vigente.

A experiência argentina demonstra, de todo modo, a possibilidade de utilização de sistemas eletrônicos de pagamento para promover devoluções relativamente rápidas, vinculando o benefício ao consumo formal. Ao mesmo tempo, evidencia a dependência desse tipo de modelo em relação à bancarização, ao acesso a meios eletrônicos de pagamento e à realização de compras em estabelecimentos integrados ao sistema formal.

Outro parâmetro comparativo é encontrado na Colômbia. O programa denominado *Devolución del IVA* constitui mecanismo de transferência monetária destinado a reduzir o impacto do imposto sobre o consumo das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Diferentemente dos sistemas que calculam o benefício com base no imposto efetivamente identificado em cada operação, o modelo colombiano trabalha com transferências monetárias definidas administrativamente e focalizadas segundo critérios socioeconômicos.

A política é gerida pelo Departamento Administrativo para la Prosperidad Social e funciona como transferência monetária não condicionada. Essa característica reduz a dependência da apresentação de documentos fiscais relativos a cada aquisição e permite alcançar famílias identificadas pelos mecanismos oficiais de focalização social (Andrade; Cavalcanti, 2023; Bulara, 2024).

A referência constante em estudos anteriores a pagamentos de aproximadamente 80.000 pesos colombianos por ciclo corresponde a fases anteriores do programa e não deve ser tomada como valor fixo e permanente. Como os montantes e a periodicidade podem ser redefinidos administrativamente, o

aspecto mais relevante para a comparação com o Brasil é sua estrutura de transferência desvinculada da comprovação individual de cada operação de consumo.

O Canadá também adotou, por longo período, mecanismo de compensação da tributação sobre o consumo destinado a pessoas e famílias de renda baixa ou moderada. O *GST/HST credit* consistia em pagamento periódico não tributável calculado conforme a renda líquida e a composição familiar, sendo a elegibilidade determinada pela autoridade fiscal a partir das informações constantes da declaração anual de renda.

O sistema não exigia que o beneficiário comprovasse individualmente o montante de GST ou HST efetivamente suportado em cada aquisição. Mesmo pessoas sem renda tributável poderiam ser elegíveis, desde que apresentassem a declaração necessária à apuração do benefício (Andrade; Cavalcanti, 2023).

Cumprе atualizar, entretanto, a denominação dessa experiência. Em julho de 2026, o *GST/HST credit* passou a denominar-se *Canada Groceries and Essentials Benefit (CGEB)*. Segundo a administração tributária canadense, a alteração preservou a estrutura fundamental do benefício, inclusive os critérios de elegibilidade e a realização de pagamentos trimestrais. Assim, o antigo *GST/HST credit* permanece relevante como referência histórica e institucional, embora atualmente opere sob nova denominação.

Há ainda experiências direcionadas a segmentos específicos da população. No Equador, a legislação assegura devolução do IVA a pessoas com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência igual ou superior a 30%, relativamente à aquisição de determinados bens e serviços. O benefício possui limites mensais e pode ser processado por diferentes modalidades, inclusive mediante mecanismo automático em estabelecimentos habilitados.

Os valores máximos variam de acordo com o salário básico e a alíquota do IVA vigente em cada período. Assim, embora estudos anteriores tenham registrado limite de aproximadamente US\$ 108 mensais em 2023, esse montante não é permanente. Para 2026, por exemplo, a administração tributária equatoriana informa limite mensal superior, calculado segundo os parâmetros vigentes no respectivo exercício.

Por fim, a Tailândia também experimentou mecanismos temporários de restituição associados ao consumo e ao uso de meios eletrônicos de pagamento. Entre 2018 e 2019, foram adotadas políticas destinadas a estimular pagamentos eletrônicos e formalização das operações, algumas delas vinculadas a carteiras digitais e a objetivos de inclusão financeira e previdenciária (Carneiro, 2024).

A diversidade dessas experiências demonstra que não existe um único modelo de *cashback* tributário. Alguns sistemas vinculam diretamente a devolução ao consumo efetivamente documentado; outros adotam transferências fixas ou periódicas baseadas na renda e na composição familiar; e há modelos que promovem a desoneração diretamente no momento da aquisição.

A comparação é especialmente relevante para o caso brasileiro porque cada arranjo apresenta vantagens e limitações distintas. Os sistemas vinculados às notas fiscais favorecem a formalização e permitem maior aproximação entre consumo e devolução, mas podem excluir famílias inseridas em mercados informais. Os mecanismos baseados em transferências fixas ou em dados socioeconômicos reduzem essa barreira, embora apresentem menor correspondência entre o valor efetivamente tributado e o montante restituído. Já a devolução imediata no momento da operação protege de forma mais eficaz a liquidez das famílias, mas exige elevada capacidade tecnológica e integração entre sistemas fiscais e meios de pagamento.

