

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ANTINO CORREA NOLETO JÚNIOR

***CASHBACK* E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA:**
UMA ANÁLISE DA EC Nº 132/2023 E DA LC Nº 214/2025
À LUZ DA EQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

BRASÍLIA

2025

ANTINO CORREA NOLETO JÚNIOR

***CASHBACK* E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA:
UMA ANÁLISE DA EC Nº 132/2023 E DA LC Nº 214/2025
À LUZ DA EQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Democracia

Orientadora: Professora Doutora Clara da Mota Santos Pimenta Alves

BRASÍLIA

2025

ANTINO CORREA NOLETO JÚNIOR

***CASHBACK* E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA:**

UMA ANÁLISE DA EC Nº 132/2023 E DA LC Nº 214/2025

À LUZ DA EQUIDADE NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional. Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Democracia.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Orientadora

Professora Doutora Clara da Mota Santos Pimenta Alves

IDP

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva

IDP

Professor Doutor Pedro Júlio Sales D'Araújo

UFG

Professora Doutora Roberta Silva dos Reis

UEMA

Código de catalogação na publicação – CIP

N791c Noletto Júnior, Antino Correa

Cashback e justiça tributária: uma análise da EC Nº 1132/2023 e da LC Nº 214/2025 à luz da equidade na tributação sobre o consumo / Antino Correa Noletto júnior. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

173 f.: il.

Orientador: Prof^{ra}. Dr^a. Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Justiça tributária. 2. Capacidade contributiva. 3. Reforma tributária. I.
Título

CDD 340

Elaborada por Biblioteca Ministro Moreira Alves

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela bênção da vida e da existência, que tornaram possível, neste plano, a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Antino (*in memoriam*) e Maria de Jesus, pela oportunidade, pelo exemplo e pelo incentivo constante aos estudos.

À minha amada Ana Carolina, pelo companheirismo, pelas renúncias, pela compreensão e pelo apoio incondicional, que tornaram menos difícil a jornada.

Às minhas filhas, Mariana, Maria Carolina e Alicia, pelo carinho, afeto e alegria que sempre me deram forças para seguir em frente.

Aos meus sócios, Sâmara e Lucas, e aos demais colegas de escritório e clientes, pela parceria profissional, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo apoio constante ao longo desta caminhada.

A todos os meus familiares, amigos e colegas de trabalho no Senado Federal, que, de diferentes modos, me motivaram a persistir neste objetivo.

A todos os chefes com os quais tive a honra de trabalhar e aprender e, em especial, às minhas chefias, Senadora Ana Paula Lobato e Deputado Othelino Neto, pelo apoio e confiança.

A todos os meus professores ao longo da vida, com destaque para os docentes do IDP e, dentre estes, de modo especial, à minha orientadora, Prof.^a Clara Mota, pela orientação e escuta atenta na construção deste trabalho.

A todas as pessoas e instituições que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho, registro minha sincera gratidão.

RESUMO

Esta dissertação analisa em que medida o mecanismo de *cashback* tributário, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, contribui para a equidade na tributação sobre o consumo no Brasil. A pesquisa adota abordagem qualitativa, jurídico-normativa e analítico-descritiva, examinando os fundamentos constitucionais da justiça tributária, da capacidade contributiva e da igualdade material, bem como o dever estatal de reduzir a regressividade da matriz tributária. A partir da reconstrução dogmática da Constituição de 1988, da revisão do diagnóstico da regressividade no país e da análise de experiências internacionais e subnacionais de devolução de tributos, o trabalho investiga o desenho normativo do *cashback* do IBS/CBS, seus critérios de elegibilidade, sua operacionalização e seus desafios institucionais. Conclui que o *cashback* representa inovação constitucional coerente com o constitucionalismo fiscal distributivo, funcionando como técnica de correção *ex post* da carga regressiva sobre consumos essenciais, embora sua efetividade dependa de capacidade administrativa, integração de cadastros, governança federativa e adequada focalização. A principal contribuição da dissertação consiste em demonstrar que o *cashback* é o primeiro mecanismo constitucionalmente estruturado capaz de internalizar, de forma mensurável e institucionalizável, a justiça tributária no núcleo da tributação sobre o consumo no Brasil, oferecendo resposta normativa consistente à pergunta de pesquisa. O estudo reconhece como limitações a ausência de dados empíricos *ex post* sobre a implementação do modelo e a dependência de fontes secundárias, indicando a necessidade de pesquisas futuras sobre impacto distributivo e avaliação de políticas públicas.

Palavas-chave: justiça tributária; capacidade contributiva; regressividade; *cashback*; Reforma Tributária; equidade fiscal.

ABSTRACT

This dissertation examines the extent to which the tax *cashback* mechanism introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Supplementary Law No. 214/2025 contributes to equity in consumption taxation in Brazil. The research adopts a qualitative, normative-legal and analytical-descriptive approach, examining the constitutional foundations of tax justice, contributive capacity and substantive equality, as well as the State's duty to mitigate the regressivity of the Brazilian tax structure. Based on a doctrinal reconstruction of the 1988 Constitution, a review of the empirical diagnosis of regressivity in the country, and an analysis of international and subnational experiences with refund-based mechanisms, the study investigates the normative design of the IBS/CBS *cashback*, its eligibility criteria, operational configuration and institutional challenges. The findings indicate that *cashback* represents a constitutional innovation consistent with distributive fiscal constitutionalism, functioning as an *ex post* corrective technique for the regressive burden on essential consumption, although its effectiveness depends on administrative capacity, integrated data systems, federative coordination and accurate targeting. The dissertation's main contribution is demonstrating that the *cashback* constitutes the first constitutionally structured mechanism capable of internalizing, in a measurable and institutionally grounded way, tax justice within the core of consumption taxation in Brazil, thereby offering a coherent normative answer to the research question. The study acknowledges limitations related to the absence of *ex post* empirical data on the model's implementation and reliance on secondary sources, highlighting the need for future empirical impact assessments and policy evaluation research.

Keywords: tax justice; contributive capacity; regressivity; *cashback*; tax reform; fiscal equity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.2. JUSTIFICATIVA	14
1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA	16
1.3.1. Objetivo geral	16
1.3.2. Objetivos específicos	16
1.4. METODOLOGIA DA PESQUISA	17
1.5. ESTRUTURA E LÓGICA DA DISSERTAÇÃO	19
2. FUNDAMENTOS DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO- SOCIAL E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL.....	21
2.1. CONSTITUCIONALISMO DE 1988, FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E GÊNESE DO CONSTITUCIONALISMO FISCAL DISTRIBUTIVO	21
2.2. ESTADO SOCIAL, CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E EXTRAFISCALIDADE NA REALIZAÇÃO DOS FINS CONSTITUCIONAIS E DA JUSTIÇA FISCAL	25
2.3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, LEGALIDADE E JUSTIÇA COMO CRITÉRIOS DE DECISÃO NO ESTADO FISCAL	27
2.4. CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA, SISTEMA ABERTO E RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL NA LEITURA SISTÊMICA DE 1988	30
2.5. CONSTITUCIONALISMO DO SÉCULO XXI, ESTADO DE BEM-ESTAR E CENTRALIDADE DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA NA INCLUSÃO SOCIAL	33
2.6. REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023: JUSTIÇA TRIBUTÁRIA POSITIVADA E O <i>CASHBACK</i> COMO DEVOLUÇÃO FOCALIZADA DE TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO	35
3. REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E GÊNESE DA DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DE TRIBUTOS (<i>CASHBACK</i>).	39
3.1. DIAGNÓSTICO DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA.....	39
3.2. TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO, DESIGUALDADE E REGRESSIVIDADE ECONÔMICA E COGNITIVA	43

3.3.	O <i>CASHBACK</i> COMO RESPOSTA CONSTITUCIONAL À REGRESSIVIDADE: EQUIDADE, FOCALIZAÇÃO E NEUTRALIDADE	46
3.4.	CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, IGUALDADE MATERIAL E CIDADANIA FISCAL COMO FUNDAMENTOS DA DEVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA.	50
4.	TRAJETÓRIA INTERNACIONAL E SUBNACIONAL DA DEVOLUÇÃO DE TRIBUTOS (IVA-P, PROGRESSIVE VAT E <i>CASHBACK</i>)	53
4.1.	EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE CORREÇÃO DA REGRESSIVIDADE NO CONSUMO: DA “SOLUÇÃO UNIVERSAL” AO IVA PERSONALIZADO E AO PROGRESSIVE VAT	53
4.2.	EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS DE IVA PERSONALIZADO E DEVOLUÇÃO DE IVA: DESENHO, FOCALIZAÇÃO E EFEITOS DISTRIBUTIVOS	58
4.3.	O ICMS-P E O PROGRAMA “DEVOLVE ICMS” NO RIO GRANDE DO SUL: LABORATÓRIO BRASILEIRO DE PERSONALIZAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE O CONSUMO	65
4.4.	LIÇÕES COMPARADAS E O LUGAR DO <i>CASHBACK</i> DO IBS/CBS NO CONSTITUCIONALISMO FISCAL CONTEMPORÂNEO	69
5.	O <i>CASHBACK</i> NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: INOVAÇÃO CONSTITUCIONAL E JUSTIÇA REDISTRIBUTIVA	75
5.1.	HISTÓRICO LEGISLATIVO DA CRIAÇÃO DO MECANISMO DE DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DE TRIBUTOS (<i>CASHBACK</i>) NA REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/23	75
5.1.1.	Trajetória da PEC nº 45/2019 na Câmara dos Deputados e a gênese do <i>cashback</i>	79
5.1.2.	Convergência das propostas no Senado Federal e constitucionalização do <i>cashback</i> (EC nº 132/2023)	82
5.1.3.	Do PLP nº 68/2024 à LC nº 214/2025: regulamentação infraconstitucional do <i>cashback</i> e da Cesta Básica	86
5.2.	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS: JUSTIÇA TRIBUTÁRIA, REGRESSIVIDADE E PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS	90

5.2.1. Princípio da justiça tributária e dever de atenuar a regressividade (art. 145, §§ 3º e 4º)	90
5.2.2. A devolução do IBS às pessoas físicas no art. 156-A da Constituição.....	94
5.2.3. A devolução da CBS e a Constituição Financeira da seguridade social (art. 195, §§ 18 e 19).....	97
5.2.4. Cesta Básica Nacional de Alimentos, Cesta Básica estendida e conexão com a devolução (ADCT, arts. 8º e 9º)	99
5.3. LC Nº 214/2025: DESENHO OPERACIONAL, ELEGIBILIDADE E GOVERNANÇA DO <i>CASHBACK</i>	102
5.3.1. Arquitetura geral do Título III: objeto, finalidades e articulação IBS/CBS ..	102
5.3.2. Critérios de elegibilidade: CadÚnico, renda familiar e proteção de dados pessoais	106
5.3.3. Bases de consumo abrangidas, fórmula de cálculo e mecanismos de focalização da devolução.....	109
5.3.4. Governança federativa, operacionalização e cidadania fiscal.....	113
5.3.5. Cronograma de implementação e relação com as alíquotas de referência.....	117
5.4. NATUREZA JURÍDICA DO <i>CASHBACK</i> : ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E DISTINÇÕES DOGMÁTICAS	118
5.5. EFEITOS FISCAIS E DISTRIBUTIVOS EM ABSTRATO: NEUTRALIDADE, PROGRESSIVIDADE E MITIGAÇÃO DA REGRESSIVIDADE	120
5.5.1. Da desoneração ampla à combinação entre Cesta Básica e <i>cashback</i>	120
5.5.2. Evidências ex ante sobre regressividade e potencial redistributivo do <i>cashback</i>	121
5.5.3. Impactos regionais e federativos na perspectiva do novo desenho do IVA dual e do <i>cashback</i>	123
5.5.4. Sustentabilidade fiscal, responsabilidade intergeracional e desenho das alíquotas	125
5.6. O <i>CASHBACK</i> COMO TÉCNICA DE CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRIBUTAÇÃO E DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA.....	126
5.7. O <i>CASHBACK</i> COMO EXPRESSÃO DO CONSTITUCIONALISMO FISCAL DE RESULTADOS: TRIBUTAÇÃO, SOLIDARIEDADE E DIGNIDADE HUMANA	129

5.7.1. Justiça tributária, capacidade contributiva e igualdade material: enquadramento teórico do <i>cashback</i>	129
5.7.2. Solidariedade fiscal, cidadania tributária e regressividade cognitiva	131
5.7.3. Mínimo existencial tributário e proteção dos consumos essenciais	132
5.7.4. <i>Cashback</i> e realização da justiça tributária na tributação sobre o consumo ..	134
6. EQUIDADE TRIBUTÁRIA E EFETIVIDADE DO CASHBACK:	
DESAFIOS INSTITUCIONAIS, RISCOS DE FOCALIZAÇÃO E AGENDA PROPOSITIVA	136
6.1. EQUIDADE TRIBUTÁRIA E CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE DO <i>CASHBACK</i>	136
6.2. DESAFIOS INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS: CADASTROS, CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E COORDENAÇÃO FEDERATIVA.....	141
6.3. FOCALIZAÇÃO, PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E TRANSPARÊNCIA DEMOCRÁTICA NO <i>CASHBACK</i>	145
6.4. CONVIVÊNCIA COM DESONERAÇÕES E POLÍTICAS DE RENDA: COMPLEMENTARIDADE E LIMITES REDISTRIBUTIVOS DO <i>CASHBACK</i>	149
6.5. O MODELO BRASILEIRO DE <i>CASHBACK</i> DO IBS/CBS E A MITIGAÇÃO DA REGRESSIVIDADE: UMA LEITURA CRÍTICA DA EC Nº 132/2023 E DA LC Nº 214/2025.....	152
6.6. AGENDA PROPOSITIVA E SISTEMA DE MONITORAMENTO DA EQUIDADE TRIBUTÁRIA NO <i>CASHBACK</i>	155
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS	168

1. INTRODUÇÃO

1.1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição da República Federativa de 1988 destaca-se como um capítulo altamente visível no tecido histórico do nosso constitucionalismo nos últimos 200 anos, primeiramente, porque sua adoção foi uma afirmação do restabelecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil, mas também porque incluiu a dignidade da pessoa humana como uma de suas questões centrais (art. 1º, III) e, para seus objetivos, a eliminação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou outras formas de discriminação (art. 3º, III e IV).

Nessa mesma toada, a Carta Constitucional de 88 colocou uma ênfase particular na justiça fiscal com notável força, incorporando-a nos princípios fundamentais da igualdade tributária (art. 150, II) e capacidade contributiva (art. 145, § 1º) e, mais recentemente, também no princípio da justiça tributária expressa de forma tão articulada no art. 145, § 3º da Constituição Federal, pelo qual a mais recente Emenda Constitucional nº 132/2023 exige que o sistema tributário seja sensível às diferenças econômicas dos contribuintes e esteja comprometido com a resolução das desigualdades sociais. Essas ordens, expressas de forma humana pelo povo, e em consonância com os objetivos elementares da República, garantem que a responsabilidade fiscal deve ser orientada para a virtude social, não para a neutralidade formal.

Mesmo com essa base normativa, a literatura especializada descreve consistentemente a disposição concreta da matriz tributária brasileira como estruturalmente regressiva, devido à influência assimétrica tanto nos impostos indiretos sobre o consumo quanto na carga tributária criada por esse peso. A alta participação dos impostos sobre bens e serviços, em um contexto como este, resulta em famílias de baixa renda pagando uma parcela desproporcionalmente grande de seus proventos em impostos em relação às faixas de renda mais altas, exacerbando as desigualdades pré-existentes e colocando uma pressão direta sobre os princípios de capacidade contributiva e igualdade tributária. Como indicam pesquisas empíricas e estudos doutrinários, trata-se de escolhas históricas de política fiscal, não de technicalidades inevitáveis da tributação sobre o consumo.

Aqui, a Reforma Tributária efetivada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 estabeleceu “um marco importante” ao redesenhar a tributação sobre o consumo e ao admitir, especificamente em seu art. 156-A, § 5º, VIII, a possibilidade de criação de um mecanismo de devolução personalizada de tributos. Trata-se de autorizar que parte dos valores recolhidos a título de IBS e CBS seja devolvida aos contribuintes em situação de desvantagem econômica, configurando um *cashback* tributário voltado à mitigação da regressividade.

Além disso, a resultante Lei Complementar nº 214 de 2025, ao disciplinar o *cashback* do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), estabelece parâmetros, tipos e formas de operação e critérios de governança de elegibilidade que buscam equilibrar os princípios de eficiência de receita, neutralidade econômica e justiça distributiva. Neste novo sistema, o princípio da justiça tributária e a obrigação constitucional de erradicar os efeitos da regressividade da tributação sobre o consumo, são previstos pelos §§ 3º e 4º do art. 145 da Constituição Federal, conforme alterado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, e tornam-se importantes para alinhar a estrutura da matriz tributária com os princípios de igualdade tributária e capacidade contributiva.

Esta dissertação está diretamente embutida nessa inflexão normativa e institucional. Seu objeto não é toda a Reforma Tributária, tampouco uma revisão completa de todos os impostos reestruturados na EC nº 132/2023, mas, mais precisamente, a interpretação jurídico-constitucional do sistema de *cashback* tributário introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e tratado pela Lei Complementar nº 214/2025.

Assim, a investigação foca na construção normativa do *cashback* IBS/CBS, concebido como uma forma de amenizar a regressividade tributária, aumentando a equidade e a justiça fiscal, à luz das teorias de igualdade tributária e capacidade contributiva, o novo princípio e a consagração constitucional do dever do Estado de combater a regressividade. Delimitado esse recorte, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa, que orienta o desenvolvimento do trabalho: Em que medida a proposta normativa do *cashback* tributário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, contribui para a equidade na tributação sobre o consumo, sob a perspectiva dos princípios constitucionais tributários da justiça, da igualdade, da capacidade contributiva e do dever estatal de redução da regressividade da matriz tributária no Brasil?

A resposta a essa indagação exige examinar a Constituição Financeira e os princípios constitucionais aplicáveis, analisar as diretrizes jurídicas e técnicas da Reforma Tributária, considerar as evidências de experiências internacionais e subnacionais de devolução de tributos sobre o consumo e avaliar os desafios institucionais que condicionam a efetividade do *cashback*. É a partir desse problema que se estruturam os capítulos subsequentes, dedicados, em sequência, aos fundamentos do constitucionalismo fiscal distributivo, ao diagnóstico da regressividade, às experiências comparadas, à análise do desenho normativo do *cashback* brasileiro e à investigação de seus desafios institucionais e perspectivas de aperfeiçoamento.

1.2. JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa se justifica, em primeiro lugar, pela relevância constitucional e teórica do tema. A Constituição de 1988 consolidou, no plano normativo, um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a promoção da justiça social. Nesse cenário, os princípios da igualdade tributária (art. 150, II) e da capacidade contributiva (art. 145, § 1º) foram recentemente reforçados pela posituação do princípio da justiça tributária e pela explicitação do dever estatal de reduzir a regressividade da tributação sobre o consumo, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Esses comandos, entretanto, ainda carecem de uma reconstrução dogmática sistemática que os integre à Constituição Financeira e permita compreender seus efeitos sobre o desenho e a interpretação do sistema tributário. O estudo do *cashback* tributário, nesse contexto, fornece um campo privilegiado para analisar como tais princípios podem ser concretizados em instrumentos normativos específicos voltados à correção de desigualdades produzidas pela própria estrutura tributária.

Em segundo lugar, o trabalho se justifica pela relevância prática e institucional do *cashback* tributário no âmbito da Reforma Tributária de 2023. Ao redesenhar a tributação sobre o consumo e instituir o IBS e a CBS, a EC nº 132/2023 não se limita a reorganizar competências e bases de incidência, mas introduz, por meio do art. 156-A, § 5º, VIII, a possibilidade de devolução de tributos a pessoas físicas de baixa renda. A regulamentação posterior pela Lei Complementar nº 214/2025 materializa essa diretriz por meio de um mecanismo de *cashback* voltado à mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo. Tal inovação suscita uma série de questões práticas: critérios de elegibilidade, integração de cadastros, governança federativa, riscos de erro de

focalização, sobreposição com outros instrumentos (isenções, alíquotas reduzidas, políticas de transferência de renda) e impactos fiscais e distributivos. A análise jurídico-constitucional desse arranjo é, portanto, indispensável para avaliar se o modelo adotado é coerente com os princípios constitucionais e se oferece respostas adequadas aos desafios operacionais e institucionais que condicionam sua efetividade.

Há, ainda, uma justificativa social que torna o estudo particularmente oportuno. A regressividade histórica da matriz tributária brasileira penaliza de modo desproporcional os contribuintes de menor renda, que destinam parcela significativa de seus rendimentos ao pagamento de tributos sobre bens e serviços essenciais. Esse quadro intensifica a vulnerabilidade de famílias já expostas à insegurança alimentar, ao déficit de acesso a serviços públicos e à precariedade das condições de vida, o que contrasta frontalmente com os objetivos fundamentais da República insculpidos no art. 3º da Constituição. Ao examinar o *cashback* tributário como mecanismo de devolução focalizada de tributos às pessoas físicas de baixa renda, a dissertação pretende contribuir para o debate sobre a proteção dos mínimos existenciais, a redução das desigualdades e a promoção da cidadania fiscal, avaliando em que medida essa ferramenta pode operar como instrumento de inclusão e de alívio da carga tributária incidente sobre o consumo dos mais pobres.

Por fim, a pesquisa se justifica pelo caráter atual e pela lacuna na produção acadêmica em torno do tema. A EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 são diplomas recentes, cujo conteúdo ainda está em processo de assimilação pela doutrina e pelas instituições encarregadas de sua implementação. Existem estudos relevantes sobre a regressividade da tributação indireta e sobre experiências internacionais de devolução de tributos, mas ainda é incipiente a literatura que integra, de forma sistemática, o novo arranjo constitucional da justiça tributária e do dever de redução da regressividade, o desenho normativo concreto do *cashback* do IBS/CBS e os desafios institucionais para sua efetivação no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Ao articular fundamentos teóricos, diagnóstico empírico da regressividade, análise comparada de modelos de devolução e exame jurídico-normativo do *cashback* brasileiro, a dissertação busca preencher parte dessa lacuna, oferecendo elementos para a interpretação da Reforma Tributária à luz do constitucionalismo fiscal distributivo e para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à justiça fiscal.

1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA

A formulação dos objetivos da pesquisa decorre diretamente do problema identificado e da pergunta de pesquisa proposta, qual seja, verificar em que medida a proposta normativa do *cashback* tributário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, contribui para a equidade na tributação sobre o consumo, sob a perspectiva da concretização dos princípios constitucionais e do dever estatal de redução da regressividade da matriz tributária brasileira. A partir desse eixo, delimitam-se um objetivo geral e um conjunto de objetivos específicos que estruturam o desenvolvimento dos capítulos da dissertação.

1.3.1. Objetivo geral

Analisar em que medida a proposta normativa do *cashback* tributário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, contribui para a equidade na tributação sobre o consumo, sob a perspectiva da concretização dos princípios constitucionais tributários da isonomia e da capacidade contributiva, bem como do novo princípio da justiça tributária, no contexto do dever estatal de redução da regressividade da tributação sobre o consumo.

1.3.2. Objetivos específicos

- a) Apresentar os fundamentos constitucionais da justiça fiscal, com destaque para os princípios da igualdade tributária, da capacidade contributiva, da justiça tributária e para o dever estatal de redução da regressividade da tributação sobre o consumo, situando-os no âmbito das influências teóricas que embasaram o texto da Constituição de 1988 e sua evolução até o constitucionalismo econômico-fiscal do século XXI.
- b) Examinar o padrão de regressividade da matriz tributária brasileira, com ênfase na tributação sobre o consumo, identificando seus principais determinantes, seus efeitos distributivos e as tensões que produz em relação aos princípios e normativos constitucionais tributários que oferecem supedâneo a uma equidade da tributação sobre o consumo;

- c) Analisar experiências internacionais e subnacionais de devolução de tributos sobre o consumo, especialmente os modelos de IVA personalizado, *Progressive VAT* e programas de *cashback* ou devolução focalizada, a fim de extrair parâmetros normativos e institucionais relevantes para a avaliação do desenho do *cashback* tributário brasileiro;
- d) Estudar o desenho normativo do *cashback* tributário previsto na EC nº 132/2023 e na LC nº 214/2025, examinando seus fundamentos constitucionais, sua natureza jurídica, seus critérios de elegibilidade, sua forma de operacionalização e sua governança federativa, à luz dos princípios da igualdade tributária, da capacidade contributiva e da justiça tributária;
- e) Identificar e analisar os principais desafios institucionais, operacionais e federativos à efetivação do *cashback* tributário, incluindo a integração de cadastros, a coordenação entre entes federados, os riscos de erro de focalização, a proteção de dados pessoais, a compatibilização com outros instrumentos de política tributária e de transferência de renda, bem como os impactos fiscais e administrativos do mecanismo;
- f) Avaliar em que medida o modelo brasileiro de *cashback* do IBS/CBS é apto a contribuir para a mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo e para a concretização dos princípios constitucionais da igualdade tributária, da capacidade contributiva e da justiça tributária.

1.4. METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente dissertação adota uma abordagem qualitativa, com natureza jurídico-normativa e caráter analítico-descritivo. O objetivo central é interpretar e sistematizar normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao *cashback* tributário, à luz dos princípios da igualdade tributária, da capacidade contributiva, da justiça tributária e do dever estatal de redução da regressividade da tributação sobre o consumo.

A pesquisa será desenvolvida, essencialmente, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Serão utilizados como fontes principais:

- a) Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025 e a legislação correlata;

- b) a doutrina especializada em Direito Constitucional, Direito Financeiro e Direito Tributário, bem como estudos sobre justiça fiscal, regressividade tributária e políticas redistributivas;
- c) relatórios, notas técnicas e estudos produzidos por instituições públicas;
- d) documentos e estudos elaborados por organismos nacionais e internacionais, especialmente no que se refere ao diagnóstico da regressividade e às experiências de devolução de tributos sobre o consumo.

A partir dessas fontes, a dissertação realiza, em primeiro lugar, uma análise jurídico-normativa, voltada a compreender o conteúdo e o alcance dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que estruturam o *cashback* tributário, situando-os no contexto mais amplo da Constituição Financeira e do constitucionalismo fiscal distributivo. Em segundo lugar, desenvolve uma análise descritivo-analítica de estudos já existentes sobre a regressividade da matriz tributária brasileira, em especial no que se refere à tributação sobre o consumo, sem produção de dados empíricos próprios. Em terceiro lugar, realiza uma análise comparativa em perspectiva descritiva, tomando como referência experiências internacionais e subnacionais de devolução de tributos (como modelos de IVA personalizado, *Progressive VAT* e programas de *cashback* ou devolução focalizada), com a finalidade de extrair parâmetros e lições úteis para a avaliação do modelo brasileiro.

A metodologia se articula diretamente com a estrutura dos capítulos. O Capítulo 1 utiliza a pesquisa bibliográfica e a análise jurídico-normativa para reconstruir os fundamentos constitucionais da justiça fiscal. O Capítulo 2 combina literatura especializada e estudos técnicos para expor o padrão de regressividade da tributação sobre o consumo no Brasil. O Capítulo 3 emprega a análise comparativa descritiva para apresentar experiências internacionais e subnacionais de devolução de tributos e seus efeitos distributivos. O Capítulo 4 concentra a análise jurídico-normativa da EC nº 132/2023 e da LC nº 214/2025, com foco no desenho do *cashback* do IBS/CBS. Por fim, o Capítulo 5 utiliza uma abordagem analítico-propositiva para identificar desafios institucionais e sugerir diretrizes de aperfeiçoamento normativo e institucional do mecanismo.

Importa registrar, desde logo, que não serão realizados levantamentos empíricos próprios, pesquisas de campo ou modelagens econométricas. A pesquisa se limita ao uso de fontes secundárias (normas, doutrina e estudos já produzidos), o que delimita seu

escopo: trata-se de uma investigação jurídico-normativa e analítica sobre o *cashback* tributário como instrumento de concretização de princípios constitucionais e de mitigação da regressividade, sem pretensão de esgotar a dimensão empírica e econométrica do tema.

1.5. ESTRUTURA E LÓGICA DA DISSERTAÇÃO

Após esta Introdução, que apresenta a delimitação do problema de pesquisa, a justificativa, os objetivos, a metodologia adotada e a lógica interna do trabalho, a dissertação se desenvolve em cinco capítulos principais.

O Capítulo 1 trata dos fundamentos do constitucionalismo democrático-social e da justiça fiscal no Brasil. Nele, são examinados o processo constituinte de 1988, a força normativa da Constituição, o Estado Social e a Constituição dirigente, a Constituição Financeira e a responsabilidade intergeracional, bem como a centralidade da inclusão social no constitucionalismo do século XXI. Esse percurso permite reconstruir, em chave sistemática, o lugar dos princípios da igualdade tributária, da capacidade contributiva, da justiça tributária e do dever de redução da regressividade no desenho da ordem tributária de 1988.

O Capítulo 2 volta-se ao diagnóstico da regressividade tributária e à gênese do *cashback* como instrumento de justiça fiscal. A partir de estudos e dados já produzidos, analisa-se o padrão de regressividade da matriz tributária brasileira, com ênfase na tributação sobre o consumo, examinando seus determinantes e seus efeitos distributivos. Em seguida, discute-se o *cashback* como resposta constitucional à regressividade, relacionando-o à capacidade contributiva, à igualdade material e à cidadania fiscal.

O Capítulo 3 aborda a trajetória internacional e subnacional do *cashback* e de mecanismos análogos de devolução de tributos, examinando experiências de IVA personalizado, *Progressive VAT* e programas de devolução focalizada, bem como o programa “Devolve ICMS” e o ICMS-P no contexto brasileiro. Trata-se de um capítulo de inspiração comparativa, que busca extrair lições normativas e institucionais para a avaliação do modelo brasileiro de *cashback* do IBS/CBS.

O Capítulo 4 concentra-se na análise do *cashback* na Reforma Tributária brasileira, entendida como inovação constitucional e instrumento de justiça redistributiva. Nele são estudados o trâmite legislativo e as racionalidades da EC nº 132/2023, o fundamento constitucional da devolução previsto no art. 156-A, § 5º, VIII, a regulamentação da LC nº 214/2025, a natureza jurídica do *cashback* e seus efeitos fiscais

e distributivos. Ao final, o capítulo discute o *cashback* como expressão de um constitucionalismo fiscal orientado a resultados em termos de justiça tributária.

O Capítulo 5 pretende examinar os principais obstáculos e condicionantes institucionais do mecanismo, como a integração de cadastros, a coordenação federativa, os riscos de erro de focalização, a proteção de dados pessoais, a convivência com outros instrumentos de política tributária e de renda, bem como questões de sustentabilidade financeira e governança, que possam consolidar o *cashback* como mecanismo eficaz para redução da regressividade.

Por fim, são apresentadas as Considerações Finais, nas quais se retomam sinteticamente o problema de pesquisa, os principais resultados alcançados em cada capítulo e as conclusões quanto à contribuição do *cashback* tributário para a concretização dos princípios constitucionais analisados, bem como se indicam limites da pesquisa e possíveis desdobramentos para investigações futuras.

2. FUNDAMENTOS DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO-SOCIAL E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

2.1. CONSTITUCIONALISMO DE 1988, FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E GÊNESE DO CONSTITUCIONALISMO FISCAL DISTRIBUTIVO

A Constituição de 1988 inaugura, no Brasil, um constitucionalismo democrático-social em que o pacto político já nasce atravessado por uma agenda explícita de justiça material. No plano dogmático, essa inflexão aparece condensada na articulação entre os fundamentos da República (art. 1º, CF/88), os objetivos fundamentais (art. 3º, CF/88) e os princípios da ordem econômica (arts. 170 e 174, CF/88). De um lado, afirmam-se a dignidade da pessoa humana, a cidadania e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos do Estado; de outro, projetam-se objetivos constitucionais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e promover o bem de todos, sob uma ordem econômica “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” e orientada a assegurar “existência digna, conforme os ditames da justiça social”, cabendo ao Estado atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Nesse contexto, o orçamento, a tributação e a despesa deixam de ser meras técnicas neutras e passam a integrar o núcleo do projeto constitucional, abrindo espaço para a gênese de um constitucionalismo fiscal distributivo orientado à redução das desigualdades sociais e regionais. Esse desenho não é um acidente isolado da história brasileira, mas expressão local da virada pós-guerra do constitucionalismo ocidental, que abandona a crença na neutralidade do Estado liberal e vincula a legitimidade das instituições à proteção efetiva de direitos e à justiça social. Como lembra Norberto Bobbio (2004), ao sintetizar o nexos entre direitos, democracia e paz, a nova gramática constitucional tem caráter teleológico e inseparável da cidadania ativa:

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. [...] a democracia é a sociedade dos cidadãos [...] (Bobbio, 2004, p. 11).

Ao inscrever a dignidade, a igualdade substancial e a justiça social no eixo estruturante da República e, simultaneamente, elevá-las a fins da ordem econômica, a

Constituição de 1988 incorpora esse programa histórico: direitos fundamentais, democracia e paz social convertem-se em parâmetros normativos que condicionam a própria forma de financiar o Estado e de distribuir encargos e benefícios na sociedade brasileira.

A força transformadora desse arranjo depende, porém, de reconhecer que a Constituição não é um texto ornamental, mas uma ordem normativa chamada a conformar a realidade. Konrad Hesse (1991) insiste em que a norma constitucional não paira acima da história, pois a sua eficácia resulta da interação entre pretensão normativa e condições concretas: “A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. [...] Essa pretensão de eficácia não pode ser separada das condições históricas de sua realização [as quais] influenciam decisivamente a autoridade das proposições normativas” (Hesse, 1991, p. 6-7).

Na mesma linha, o autor destaca que a Constituição só se converte em força ativa quando existe uma efetiva “vontade de Constituição”, isto é, disposição institucional e social de orientar condutas pelos comandos constitucionais:

A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida [...] a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*) (Hesse, 1991, p. 9).

Transposta ao contexto brasileiro, essa leitura reforça que dispositivos como o art. 3º e os arts. 170 e 174 não são meras proclamações políticas, mas parâmetros de controle para o modo como se arrecada, planeja e gasta, exigindo que o desenho da matriz tributária e das políticas distributivas corresponda aos fins de erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e assegurar existência digna.

A doutrina constitucional brasileira e europeia aprofunda essa compreensão ao rejeitar qualquer zona de neutralidade normativa. José Afonso da Silva sublinha que, embora as normas constitucionais apresentem graus diversos de eficácia, nenhuma delas é “puro ornamento”: há sempre um mínimo de eficácia exigível, inclusive nas disposições programáticas, que se apresentam “executáveis por si mesmas até onde possam”, reclamando passos ulteriores apenas para a sua plena realização (Silva, s.d., 3. ed., p. 80-81; p. 76-77). Em complemento, J. J. Gomes Canotilho (2005) recusa a ideia de simples “programaticidade” e assevera que:

Relativamente à questão da programaticidade e da normatividade [...] nenhuma norma da Constituição [...] pode ser entendida como simples ‘programa’, ‘proclamação’, ‘desejo’. [...] A positividade dos direitos

fundamentais afirma-se [...] como direitos subjetivos [...] e também na sua dimensão objetiva. [...] (Canotilho, 2005, p. 3-5).

Sob esse conjunto de premissas, os comandos do art. 1º (fundamentos), do art. 3º (objetivos fundamentais) e dos arts. 170 e 174 (ordem econômica e atuação do Estado) estruturam um programa normativo que obriga o Estado a organizar a tributação, o orçamento e as políticas econômicas como instrumentos de justiça social. No plano da justificação dessas instituições, John Rawls (1971) oferece um critério de avaliação das escolhas públicas, inclusive fiscais, ao tratar a justiça como primeira virtude das instituições sociais. Em passagem clássica, o autor afirma:

Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. [...] laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust. Each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override (Rawls, 1971, p. 3).

Em diálogo com Rawls, Amartya Sen (2011) amplia o horizonte da justiça ao deslocar o foco da distribuição de bens para a garantia de capacidades reais de vida digna. Mais do que assegurar recursos formais, o que importa é a possibilidade concreta de as pessoas escolherem e realizarem modos de vida que valorizem. Sob este prisma, a justiça passa a ser medida não apenas por arranjos institucionais abstratos, mas pela expansão efetiva de liberdades substantivas, sobretudo entre os grupos em pior posição. Aplicado ao contexto tributário brasileiro, esse enquadramento reforça que a matriz fiscal não pode agravar a privação de capacidades nos estratos de baixa renda, sob pena de contrariar o próprio projeto constitucional de igualdade material.

A conjugação entre a estrutura normativa da Constituição de 1988, a exigência de efetividade mínima das normas constitucionais, a função dirigente dos direitos fundamentais e o padrão de legitimidade rawlsiano projeta um constitucionalismo em que orçar, tributar e gastar deixam de ser operações neutras para se tornarem dimensões essenciais do pacto democrático.

Nesse cenário, delineia-se a gênese de um constitucionalismo fiscal distributivo: a igualdade e a capacidade contributiva passam a vincular o desenho das escolhas tributárias; a solidariedade fiscal e a proteção dos mínimos existenciais tornam-se parâmetros de legitimidade; e a progressividade orienta a correção das regressividades estruturais do sistema.

Esse conjunto de princípios, que conforma a atuação do Estado Social e fundamenta a própria lógica da Constituição dirigente, serve de base para compreender,

adiante, a Reforma Tributária de 2023 (EC nº 132/2023) e a LC nº 214/2025, que, ao promoverem a positivação do princípio da justiça tributária, reorienta não apenas a hermenêutica fiscal, mas também o desenho institucional de instrumentos de política. Entre essas, avulta a devolução focalizada de tributos entendida como devolução monetária de parte dos tributos indiretos embutidos em bens e serviços essenciais, denominado de *cashback*, ou, para utilizar os termos da Exposição de Motivos nº 38/2024 do Ministério da Fazenda, o “*cashback* do povo”:

Emenda Constitucional nº 132, de 2023, trouxe para o texto constitucional, por meio dos arts. 165-A, § 5º, VIII, “a”, e 195, § 18, uma inovadora técnica de justiça fiscal: a devolução dos tributos para as pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda, que ficou conhecida no jargão popular como “*cashback* do povo” ou na literatura técnica como “devolução personalizada do IVA” (Brasil, 2024, Exposição de Motivos nº 38/2024 MF, item 100).