Essas experiências fornecem, portanto, parâmetros úteis para avaliar o modelo brasileiro não pela simples reprodução de soluções estrangeiras, mas pela identificação das escolhas institucionais capazes de conciliar focalização, simplicidade, inclusão, formalização das operações e efetiva redução da regressividade.

ANÁLISE CRÍTICA DO CASHBACK E SEU POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

Avaliação da Efetividade do *Cashback* na Redução da Carga Tributária dos mais Pobres e Potenciais Impactos Econômicos e Sociais

A análise do *cashback* tributário revela seu potencial como instrumento de promoção da justiça fiscal e de mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo. Diferentemente das desonerações concedidas indistintamente sobre determinados produtos, cujos benefícios alcançam consumidores de diferentes faixas de renda, a devolução personalizada permite direcionar o alívio tributário aos indivíduos economicamente mais vulneráveis, aproximando o benefício fiscal da condição econômica de seus destinatários (Martello; Lima; Castro, 2023).

Sob a perspectiva distributiva, o *cashback* apresenta vantagem de focalização em relação às desonerações generalizadas da cesta básica, uma vez que permite direcionar a devolução às famílias de baixa renda em vez de reduzir indistintamente a tributação incidente sobre produtos consumidos por toda a população (Bulara, 2024). Essa característica não significa, contudo, que o mecanismo seja necessariamente mais eficiente em qualquer desenho institucional, pois seus

resultados dependem dos critérios de elegibilidade, dos percentuais de devolução e da capacidade de alcançar efetivamente o público beneficiário.

Nesse sentido, estudo desenvolvido pelos pesquisadores Débora Freire Cardoso e Edson Paulo Domingues, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), para o Movimento Pra Ser Justo (2023), buscou estimar os impactos econômicos e distributivos de uma reforma da tributação sobre o consumo acompanhada de mecanismo de *cashback*. As simulações, realizadas a partir de modelo distinto da regulamentação posteriormente estabelecida pela Lei Complementar nº 214/2025, indicaram que uma devolução nos moldes da proposta então formulada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) poderia beneficiar aproximadamente 72,3 milhões de pessoas, com custo anual estimado em R\$ 9,8 bilhões.

As mesmas simulações projetaram impactos distributivos especialmente relevantes entre as famílias situadas nas menores faixas de renda. Para famílias com rendimento de até um salário mínimo, estimou-se aumento superior a 20% no consumo em determinados cenários, bem como redução do índice de Gini do consumo quando comparado ao cenário sem a devolução tributária (Pra Ser Justo, 2023).

Esses resultados devem, entretanto, ser interpretados como projeções decorrentes de modelo econômico e não como efeitos empiricamente observados do *cashback* instituído pela Reforma Tributária. Isso porque o estudo antecede a regulamentação definitiva do mecanismo pela Lei Complementar nº 214/2025 e examina desenho específico de devolução tributária, de modo que seus resultados não podem ser automaticamente transpostos para o modelo legal atualmente vigente.

A literatura também aponta que transferências direcionadas às famílias de menor renda podem produzir efeitos distributivos superiores aos decorrentes de benefícios fiscais generalizados. Nesse sentido, estudos mencionados no debate sobre a Reforma Tributária indicam que a aplicação de recursos em programas de transferência focalizada pode produzir impacto significativamente maior sobre a redução da desigualdade do que a desoneração uniforme da cesta básica (BBC, 2023; Pra Ser Justo, 2023).

Além das simulações nacionais, a experiência do Programa Devolve ICMS, instituído pelo Estado do Rio Grande do Sul, oferece dados concretos acerca do funcionamento de mecanismo de devolução tributária voltado às famílias de baixa renda. O programa combina uma parcela fixa com componente variável calculado a partir da renda e do consumo registrado mediante a inclusão do CPF nos documentos fiscais.

Dados relativos às fases iniciais do programa indicaram redução da pressão tributária de aproximadamente 47,4% para famílias com renda inferior a um salário mínimo e de 31,8% para famílias com renda entre um e dois salários mínimos (Pra Ser Justo, 2023). Esses resultados reforçam a possibilidade de que mecanismos de devolução tributária reduzam a carga relativa incidente sobre os grupos de menor capacidade econômica.

Também se observou que parcela expressiva dos valores recebidos pelos beneficiários foi destinada à aquisição de bens essenciais. Em levantamento relativo às primeiras fases do programa, aproximadamente 83% dos recursos utilizados por meio do cartão foram direcionados a supermercados, atacados, açougues, restaurantes e padarias, enquanto parcela menor foi destinada a farmácias e serviços relacionados à saúde (Pra Ser Justo, 2023).

Os dados mais recentes do programa demonstram que a redução da pressão fiscal permanece relevante, embora os percentuais variem ao longo do tempo e conforme a renda dos beneficiários. Essa experiência evidencia, portanto, não apenas o potencial distributivo da devolução, mas também a necessidade de avaliar seus resultados de forma periódica, pois o impacto efetivo depende das regras de cálculo, dos valores transferidos e do comportamento de consumo das famílias.