Em termos simples, *cashback* é uma restituição focalizada do imposto pago no consumo essencial: identifica-se uma base de despesas elegíveis (por exemplo, itens da cesta básica e serviços indispensáveis), aplica-se uma regra de devolução definida em lei (percentual e limites, conforme renda e composição familiar) e efetiva-se o pagamento periódico por meio de canais eletrônicos auditáveis. Não é desconto de preço nem isenção irrestrita. Trata-se de restituição dirigida, concebida para reduzir o peso relativo do consumo nas famílias de menor renda e, com isso, aproximar o sistema dos parâmetros de capacidade contributiva e igualdade material.

A doutrina tributária tem lido esses dispositivos como núcleo do regime constitucional da devolução personalizada do IBS e CBS. Sabbag (2025), ressalta que, além de ser uma “sistemática que permitirá a devolução de tributos sobre o consumo para pessoas de baixa renda”, o *cashback* está diretamente ligado ao novo princípio da justiça tributária: no seu exemplo didático, uma alíquota de 18% sobre uma compra de R\$ 1.000,00 geraria imposto de R\$ 180,00, e, com um percentual de 10% de *cashback*, o consumidor receberia R\$ 18,00 de volta, de modo que a devolução materializaria “um dos cinco novos princípios tributários expressos previstos no § 3º do art. 145 da CF/88 – o princípio da justiça tributária”, voltado a “fomentar a redistribuição de renda” (Sabbag, 2025, p. 1053).

Importa sublinhar que o *cashback* não se confunde nem com renúncias fiscais generalizadas, nem com benefícios estritamente assistenciais. Diferentemente das desonerações amplas, que reduzem a base tributária sem garantir focalização, o *cashback*

opera como restituição dirigida, vinculada ao imposto efetivamente pago e a critérios objetivos de elegibilidade. E, ao contrário das transferências típicas da assistência social, ele se ancora diretamente na relação tributária, funcionando como técnica de correção *ex post* da regressividade na tributação do consumo, como será mais bem explicitado e detalhado nos capítulos seguintes.

2.2. ESTADO SOCIAL, CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E EXTRAFISCALIDADE NA REALIZAÇÃO DOS FINS CONSTITUCIONAIS E DA JUSTIÇA FISCAL

A consolidação do Estado Social após a Segunda Guerra desloca o constitucionalismo de um catálogo declaratório para um programa normativo de fins – dignidade, igualdade e justiça social – que vincula o processo decisório e reconfigura a própria ideia de neutralidade estatal. Se a Constituição pretende projetar os seus valores sobre a realidade, é crucial compreender como seus princípios se desenvolvem na história sem perder a direção teleológica.

Como observa Konrad Hesse (1991), a normatividade constitucional não se esgota no texto; ela se afirma na medida em que o conteúdo da Constituição se ajusta às exigências concretas do tempo, operando como força que ordena e conforma a vida coletiva:

Quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa. [...] Ela deve limitar-se [...] a alguns poucos princípios fundamentais, cujo conteúdo possa ser desenvolvido diante de mudanças político-sociais (Hesse, 1991, p. 10).

Esse horizonte de princípios abertos explica por que a Constituição de 1988 assumiu a feição de Constituição dirigente, que, segundo J. J. Gomes Canotilho (2005), confere aos direitos fundamentais – inclusive sociais – uma dimensão objetiva: eles não apenas protegem esferas individuais, mas orientam a atividade estatal por meio de directivas-quadro que reclamam concretização normativa e política:

Os direitos fundamentais – todos os direitos fundamentais – podem considerar-se como ‘dimensões dirigentes’ de uma ordem constitucional democrática. [...] Dizer-se que os direitos fundamentais são dirigentes não significa [...] autossuficiência normativa [...], mas que estabelecem directivas-quadro para a conformação, concretização, desenvolvimento e aplicação de todos os direitos fundamentais (Canotilho, 2005, p. 5).

A doutrina brasileira converge para esse entendimento. Para José Afonso da Silva (s.d.), mesmo as normas de cunho programático não pairam no vazio: elas “Dependem, quase sempre, de legislação ordinária que lhes dê concreção”, mas não perdem o seu caráter vinculante, funcionando como padrões de conduta para o legislador e a Administração: “As normas constitucionais programáticas [...] dependem, quase sempre, de uma legislação ordinária que lhes dê concreção; não se exaurem em si mesmas, mas estabelecem diretrizes a serem realizadas pelo legislador e pela administração” (Silva, s.d., p. 72–73).

Essa compreensão dialoga com a perspectiva de Amartya Sen (1999), segundo a qual a justiça não se esgota na proclamação formal de valores, mas requer a criação de condições reais para o exercício das liberdades substantivas. Nesse sentido, uma Constituição dirigente não apenas anuncia fins, mas exige que o Estado produza arranjos institucionais capazes de ampliar efetivamente as oportunidades de vida digna, sobretudo para os grupos mais vulneráveis.

Esses fins constitucionais – dignidade da pessoa humana, igualdade substancial, justiça social, erradicação da pobreza e redução das desigualdades – estruturam a teleologia da Constituição de 1988 e funcionam como critérios normativos que vinculam toda a atividade financeira do Estado.

Transportado ao plano financeiro-constitucional, esse modelo de fins e diretivas mostra que arrecadar, orçar e gastar não são atos neutros, mas mecanismos de realização constitucional. É o que sublinha Heleno Taveira Torres (2014) ao afirmar que a Constituição não se limita a fornecer instrumentos, pois define finalidades que vinculam a atuação financeira do Estado: “A Constituição definiu os fins a serem perseguidos pelo Estado [...]. Portanto, não há qualquer ‘instrumentalidade’, mas fim direto e objetivo” (Torres, 2014, p. 61).

A mesma perspectiva, ainda em Torres (2014), evidencia a Constituição Financeira como parcela material do texto maior, encarregada de coordenar a unidade entre obtenção de receitas, elaboração orçamentária e realização de despesas, sob a égide de princípios e valores constitucionais:

A Constituição Financeira consiste [...] na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios, competências e valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas [...] (Torres, 2014, p. 26).

Nesse quadro, a extrafiscalidade deixa de ser exceção para se tornar técnica ordinária de governo por princípios, sobretudo quando a matriz tributária se apoia em tributos sobre o consumo. Como explicita José Casalta Nabais (2005), a Constituição legitima o uso de tributos e benefícios com vistas a resultados económicos e sociais que ultrapassam a mera arrecadação, constituindo um dever de conformação às metas do Estado Social:

A extrafiscalidade [...] ganhou especial importância com o advento do Estado social, no qual passou a concretizar-se tanto em impostos extrafiscais como em benefícios fiscais, na prática, com objetivos relativos à prossecução de resultados económicos e sociais, que superam a estrita arrecadação (Nabais, 2005, p. 133).

Nesse sentido, a extrafiscalidade constitui a própria técnica fiscal do Estado Social: por meio de tributos seletivos, incentivos e devoluções focalizadas, o sistema tributário corrige assimetrias produzidas pelo mercado e contribui para a redução das desigualdades. A realização dos fins constitucionais depende, portanto, da utilização de instrumentos fiscais orientados a resultados distributivos, e não de uma concepção neutra de tributação.

O percurso delineado do carácter teleológico da Constituição à diretividade dos direitos, passando pela executividade das normas e pela constitucionalização do financeiro, em diálogo com o desafio da equidade, permite compreender que a justiça fiscal não é um adendo técnico, mas exigência imanente de uma ordem constitucional orientada à realização efetiva da igualdade material. É nesse quadro que a atividade fiscal – incluindo tributação, orçamento e políticas de devolução – afirma-se como instrumento necessário de concretização dos direitos fundamentais e de redução das desigualdades, preparando o terreno para a positivação contemporânea da justiça tributária.

2.3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, LEGALIDADE E JUSTIÇA COMO CRITÉRIOS DE DECISÃO NO ESTADO FISCAL

A passagem dos valores constitucionais à prática decisória, particularmente no âmbito do Estado Fiscal Constitucional, requer um repertório de técnicas que assegure a máxima efetividade dos princípios, compatibilizando-os com as contingências fáticas e evitando tanto o formalismo estéril quanto o decisionismo. Em perspectiva pós-positivista, os princípios deixam de ser simples conselhos morais e passam a atuar como

mandados de otimização, cuja realização precisa ser justificada por critérios racionais e controláveis.

Nesse contexto, a otimização dos princípios não é apenas uma técnica interpretativa, mas um dever de concretização material: o intérprete deve buscar a solução que maximize a realização dos fins constitucionais possíveis no caso concreto, evitando tanto a neutralização dos princípios quanto sua aplicação meramente simbólica. Isso significa que, no Estado Fiscal, cada decisão tributária deve ser avaliada quanto à sua aderência efetiva aos valores constitucionais de igualdade, capacidade contributiva e justiça distributiva.

A normatividade da Constituição não se esgota na letra do texto, pois ela se sustenta na medida em que o seu conteúdo se ajusta às exigências do tempo sem perder o rumo teleológico, sendo uma lição fundada na ideia de otimização como dever de concretização, como ensina Konrad Hesse (1991):

A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma (*optimale Verwirklichung der Norm*). [...] Uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação, sem sacrificar a finalidade e a vontade normativa da proposição (Hesse, 1991, p. 11).

A mesma tradição teórica sublinha que a força normativa não paira acima da história: para Hesse (1991), a Constituição ordena e conforma a realidade precisamente porque dialoga com ela, e a sua eficácia é função da vontade de Constituição, contida na disposição institucional e social de cumprir o programa constitucional:

A Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. [...] Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. [...] A intensidade da força normativa apresenta-se como função da vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*) (Hesse, 1991, p. 12).

Essa articulação entre pretensão normativa e realidade material aproxima o constitucionalismo da abordagem das capacidades de Amartya Sen (1999), segundo a qual a justiça depende da expansão das oportunidades efetivas das pessoas, e não apenas da correção formal de procedimentos. Aplicada ao campo fiscal, essa perspectiva reforça que a tributação deve ser desenhada de modo a ampliar liberdades reais, sobretudo para os grupos mais vulneráveis, conectando eficácia normativa e resultados sociais (Sen, 1999).

Essa calibragem entre o “deve ser” constitucional e o “ser” histórico impede tanto o esvaziamento dos princípios por inércia quanto seu absolutismo teórico, e prepara

o terreno para as balizas garantísticas que incidem com especial acuidade sobre a atividade financeira do Estado. Nesse domínio, a primeira linha de contenção é o princípio da legalidade, entendido como reserva absoluta de lei: a decisão fiscal não pode apoiar-se em discricionariedade irrefreada, devendo transitar por procedimentos e formas que permitam controle democrático e previsibilidade normativa.

No Estado Fiscal Constitucional, essa exigência de concretização ganha contornos próprios: princípios como capacidade contributiva, progressividade, vedação ao confisco e proteção do mínimo existencial estruturam o espaço decisório do legislador e vinculam a elaboração de normas tributárias. Assim, a ponderação no domínio fiscal não pode ignorar os efeitos distributivos das escolhas públicas nem o impacto das decisões sobre a justiça material.

Nessa direção, Torres (2014) é categórico ao ancorar o agir financeiro no núcleo teleológico da Constituição e, simultaneamente, na exigência formal de lei:

A legalidade é o princípio fundamental da Constituição Financeira, numa dimensão de reserva absoluta de lei para todos os atos da atividade financeira do Estado. [...] Contra o decisionismo livre ou discricionário, tem-se na Constituição a manifesta garantia das exigências de legalidade (Torres, 2014, p. 10).

A efetividade material da Constituição exige, contudo, mais do que limites formais: requer parâmetros que indiquem quem se beneficia das escolhas institucionais e de que modo as desigualdades são tratadas no desenho das normas tributárias e das políticas públicas. É nesse horizonte – em que legalidade, otimização e fins constitucionais convergem – que se justifica a incorporação da teoria da justiça de Rawls, cuja formulação oferece critérios normativos objetivos para orientar decisões distributivas no campo tributário. Nessa perspectiva, Rawls estabelece um padrão de justiça que funciona como métrica para aferir a compatibilidade entre os objetivos constitucionais e as escolhas de política fiscal: a prioridade das liberdades básicas e a legitimação apenas das desigualdades que melhorem a posição dos menos favorecidos e assegurem uma igualdade justa de oportunidades. Como sintetiza o próprio autor (1971):

I shall now state in a provisional form the two principles of justice that I shall defend: (1) each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others; (2) social and economic inequalities are to be arranged so that they are (a) to the greatest benefit of the least advantaged [...] and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity (Rawls, 1971, p. 18–19).

Tal matriz oferece um critério objetivo para a ponderação no campo fiscal: a compatibilidade das medidas de arrecadação e de gasto com as liberdades básicas e com a prioridade do mínimo existencial; a estruturação das desigualdades de forma a beneficiar prioritariamente os menos favorecidos; e a garantia de igualdade de oportunidades no acesso aos recursos públicos.

Desse modo, a articulação entre legalidade estrita, maximização da efetividade dos princípios e critérios de justiça distributiva estabelece o quadro normativo que orienta o Estado Fiscal. Essa moldura será determinante, adiante, para compreender como instrumentos como o *cashback* tributário devem ser avaliados à luz da Constituição: não apenas quanto à sua formalidade jurídica, mas quanto à sua capacidade de produzir resultados materiais de equidade.

2.4. CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA, SISTEMA ABERTO E RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL NA LEITURA SISTÊMICA DE 1988

A compreensão adequada da Constituição de 1988 pressupõe uma leitura simultaneamente sistêmica e finalística. Os diversos subsistemas (econômico, financeiro e social) não são compartimentos estanques, mas partes orgânicas de um mesmo projeto normativo, cujo núcleo é a realização da dignidade e da justiça social. Essa leitura integrada reforça que o capítulo financeiro não opera isoladamente, mas traduz, no plano material, os compromissos constitucionais de igualdade substancial e justiça social. Assim, a tributação, o orçamento e a despesa não podem ser compreendidos senão como instrumentos de realização dos fins constitucionais, e não como mecanismos meramente técnicos ou neutros.

Nesse contexto, a Constituição Financeira aparece como eixo de integração das funções de arrecadar, planejar e gastar, garantindo coerência e efetividade ao programa constitucional. Como sublinha Torres (2014) ao enunciar o papel integrador desse subsistema:

A Constituição Financeira visa a garantir a certeza do direito e a estabilidade sistêmica ao longo da aplicabilidade das competências do direito financeiro, com máxima efetividade das Constituições Econômica, Político-Federativa e Social (Torres, 2014, p. 75).

Essa integração revela que o Estado Fiscal é o ponto de convergência entre os diversos subsistemas constitucionais, impondo ao legislador e à Administração a necessidade de coerência entre arrecadação, planejamento e gasto. Nesse contexto, o

capítulo financeiro funciona como critério de racionalidade institucional, assegurando que as escolhas econômicas respeitem os limites e objetivos constitucionais.

A visão sistêmica só se sustenta, contudo, quando reconhecemos a abertura do sistema constitucional para a deliberação pública e para a evolução histórica. Nessa direção, Ricardo Lobo Torres (2009) propõe a imagem da “Constituição como fórum” e, seguindo Strickrodt, fala em “sistema aberto”, consistindo numa ordem que se nutre do debate público e da interação entre instituições e sociedade: “Constituição como Fórum (*Verfassung als Forum*) [...] Com Strickrodt a Constituição Financeira também é vista como um sistema aberto (*ein offenes System*)” (Torres, 2009, p. 62).

Essa concepção de sistema aberto reforça a ideia de que a interpretação constitucional, inclusive no domínio financeiro, deve incorporar dados empíricos, evidências econômicas e participação social. A abertura do sistema impede leituras puramente formais e exige que a Constituição Financeira seja continuamente atualizada à luz das transformações econômicas e sociais.

A imagem do “fórum” ilumina a natureza processual e dialógica da Constituição de 1988: longe de ser um artefato estático, ela se reafirma continuamente na prática social e nas instituições. É nesse sentido que Paulo Bonavides (2010/2011) sustenta a ideia de uma Constituição viva, cujas forças atuantes (partidos, grupos de interesse, opinião pública) coproduzem o sentido normativo:

Da Constituição real, que é a Constituição viva ou Constituição da realidade, fazem parte determinados componentes que sobre ela atuam com variável eficácia, tais como os partidos políticos, os grupos de interesses, as categorias patronais, empresariais ou trabalhistas, a opinião pública (Bonavides, 2011, p. 97).

A teleologia constitucional brasileira também se articula a uma dimensão cosmopolita dos direitos, em que a Declaração Universal de 1948 é assumida como consciência histórica em desenvolvimento e o indivíduo é alçado à condição de sujeito potencial da comunidade internacional. Essa abertura interna do sistema constitucional encontra paralelo em sua abertura externa, que se projeta para o plano internacional e dialoga com parâmetros universalmente reconhecidos de proteção de direitos.

A advertência de Norberto Bobbio (2004) é decisiva para compreender a permeabilidade do nosso sistema a valores comuns. Para o autor, “a Declaração Universal representa a consciência histórica [...], mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre” (Bobbio, 2004, p. 33). Mais adiante, ele acrescenta que “os direitos do

homem [...] são hoje reconhecidos [...] com uma consequência [...]: todo indivíduo foi elevado a sujeito potencial da comunidade internacional” (Bobbio, 2004, p. 41).

Essa abertura a parâmetros universais não dilui a autonomia constitucional, ao contrário, reforça a exigência de coerência entre nossos princípios internos (dignidade, igualdade material, solidariedade) e os compromissos internacionais, ampliando o horizonte de interpretação e de controle de resultados.

Por fim, uma leitura sistêmica e finalística da Constituição reclama responsabilidade fiscal e isonomia intergeracional como condições de possibilidade do próprio Estado democrático, sobretudo quando decisões presentes projetam encargos sobre as futuras gerações. Na doutrina de Heleno Taveira Torres (2014), o capítulo financeiro condensa as garantias de estabilidade e de cuidado com o porvir. O autor enfatiza que “não pode existir um Estado sem finanças. Por isso, cabe à Constituição Financeira estabelecer todo o complexo de relações e condições institucionais para que o Estado possa organizar suas finanças, com responsabilidade fiscal, eficiência administrativa [...]” (Torres, 2014, p. 108). Em consonância com essa lógica, e aprofundando a dimensão temporal do dever estatal, Torres (2014) acrescenta que “a Constituição Financeira deve projetar a isonomia intergeracional, mediante permanente controle das finanças dos períodos futuros, [...] para que não se transfiram compromissos financeiros gravosos [...] às futuras gerações” (Torres, 2014, p. 89–90).

A responsabilidade intergeracional, portanto, não é apenas um princípio abstrato, mas um critério material que condiciona escolhas fiscais presentes e orienta o Estado a evitar a transferência de encargos injustos para o futuro. Ao mesmo tempo, reforça a exigência de políticas públicas capazes de produzir resultados distributivos consistentes com os fins constitucionais.

Assim compreendida, a hermenêutica sistêmica e finalística, fundada na integração financeira, na abertura do sistema e na vitalidade da Constituição real, e tensionada pela pauta cosmopolita dos direitos, desemboca no terreno das políticas sociais e redefine o papel do *Welfare State* como meio de efetivação dos fins constitucionais. Essa reconfiguração, por sua própria natureza, exige governança fiscal compatível, orientada pela responsabilidade intergeracional e por critérios de justiça material.

2.5. CONSTITUCIONALISMO DO SÉCULO XXI, ESTADO DE BEM-ESTAR E CENTRALIDADE DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA NA INCLUSÃO SOCIAL

A transição ao século XXI reconfigura a gramática do constitucionalismo democrático-social, deslocando-o de uma enunciação abstrata para a consecução material de resultados.