Outro aspecto relevante das projeções nacionais refere-se ao perfil socioeconômico dos potenciais beneficiários. Segundo dados apresentados pelo Movimento Pra Ser Justo e reproduzidos em debates institucionais sobre a Reforma Tributária, aproximadamente 72% dos possíveis beneficiários seriam pessoas negras e 57% seriam mulheres, com participação especialmente significativa das regiões Norte e Nordeste (Pra Ser Justo, 2023; Ferreira; Lamb; Netto, 2026).

Esses dados indicam que a focalização do *cashback* nas famílias de baixa renda pode produzir efeitos distributivos que ultrapassam a dimensão estritamente econômica, alcançando grupos que se encontram mais intensamente representados entre a população em situação de vulnerabilidade. Todavia, é mais adequado compreender esses efeitos como consequência da própria composição socioeconômica do público elegível do que como objetivo autônomo ou resultado necessariamente produzido pelo mecanismo.

Sob a perspectiva econômica, a devolução tributária também pode ampliar a renda disponível das famílias beneficiadas e, conseqüentemente, sua capacidade de consumo. Como os estratos de menor renda tendem a apresentar maior propensão ao consumo, parte dos valores devolvidos pode retornar à economia sob a forma de

aquisição de bens e serviços, produzindo efeitos sobre a demanda agregada e sobre a atividade econômica (Nagurnhak, 2024; Pra Ser Justo, 2023).

As simulações utilizadas pelo Movimento Pra Ser Justo também estimaram efeitos macroeconômicos positivos no cenário de reforma tributária acompanhado de *cashback*, com crescimento do PIB próximo de 4%, expansão do investimento em aproximadamente 16,3% e aumento do emprego em cerca de 2,4% (Pra Ser Justo, 2023).

Esses indicadores, contudo, não devem ser atribuídos isoladamente ao *cashback*. Tratam-se de resultados projetados para cenários de reforma mais ampla da tributação sobre o consumo, nos quais a devolução tributária constitui apenas um dos elementos considerados. Assim, embora tais estudos indiquem que a focalização da devolução não comprometeria os possíveis ganhos econômicos decorrentes da reforma e poderia contribuir para melhorar seus resultados distributivos, não permitem concluir que o mecanismo, considerado isoladamente, produzirá crescimento do PIB, do investimento ou do emprego nesses percentuais.

Do ponto de vista sistêmico, a vinculação da devolução ao consumo formalizado por documentos fiscais pode ainda produzir incentivos à formalização das operações. A própria Lei Complementar nº 214/2025 determina que os procedimentos de pagamento priorizem mecanismos capazes de estimular a emissão de documentos fiscais, a cidadania fiscal e a mitigação da informalidade, da sonegação e da concorrência desleal. Nesse sentido, Ferreira, Lamb e Netto (2026) apontam que o desenho do *cashback* pode produzir efeitos adicionais de fortalecimento da formalização econômica, embora sua extensão somente possa ser aferida após a efetiva implementação do programa nacional.

Limites, Riscos, e Desafios para a Implementação do *Cashback* no Brasil e Ajustes Normativos e Institucionais Necessários

Embora o *cashback* apresente potencial relevante para a mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo, sua efetividade dependerá diretamente das condições concretas de implementação. O mecanismo enfrenta desafios de natureza estrutural, operacional, tecnológica e institucional que podem limitar o alcance do benefício justamente entre os grupos economicamente mais vulneráveis.

A eficácia da política depende, entre outros fatores, dos critérios de elegibilidade, da adequada identificação dos beneficiários, do cálculo do valor a ser devolvido, da periodicidade do pagamento e da escolha de mecanismos de

transferência compatíveis com a realidade socioeconômica da população destinatária (Nagurnhak, 2024).

Um dos principais riscos apontados pela literatura é a possibilidade de utilização indevida do mecanismo ou de ocorrência de fraudes. Fábio Garcia (2023) destaca a necessidade de estabelecimento de requisitos suficientemente rigorosos e de instrumentos de controle capazes de evitar o desvirtuamento do programa.

A preocupação foi posteriormente incorporada ao próprio desenho legislativo. A Lei Complementar nº 214/2025 atribui às administrações responsáveis pela devolução competência para estabelecer mecanismos de mitigação de fraudes ou erros, disciplinar o tratamento de indícios de irregularidades, definir procedimentos para ressarcimento de valores recebidos indevidamente e estabelecer regras de transparência e controle.

Alexandre e Arruda (2024) igualmente observam que a política exige limites destinados a impedir utilizações incompatíveis com sua finalidade, especialmente diante da possibilidade de emprego indevido dos dados de beneficiários por terceiros ou de simulação de operações com o objetivo de ampliar artificialmente os valores devolvidos.