Nesse paradigma, o constitucionalismo democrático do século XXI é marcado pela exigência de efetividade e pela centralidade das capacidades estatais de entregar resultados sociais verificáveis. Como observa Ferrajoli (2002), a legitimidade constitucional não repousa apenas na declaração formal de direitos, mas na existência de garantias institucionais capazes de realizá-los. Essa moldura reforça que o Estado Social contemporâneo depende, estruturalmente, da arquitetura fiscal e financeira que o sustenta.

Nesse pano de fundo, o *Welfare State* fornece um campo de observação privilegiado: em vez de mera retórica social, trata-se de políticas universais e arranjos fiscais capazes de reduzir desigualdades sem desestruturar liberdades e incentivos. O percurso histórico, aqui, não é acessório: como argumenta Kerstenetzky (2012), houve uma etapa de franca expansão que consolidou o *ethos* universalista e ancorou a ambição de uma cidadania social substantiva:

Há quase unanimidade [...] em considerar os 30 anos seguintes ao segundo pós-guerra, entre 1945 e meados dos anos 1970, como de franca expansão, os anos dourados do estado do bem-estar. [...] O período universalista, em contraste com a ênfase precedente nos trabalhadores e nos pobres, elevou o gasto social a 25% – 33% do PIB (Kerstenetzky, 2012, p. 40–41).

Esse avanço histórico evidencia um ponto central para a dogmática constitucional: a efetividade do bem-estar social depende de um sistema fiscal capaz de financiar políticas universais de longo prazo. O universalismo não é apenas normativo; é fiscalmente condicionado. Sem uma Constituição Financeira orientada por justiça e capacidade contributiva, a promessa universalista se torna inviável.

Para qualificar esse pano de fundo, convém explicitar como tal universalismo se organiza institucionalmente. A tipologia de regimes de bem-estar identifica, no social-democrata, a lógica da solidariedade universal, que socializa riscos de mercado e família, aproximando proteção social e participação fiscal. Conforme Esping-Andersen (1991), essa arquitetura projeta coesão e senso de reciprocidade:

No regime social-democrata a política de emancipação dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional. Ao contrário do

corporativismo, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do welfare state: todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentiriam obrigados a pagar (Esping-Andersen, 1991, p. 110).

A lógica de universalismo solidário descrita por Esping-Andersen (1991) revela que inclusão social e solidariedade fiscal são dimensões indissociáveis: todos contribuem e todos se beneficiam. Esse padrão é particularmente relevante para países com alta desigualdade, como o Brasil, pois reforça que a tributação não é mero instrumento arrecadatório, mas mecanismo constitutivo de coesão social.

No caso brasileiro, a experiência recente mostra continuidade de estratégias inclusivas, para além de ciclos políticos, sustentando a tese de que a igualdade material é um objetivo transversal na democracia. A síntese de Arretche (2018) é especialmente útil para evidenciar que a trajetória de redução de desigualdade decorreu de arranjos institucionais e políticas que alcançaram o piso e o meio da distribuição, e não apenas de flutuações conjunturais: “Sob os governos do PT [...] ocorreu a maior redução da desigualdade de renda, [...] entretanto, as políticas de inclusão dos *outsiders* começaram a ser implementadas sob governos conservadores” (Arretche, 2018, p. 14).

Essa evidência empírica reforça um ponto metodológico decisivo: a redução de desigualdades não decorre apenas de ciclos políticos, mas da existência de instituições fiscais, orçamentárias e sociais capazes de sustentar políticas distributivas de forma contínua. Isso aproxima a experiência brasileira das premissas do constitucionalismo do século XXI, em que a efetividade dos direitos depende da arquitetura financeira do Estado.

Esse quadro histórico não prescinde de uma revisão metodológica no direito financeiro-constitucional brasileiro. Numa perspectiva dogmática, a disciplina abandona a pretensão de neutralidade e passa a exigir padrões normativos e institucionais em sintonia com os valores republicanos e democráticos. De forma expressiva, Helene Taveira Torres (2014) registra a tensão entre a herança tecnicista e a necessidade de um direito financeiro valorado – tensão que se traduz na conhecida “crise de método e identidade”: “No direito financeiro cristalizam-se os máximos valores do trato das contas públicas e da aplicação dos princípios democráticos e republicanos na condução do Estado Constitucional. [...] É inegável a crise de método e de identidade por que passa o direito financeiro” (Torres, 2014, p. 35).

Ao mesmo tempo, a centralidade do capítulo financeiro na arquitetura constitucional vem sendo afirmada tanto pela prática quanto pela doutrina. A observação

de Ricardo Lobo Torres (2009) é enfática: o espaço financeiro não cabe numa leitura puramente topográfica; ele compõe o núcleo material da Constituição e, por isso, precisa de um tratamento sistemático compatível com a ambição de justiça social: “A Constituição Financeira brasileira, portanto, vista sob o aspecto formal, não se contém em limites meramente topográficos. [...]” (Torres, 2009, p. 31).

A culminância desse percurso histórico, institucional e teórico é a afirmação da Constituição Financeira como eixo estrutural do Estado Social brasileiro. Não se trata de um capítulo meramente instrumental, mas do espaço normativo em que se coordenam tributação, orçamento, despesa e financiamento de direitos, conformando as condições materiais para a realização da igualdade substancial.

Nesse contexto, a trajetória universalista do bem-estar, a lógica solidária do regime social-democrata, a evidência de inclusão na democracia brasileira e a reorientação valorativa do financeiro compõem um horizonte em que arrecadação e gasto deixam de ser operações neutras e passam a ser instrumentos constitucionais de justiça. Esse arranjo histórico-normativo fornece, portanto, a base para ler inovações normativas recentes como atualizações coerentes do programa constitucional, especialmente quando confrontadas com o desafio estrutural das desigualdades e da regressividade tributária.

2.6. REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023: JUSTIÇA TRIBUTÁRIA POSITIVADA E O *CASHBACK* COMO DEVOLUÇÃO FOCALIZADA DE TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO

A Emenda Constitucional nº 132/2023, regulamentada pela LC nº 214/2025, consolidou uma inflexão paradigmática no direito constitucional tributário brasileiro, ao inscrever no texto constitucional o princípio da justiça tributária e o dever de mitigar a regressividade na tributação do consumo. Aquilo que, por décadas, figurou como ideal normativo, isto é, aproximar a carga fiscal da capacidade contributiva, reduzir desigualdades e devolver com prioridade a quem menos aufere renda, passa a integrar o núcleo do compromisso constitucional. Trata-se, portanto, de uma autêntica ponte entre o “constitucionalismo ético” de 1988 (centrado na força normativa dos direitos e na promessa de igualdade material) e um constitucionalismo fiscal que não tolera mais um padrão de financiamento ancorado, de forma desproporcional, nos consumos de quem menos tem.

Em termos constitucionais, a EC nº 132/2023 faz convergir, no plano fiscal, os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária e de reduzir desigualdades (art. 3º, CF/88) com a exigência de que a ordem econômica assegure existência digna conforme os ditames da justiça social (art. 170, caput, CF/88). A justiça tributária deixa, assim, de ser apenas um atributo desejável da política fiscal para se tornar parâmetro explícito de conformação da matriz de financiamento do Estado.

Como assinala Zockun (2016), o ponto de partida conceitual é a equidade tributária vinculada à capacidade contributiva – em sua dimensão vertical (quem pode mais, paga mais) e horizontal (tratamento isonômico a situações equivalentes):

Equidade significa que cada cidadão deve contribuir (...) na medida de sua capacidade econômica, dada por sua renda e riqueza, independentemente de sua escolha pessoal como consumidor, poupador ou investidor. Isso quer dizer que a tributação deve respeitar a capacidade contributiva (vertical), qualquer que seja a origem da renda (horizontal) [...] (Zockun, 2016, p. 2).

Neste trabalho, adota-se exatamente este conceito de equidade tributária como definido por Zockun (2016), compreendido como conjunto de princípios e técnicas de tributação que, à luz da capacidade contributiva e da igualdade tributária, busca distribuir a carga fiscal de forma proporcional às possibilidades econômicas dos contribuintes, assegurando tratamento igual aos que se encontram em situação equivalente (equidade horizontal) e tratamento desigual, na medida das desigualdades, àqueles em posições econômicas distintas (equidade vertical), com vistas à promoção da justiça fiscal e à redução das desigualdades sociais. Aplicada à tributação sobre o consumo, essa noção impõe que a incidência de tributos indiretos seja desenhada de modo a não transferir, para os estratos de menor renda, parcela desproporcional do ônus de financiamento do Estado.

Ao adotar a equidade tributária, nesse sentido, este trabalho toma a capacidade contributiva como critério estruturante para avaliar a Reforma Tributária e verificar em que medida o novo desenho do sistema e o mecanismo de devolução focalizada criada em seu texto aproximam, ou não, a incidência sobre o consumo dos parâmetros constitucionais de igualdade material.

Essa mudança de enfoque é inseparável de uma virada de linguagem: ao propor a matriz tributária como categoria analítica, D'Araújo (2023) desloca o debate do “sistema” normativo para a relação entre tributação e vida coletiva, abrindo espaço à legitimação de devoluções focalizadas:

O fenômeno tributário surge como algo inescapável da experiência humana na contemporaneidade. [...] se existimos coletivamente, e essa vivência coletiva se manifesta por meio da organização do exercício do poder, as condições materiais para tanto devem ser objeto de reflexão (D'Araújo, 2023, p. 129).

Na mesma obra, D'Araújo (2023) defende um “novo acordo semântico”: menos centrado exclusivamente na norma e mais atento ao pano de fundo político, econômico e social que condiciona a justiça das escolhas tributárias:

É com a proposta de um novo acordo semântico que a reflexão proposta busca reconduzir os debates sobre o direito tributário [...] não mais centrado única e exclusivamente na norma jurídica [...], mas que contemple também o pano de fundo para além da relação jurídica tributária e do consequente ato de arrecadar o tributo (D'Araújo, 2023, p. 130).

Nessa perspectiva, o *cashback* tributário assume papel estratégico: ao devolver parte do imposto incidente sobre consumos essenciais às famílias de menor renda, ele recoloca a experiência concreta dos contribuintes no centro da matriz tributária, permitindo observar, em termos empíricos, se a promessa de justiça fiscal se traduz em alívio efetivo do ônus suportado pelos mais pobres.

A legitimação dessa engenharia de correção também se evidencia em Gassen (2023), ao sistematizar a dupla face fiscal/extrafiscal como elemento estruturante do poder no âmbito da matriz tributária. O autor observa que “a extrafiscalidade dos tributos [é] um dos elementos legitimadores do poder. No plano dogmático tributário, classificam-se os tributos quanto à finalidade em fiscais e extrafiscais” (Gassen, 2023, p. 11). Em sequência, aprofundando o raciocínio, afirma que “nesse processo evidencia-se a perspectiva fiscal [...]. Se a perspectiva fiscal é uma das faces da moeda no fenômeno de tributação nestes últimos séculos, a outra face é a perspectiva extrafiscal [...]” (Gassen, 2023, p. 12–13).

Por fim, a justificativa estrutural para a adoção de mecanismos compensatórios no consumo decorre da nossa matriz: a predominância de tributos indiretos onera desproporcionalmente os estratos de menor renda, circunstância que autoriza e exige calibrações *ex ante* (seletividade, alíquotas reduzidas) e *ex post* (*cashback*, devoluções) para repor equilíbrio e realizar capacidade contributiva. A advertência de Nabais (2005) é expressiva:

Num quadro evolutivo, os impostos diretos, mormente o imposto sobre o rendimento pessoal, ganharam terreno face aos impostos indiretos. [...] Por seu turno, os impostos indiretos [...] têm sido historicamente

os que mais crescentemente pesam sobre as camadas sociais de mais baixos rendimentos (Nabais, 2005, p. 139).

Deste modo, podemos afirmar que a EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 não são meros ajustes técnicos, mas sim marcos de constitucionalização da justiça tributária, que legitimam o *cashback* como técnica de correção distributiva na base do consumo, coerente com capacidade contributiva, extrafiscalidade e igualdade material, devendo ser desenhado com foco, implementado com simplicidade e transparência e sustentado por responsabilidade fiscal e monitoramento contínuo, a fim de evitar que o ônus do consumo recaia desproporcionalmente sobre quem menos pode suportá-lo.

3. REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E GÊNESE DA DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DE TRIBUTOS (*CASHBACK*)

3.1. DIAGNÓSTICO DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

A matriz tributária brasileira pode ser compreendida como um arranjo institucional historicamente orientado, de forma predominante, para a regressividade, em tensão com os princípios constitucionais da igualdade substancial, da justiça social e da capacidade contributiva. Não se trata apenas de uma arquitetura normativa abstrata, mas de um conjunto de escolhas políticas reiteradas que definem quem, em última instância, suporta o ônus do financiamento do Estado e de suas políticas públicas.

Como se demonstrou no Capítulo 1, esse arranjo colide frontalmente com a teleologia da Constituição de 1988, que atribui à tributação papel ativo na realização da igualdade material, na redução das desigualdades e na proteção dos mínimos existenciais.

A reflexão de Pedro Júlio Sales D'Araújo (2015) é ilustrativa ao vincular diretamente a estrutura tributária à manutenção da desigualdade social. Ao delimitar o objeto de sua pesquisa, o autor observa que:

É sob esta perspectiva que o presente trabalho se propõe a analisar o fenômeno tributário em nosso país, abordando como a sua estruturação histórica resultou em um modelo que auxilia na manutenção de uma profunda desigualdade social que aqui reina. Ou seja, o objeto deste estudo é compreender a construção da regressividade da matriz tributária brasileira. Por uma carga tributária regressiva, é importante destacar desde já que se trata de uma classificação que leva em consideração o crescimento da onerosidade do tributo em razão inversa à capacidade de determinado indivíduo em contribuir [...] (D'Araújo, 2015, p. 11).

A regressividade, nessa perspectiva, não é mero rótulo pejorativo, mas a constatação de que indivíduos com menor poder econômico são proporcionalmente mais onerados do que aqueles situados nos estratos superiores de renda, invertendo o eixo normativo da capacidade contributiva e corroendo a pretensão de justiça fiscal inscrita na Constituição de 1988.

Em termos estritamente constitucionais, isso significa que a matriz vigente se afasta do modelo de Estado Fiscal delineado pelos arts. 3º, 145, § 1º, e 170 da CF/88, que condicionam o sistema tributário à capacidade contributiva, à redução das desigualdades

e à justiça social, transformando a regressividade em violação material – e não apenas técnica – da ordem constitucional.

No plano dos fundamentos, a crítica é aprofundada por Maria Helena Zockun (2016), ao recolocar a equidade no centro do desenho tributário. Partindo da distinção entre equidade e eficácia, a autora demonstra que, no caso brasileiro, ambos os princípios são sistematicamente desrespeitados: nem se observa a capacidade contributiva como critério de justiça vertical e horizontal, nem se alcançam resultados distributivos capazes de mitigar desigualdades estruturais. A partir desse marco, a regressividade passa a ser compreendida como falha estrutural de equidade vertical – pois quem tem menos paga, proporcionalmente, mais – e de eficácia distributiva, já que o sistema não corrige e, frequentemente, agrava as assimetrias de renda e riqueza.

A forma concreta com que essa regressividade se produz está associada, em grande medida, à centralidade da tributação sobre o consumo. Na reconstrução histórica de D'Araújo (2015), a predominância de tributos indiretos, com elevada repercussão econômica, descola a incidência formal do tributo da efetiva capacidade econômica dos sujeitos que o suportam:

Todavia, a matriz tributária brasileira historicamente se sustenta por meio dos chamados tributos sobre o consumo. Tais tributos têm como uma de suas principais características a repercussão econômica de seu ônus através da cadeia de consumo, de modo que o responsável por arcar com seu custo acaba sendo o último elo dessa corrente: o consumidor final. [...] O problema de repercussão do ônus é que não há qualquer respeito à capacidade contributiva do consumidor em si. [...] Desse modo, um país que baseia sua arrecadação em uma tributação sobre o consumo tende a apresentar uma matriz tributária mais regressiva, de modo a onerar mais quem menos recebe. Esse é o caso do Brasil, [o] qual [...] centraliza o produto de sua arrecadação em uma extensa tributação sobre o consumo (D'Araújo, 2015, p. 152–153).

Nesse cenário, o consumo de bens e serviços passa a ser a principal “janela” pela qual os indivíduos se relacionam com o sistema fiscal, ainda que, do ponto de vista constitucional, a tributação devesse ser calibrada segundo a renda e a riqueza de cada contribuinte.

Sob as lentes analíticas de Zockun (2016), essa preferência por tributos indiretos se combina com uma estrutura social marcada pela elevada concentração de renda e pela baixa capacidade de poupança da maioria das famílias. Com base na POF 2008/2009, a autora demonstra que a propensão ao consumo é notadamente mais alta entre os estratos de baixa renda, o que amplifica os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo:

Não há muita dúvida sobre a natureza regressiva dos tributos indiretos, cuja origem é a inversa relação entre a renda familiar e a propensão a consumir das famílias, sendo tanto mais acentuada quanto pior distribuída for a renda do país. Voltando à Tabela 1, imaginando que a alíquota dos tributos indiretos fosse única para toda a cesta de consumo, fica claro da observação da coluna ‘Despesa de Consumo/Renda’ que a relação Tributos Indiretos/Renda repetiria o mesmo perfil: as famílias situadas no primeiro decil, com propensão a consumir de 1,249, teriam uma carga tributária indireta 2,28 vezes a das famílias do último decil, cuja propensão a consumir é de apenas 0,547 (Zockun, 2016, p. 8).

Quanto maior a fatia da renda comprometida com o consumo – especialmente com itens essenciais –, maior a proporção de tributos indiretos suportada pelos grupos mais vulneráveis. A regressividade, aqui, manifesta-se como relação estrutural entre padrão de consumo e forma de incidência tributária.

Relatórios de política fiscal recentes convergem para essa leitura crítica. Na análise elaborada pela Instituição Fiscal Independente por ocasião da reforma que resultou na Emenda Constitucional nº 132/2023, Marcus Pestana (2024) retoma o princípio da equidade como parâmetro para avaliar a justiça social do sistema e explicita a diferença entre o padrão brasileiro e o das economias desenvolvidas:

Um sistema tributário justo e eficiente é caracterizado por alguns princípios e características universalmente consagrados e razoavelmente consensuais: I) Equidade: princípio orientador que prevê que a arrecadação dos tributos, como base de financiamento da máquina e das políticas públicas, distribua-se de forma equitativa e proporcional à renda e à riqueza, portanto, à capacidade contributiva de cada cidadão-contribuinte e de cada segmento da sociedade e da economia. Para a configuração de um sistema tributário justo do ponto de vista social, as economias maduras e desenvolvidas concentram sua arrecadação majoritariamente nos tributos diretos sobre a renda e o patrimônio, e não sobre os tributos indiretos sobre o consumo de bens e serviços, que têm caráter intrinsecamente regressivo (Pestana, 2024, p. 5).

É precisamente esse descompasso entre o desenho regressivo da arrecadação e os parâmetros constitucionais de equidade que explica a opção do constituinte derivado, na Emenda Constitucional nº 132/2023, por positivar de forma explícita o princípio da justiça tributária e impor, como dever jurídico, a mitigação dos efeitos regressivos da tributação sobre o consumo. Assim, a EC nº 132/2023 desloca o tema da regressividade do campo exclusivo da crítica acadêmica e da formulação programática para o próprio texto constitucional, transformando em comando normativo vinculante aquilo que, por décadas, permaneceu como ideal de política pública.