Nesse aspecto, a LC nº 214/2025 estabelece que a devolução deve ser compatível com a renda disponível da unidade familiar e não poderá superar o ônus efetivamente suportado com CBS ou IBS relativamente ao consumo familiar. Esses limites procuram preservar a natureza tributária da devolução e impedir que o mecanismo seja utilizado para produzir restituições incompatíveis com os valores efetivamente suportados pelas famílias.

Outro desafio particularmente relevante decorre da informalidade econômica. Como a sistemática geral de cálculo utiliza dados provenientes de documentos fiscais vinculados ao CPF dos integrantes da unidade familiar, famílias que realizam parcela significativa de suas aquisições em estabelecimentos informais podem ter dificuldade de registrar integralmente o consumo necessário à apuração da devolução.

Esse problema pode ser especialmente sensível em regiões periféricas, áreas rurais ou localidades nas quais o comércio informal possui participação relevante na aquisição cotidiana de bens e serviços. Nessas situações, a vinculação estrita do benefício ao consumo documentado poderia reduzir justamente o alcance da política entre famílias submetidas a maior vulnerabilidade econômica (Ferreira; Lamb; Netto, 2026).

A legislação atual, entretanto, já reconhece parcialmente essa dificuldade. O art. 119 da Lei Complementar nº 214/2025 admite a adoção de procedimentos

simplificados de cálculo nas localidades em que dificuldades operacionais comprometam a eficácia da devolução. Nesses casos, poderão ser utilizados dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) para estimar consumo, renda e pressão tributária das diferentes faixas de beneficiários.

Essa previsão representa importante mecanismo de redução do risco de exclusão associado à informalidade, embora sua efetividade dependa da regulamentação concreta, da definição das localidades abrangidas e da capacidade administrativa de identificar situações em que o procedimento ordinário não seja suficiente para assegurar a devolução.

A exclusão digital constitui outro obstáculo relevante. Embora a inclusão dos beneficiários na sistemática seja automática a partir do CadÚnico, dificuldades de acesso à internet, baixo letramento digital e limitações na utilização de serviços financeiros podem dificultar o acompanhamento dos valores, a correção de inconsistências cadastrais ou o recebimento da devolução por determinadas parcelas da população.

A chamada desbancarização, contudo, deve ser tratada com cautela como obstáculo absoluto. O desenho legal não condiciona necessariamente o recebimento do benefício à titularidade de conta bancária convencional e atribui às administrações responsáveis competência para definir as formas de creditamento. Experiências nacionais, como o próprio Devolve ICMS, demonstram a possibilidade de utilização de cartões específicos, enquanto outros programas sociais evidenciam a viabilidade de meios digitais simplificados.

Ferreira, Lamb e Netto (2026) destacam, nesse contexto, a importância da integração entre bases de dados sociais, sistemas fiscais e instrumentos de pagamento acessíveis à população de baixa renda. A utilização do CadÚnico constitui ponto de partida relevante, mas o sucesso da política dependerá da interoperabilidade dos sistemas e da capacidade administrativa dos órgãos responsáveis.

A arquitetura institucional do novo sistema também acrescenta complexidade ao programa. A CBS é administrada pela Receita Federal do Brasil, enquanto o IBS é gerido pelo Comitê Gestor do IBS, o que exige coordenação entre diferentes estruturas administrativas e sistemas tecnológicos.

A própria Lei Complementar nº 214/2025 prevê a possibilidade de implementação de soluções integradas entre a União e o Comitê Gestor para permitir a administração unificada das parcelas de devolução. Essa previsão reduz parte do problema institucional inicialmente apontado pela literatura, mas não elimina os

desafios técnicos de interoperabilidade, tratamento de grandes volumes de dados, segurança da informação e uniformização de procedimentos.

Outro aspecto relevante é o intervalo entre a incidência do tributo e a efetiva devolução. Para famílias de baixa renda, a necessidade de antecipar o valor integral da compra e somente receber posteriormente parte do tributo pode comprometer o efeito protetivo do mecanismo, sobretudo quando a renda disponível é reduzida.

Sobre esse ponto, Cardoso e Domingues, em estudo desenvolvido para o Movimento Pra Ser Justo (2023), indicam que mecanismos de devolução concedidos diretamente no momento da operação oferecem maior proteção à liquidez das famílias, embora imponham exigências tecnológicas e administrativas mais complexas.

A regulamentação brasileira adotou solução intermediária. Nos serviços domiciliares de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e telecomunicações, a Lei Complementar nº 214/2025 determina que a devolução seja concedida no momento da cobrança. Para outros bens e serviços de cobrança periódica, essa forma é preferencial. Nas demais operações, os valores são apurados e posteriormente transferidos segundo os procedimentos administrativos estabelecidos.