Em síntese, o diagnóstico da regressividade da matriz tributária brasileira resulta da convergência entre três ordens de elementos: um marco normativo-constitucional que exige respeito à capacidade contributiva, à justiça social e à redução das desigualdades; um desenho institucional que privilegia a tributação sobre o consumo, com forte repercussão do ônus econômico para os consumidores de baixa renda; e evidências empíricas que demonstram que, em contexto de alta concentração de renda e desigual acesso à poupança, a incidência uniforme de tributos indiretos produz esforço fiscal desproporcional para os estratos mais pobres.

Nesse quadro, a Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um marco decisivo, ao positivizar, no art. 145, § 3º, que *o Sistema Tributário Nacional deverá observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente*. Ao lado disso, o novo § 4º determina que *as alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos*. Essa dupla incorporação inova significativamente a ordem constitucional, deslocando a justiça tributária do plano meramente interpretativo para o plano normativo-constitucional expreso, conferindo-lhe densidade jurídica própria e força vinculante imediata.

Na prática, essa constitucionalização reforça que a regressividade não é apenas disfunção técnica, mas violação constitucional material; e que sua mitigação não constitui faculdade política, mas dever jurídico imposto ao legislador e ao administrador tributário. O novo *status* da justiça tributária, agora princípio expreso no próprio texto constitucional, exige que a tributação seja desenhada e aplicada de modo compatível com a igualdade material, com a capacidade contributiva e com a finalidade redistributiva da ordem econômica. Em termos institucionais, isso implica que toda reforma tributária, toda lei complementar, toda política de alíquotas e todo regime de incidência devem ser avaliados sob o prisma da regressividade, sob pena de invalidade constitucional.

Consolidado esse novo parâmetro, torna-se ainda mais evidente a urgência de instrumentos capazes de corrigir as distorções distributivas da matriz tributária, assegurando que a tributação cumpra seu papel de reduzir desigualdades e proteger o mínimo existencial. É nesse contexto que se compreende a necessidade, explorada nos subitens seguintes, de examinar os mecanismos pelos quais a tributação sobre o consumo intensifica desigualdades econômicas e cognitivas, e a de justificar, adiante, soluções normativas, como o *cashback* tributário, que materializam, de modo direto e mensurável, o recém-constitucionalizado princípio da justiça tributária.

3.2. TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO, DESIGUALDADE E REGRESSIVIDADE ECONÔMICA E COGNITIVA

A regressividade da matriz tributária brasileira se manifesta de forma particularmente intensa na tributação sobre o consumo. Ao eleger bens e serviços como principal base econômica de incidência, o sistema desloca o financiamento do Estado para o momento em que as famílias realizam suas despesas correntes, independentemente de sua renda, de sua capacidade de poupança ou de acumulação patrimonial. Em uma sociedade profundamente desigual, essa opção tende a penalizar, de maneira desproporcional, os estratos de menor renda, que destinam quase a totalidade do seu orçamento ao consumo, sobretudo de bens essenciais.

A análise de Andrade e D'Araújo (2022) oferece um exemplo didático que explicita a assimetria entre carga objetiva e esforço subjetivo quando se tributa o consumo com alíquotas uniformes. Ao comparar a compra de um mesmo bem por famílias com rendas distintas, os autores assinalam que:

Coloquemos a questão em um exemplo simples: uma pessoa de baixa renda que adquire um saco de feijão arca com a mesma carga tributária objetiva de uma pessoa de alta renda que adquire o mesmo produto. A carga tributária daquele saco de feijão é a mesma, pois a tributação sobre o consumo, enquanto objetiva, não irá variar a depender de quem adquire determinado bem. Todavia, o valor marginal daquela unidade monetária gasta para o consumo do feijão será superior para a família mais pobre do que para a família mais rica (Andrade; D'Araújo, 2022, p. 141).

A igualdade na alíquota e no montante nominal recolhido esconde, na verdade, uma desigualdade muito mais profunda: para a família pobre, cada unidade monetária despendida representa sacrifício significativamente maior do que para a família rica. Ao ignorar essa diferença de valor marginal do gasto, a tributação sobre o consumo contribui para acentuar a regressividade da matriz.

Essa constatação é reforçada por D'Araújo (2015), que retoma o mesmo raciocínio a partir de outro exemplo, enfatizando que a neutralidade aparente da alíquota resulta, na verdade, em injustiça material:

Isso se explica pelo simples fato de que dois indivíduos de rendas, e consequentemente capacidades contributivas, diferentes, que venham a adquirir o mesmo produto estarão sujeitos, enquanto consumidores, à mesma carga tributária. Entretanto, por possuírem rendas distintas, o peso daquele encargo será mais árduo no indivíduo que tiver menor poder aquisitivo. Coloquemos a questão em um exemplo simples: uma pessoa de baixa renda que adquire um fogão arca com a mesma carga

tributária de uma pessoa de alta renda que adquire o mesmo produto (D'Araújo, 2015, p. 45).

O que se evidencia nesses exemplos é que a igualdade formal da incidência sobre o consumo contrasta com a desigualdade substancial do esforço exigido, especialmente em contextos em que a maior parte da renda dos mais pobres é consumida em despesas essenciais.

Os estudos empíricos de Zockun (2016) revelam que a incidência uniforme sobre o consumo, combinada com a elevada propensão a consumir das famílias de baixa renda, gera um padrão de esforço fiscal incompatível com a capacidade contributiva e com a proteção do mínimo existencial – tal como delineados pela Constituição de 1988 e pela doutrina clássica da justiça fiscal. Como mostra Zockun (2016):

Estimativas cuidadosas de alíquotas de tributos indiretos, levando em conta esses subsídios, bem como a estrutura de consumo das famílias por classe de renda, chega à conclusão que as alíquotas médias efetivas, ponderadas pela estrutura de consumo de cada classe, são praticamente iguais para todos os estratos, em torno de 16,7%. (...) Portanto, se as alíquotas médias ponderadas pela estrutura de consumo são praticamente iguais em todos os estratos, a tributação sobre o consumo é necessariamente regressiva, como se mostrará adiante (Zockun, 2016, p. 9).

Os efeitos distributivos adversos da tributação sobre o consumo são agravados por uma característica estrutural de opacidade. A literatura de finanças públicas tem destacado que os tributos indiretos se incorporam silenciosamente aos preços, dificultando a percepção do contribuinte acerca de sua carga efetiva. Nesse sentido, a melhor doutrina assinala que “esta situação ainda é agravada em razão da baixa transparência da tributação sobre o consumo, uma vez que, em oposição aos tributos diretos, que possuem uma natureza tida por ‘irritante’, este acaba sendo caracterizado como anestesiante” (D'Araújo, 2015, p. 45), gerando um efeito de cognição impeditiva da percepção do peso que esses tributos têm em seu orçamento.

Avançando na análise, o autor mostra que essa opacidade produz não apenas desconhecimento, mas uma distorção sistemática na percepção tributária, fenômeno que denomina de “regressividade cognitiva”, ao observar que tais tributos acabam “[...] escondendo seus encargos econômicos através do sistema de preços e induzindo o real contribuinte do Estado ao erro de achar que nada paga, naquilo que chamaremos mais à frente de regressividade cognitiva” (D'Araújo, 2015, p. 47).

A noção é posteriormente aprofundada na tese de doutorado de D'Araújo (2021), que situa a regressividade cognitiva no interior do fenômeno mais amplo da “ilusão fiscal”:

Como subproduto, a pesquisa apontará a necessidade de que nos debruçemos sobre os reflexos da ilusão fiscal na distribuição de um ônus cognitivo entre as diferentes camadas da pirâmide social, avaliando se tal impacto atuaria em uma perspectiva regressiva. [...] No Brasil, a ilusão fiscal tende a manifestar seus efeitos especialmente a partir de tributos que incidem regressivamente [...] (D'Araújo, 2021, p. 15).

A ilusão fiscal produzida pela regressividade cognitiva se expressa empiricamente, como demonstra D'Araújo (2021):

[...] chegando à conclusão de que a população pertencente aos grupos com menor renda familiar acredita contribuir menos do que realmente contribui, especialmente porque o ônus dos tributos indiretos é mais significativo para esse grupo [...]. Na outra mão, os indivíduos de renda mais elevada acreditam contribuir mais do que de fato contribuiriam (D'Araújo, 2021, p. 197).

Por fim, D'Araújo (2021) ressalta a dimensão subjetiva da carga tributária, evidenciando que a forma como o indivíduo percebe o tributo depende não apenas do desenho normativo, mas da própria estrutura de oportunidades informacionais:

A forma como os indivíduos percebem o ônus tributário depende de uma série de fatores que passam desde o contexto social em que estão inseridos, até como os tributos são projetados para distribuir sua incidência. Para o mesmo ônus objetivo do tributo [...], a percepção de cada indivíduo [...] dependerá [...] da capacidade cognitiva de cada um [...] (D'Araújo, 2021, p. 202).

Desse modo, a regressividade cognitiva não é apenas um problema de informação, mas um fator que aprofunda o déficit de cidadania fiscal, na medida em que impede que os grupos mais vulneráveis reconheçam o seu papel no financiamento do Estado e reivindiquem, em contrapartida, políticas redistributivas compatíveis com o volume de tributos que suportam.

Nesse quadro, torna-se evidente que a tributação sobre o consumo produz uma dupla regressividade: econômica, ao exigir maior esforço relativo das famílias de baixa renda, e cognitiva, ao ocultar o peso efetivo da carga tributária suportada por elas. Essa dupla distorção não apenas viola o ideal constitucional de justiça tributária, como compromete a própria cidadania tributária, razão pela qual se impõe examinar, no passo seguinte, os instrumentos normativos e institucionais voltados à mitigação desses efeitos, entre os quais se destaca o *cashback* tributário.

3.3. O *CASHBACK* COMO RESPOSTA CONSTITUCIONAL À REGRESSIVIDADE: EQUIDADE, FOCALIZAÇÃO E NEUTRALIDADE

O quadro de regressividade econômica e cognitiva descrito nos subitens anteriores reposiciona a discussão sobre a Reforma Tributária de 2023 e o desenho do *cashback* tributário no interior de uma agenda mais ampla de justiça fiscal. Se a matriz brasileira, ancorada em tributos indiretos, viola reiteradamente a capacidade contributiva e transfere para a base da pirâmide social tanto o ônus econômico quanto o ônus cognitivo da tributação, a resposta normativa não pode se restringir à simplificação procedimental. É necessário enfrentar, simultaneamente, a estrutura da incidência e as formas de revertê-la em favor de maior equidade, sem sacrificar a neutralidade econômica do sistema.

Nessa perspectiva, o *cashback* deve ser lido como instrumento normativo diretamente vocacionado a concretizar os comandos recém-inseridos no art. 145, §§ 3º e 4º, da CF/88, que consagram a justiça tributária como princípio expresso, e impõem, como dever jurídico, a atenuação dos efeitos regressivos da tributação.

A análise institucional da reforma feita pela Instituição Fiscal Independente explicita que a reconfiguração do sistema, com a criação de um IVA dual e de mecanismos de devolução focalizada, está vinculada, ainda que de modo gradual, à intenção de “reversão da regressividade” do modelo vigente. No estudo em que examina a Emenda Constitucional nº 132/2023, Pestana (2024) assinala:

[...] a arrecadação adicional da União, decorrente da reforma dos impostos sobre a renda, poderá ser considerada como fonte de compensação para a redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços. Ficam apontados, embora de modo subjacente, o espírito e a intenção do legislador de avançar na reversão da regressividade presente no atual sistema tributário brasileiro, deslocando o centro de gravidade do sistema tributário dos tributos sobre o consumo para os tributos diretos sobre a renda e o patrimônio (Pestana, 2024, p. 9).

A lógica que permeia a reforma é, portanto, dupla: de um lado, deslocar progressivamente o peso do financiamento em direção a bases mais diretamente conectadas à capacidade contributiva (renda e patrimônio); de outro, atuar sobre a própria tributação sobre o consumo, por meio de instrumentos que mitiguem seus efeitos regressivos, especialmente sobre famílias de baixa renda.

É nesse segundo eixo que se insere o *cashback*, concebido como mecanismo de devolução parcial dos tributos incidentes sobre o consumo para determinados grupos. A

mesma análise da IFI registra a articulação entre reconfiguração da cesta básica, alíquotas diferenciadas e devolução focalizada:

Foi restringido o conceito de cesta básica, a ser regulamentado por lei complementar, que deverá ser constituída por no máximo 30 a 35 produtos, usufruindo de alíquota zero, com a possibilidade de regionalização. Em compensação, foi prevista uma cesta estendida a ser tributada com a alíquota de 40% da base padrão de referência nacional. O mecanismo do *cashback*, inicialmente criado para devolução de tributos para setores de baixa renda em relação ao consumo de alimentos, foi ampliado para a conta de energia e o gás de cozinha (Pestana, 2024, p. 11).

Essa passagem evidencia três dimensões centrais para a leitura constitucional do *cashback*: a equidade, ao concentrar o benefício da devolução em grupos de baixa renda, cuja propensão ao consumo é maior e cuja carga indireta é proporcionalmente mais elevada; a focalização, ao selecionar bens e serviços vinculados ao mínimo existencial (alimentos, energia, gás), em coerência com a proteção de condições materiais básicas de dignidade; e a neutralidade, na medida em que a devolução ocorre a posteriori, sem necessariamente alterar, de forma desordenada, a estrutura de preços relativos no momento da incidência.

Ao devolver parte dos tributos incidentes sobre o consumo justamente às famílias para as quais o esforço fiscal é mais pesado, o *cashback* aproxima a tributação sobre o consumo de um padrão mais condizente com a equidade vertical. Não se trata, evidentemente, de converter tributos indiretos em plenamente progressivos, mas de neutralizar, em alguma medida, o efeito regressivo estrutural que decorre da alta propensão ao consumo dos grupos de baixa renda.

À luz dessa compreensão, a devolução tributária focalizada, sobretudo quando dirigida ao consumo de bens e serviços essenciais por famílias de baixa renda, pode ser definida como técnica de recomposição do mínimo existencial, afastando zonas de incidência materialmente confiscatória e reaproximando a prática fiscal do núcleo de proteção da dignidade previsto na Constituição.

Se a capacidade econômica de contribuir só se inicia depois de resguardado esse núcleo de despesas inafastáveis, o tributo incidente sobre bens e serviços essenciais consumidos por famílias de baixa renda aproxima-se de uma zona materialmente confiscatória. É precisamente nesse ponto que a devolução tributária, com desenho focalizado, passa a operar como instrumento de recomposição desse mínimo existencial, deslocando a pressão fiscal dos estratos mais pobres e realinhando a estrutura de incidência ao núcleo de proteção da dignidade.

A dimensão da focalização também se harmoniza com essa leitura. Ao vincular o *cashback* ao consumo de alimentos, energia elétrica e gás de cozinha, a reforma concentra o benefício justamente em itens que, segundo as Pesquisas de Orçamentos Familiares, ocupam parcela desproporcional do orçamento das famílias mais pobres. Como mostraram Andrade e D'Araújo (2022), na análise dos dados da POF, a estrutura de despesas revela que esses grupos alocam proporções muito elevadas de sua renda em consumo corrente, sobretudo em gastos essenciais. A devolução focalizada, ao contrário de subsídios generalizados, tenta corrigir a regressividade no ponto de impacto sobre o orçamento das famílias vulneráveis, sem necessariamente ampliar benefícios para quem tem maior capacidade de absorver o ônus.

Ao mesmo tempo, o *cashback* só adquire densidade constitucional plena se for enxergado no interior de uma concepção de direito econômico que atribui ao arranjo institucional – e não apenas às normas isoladas – o papel de induzir trajetórias de desenvolvimento democrático. Nesse cenário, o *cashback*, assim concebido, não é um benefício assistencial, mas sim uma peça específica dessa “tecnologia” institucional: ele estrutura, no interior do próprio sistema tributário, um fluxo redistributivo que procura corrigir, a posteriori, a carga excessiva imposta pela tributação sobre o consumo aos segmentos de menor renda.

Lido a partir desse marco, o *cashback* ganha tração como vetor que, por meio da reforma do consumo (IVA dual, Imposto Seletivo, regras de transição) e da reorganização da tributação sobre a renda, busca gradualmente substituir uma matriz regressiva por uma arquitetura mais compatível com o projeto constitucional de desenvolvimento com justiça social.

Com efeito, a devolução focalizada viabilizada pelo *cashback* pretende funcionar como mecanismo de correção interna da regressividade dos novos tributos que, por sua natureza, tendem a sobrecarregar os mais pobres.

Por fim, a questão da neutralidade não é irrelevante. Ainda que as fontes aqui examinadas não desenvolvam de forma exaustiva essa categoria, a própria estrutura do *cashback* (devolução posterior de parcela do tributo, mantida a alíquota padrão no ato da compra) sugere uma tentativa de preservar, tanto quanto possível, a neutralidade concorrencial do IVA dual, ao mesmo tempo que se corrige a distribuição final da carga entre os diferentes grupos de renda. Nessa medida, o *cashback* procura conciliar três exigências: manter um imposto sobre valor agregado com regras uniformes e gestão integrada; assegurar visibilidade da carga incidente sobre o consumo; e modular os efeitos

regressivos dessa carga por meio de devoluções calibradas segundo critérios de renda e de consumo essencial.

A leitura integrada dessas dimensões permite compreender o *cashback* tributário não apenas como inovação pontual, mas como resposta constitucional a um diagnóstico consolidado de regressividade da matriz tributária brasileira. Ao articular equidade, focalização e uma neutralidade relativa, o instituto procura aproximar a tributação sobre o consumo dos parâmetros de justiça fiscal estabelecidos pela Constituição de 1988, sem perder de vista as amarras institucionais e as exigências de eficiência e simplicidade próprias de um sistema de IVA. Nos termos que serão explorados no item seguinte, essa reconfiguração abre espaço para uma releitura da capacidade contributiva, da igualdade material e da cidadania fiscal à luz da devolução tributária, deslocando o debate da mera compensação setorial para a construção de um novo pacto distributivo em matéria fiscal.

Por fim, a fundamentação da devolução tributária também se beneficia da perspectiva institucional do direito econômico. Ao descrever este como “tecnologia” para moldar arranjos legítimos e efetivos de políticas públicas, Diogo Coutinho (2016) lembra que objetivos politicamente fixados, como a redução da regressividade e a promoção da justiça social, só se materializam quando traduzidos em normas, processos e instituições aptos a produzir efeitos redistributivos concretos:

Defendo o argumento de que pensar o direito econômico como uma “tecnologia” para moldar arranjos legítimos e efetivos no plano das políticas públicas é uma forma de estabelecer um diálogo com economistas, cientistas políticos e alguns juristas que exploram esse mesmo nível de análise. A especificidade do direito econômico, um direito aplicado, está no fato de ele poder ser, nessa tarefa, normativamente instrumentalizado para implementar um projeto de desenvolvimento” (Coutinho, 2016, p. 6).

Sob essa ótica, o *cashback* não é um adendo periférico ao sistema, mas parte de um arranjo institucional que busca realinhar a matriz tributária ao projeto constitucional de desenvolvimento democrático e inclusivo. Ao combinar capacidade contributiva, proteção do mínimo existencial, igualdade material e cidadania fiscal, a devolução tributária assume o estatuto de instrumento normativo de justiça fiscal, permitindo corrigir, na margem, os efeitos regressivos característicos da tributação sobre o consumo. A lógica de devolução focalizada opera precisamente onde a incidência é mais gravosa (alimentos, energia, gás) e, ao fazê-lo, aproxima o sistema tributário de uma distribuição de encargos mais coerente com a equidade vertical e com a proteção dos grupos mais vulneráveis.