Dessa forma, parte do chamado descasamento temporal foi reduzida pelo próprio legislador, embora a questão permaneça relevante para as aquisições que não estejam abrangidas pela devolução imediata. A efetividade concreta dessa sistemática somente poderá ser avaliada após o início das devoluções, previsto para o consumo realizado a partir de janeiro de 2027 quanto à CBS e de janeiro de 2029 quanto ao IBS.

Propostas de Aperfeiçoamento do Mecanismo

No âmbito das discussões sobre a Reforma Tributária, o aperfeiçoamento do mecanismo de *cashback* tem sido objeto de análise acadêmica com vistas a ampliar sua eficiência redistributiva e reduzir os riscos de exclusão decorrentes de fatores econômicos, tecnológicos e sociais.

Entre as propostas apresentadas na literatura encontra-se a adoção de modelos híbridos, capazes de combinar uma parcela calculada independentemente do consumo formalizado com outra vinculada às operações documentadas. A primeira poderia funcionar como proteção mínima para famílias cujo consumo ocorre parcialmente na informalidade, enquanto a segunda preservaria o incentivo à emissão de documentos fiscais e à formalização das operações (Pra Ser Justo, 2023).

Essa alternativa apresenta especial relevância diante do possível conflito entre dois objetivos da política. De um lado, a vinculação da devolução à nota fiscal favorece a rastreabilidade, a fiscalização e a formalização econômica; de outro, a dependência absoluta desse mecanismo pode excluir consumidores que, por razões socioeconômicas ou territoriais, realizam parte significativa de suas compras no comércio informal.

A legislação aprovada posteriormente incorporou solução parcialmente semelhante ao admitir, no art. 119 da Lei Complementar nº 214/2025, procedimentos simplificados de cálculo para localidades em que dificuldades operacionais comprometam a efetividade da devolução. Nesses casos, podem ser utilizadas informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) para estimar o consumo e o ônus tributário suportado pelas famílias.

Em perspectiva semelhante, André L. Costa-Corrêa (2024) propõe que o benefício destinado às famílias de menor renda possa ser calculado, ao menos em parte, com base em parâmetros médios de consumo identificados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares, reduzindo a dependência da comprovação individualizada de cada aquisição. A proposta busca evitar que a informalidade econômica impeça o acesso ao benefício justamente entre os grupos mais vulneráveis.

A ideia possui afinidade com o procedimento simplificado posteriormente incorporado à LC nº 214/2025, embora não haja identidade entre os modelos. Enquanto a proposta doutrinária admite construção mais ampla de crédito ou transferência baseada em padrões médios de consumo, a legislação vigente mantém a devolução vinculada ao ônus tributário suportado e estabelece limites destinados a impedir que o valor restituído ultrapasse a CBS ou o IBS incidente sobre o consumo das famílias.

Outra proposta de aperfeiçoamento consiste na diferenciação do percentual de devolução segundo a renda dos beneficiários. Andrade e Cavalcanti (2023) defendem que famílias situadas nas menores faixas de renda possam receber percentuais superiores, com redução gradual do benefício à medida que aumente a capacidade econômica do destinatário.

A sugestão dialoga diretamente com a ideia de equidade vertical desenvolvida anteriormente neste trabalho: mesmo dentro do universo das famílias de baixa renda, existem diferenças relevantes de capacidade econômica que podem justificar graus distintos de compensação tributária.

A legislação atualmente vigente já admite, em alguma medida, essa diferenciação. O art. 118, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025 autoriza os entes

federativos, mediante lei específica, a fixar percentuais superiores de devolução de sua parcela do tributo, inclusive diferenciados em função da renda familiar dos destinatários.

Desse modo, a progressividade interna da devolução não constitui apenas proposta doutrinária abstrata, mas possibilidade expressamente admitida pelo desenho legislativo atual. Sua utilização dependerá, entretanto, de escolhas políticas e legislativas posteriores realizadas pelos entes competentes.

A utilização integrada de dados provenientes do CadÚnico, dos documentos fiscais e das administrações tributárias constitui outro elemento essencial ao aperfeiçoamento da política. O cruzamento dessas informações pode contribuir para focalizar a devolução, reduzir fraudes e permitir maior aderência entre renda familiar, consumo efetivamente realizado e valor restituído.

Ao mesmo tempo, essa intensificação do uso de dados exige observância rigorosa das garantias de proteção das informações pessoais. A própria Lei Complementar nº 214/2025 determina que os dados utilizados no sistema de devoluções sejam tratados segundo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e as regras de sigilo fiscal, o que evidencia a necessidade de compatibilizar eficiência administrativa, prevenção de fraudes e proteção da privacidade dos beneficiários.

Por fim, Mariana Januário Guedes Fernandes Girade (2024) sustenta que o *cashback* deve estar acompanhado de efetivo “intento redistributivo e alterador da realidade social dos beneficiários”, não se limitando à simples recomposição parcial do patrimônio dos indivíduos onerados pela tributação sobre o consumo.