3.4. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, IGUALDADE MATERIAL E CIDADANIA FISCAL COMO FUNDAMENTOS DA DEVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA

A discussão sobre o *cashback* tributário só se consolida, em perspectiva constitucional, quando reconectada ao núcleo de princípios que estruturam a justiça fiscal: capacidade contributiva, igualdade material, proteção do mínimo existencial e cidadania fiscal. Se a matriz brasileira se mostra regressiva do ponto de vista econômico e cognitivo, como visto, a devolução tributária dirigida à população de baixa renda não pode ser lida como mera concessão graciosa, mas como forma de recompor, ainda que parcialmente, a coerência entre o arranjo fiscal e o projeto constitucional de sociedade.

Essa leitura é convergente com a matriz de justiça distributiva de John Rawls (1971), segundo a qual apenas são legítimas as desigualdades que melhoram a posição dos menos favorecidos e respeitam uma igualdade justa de oportunidades. A devolução tributária focalizada, ao aliviar a carga sobre quem se encontra na base da pirâmide social, alinha a tributação sobre o consumo a esse critério de justiça, ainda que de forma incremental e não exaustiva.

A literatura clássica sobre capacidade contributiva insiste em que a tributação não pode ultrapassar a “força econômica” do contribuinte, sob pena de se converter em efeito confiscatório. Em formulação frequentemente retomada pela doutrina tributária contemporânea, Aliomar Baleeiro (2005) vincula essa ideia à proteção do mínimo indispensável ao sustento do contribuinte e de sua família:

A relação necessária entre vedação de efeitos confiscatórios e capacidade contributiva encontra-se em que os tributos não podem exceder à força econômica do contribuinte. Deve haver, então, clara relação de compatibilidade entre as prestações pecuniárias, quantitativamente delimitadas na lei, e a espécie de fato – signo presuntivo de riqueza – (na feliz expressão de A. A. Becker) posto na hipótese legal. A capacidade econômica de contribuir inicia-se após a dedução dos gastos necessários à aquisição, produção e manutenção da renda e do patrimônio, assim como do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família (Baleeiro, 2005, p. 574, *apud* Gassen; D’Araújo; Paulino, 2013, p. 222).

Ao devolver parte dos tributos incidentes sobre o consumo justamente a quem tem menor renda e maior propensão ao consumo e, portanto, maior carga indireta em relação à renda, o *cashback* atua como mecanismo de correção da equidade vertical, aproximando a tributação sobre o consumo de um padrão minimamente compatível com a capacidade contributiva.

Em outra passagem, Zockun (2016) explicita que não basta reconhecer que a concentração de renda tem causas complexas: cabe ao Estado evitar que o sistema tributário intensifique esse processo. Pelo contrário, o desenho fiscal deve ser mobilizado para atenuar desigualdades, o que pressupõe aumentar a progressividade dos tributos diretos e reduzir o peso relativo dos tributos indiretos. Como destaca Zockun (2016):

Se concentração de renda tem causas complexas e difíceis de desfazer, não pode ser papel do estado intensificar o fenômeno. Ao contrário, o estado deveria utilizar os instrumentos à sua disposição, como o sistema tributário, para atenuar o fenômeno, dadas as graves consequências que tem sobre toda a sociedade. Transferências diretas de renda para minorar a desigualdade são necessárias, mas não justificam retirar com a outra mão através de um sistema tributário tão iníquo. Se a desconcentração de renda fosse eleita como um objetivo nacional, e todos os esforços fossem direcionados para atenuá-la, mudanças na área tributária deveriam promover maior progressividade nos tributos diretos, eliminando as deduções, os abatimentos e os regimes especiais de tributação sobre a renda. E como tentativas de tornar progressiva a tributação indireta são inócuas, sua arrecadação deveria ser diminuída através da redução de alíquotas, na mesma proporção em que a tributação direta é aumentada (Zockun, 2016, p. 10).

O *cashback* não substitui, portanto, a agenda estrutural de reequilíbrio entre tributos diretos e indiretos apontada por Zockun (2016), mas pode ser compreendido como mecanismo complementar de mitigação imediata da regressividade, enquanto se implementam reformas mais profundas na composição da carga tributária. Essa passagem coloca a devolução tributária em diálogo com uma agenda mais ampla de reequilíbrio entre tributos diretos e indiretos. Em vez de tentar “progressivizar” artificialmente a tributação sobre o consumo, o *cashback* aparece como uma técnica de mitigação dos seus efeitos regressivos, combinada com medidas que reforcem a progressividade dos tributos sobre renda e patrimônio.

A crítica de Pedro Júlio Sales D’Araújo (2021) à matriz brasileira também contribui para fundamentar a devolução sob a ótica da igualdade material. Ao descrever a realidade de um país profundamente desigual, o autor aponta que a atividade financeira do Estado, tal como estruturada, reforça a heterogeneidade social, em vez de corrigi-la à luz das capacidades contributiva e receptiva:

Assim, enquanto somos uma das sociedades mais desiguais do mundo, temos na atividade financeira do Estado um fator que reforça a heterogeneidade social, justamente por não atender aos ideais de capacidades contributiva e receptiva que deveriam nortear sua existência. Atuando ao lado de outras estruturas concentradoras, a matriz tributária tem se afastado justamente do papel que a ela é atribuído por nossa Constituição como instrumento à disposição do

Estado para cumprir os objetivos fundamentais de nossa República (D'Araújo, 2021, p. 116).

Se a matriz vigente se afasta de sua função constitucional de instrumento de realização de uma sociedade livre, justa e solidária, a devolução tributária pode ser lida como tentativa de reaproximar a prática fiscal desses objetivos, redistribuindo, na margem, os efeitos da tributação sobre o consumo em favor de quem se encontra em posição de maior vulnerabilidade econômica e social.

A esse núcleo de capacidade contributiva, mínimo existencial e igualdade material soma-se ainda a dimensão da cidadania fiscal. Como visto, a regressividade brasileira não é apenas econômica, mas também cognitiva: os grupos de menor renda não percebem adequadamente o quanto contribuem por meio de tributos indiretos, ao passo que os grupos de maior renda superestimam sua carga, em grande parte em razão da maior visibilidade dos tributos diretos, como ensina D'Araújo (2021, p. 15).

Nesse cenário, a Emenda Constitucional nº 132/2023 introduz um vetor normativo determinante ao positivar, no art. 145, §3º, o princípio da justiça tributária, e ao impor, no §4º, que *as alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos*. Repisando o diagnóstico anterior, podemos asseverar que esses comandos reforçam que a mitigação da regressividade deixou de ser apenas desiderato político e converteu-se em dever constitucional de conformação, vinculando o legislador e a administração tributária. Assim, o *cashback* passa a integrar o núcleo de instrumentos exigidos pela ordem constitucional renovada, não como compensação eventual, mas como mecanismo concreto de realização da justiça tributária, apto a reconstruir, em bases mais igualitárias, o pacto distributivo que sustenta o sistema fiscal brasileiro.

4. TRAJETÓRIA INTERNACIONAL E SUBNACIONAL DA DEVOLUÇÃO DE TRIBUTOS (IVA-P, PROGRESSIVE VAT e *CASHBACK*)

4.1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE CORREÇÃO DA REGRESSIVIDADE NO CONSUMO: DA “SOLUÇÃO UNIVERSAL” AO IVA PERSONALIZADO E AO PROGRESSIVE VAT

A discussão contemporânea sobre justiça fiscal aplicada à tributação do consumo parte de um ponto relativamente consolidado na literatura econômica e jurídica: impostos indiretos tendem a incidir proporcionalmente mais sobre os grupos de menor renda, porque famílias pobres praticamente não poupam e alocam parcela significativa de sua renda em bens e serviços essenciais. A questão que se coloca, portanto, não é apenas constatar a regressividade, mas investigar quais modelos foram construídos ao longo do tempo para mitigá-la, quais são seus limites e como, paulatinamente, surgiu a ideia de devolver, de maneira focalizada, parte da carga tributária – aquilo que, em linguagem corrente, passou a ser chamado de *cashback*.

Nesse sentido, o percurso reconstruído neste capítulo fornece a moldura para compreender, ao menos de forma descritiva, em que medida o *cashback* do IBS/CBS, positivado pela EC nº 132/2023, aproxima-se ou se afasta dessas soluções internacionais e de que modo pode ser lido como resposta constitucionalmente adequada (ou não) ao diagnóstico de regressividade da matriz tributária brasileira elaborado no Capítulo 2. Em outras palavras, a genealogia do IVA personalizado e do *Progressive VAT* constitui aqui um repertório de modelos contra o qual o arranjo brasileiro poderá ser avaliado à luz dos parâmetros de justiça tributária da Constituição de 1988.

Como assinala Godoi (2017), essa encruzilhada se manifesta de forma clara mesmo nos debates técnicos internos à administração tributária. Ao relatar discussões travadas em Minas Gerais, o autor sintetiza a alternativa que, em boa medida, estrutura a agenda atual de reforma da tributação do consumo:

Nos debates que, no âmbito da Comissão de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária de Minas Gerais, se travaram acerca da necessidade de aprimorar a justiça fiscal, emergiu com força a dúvida sobre qual modelo de tributação do consumo melhor atende ao princípio da capacidade contributiva: o sistema de alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos bens e serviços ou o modelo de alíquotas uniformes combinado com transferências financeiras para famílias de baixa renda (Godoi, 2017, p. 545).

Na formulação de Godoi (2017), o dilema deixa de ser simplesmente “o IVA é ou não regressivo?” para se tornar “de que modo se corrige essa regressividade?”. De um lado, está o paradigma clássico da seletividade: tributar menos determinados bens e serviços considerados essenciais, por meio de alíquotas reduzidas e isenções; de outro, aparece a possibilidade de manter um imposto homogêneo, com base ampla e alíquota praticamente única, combinando-o com transferências ou devoluções direcionadas às famílias de menor renda. Em termos conceituais, é a passagem de uma justiça tributária centrada nos bens para uma justiça tributária centrada nas pessoas.

Para compreender a gênese dessa virada, é necessário revisitar o próprio surgimento do imposto sobre valor agregado e a resposta tradicional à sua regressividade. Silva (2018) lembra que os primeiros IVAs, implantados no final dos anos 1960, tinham desenho marcadamente homogêneo: alíquota única, raras hipóteses de isenção e vocação clara para a simplicidade e a neutralidade. Diante do diagnóstico de que esse imposto incidia de forma mais intensa sobre as camadas populares, difundiu-se, nas décadas seguintes, aquilo que a literatura passou a chamar de “solução universal”. Como sintetiza o autor:

Impostos sobre o Valor Adicionado (IVA) com características básicas similares às dos atuais surgiram no final dos anos 60 do século passado, e eram bastante homogêneos, ou seja, adotavam alíquota única e poucas isenções. Como resposta a seu caráter fortemente regressivo, difundiu-se uma solução relativamente complexa, definida por alguns economistas como ‘solução universal’ [...], que consiste em promover diferenciações na carga fiscal, de forma que o imposto incidente sobre o consumo de produtos mais representativos da estrutura de gastos das famílias mais pobres seja inferior (Silva, 2018, p. 541-542).

A lógica da “solução universal” é intuitiva: se o IVA pesa mais sobre os pobres, reduzir a tributação de alimentos, medicamentos e demais bens essenciais pareceria o caminho natural para tornar o sistema mais justo. Com o tempo, porém, foi se consolidando a percepção de que esse arranjo produz um triplo efeito indesejado: fragiliza a base de incidência do imposto, gera gasto tributário elevado e, sobretudo, distribui mal o benefício, já que renúncias aplicadas a bens consumidos por todos acabam, em termos absolutos, favorecendo mais quem consome mais.

A crítica que se consolidou em torno dessa “solução universal” é, portanto, convergente: ao tentar corrigir a regressividade pela via das alíquotas reduzidas, sacrifica-se a simplicidade e a neutralidade do imposto, gera-se renúncia relevante de receita e, ao final, produz-se uma política regressiva travestida de justiça social. Esse diagnóstico, como se verá na comparação latino-americana, é particularmente relevante para o caso

brasileiro, no qual desonerações amplas sobre cestas “essenciais” acabaram beneficiando desproporcionalmente os estratos de maior renda.

É nesse ambiente de crítica que se forja a noção de um *IVA moderno*. Ao analisar o ICMS brasileiro à luz das melhores práticas internacionais, Silva (2017) define esse modelo como um imposto estruturalmente simples, com base ampla e forte capacidade arrecadatória, mas desprovido, por si só, de grande densidade redistributiva. Nas palavras do autor:

En síntesis, el ‘IVA moderno’ es un impuesto simple, de base amplia, con efectos económicos positivos y alto poder recaudatorio. [...] Queda claro que las peculiaridades del IVA moderno le dotan de mayor potencial recaudatorio, neutralidad, simplicidad, transparencia y eficiencia. No obstante, es inferior en relación a los IVA ‘convencionales’ en lo que se refiere a los objetivos de equidad y redistribución (Silva, 2017, p. 41).

A modernização, tal como descrita por Silva (2017), reforça o papel do IVA como “imposto de trabalho pesado” da arrecadação: neutro, transparente, previsível. Mas, ao simplificar alíquotas e eliminar desonerações dispersas, ela explicita um problema que já estava latente: se a equidade não pode mais ser “escondida” na seletividade, é preciso buscá-la por outros meios. É justamente nesse ponto que começa a ganhar corpo, em várias jurisdições, a ideia de devolver, de forma focalizada, parte do imposto cobrado sobre o consumo – isto é, de construir uma espécie de *cashback* tributário antes mesmo de a expressão se popularizar.

Godoi (2017) indica que uma das experiências paradigmáticas nesse plano é o modelo canadense de créditos tributários reembolsáveis associados ao imposto sobre bens e serviços (GST). Desde os anos 1990, o Canadá passou a operar um sistema de *refundable tax credits* que devolve parte do imposto às famílias de baixa renda, mecanismo posteriormente reconhecido pela OCDE como uma das vias mais promissoras para compatibilizar eficiência arrecadatória e equidade na tributação sobre o consumo. A análise conduzida pelo autor reforça esse diagnóstico ao demonstrar que o modelo canadense, em vez de depender da seletividade de alíquotas, produz efeitos redistributivos mais precisos e alcança, com menor dispersão, o público de baixa renda –confirmando, portanto, a hipótese de que mecanismos de devolução focalizada são mais eficazes no combate à regressividade.

Na sequência, o mesmo estudo detalha o funcionamento do *GST credit* e dá a medida de sua relevância distributiva:

No sistema canadense, aproximadamente 10% da arrecadação do GST é devolvida na forma de créditos em dinheiro, pagos a cerca de nove milhões de beneficiários a cada quatro meses pelo governo central. Os critérios levam em conta a renda do núcleo familiar, o número de filhos e o estado civil, o que permite focalizar o benefício nas famílias de baixa renda (Godoi, 2017, p. 562).

Esse tipo de arranjo inaugura, na prática, um primeiro momento da genealogia internacional do *cashback*: não se trata ainda de devolução instantânea na ponta, como em alguns modelos recentes, mas já se observa a lógica de “tributar no consumo e devolver em dinheiro” segundo critérios de renda, estrutura familiar e vulnerabilidade. Não é por acaso que, como lembra Godoi (2017), estudos da OCDE passaram a recomendar a substituição de alíquotas reduzidas por mecanismos dessa natureza:

Estudo recente da OCDE concluiu que as alíquotas reduzidas, embora motivadas por razões distributivas, acabam por beneficiar em maior medida os estratos de renda mais elevados, que são justamente aqueles que mais consomem em valor absoluto. Para promover equidade distributiva, recomenda-se a substituição das alíquotas reduzidas por mecanismos de transferências focalizadas, como o GST credit canadense (Godoi, 2017, p. 563-564).

Enquanto essa experiência amadurece no ambiente da OCDE, a literatura em torno do chamado *Modern VAT* consolida a ideia de que a regressividade do IVA deve ser enfrentada “pelo lado da despesa”, e não por sucessivas erosões da base do imposto. De La Feria e Swistak (2024) mostram como, a partir desse paradigma, defende-se a combinação de IVA de base ampla e alíquota única com sistemas de transferências e impostos sobre a renda progressivos, em vez de múltiplas alíquotas regressivas. As autoras sintetizam esse movimento ao afirmar que

[...] under what became known as the ‘Modern VAT’ approach, regressivity is addressed not through the base (or rates), but through the expenditure side, namely with welfare transfers to lower income households. At the core of this approach was the idea that regressivity is better addressed outside the VAT system: either through progressive income taxes; or through welfare transfers. Where accompanied by welfare transfers, single-rate, broad-base consumption taxes, not only increase efficiency, but reduce inequality (De La Feria; Swistak, 2024, p. 9–10).

A partir do início do século XXI, um terceiro elemento se soma a esse quadro: o avanço de tecnologias de faturamento e pagamento em tempo real. A infraestrutura eletrônica criada para fins de controle e combate à fraude – notas fiscais eletrônicas, sistemas on-line de autorização de vendas, meios de pagamento digitais – passa a ser vista também como plataforma para desenhar devoluções quase instantâneas do imposto.

Nesse contexto, De La Feria e Walpole (2020) mencionam explicitamente a possibilidade de um *Progressive VAT* que utiliza, em países como Coreia do Sul, Rússia, Israel e Portugal, a tecnologia já empregada para fins antifraude como base para um modelo de devolução focado em famílias de baixa renda:

Under this progressive VAT, tax paid on consumption would be instantaneously re-paid to lower-income households, using real-time technology already used in various countries, including South Korea, Russia, Israel and Portugal, as an anti-fraud tool (De La Feria; Walpole, 2020, p. 667-668).

A proposta de um *Progressive VAT*, portanto, não é apenas uma curiosidade estrangeira, mas um ponto de referência direto para o desenho do *cashback* brasileiro: em ambos os casos, trata-se de explorar a infraestrutura digital (documentos fiscais eletrônicos, meios de pagamento, bases cadastrais) para deslocar a correção distributiva do plano das alíquotas para o plano das devoluções. A diferença decisiva – que será examinada nos capítulos seguintes – reside em saber se o *cashback* do IBS/CBS conseguirá aproximar-se da ambição de neutralizar, de forma estrutural, a regressividade do imposto sobre o consumo ou se permanecerá como mecanismo compensatório de alcance limitado.

A genealogia do *cashback*, portanto, não nasce na América Latina: ela se desenha, primeiro, na combinação entre créditos tributários reembolsáveis (como o *GST credit* canadense), a crítica internacional às alíquotas reduzidas e à “solução universal”, a agenda do *Modern VAT* e o uso sofisticado de tecnologias de monitoramento em tempo real. A contribuição latino-americana, que será examinada na sequência, consiste em adaptar essas ideias a sistemas tributários marcados por elevada desigualdade, fortes restrições de capacidade administrativa e alta informalidade.