Essa perspectiva sintetiza o principal desafio do mecanismo. A devolução tributária pode funcionar apenas como compensação parcial da regressividade ou, se adequadamente calibrada e articulada com outras políticas fiscais e sociais, contribuir para uma distribuição mais equitativa do ônus tributário. Sua capacidade de produzir esse segundo resultado dependerá do grau de focalização, dos percentuais efetivamente restituídos, da inclusão dos grupos mais vulneráveis e da capacidade institucional de assegurar que o benefício alcance seus destinatários.

Assim, o aperfeiçoamento do *cashback* não exige necessariamente a substituição completa do modelo estabelecido pela Lei Complementar nº 214/2025. Parte das preocupações identificadas pela literatura já foi incorporada ao desenho normativo vigente, especialmente por meio da diferenciação de percentuais segundo a renda, da possibilidade de procedimentos simplificados, da utilização da POF, da previsão de mecanismos antifraude e da integração entre as administrações responsáveis.

O desafio central passa a residir, portanto, na implementação concreta dessas possibilidades e na avaliação periódica dos resultados obtidos, de modo que o mecanismo possa ser ajustado à luz das evidências produzidas após sua entrada em funcionamento e cumpra sua finalidade constitucional de contribuir para a redução das desigualdades de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tributação sobre o consumo no Brasil apresenta historicamente relevante caráter regressivo, na medida em que compromete proporcionalmente parcela maior da renda das famílias economicamente mais vulneráveis. Esse efeito decorre, sobretudo, da elevada participação dos tributos indiretos na matriz tributária e da maior proporção dos rendimentos que as famílias de baixa renda destinam à aquisição de bens e serviços essenciais. Tal realidade estabelece tensão com os ideais de capacidade contributiva, equidade e proteção do mínimo existencial examinados ao longo deste estudo.

Nesse contexto, a introdução de mecanismos de devolução tributária pela Emenda Constitucional nº 132/2023, posteriormente regulamentados pela Lei Complementar nº 214/2025, representa relevante inovação na tributação brasileira sobre o consumo. Ao permitir que parcela do IBS e da CBS seja devolvida de forma direcionada às famílias de baixa renda, o *cashback* diferencia-se das políticas de desoneração indistinta de produtos, buscando personalizar parcialmente o alívio tributário segundo a situação econômica dos beneficiários.

A análise desenvolvida indica que o mecanismo apresenta potencial redistributivo significativo. Estudos e simulações examinados ao longo da pesquisa apontam que a devolução focalizada pode reduzir a carga tributária relativa suportada pelas famílias de menor renda e ampliar sua renda disponível. Experiências concretas, como o Programa Devolve ICMS, do Rio Grande do Sul, também demonstram que mecanismos dessa natureza podem produzir redução relevante da pressão fiscal incidente sobre os grupos economicamente mais vulneráveis.

Os dados analisados sugerem, ainda, que a focalização do benefício pode alcançar de forma especialmente relevante grupos mais representados entre a população de baixa renda, inclusive mulheres, pessoas negras e habitantes das regiões Norte e Nordeste. Do mesmo modo, a vinculação da devolução à formalização das operações pode criar incentivos à emissão de documentos fiscais, à cidadania fiscal e à redução da informalidade. Esses efeitos, contudo, devem ser compreendidos

como potenciais ou decorrentes de experiências específicas, não sendo possível afirmar, neste momento, que serão reproduzidos com a mesma intensidade pelo modelo nacional instituído pela Reforma Tributária.

Da mesma forma, as projeções de aumento do consumo, crescimento econômico, investimento e emprego examinadas no trabalho decorrem de simulações relativas a cenários mais amplos de reforma da tributação sobre o consumo, nos quais o *cashback* constitui um dos elementos considerados. Por essa razão, não se pode atribuir isoladamente ao mecanismo os resultados macroeconômicos projetados nesses estudos.

A simples previsão normativa do *cashback*, portanto, não assegura a eliminação da regressividade da tributação sobre o consumo. Sua efetividade dependerá das condições concretas de implementação, especialmente da capacidade de identificar adequadamente os beneficiários, processar os dados necessários à devolução, prevenir fraudes, assegurar meios acessíveis de pagamento e alcançar famílias cujo consumo ocorre, ao menos parcialmente, em ambientes de informalidade.

Parte dessas dificuldades já foi considerada pelo legislador complementar. A Lei Complementar nº 214/2025 prevê mecanismos antifraude, procedimentos simplificados para localidades com dificuldades operacionais, utilização de informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares, integração entre as administrações responsáveis e devolução no momento da cobrança em determinadas hipóteses de consumo continuado. A existência dessas soluções normativas, contudo, não elimina a necessidade de avaliação posterior de sua suficiência e de sua eficácia prática.