É nesse ponto que as propostas de IVA Personalizado e de *Progressive VAT* ganham densidade teórica. Silva (2018), ao transpor essa discussão para o caso brasileiro, define a “personalização” como técnica que associa um IVA homogêneo e eficiente a mecanismos de devolução focalizada do imposto, direcionados às parcelas mais pobres da população, convertendo o tributo sobre o consumo em instrumento de redistribuição. De La Feria e Swistak (2024), por sua vez, formulam o *Progressive VAT* como um IVA de alíquota única e base ampla, em que o imposto pago é reembolsado, em tempo real, às famílias de baixa renda, de modo a neutralizar a regressividade sem abrir mão da neutralidade econômica. Como sintetizam as autoras:

This paper presents a novel approach to addressing VAT regressivity, by proposing the adoption of a progressive VAT: a single-rate, broad-base, VAT, whereby tax paid on consumption is re-paid to lower income households in real-time, at the moment of purchase. Such a system can effectively eliminate regressivity, while minimizing the political economy, cash-flow, and welfare stigma obstacles that are often associated with standard welfare transfers used in modern VAT systems (De La Feria; Swistak, 2024, p. 2).

A convergência entre créditos reembolsáveis, *Modern VAT*, tecnologias em tempo real, IVA Personalizado e *Progressive VAT* revela um novo paradigma de justiça fiscal no consumo: em vez de “purificar” a cesta de bens por meio de desonerações generalizadas, preserva-se a base ampla e a simplicidade do imposto, deslocando a correção distributiva para mecanismos de devolução calibrados por critérios de renda e vulnerabilidade. A pergunta deixa de ser “quais bens devem ser tributados menos?” para se tornar “como estruturar, com precisão e transparência, a devolução de parte da carga suportada pelos grupos vulneráveis?”. É a partir desse pano de fundo histórico e teórico que se compreende, com maior nitidez, tanto as experiências latino-americanas de IVA personalizado quanto, mais adiante, as soluções subnacionais e nacionais de *cashback* no contexto brasileiro.

4.2. EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS DE IVA PERSONALIZADO E DEVOLUÇÃO DE IVA: DESENHO, FOCALIZAÇÃO E EFEITOS DISTRIBUTIVOS

A América Latina é, recorrentemente, apontada como uma das regiões de maior desigualdade socioeconômica do planeta, o que torna especialmente sensível o desenho da tributação sobre o consumo e das políticas fiscais de cunho redistributivo. Barreix, Roca e Villela (2006) observam que, mesmo quando comparada a outras regiões em desenvolvimento, a estrutura de distribuição de renda latino-americana se destaca pela concentração no topo da pirâmide e por um “excesso de inequidade” em relação ao que seria esperado pelo nível de desenvolvimento. Nas palavras dos autores:

Los estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superior a la de los países desarrollados, a la de Asia, Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos. [...] La diferencia encontrada para América Latina es positiva, es decir, la región sufre de acuerdo a los autores un ‘exceso de inequidad’, que oscila en torno a 13 puntos porcentuales del Gini (Barreix; Roca; Villela, 2006, p. 4-5).

Para os fins desta pesquisa, esse quadro não é apenas um dado de contexto regional: ele indica que a discussão sobre devolução de impostos sobre o consumo não se dá em laboratório ideal, mas em sistemas marcados pela combinação de elevada desigualdade, restrições fiscais e capacidade administrativa limitada. Nesse sentido, as experiências latino-americanas funcionam como espelho plausível para o caso brasileiro, oferecendo lições sobre o que mecanismos de IVA personalizado conseguem – e não conseguem – entregar em termos de justiça fiscal quando transplantados para realidades de alta vulnerabilidade social.

Nessa mesma linha, Kacef (2012), em estudo preparado para a CEPAL, ressalta que a desigualdade latino-americana apresenta caráter crônico e está marcada por uma participação desproporcional do estrato mais rico na renda total, a despeito de avanços recentes em alguns indicadores sociais. O autor sintetiza essa realidade ao afirmar que:

América Latina se caracteriza por ser una región donde el ingreso y la riqueza están muy inequitativamente distribuidos. El nivel de desigualdad no solo es alto en comparación con otras regiones del mundo, sino que casi no se ha modificado en los últimos 20 años, más allá de los incipientes progresos observados recientemente. Un rasgo distintivo de esta desigualdad es la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto de la distribución (Kacef, 2012, p. 79).

Ao lado dessa desigualdade estrutural, diversos estudos apontam tanto a baixa carga tributária relativa quanto o baixo impacto redistributivo da política fiscal na região. Barreix, Bès e Roca (2009) destacam que, em muitos países centro-americanos, a carga tributária situa-se em patamar insuficiente inclusive para padrões latino-americanos, o que limita a capacidade de financiamento de políticas públicas com vocação redistributiva. Segundo os autores:

si bien Centroamérica ha realizado un esfuerzo tributario muy importante, sus ingresos fiscales son todavía muy bajos aún para estándares latinoamericanos. [...] En resumen, si bien el esfuerzo tributario permitió darle sostenibilidad a la política fiscal y contribuyó a la estabilidad macroeconómica, surge a primera vista el problema de la suficiencia de recursos (Barreix; Bès; Roca, 2009, p. 18-21).

Sob o ângulo da estrutura tributária, a região apresenta forte dependência dos impostos gerais sobre o consumo, em particular o imposto sobre valor agregado. Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) lembram que o imposto responde, em média, por cerca de um terço das receitas fiscais. Conforme assinalam:

Na América Latina e no Caribe, o IVA é o imposto mais importante em termos de arrecadação de receitas, gerando, em um país típico, receitas equivalentes a 6,1% do PIB e representando cerca de 30% de suas

receitas fiscais totais (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Essa centralidade do IVA, combinada com a persistência de altos níveis de pobreza e desigualdade, intensifica o debate sobre regressividade e justiça fiscal. Para mitigar a percepção de que o IVA incide proporcionalmente mais sobre os pobres, muitos países latino-americanos adotaram, historicamente, a estratégia de multiplicar alíquotas reduzidas e isenções para bens considerados essenciais. Como resumem os mesmos autores:

[...] a fim de neutralizar a regressividade percebida do IVA, muitos países introduziram taxas reduzidas ou isenções para vários bens e serviços, que representam uma alta proporção do consumo da população mais pobre, como alimentos e medicamentos (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

A evidência empírica, contudo, aponta limitações importantes desse modelo. Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) mostram que tais tratamentos preferenciais implicam alto custo fiscal e baixa focalização, tanto porque se aplicam a toda a população quanto porque os grupos de maior renda consomem mais, em termos absolutos, inclusive dos bens favorecidos. Os autores estimam que, em um país típico da região:

[...] o custo fiscal das isenções de IVA e das alíquotas reduzidas é equivalente a 2,1% do PIB. Em outras palavras, o potencial arrecadatório poderia aumentar entre 0,8% e 3,9% do PIB [...] recursos que poderiam ser utilizados para aumentar a provisão de bens e serviços públicos para a população permanentemente (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Em complemento, salientam que:

[...] as famílias ricas se beneficiam mais deles. Isto acontece porque pessoas com maior poder aquisitivo consomem mais de todos os bens e serviços, inclusive daqueles com isenções e alíquotas reduzidas do IVA, os quais são paradoxalmente desenhados para favorecer aos mais pobres (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Essa crítica dialoga diretamente com a noção de “erro de inclusão” trabalhada por Barreix *et al* (2006), segundo a qual a política de diferenciação generalizada de alíquotas tende a subsidiar justamente os estratos superiores da distribuição de renda, com impacto redistributivo limitado. Em síntese, a combinação de concentração de renda, baixa carga tributária relativa e desenho regressivo dos impostos sobre o consumo faz com que a política fiscal latino-americana tenha um papel redistributivo “positivo, mas insuficiente”, como reconhecem Barreix, Roca e Villela (2006).

Diante dessas limitações, parte da literatura e da prática regional passou a construir alternativas baseadas na ideia de “IVA personalizado”, também designado como devolução de IVA, compensação de IVA, *cashback* ou IVA progressivo. Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) definem o conceito de forma abrangente, destacando sua natureza de política de reembolso focalizado:

O IVA personalizado é um conceito genérico que se refere a políticas de reembolso do IVA pago a determinados grupos populacionais. Esse reembolso pode ser total ou parcial e pode ser estruturado como uma devolução ou como uma compensação. A diferença entre uma devolução e uma compensação é que, no caso das devoluções, o reembolso depende do IVA efetivamente pago, enquanto no caso das compensações o reembolso é de um valor predeterminado, independente do IVA efetivamente pago (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Essa distinção entre devolução e compensação é particularmente útil para a análise do *cashback* brasileiro: ela permite qualificar, com maior precisão, se o IBS/CBS se aproxima de um modelo que reembolsa o imposto efetivamente pago (associando-o ao padrão real de consumo dos grupos vulneráveis) ou de um esquema de transferências em valor fixo, mais próximo de programas tradicionais de renda, ainda que financiados por tributos sobre o consumo. Como se verá adiante, essa escolha tem consequências diretas para a densidade redistributiva e para a coerência do instituto com a capacidade contributiva e a igualdade material.

Os mesmos autores mapeiam, na região, programas desse tipo em Bolívia, Colômbia, Equador e Uruguai, além de apontar o caso do Rio Grande do Sul como experiência subnacional brasileira. Em cada país, o desenho institucional adota formatos distintos, variando o critério de elegibilidade, a forma de pagamento e a intensidade da devolução.

No caso colombiano, Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) descrevem um programa estruturado como compensação em valor fixo, administrado por órgão responsável pelas políticas sociais. Segundo relatam:

[...] o programa da Colômbia foi lançado no início de 2020 e atualmente atinge cerca de dois milhões de famílias pobres. O programa foi estruturado como uma compensação e fornece uma quantia fixa bimestral de 80.000 pesos colombianos (US\$ 17,5). Dessa forma, o programa colombiano é equivalente a um programa social de transferências incondicionais de dinheiro, e é por isso que é administrado pelo Departamento de Prosperidade Social (DPS) (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Trata-se, portanto, de um modelo em que a devolução do IVA assume a forma de benefício monetário periódico, relativamente simples do ponto de vista operacional e fortemente ancorado em cadastros sociais, aproximando-se, na prática, de um programa de renda básica financiado por tributo sobre o consumo.

Na Bolívia, o mesmo estudo aponta a existência de programa estruturado como devolução parcial do imposto, condicionada tanto à renda quanto à formalização das operações. Conforme asseveram os autores:

[...] o programa da Bolívia começou em 2021 e consiste em uma devolução parcial do IVA para pessoas com renda mensal inferior a 9.000 bolivianos [...]. O reembolso corresponde a 5% do valor das vendas elegíveis. Para ter acesso a esse benefício, os indivíduos devem se registrar no Serviço de Impostos Nacional (SIN) e o benefício pode ser calculado automaticamente pelo SIN com base nas faturas emitidas em nome do beneficiário, ou o beneficiário pode solicitar a devolução (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Nesse caso, o desenho enfatiza a conexão entre devolução e emissão de notas fiscais, articulando objetivo redistributivo e incentivo à formalização das transações.

O Equador, por sua vez, implementa programa mais antigo, voltado a grupos específicos definidos por idade, deficiência e renda. Segundo descrevem Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023):

[...] o programa do Equador é o mais antigo da região e é voltado para adultos com mais de 65 anos de idade e pessoas com deficiência igual ou superior a 30%, com renda inferior a US\$ 2.125. A devolução do IVA aplica-se somente a compras de bens e serviços essenciais, adquiridos para consumo pessoal. [...] O valor máximo de devolução mensal em 2023 é de US\$ 108 e, em 2022, o programa teve mais de 175 mil beneficiários (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Trata-se de uma experiência de focalização por condição pessoal (idade e deficiência) combinada com limite de renda e teto mensal de devolução, que produz um modelo de IVA personalizado voltado mais à proteção de grupos vulneráveis específicos do que à redistribuição ampla ao longo de toda a distribuição de renda.

O Uruguai adota, por fim, um desenho baseado em reembolso automático associado ao uso de meios eletrônicos de pagamento. Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) relatam que:

[...] o Uruguai implementou em 2022 um programa de reembolso automático do IVA para famílias extremamente vulneráveis e beneficiários do programa Asignación Familiar – Plan Equidad (AFAM-PE). Do ponto de vista dos beneficiários, na prática o programa funciona como a não cobrança do IVA no momento da compra. Para acessar esse benefício é preciso pagar com uma carteira eletrônica em

estabelecimentos autorizados para esse fim (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Esse modelo aproxima-se da lógica de “alíquota zero personalizada” aplicada a determinados consumidores, em vez de a determinados bens, e ilustra como a combinação entre cadastro social e tecnologia de pagamentos pode permitir, na prática, que o IVA se torne menos oneroso para os grupos mais vulneráveis, sem necessidade de generalizar alíquotas reduzidas.

Em conjunto, esses casos revelam um ajuntamento de constantes e de tensões que interessam diretamente ao desenho do *cashback* no Brasil. Como constantes, aparecem: (a) a centralidade dos cadastros sociais para a focalização; (b) o uso crescente de tecnologia eletrônica (notas fiscais, cartões, carteiras digitais) para operacionalizar as devoluções; e (c) a combinação entre objetivos redistributivos e metas de formalização e combate à evasão. Como tensões, destacam-se: *a um*, o risco de captura de benefícios por grupos de maior renda quando os critérios de elegibilidade são amplos ou mal calibrados; *a dois*, o custo fiscal de programas cujo financiamento não vem acompanhado de revisão dos tratamentos preferenciais tradicionais; e *a três*, os desafios de coordenação entre órgãos tributários e gestores de políticas sociais. Esses elementos funcionam como “alertas comparados” a serem considerados quando se avalia a coerência do *cashback* do IBS/CBS com o projeto constitucional brasileiro.

Além desses casos, a literatura nacional que examina comparativamente a região destaca, por exemplo, a experiência argentina de devolução do IVA, estruturada a partir de programas que vinculam a restituição parcial do imposto ao uso de cartões de débito por aposentados, pensionistas e beneficiários de políticas de transferência de renda. Nesses modelos, o tributo continua a incidir com alíquota uniforme sobre uma base ampla de bens e serviços, mas uma fração do montante pago é automaticamente creditada em conta, até determinado teto mensal, funcionando como mecanismo focalizado de compensação da carga suportada pelas famílias de menor renda. Em geral, essas iniciativas são interpretadas como tentativas graduais de conciliar a lógica de um imposto sobre o consumo de base ampla com instrumentos de personalização da tributação, deslocando o foco de benefícios concentrados em categorias de bens para um paradigma de favorecimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade (Brito; Ruas, 2025).

Do ponto de vista dos efeitos distributivos, a avaliação disponível indica que, em conjunto, tributação e gasto social têm impacto positivo, mas insuficiente, sobre a desigualdade. Barreix, Roca e Villela (2006) concluem que o reforço da carga tributária

total, o aumento da arrecadação do imposto de renda pessoal e a maior eficácia na focalização do gasto público são condições necessárias para elevar a capacidade redistributiva da política fiscal. Segundo resumem:

[...] considerando conjuntamente la tributación y gasto social, el efecto redistribuidor de la política fiscal en los países andinos es positivo aunque insuficiente, y puede mejorarse en forma significativa. Esto puede conseguirse mediante un aumento de la carga impositiva total [...], una mayor recaudación de la imposición a la renta personal [...] y una mayor eficacia en la focalización del gasto público en los más pobres, dados los altos niveles de pobreza (50%) (Barreix; Roca; Villela, 2006, p. 58–59).

No que concerne especificamente aos programas de IVA personalizado, Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) reconhecem que os efeitos sobre a progressividade do imposto ainda são modestos quando os tratamentos preferenciais tradicionais (isenções e alíquotas reduzidas) permanecem intocados. Os autores destacam, por um lado, os benefícios de curto prazo – aumento da renda disponível das famílias de baixa renda, potencial redução da evasão e ampliação da arrecadação quando os programas são condicionados a comportamentos como a exigência de nota fiscal ou o uso de meios eletrônicos de pagamento – e, por outro, a necessidade de uma mudança de estratégia mais profunda. Em síntese, afirmam que:

[...] para que o IVA na América Latina se torne realmente progressivo, é necessário passar da estratégia atual de tratamento preferencial de bens e serviços (alimentos, medicamentos, etc.) para uma nova estratégia que trate preferencialmente indivíduos (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

Essa conclusão indica que as experiências de IVA personalizado e de devolução de IVA hoje existentes na região, embora ainda não tenham produzido uma transformação estrutural da matriz distributiva, funcionam como ensaios importantes de uma nova lógica de justiça fiscal no consumo: em vez de desonerar indistintamente certos bens, devolve-se parte da carga a sujeitos identificados como vulneráveis, valendo-se de cadastros sociais, documentos fiscais eletrônicos e meios de pagamento digitais. É nesse horizonte que se insere, mais adiante, a análise da experiência subnacional do Devolve ICMS e a discussão do *cashback* nacional como possível expressão de um constitucionalismo fiscal voltado à personalização da tributação sobre o consumo.

4.3. O ICMS-P E O PROGRAMA “DEVOLVE ICMS” NO RIO GRANDE DO SUL: LABORATÓRIO BRASILEIRO DE PERSONALIZAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE O CONSUMO

O contexto brasileiro oferece um terreno particularmente expressivo para observar a passagem da “solução universal” para modelos de personalização da tributação sobre o consumo. Entre os impostos gerais sobre bens e serviços, o ICMS ocupa posição central na estrutura federativa, tanto pelo peso arrecadatário quanto pelo impacto sobre a cesta de consumo das famílias de baixa renda. Isso torna especialmente relevante qualquer proposta que pretenda transformar um tributo indireto, historicamente regressivo, em instrumento de justiça distributiva.

O caso gaúcho é particularmente relevante para esta dissertação porque antecipa, em escala subnacional, debates que foram constitucionalizados com a EC nº 132/2023: a possibilidade de associar um imposto sobre o consumo a mecanismos de devolução focalizada, a utilização de cadastros sociais e documentos fiscais eletrônicos como infraestrutura do desenho tributário e a tentativa de compatibilizar eficiência arrecadatária com justiça distributiva. Em outras palavras, o ICMS-P e o Devolve ICMS funcionam como “prova de conceito” doméstica daquilo que, no plano federal, passa a ser exigido, em termos principiológicos, pelo novo art. 145, §§ 3º e 4º, da Constituição.

É nesse cenário que se insere a formulação do ICMS Personalizado (ICMS-P), construída por Silva (2017) em sua tese de doutorado, a partir de dados do Rio Grande do Sul. Como sintetiza o autor, o desenho proposto combina modernização do imposto com devolução focalizada da carga suportada pelas famílias pobres:

[...] El diseño simulado, denominado ICMS Personalizado (ICMS-P), es un impuesto uniforme, con tan solo un tipo impositivo general (aunque también se contempla un tipo incrementado para bebidas alcohólicas y tabacos) y sin exenciones, combinado con una devolución íntegra o parcial, para las familias más pobres, del valor correspondiente al gravamen soportado. [...] Los resultados empíricos revelan que el ICMS-P es superior al ICMS actual en relación a todos los aspectos investigados: reduce la regresividad, aumenta los efectos redistributivos, disminuye la pobreza y tiene un impacto positivo sobre el bienestar social (exceso de gravamen). Todo ello sin implicar una merma de la recaudación (Silva, 2017, p. i-ii).

A proposta parte de um diagnóstico severo do ICMS vigente, marcado pela combinação de múltiplas alíquotas, isenções e regimes especiais que, em grande medida, reproduzem a lógica da “solução universal”. Silva (2017) observa que esse mecanismo

clássico de mitigação da regressividade, baseado em diferenciações generalizadas, entra em choque com a própria lógica do IVA e não entrega os resultados esperados em termos de equidade. Como assinala:

Buena parte de las deficiencias del ICMS puede ser debida al mecanismo clásico de mitigación de la regresividad empleado, que se apoya en múltiples alícuotas y abundancia de exenciones. Muchas de estas intervenciones, concebidas en el marco de la ‘solución universal’ para contrarrestar la regresividad, entran en conflicto con la lógica fundamental del IVA y perjudican su funcionamiento, sin lograr significativos resultados sobre la equidad fiscal y distributiva (Silva, 2017, p. 2).