A informalidade econômica permanece como um dos principais desafios do modelo. A utilização de documentos fiscais vinculados ao CPF favorece a formalização das operações e amplia a rastreabilidade do consumo, mas pode reduzir o alcance do benefício entre famílias que realizam parcela significativa de suas aquisições em estabelecimentos informais. Nesse ponto, a possibilidade de adoção de procedimentos simplificados e de utilização de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares revela-se especialmente relevante para evitar que o próprio desenho do mecanismo produza novas formas de exclusão.

As propostas de aperfeiçoamento examinadas ao longo do trabalho também demonstram que a devolução pode ser progressivamente ajustada à capacidade econômica dos beneficiários. Modelos híbridos, utilização de padrões médios de consumo e diferenciação dos percentuais de devolução segundo a renda constituem

alternativas capazes de ampliar o alcance redistributivo do instituto, algumas das quais encontram espaço no próprio desenho normativo da Lei Complementar nº 214/2025.

Conclui-se, assim, que o *cashback* representa instrumento relevante para a mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo e para a concretização de uma política fiscal mais sensível às diferenças de capacidade econômica. Não deve, contudo, ser compreendido como solução isolada ou suficiente para superar as desigualdades produzidas pela estrutura tributária brasileira.

Sua contribuição para a justiça fiscal dependerá da forma como o mecanismo será efetivamente implementado, da utilização dos instrumentos de focalização previstos em lei, da capacidade administrativa e tecnológica dos órgãos responsáveis e da adoção de ajustes orientados pelas evidências produzidas após o início das devoluções. A avaliação periódica dos resultados será, portanto, indispensável para verificar se o instituto cumprirá sua finalidade constitucional de contribuir para a redução das desigualdades de renda.

Nesse sentido, o *cashback* deve ser compreendido menos como solução definitiva para a regressividade e mais como instrumento de personalização e compensação da carga tributária sobre o consumo, cuja efetividade estará condicionada à sua adequada articulação com outras medidas de justiça fiscal e de redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. **Reforma tributária EC 132/2023: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BUENO, Gabriela Cavalcanti. Cashback na reforma tributária e as experiências estrangeiras. **JOTA**, 10 abr. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cashback-na-reforma-tributaria-e-as-experiencias-estrangeiras>. Acesso em: 8 maio. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 3 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.** Institui a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normas gerais relativas ao Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera a legislação tributária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 3 set. 2026.

BULARA, Vanessa. O cashback proposto na reforma tributária brasileira: política fiscal para a diminuição das desigualdades? In: FLÁVIO NETO, Luís; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido; BRAZUNA, José Luís Ribeiro; VIANA, Matheus Cherulli Alcantara (coord.). **Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS**. São Paulo: IBDT, 2024. p. 169-189. Disponível em: https://mestrado.ibdt.org.br/wp-content/uploads/2024/12/NUPEM_Cashback_NaoCumulatividade-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquierlam Chaves. Reforma tributária e regressividade: a tributação sobre o consumo e a busca por justiça fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 52, p. 162-188, 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.52.6.2022.2136. Acesso em: 20 mai. 2026.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O cashback do IBS e da CBS na reforma tributária: finalidade constitucional, extrafiscalidade e limites. In: FLÁVIO NETO, Luís; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido; BRAZUNA, José Luís Ribeiro; VIANA, Matheus Cherulli Alcantara (coord.). **Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS**. São Paulo: IBDT, 2024. p. 95-137. Disponível em: https://mestrado.ibdt.org.br/wp-content/uploads/2024/12/NUPEM_Cashback_NaoCumulatividade-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COSTA-CORRÊA, André L. Política fiscal, eficiência e cashback: análise de mecanismos de transferência de renda para uma política fiscal eficiente no combate às desigualdades e à pobreza. In: FLÁVIO NETO, Luís; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido; BRAZUNA, José Luís Ribeiro; VIANA, Matheus Cherulli Alcantara (coord.). **Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS**. São Paulo: IBDT, 2024. p. 15-77. Disponível em: https://mestrado.ibdt.org.br/wp-content/uploads/2024/12/NUPEM_Cashback_NaoCumulatividade-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

FERREIRA, Diego Henrique; LAMB, Leonardo Leão; OLIVEIRA NETTO, Pedro Dias de. Reforma tributária e jurisdição constitucional: a dualidade entre a justiça fiscal

do cashback e a extrafiscalidade do imposto seletivo. **Revista Foco**, Curitiba, v. 19, n. 1, e11183, 2026. DOI: 10.54751/revistafoco.v19n1-006. Acesso em: 20 mai. 2026.

FRAGA, Henrique. O princípio da progressividade no ordenamento jurídico brasileiro. **Jusbrasil**, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-progressividade-no-ordenamento-juridico-brasileiro/2049315432>. Acesso em: 02 mar. 2026.

GARCIA, Fábio Rodrigues. Cashback tributário. **Migalhas**, 11 out. 2023: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/395189/cashback-tributario>>. Acesso em: 13 abr. 2026.

GASSEN, Francisco. **Tributação ambiental e sustentabilidade**: justiça fiscal e a centralidade da capacidade contributiva. 2025. Tese (Doutorado em Direito, Política e Sociedade) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/269979/PDPC1855-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2026.

GASSEN, Valcir; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Tributação nos Estados Unidos e no Brasil**: estudo comparativo da matriz tributária (atualizado com a reforma tributária Trump). São Paulo: Almedina, 2020.

GENESTRETI, Isabella Carvalho; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Reforma tributária sobre o consumo e seus efeitos regressivos no contexto de justiça social. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 7, n. 15, e151497, 2024. DOI: 10.55892/jrg.v7i15.1497. Acesso em: 20 mai. 2026.

GIRADE, Mariana Januário Guedes Fernandes. Características e critérios jurídicos do cashback no âmbito da tributação da renda e do consumo: análise e comparação. In: FLÁVIO NETO, Luís; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido; BRAZUNA, José Luís Ribeiro; VIANA, Matheus Cherulli Alcantara (coord.). **Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS**. São Paulo: IBDT, 2024. p. 139-167. Disponível em: https://mestrado.ibdt.org.br/wp-content/uploads/2024/12/NUPEM_Cashback_NaoCumulatividade-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

HALAH, Lucas Issa. Os fundamentos da progressividade no ITR. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 34, p. 256-274, 2015. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/153>. Acesso em: 3 set. 2026.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

HARZHEIM, Amanda Vieira. Reforma tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional nº 132/2023. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 161, 2024. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtrfp/article/view/768>. Acesso em 30 set. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 8,6 milhões de pessoas saíram da pobreza entre 2023 e 2024. **Agência de Notícias IBGE**, 3 dez. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012->

agencia-de-noticias/noticias/45344-8-6-milhoes-de-pessoas-sairam-da-pobreza-entre-2023-e-2024. Acesso em: 4 mar. 2026.

LAVEZ, Raphael Assef. **Fundamentos e controle da progressividade no imposto sobre a renda**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. DOI: 10.11606/D.2.2018.tde-17092020-162941. Acesso em: 20 mai. 2026.

LEÃO, Martha. A reforma tributária sobre o consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 58, p. 389-409, set./dez. 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.58.17.2024.2659. Acesso em: 14 jun. 2026.

MARTELLO, Alexandro; LIMA, Bianca; CASTRO, Ana Paula. Reforma tributária: propostas preveem ‘cashback’ para famílias de baixa renda. **G1**, 26 fev. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/02/26/reforma-tributaria-propostas-preveem-cashback-para-familias-de-baixa-renda.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2026.

NAGURNHAK, Gilmar. O profundo impacto social da regressividade fiscal: uma perspectiva da reforma tributária. **Migalhas**, 7 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/408818/o-profundo-impacto-social-da-regressividade-fiscal--perspectiva>>. Acesso em: 25 fev. 2026.

ONU (1948) **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 04 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 04 mar. 2026.

PESTANA, Marcus. **Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos**. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, Senado Federal, 2024. (Estudo Especial, n. 19). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647648/EE19_2024.pdf13/07/2024. Acesso em: 3 set. 2026.

PIKETTY, Thomas. **Uma breve história da igualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

PODER360. Brasil é 5º país mais desigual do mundo, diz estudo de Piketty. **Poder360**, 10 dez. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-economia/brasil-e-5o-pais-mais-desigual-do-mundo-diz-estudo-de-piketty/>. Acesso em: 04 mar. 2026.

POLIZELLI, Victor Borges. Progressividade: distribuição de renda e indução. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 21, p. 361-382, 2007. Disponível em <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1572>. Acesso em: 14 jun. 2026.

PRA SER JUSTO. **Como o cashback do imposto pode ajudar a reduzir a desigualdade no Brasil**: uma análise dos impactos econômicos e sociais da

devolução de tributos com dados inéditos. Relatório final. Belo Horizonte: Pra Ser Justo; UFMG, jun. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/como-a-devolucao-dos-impostos-pode-ajudar-a-reduzir-a-desigualdade-no-brasil-2013-impactos-economicos-e-sociais-do-ibs-personalizado?utm_source. Acesso em: 30 set. 2026.

PUVIANI, Amilcare. **Teoría de la ilusión financiera**. Tradução de Álvaro Rodríguez Bereijo. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1972.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

SECRETARIA DA FAZENDA. **Painel do Enat discute cashback, incentivo à formalização e devolução de impostos a turistas na reforma tributária**. Disponível em: <<https://fazenda.rs.gov.br/painel-do-enat-discute-cashback-incentivo-a-formalizacao-e-devolucao-de-impostos-a-turistas-na-reforma-tributaria>>. 2025. Acesso em: 13 abr. 2026.