A resposta de Silva (2017) é articular dois movimentos complementares: modernizar o imposto – aproximando-o do modelo de IVA moderno, de base ampla e alíquota uniforme – e personalizar a distribuição da carga, por meio de devoluções focalizadas às famílias de baixa renda. Em termos sintéticos, trata-se de deslocar a justiça fiscal do plano dos bens para o plano dos contribuintes, preservando a eficiência arrecadatória do imposto. O próprio autor descreve o ICMS-P como um ICMS modernizado, com ajustes na distribuição interpessoal da carga impositiva, aplicado, em sua simulação, ao caso do Rio Grande do Sul.

Os resultados empíricos dessa simulação são relevantes para a discussão sobre a possibilidade de um tributo sobre o consumo assumir traços progressivos. Silva (2017) demonstra que, sob determinadas parametrizações de devolução, o ICMS-P não apenas neutraliza a regressividade observada no ICMS vigente, como alcança índice de progressividade positivo, medido pelo índice de Kakwani, ainda que em magnitude moderada – algo expressivo justamente por se tratar de imposição indireta. Em outra passagem, o autor destaca que as devoluções focalizadas beneficiam predominantemente os estratos inferiores de renda, ao passo que o financiamento recai sobretudo sobre os grupos mais ricos, invertendo o padrão típico das renúncias generalizadas.

No plano normativo, Silva (2018) argumenta que essa personalização encontra fundamento direto na Constituição, ao reler o comando segundo o qual os impostos “sempre que possível, terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Para o autor, essa diretriz, tradicionalmente associada ao imposto de renda, pode ser concretizada também nos tributos sobre o consumo, desde que se disponha de instrumentos para vincular a carga suportada ao perfil socioeconômico das famílias. A personalização do IVA – e, por extensão, do ICMS – aparece, assim, como

uma forma de dar conteúdo efetivo à preferência constitucional por impostos de caráter pessoal, compatibilizando-a com a técnica do imposto indireto.

A ponte entre formulação teórica e implementação concreta ganha densidade com o programa Devolve ICMS, instituído pelo Estado do Rio Grande do Sul a partir de 2021. Embora não reproduza integralmente o desenho do ICMS-P, esse programa incorpora elementos centrais da personalização, funcionando como um laboratório brasileiro de devolução focalizada da carga de um imposto sobre o consumo. Conforme descrevem Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023), o Devolve ICMS está direcionado a famílias vinculadas a programas sociais e utiliza um cartão específico para operacionalizar a devolução:

O programa do Rio Grande do Sul foi lançado em 2021 e tem como alvo famílias de baixa renda que recebem o benefício do programa federal [...] Bolsa Família, e famílias com pelo menos um filho matriculado na rede estadual de ensino médio. O programa consistia inicialmente em uma indenização de 100 reais por trimestre, que é transferida para um cartão de débito (Cartão Cidadão Devolve ICMS) (Rasteletti; Mac Dowell; Martínez Fritscher, 2023, s.p.).

A opção por um valor fixo trimestral, desvinculado do volume efetivo de consumo tributado, aproxima o Devolve ICMS, em sua configuração inicial, mais de uma compensação em sentido estrito do que de uma devolução parametrizada pela carga suportada. Do ponto de vista da justiça tributária, essa escolha tem dupla face: de um lado, simplifica a gestão e garante previsibilidade orçamentária; de outro, limita a capacidade do programa de espelhar, com precisão, a relação entre esforço fiscal e renda, o que reduz o potencial de reconstruir, sob o foco constitucional, a capacidade contributiva na base do consumo. Essa tensão reaparecerá, em escala ampliada, na avaliação do *cashback* nacional.

A lógica que sustenta esse arranjo é convergente com a arquitetura desenhada por Silva (2018) para um IVA/ICMS personalizado: identificação da população-alvo por meio de cadastros sociais, associação das transações de consumo ao CPF e devolução periódica, em dinheiro, de parte do imposto suportado. Ao tratar da viabilidade técnica da personalização, o autor destaca justamente a existência, no Brasil, de um robusto cadastro de famílias de baixa renda e de um sistema avançado de documentos fiscais eletrônicos, elementos que o Rio Grande do Sul mobiliza em seu programa. Nas palavras de Silva (2018):

Desde 2003, o país conta com o ‘Cadastro Único para Programas Sociais’ (CadÚnico). [...] Este programa, ou melhor, esse ‘banco de dados’ nacional, mantém o registro atualizado de famílias que

percebem rendimentos mensais de até três salários mínimos. [...] Uma vez superada a questão da identificação e do registro da ‘população alvo’ é necessário enfrentar o segundo aspecto central da política de personalização, que é o de associar estes potenciais beneficiários [...] ao fato gerador e aos elementos de quantificação do imposto. Isto é possível graças ao advento e uso disseminado dos ‘documentos fiscais eletrônicos’ no Brasil, que permitem associar os contribuintes, pelo CPF, ao seu consumo (Silva, 2018, p. 548-549).

A descrição do fluxo operacional da personalização, feita pelo próprio autor, aproxima-se muito da mecânica do Devolve ICMS, ainda que o programa gaúcho opte, ao menos inicialmente, por um valor fixo por família e não por uma devolução proporcional ao consumo declarado. Silva (2018) sintetiza esse fluxo em três etapas: identificação do contribuinte pelo CPF no momento da compra, registro da operação em documento fiscal eletrônico e cálculo e depósito periódico das desonerações na conta bancária do beneficiário. Como resume:

O processo inicia (1) no ato da compra, momento em que o membro da família indica ao vendedor o número do CPF. (2) Os vendedores registram nos documentos fiscais eletrônicos, além de outros elementos exigidos pelas normas pertinentes, o CPF indicado e cobram o preço normal dos produtos vendidos. [...] (3) Esta transação é reconhecida em tempo real pela Administração Tributária. No final do período estipulado [...], a Administração Tributária calcula o valor das desonerações pertinentes e deposita o valor correspondente em sua conta bancária (Silva, 2018, p. 549-550).

Embora o Devolve ICMS não tenha, ao menos em sua configuração inicial, a sofisticação paramétrica do modelo simulado por Silva (2017) – que trabalha com diferentes faixas de renda e percentuais de devolução de modo a tornar o imposto progressivo –, ele materializa, em escala subnacional, três pilares centrais da personalização: focalização em grupos socioeconômicos definidos; vínculo com cadastros sociais e infraestrutura fiscal-eletrônica; e devolução em dinheiro da carga tributária, por meio de instrumento financeiro específico (o Cartão Cidadão).

Sob as lentes da justiça fiscal, essa experiência permite testar, em ambiente real, temas que na literatura aparecem apenas como hipóteses: a aceitabilidade política da devolução focalizada, a capacidade administrativa de processar grandes massas de dados, os efeitos comportamentais sobre a exigência de nota fiscal e o impacto concreto sobre a renda disponível de famílias vulneráveis. No ângulo constitucional, o programa aproxima o ICMS de um modelo em que a capacidade contributiva de fato condiciona a carga efetiva suportada, aproximando-o das premissas esculpidas em nossa Constituição.

Em síntese, o ICMS-P e o Devolve ICMS, vistos em conjunto, configuram um laboratório brasileiro de personalização do imposto sobre o consumo. O primeiro fornece a moldura teórico-empírica de um ICMS modernizado e personalizável, capaz, em tese, de converter um tributo regressivo em figura moderadamente progressiva; o segundo demonstra que, mesmo em contexto de restrições fiscais e institucionais, é possível implementar mecanismos concretos de devolução focalizada, ancorados em cadastros sociais e tecnologia eletrônica. Essa dupla experiência subnacional oferece, assim, um ponto de observação privilegiado para pensar a transposição da lógica de *cashback* tributário para o plano nacional, em diálogo com as propostas de IVA Personalizado e de *Progressive VAT* e com as exigências do constitucionalismo fiscal contemporâneo.

No plano desta pesquisa, o que importa reter é que o laboratório gaúcho demonstra, simultaneamente, a viabilidade técnica da personalização e os limites de desenhos pouco integrados a uma estratégia nacional de justiça tributária. É justamente nesse ponto que o *cashback* do IBS/CBS se torna objeto central de análise: ao contrário de experiências isoladas e subnacionais, trata-se aqui de um mecanismo positivado na própria Constituição, com pretensão de irradiar efeitos sobre todo o sistema de tributação do consumo. A seção seguinte retoma, a partir desse acúmulo comparado, os critérios constitucionais de avaliação do *cashback* nacional.

4.4. LIÇÕES COMPARADAS E O LUGAR DO *CASHBACK* DO IBS/CBS NO CONSTITUCIONALISMO FISCAL CONTEMPORÂNEO

A trajetória internacional e regional da personalização do IVA fornece um conjunto consistente de critérios normativos para situar o *cashback* do IBS/CBS no cenário fiscal contemporâneo. Se, inicialmente, a resposta à regressividade dos tributos sobre o consumo foi a multiplicação de alíquotas e isenções, as últimas décadas revelam um deslocamento importante: preserva-se a base ampla e a neutralidade econômica do imposto, mas a dimensão da justiça fiscal migra para mecanismos de devolução calibrados por renda, vulnerabilidade e padrões de consumo.

Para os fins da presente dissertação, essas experiências comparadas funcionam como matriz de avaliação normativa do *cashback* do IBS/CBS. A questão não é apenas saber se o modelo brasileiro replica, em maior ou menor medida, as soluções estrangeiras, mas se ele é compatível com os fundamentos, objetivos e, especialmente, os princípios delineados em nosso texto constitucional que permeiam uma busca por equidade: a

dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem-estar, e, ainda, sob o recorte fiscal, a justiça tributária, a capacidade contributiva, a proteção do mínimo existencial, a promoção da igualdade material e a mitigação da regressividade do sistema. É à luz desse conjunto de parâmetros que as lições internacionais e latino-americanas serão mobilizadas.

Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) mostram que essa transição implica abandonar uma estratégia centrada em bens e serviços e adotar outra, orientada a indivíduos. Em vez de privilegiar alimentos, medicamentos ou determinados setores, privilegiam-se sujeitos concretos, identificados por cadastros e critérios objetivos. Na leitura dos autores, os programas latino-americanos de IVA personalizado funcionam como etapas intermediárias dessa mudança: ao demonstrarem que é possível compensar famílias vulneráveis dentro do próprio sistema fiscal, ajudam a reduzir resistências políticas à revisão de tratamentos setoriais regressivos e abrem espaço para desenhos mais coerentes de progressividade no consumo.

Nesse ponto, o diagnóstico de Barreix, Roca e Villela (2006) sobre a política fiscal andina oferece uma análise adicional. Ao analisar conjuntamente tributação e gasto social, os autores concluem que o efeito redistributivo é positivo, mas insuficiente, e que a melhoria passa pela combinação de maior carga total, maior rendimento do imposto de renda pessoal e maior eficácia da focalização. Como sintetizam:

[...] considerando conjuntamente la tributación y gasto social, el efecto redistribuidor de la política fiscal en los países andinos es positivo aunque insuficiente, y puede mejorarse en forma significativa. Esto puede conseguirse mediante un aumento de la carga impositiva total [...] una mayor recaudación de la imposición a la renta personal [...] y una mayor eficacia en la focalización del gasto público en los más pobres, dados los altos niveles de pobreza (50%) (Barreix; Roca; Villela, 2006, p. 58–59).

A ideia de que a justiça fiscal não se esgota no desenho do IVA, mas depende da articulação entre pilares tributários e gasto social, é reforçada por Barreix, Bès e Roca (2009). Esses autores lembram que, nos países desenvolvidos, o financiamento das políticas públicas repousa sobre três pilares – imposto de renda, tributos gerais sobre o consumo e contribuições à seguridade social –, enquanto na América Latina o sistema se apoia, quando muito, em um “pilar e meio”, com forte peso do IVA e rendimento modesto do imposto de renda pessoal. Como observam:

En resumen, el financiamiento de políticas públicas en América Latina no tiene los tres pilares que sustentan a los países desarrollados sino uno cojo, basado en un pilar y medio – IVA e impuesto a la renta

incompleto— y, como mucho, podrá lograr uno que apoye sobre dos patas (Barreix; Bès; Roca, 2009, p. 43–47).

Sob essa perspectiva, o *cashback* não pode ser lido isoladamente, como panaceia redistributiva, mas como componente de um rearranjo mais amplo que inclui fortalecimento do imposto de renda, qualificação do gasto social e racionalização do próprio IVA. Ainda assim, sua importância é evidente: ao permitir que um tributo historicamente regressivo passe a contribuir, ao menos em parte, para a redução da desigualdade, ele altera o papel do consumo na engrenagem da justiça fiscal.

A crítica à estratégia de alíquotas reduzidas e isenções reforça essa conclusão. Rocha e Pessoa (2021), ao examinarem a regressividade dos tributos sobre o consumo à luz de estudos internacionais e nacionais, mostram que reduções de alíquotas sobre bens considerados essenciais tendem a produzir efeitos distributivos limitados e, com frequência, regressivos. Para além da discussão metodológica sobre medir regressividade pela renda ou pelo consumo, os autores destacam que desonerar produtos consumidos por todos é uma forma ineficiente de beneficiar os mais pobres. Como assinalam, com base em estudo de Thomas (2022):

[...] os resultados parecem mostrar que alíquotas reduzidas e isenções podem não ter o impacto esperado no sentido de tornar o sistema mais progressivo e como meio de redistribuição de renda, já que são no máximo capazes de produzir proporcionalidade ou uma progressividade muito limitada. Neste sentido, Thomas destaca que, ‘mesmo nos países com o uso mais amplo de alíquotas reduzidas e isenções, há muito pouco impacto que o IVA pode ter sobre a redistribuição’ (Rocha; Pessoa, 2021, s.p.).

A Reforma Tributária de 2023 dialoga diretamente com esse diagnóstico ao restringir o conceito de cesta básica, prever uma cesta estendida com alíquota reduzida e introduzir o *cashback* como mecanismo de devolução focalizada. Em termos constitucionais, essa reconfiguração sinaliza uma tentativa de abandonar, ainda que parcialmente, a lógica regressiva das desonerações generalizadas para bens essenciais e de substituir o favorecimento de produtos pelo favorecimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, em sintonia com a orientação comparada aqui examinada.

Os mesmos autores, ao analisarem a desoneração da cesta básica no Brasil, evidenciam o caráter regressivo do gasto tributário associado a esse tipo de política. Com base em relatório do Ministério da Economia, mostram que a maior parte do benefício é apropriada pelos estratos de maior renda:

[...] esta é uma medida ruim para ajudar as famílias mais pobres porque os ricos também são tanto ou muito mais beneficiados com a redução,

já que consomem mais do que os mais pobres em valores absolutos. [...] relatório do Ministério da Economia demonstrou que a política de desoneração do PIS/Cofins da cesta básica é regressiva: os benefícios destinados aos 20% mais pobres da população correspondem a 10,6% do gasto tributário total [...], enquanto a desoneração relativa aos 20% mais ricos se apropriam de 28,8% do total (Rocha; Pessoa, 2021, s.p.).

Esses dados reforçam o ponto de Barreix; Roca; Villela (2006) e da OCDE: reduzir alíquotas sobre produtos “essenciais” não é, em regra, a melhor forma de ajudar quem mais precisa. A lógica do *cashback*, ao contrário, parte da premissa oposta: tributa-se amplamente a base de consumo e devolve-se de modo focalizado, dirigindo o benefício para quem, de fato, apresenta menor capacidade de contribuir.

No plano da teoria fiscal, essa mudança é bem captada por Silva (2017). Ao simular o ICMS-P, o autor demonstra que, quando a devolução é parametrizada de forma progressiva, um tributo sobre o consumo pode deixar de ser regressivo e assumir, moderadamente, caráter progressivo. Em síntese, a modernização do imposto – alíquota uniforme, base ampla, poucas exceções – é combinada com a personalização dos benefícios, isto é, com devoluções focalizadas em famílias cadastradas segundo renda e vulnerabilidade. Essa engenharia, segundo o autor, desloca o debate clássico entre eficiência e equidade para um *trade-off* diferente, mais transparente: o de arrecadação versus equidade. Ao discutir essa mudança, Silva (2017) observa que:

[...] el ICMS Personalizado, al neutralizar o mitigar la regresividad, desplaza el debate central del diseño del IVA de un trade-off a otro: de ‘eficiencia vs equidad’ hacia ‘recaudación vs equidad’. [...] No hay dudas de que la argumentación acerca del acento que se debe poner sobre los objetivos fiscales o de equidad es mucho más objetiva que la discusión [...] de la eficiencia económica (Silva, 2017, p. 67–68).

A contribuição de Silva (2018) à discussão brasileira é, portanto, dupla. De um lado, mostra-se tecnicamente viável - com base em CadÚnico, documentos fiscais eletrônicos e meios de pagamento digitais - associar a carga de um imposto sobre o consumo ao perfil socioeconômico das famílias. De outro, evidencia-se que essa personalização atende a uma exigência constitucional mais ampla: a preferência por impostos de caráter pessoal e progressivo, sempre que possível, mesmo no campo tradicionalmente dominado por tributos indiretos.

Quando se observa o *cashback* do IBS/CBS à luz dessas experiências e formulações, ele deixa de ser uma inovação isolada e passa a dialogar com uma trajetória mais longa. De La Feria e Swistak (2024) argumentam que, graças às tecnologias digitais,

já é possível conceber tributos sobre o consumo que sejam, de facto, progressivos, sem sacrificar eficiência ou neutralidade.

A experiência comparada, assim, ensina que não há um único modelo de *cashback* ou de IVA personalizado. Há desenhos que priorizam a ampliação da arrecadação com ganhos distributivos modestos e outros que abrem mão de parte da receita para obter maior progressividade. A decisão sobre onde posicionar o *cashback* do IBS/CBS nesse espectro envolve, necessariamente, escolhas de política fiscal e de política social, que devem ser interpretadas à luz dos princípios constitucionais da igualdade, da capacidade contributiva e da justiça social.

Os programas latino-americanos de IVA personalizado também contribuem com lições importantes sobre benefícios e riscos. Rasteletti, Mac Dowell e Martínez Fritscher (2023) destacam que, bem estruturados, tais programas podem elevar a renda disponível de famílias pobres, reduzir pobreza extrema, incentivar a formalização de transações e aumentar a arrecadação quando o benefício é condicionado a comportamentos desejáveis, como o uso de meios eletrônicos de pagamento ou a exigência de faturas. Ao mesmo tempo, alertam que, enquanto não houver revisão dos tratamentos preferenciais tradicionais, sua capacidade de tornar o IVA “realmente progressivo” será limitada. Daí a importância, sublinhada pelos autores, de medir rigorosamente os impactos dos programas, para demonstrar sua eficácia e, assim, diminuir resistências à reforma estrutural do imposto.

Nesse cenário, o *cashback* do IBS/CBS pode ser interpretado como um experimento normativo de alto potencial, situado na confluência de três correntes: *a um*, a crítica global às alíquotas reduzidas e à “solução universal”; *a dois*, o desenvolvimento de modelos de IVA personalizado e *Progressive VAT* que combinam base ampla com devolução focalizada; e *três*, a afirmação, no constitucionalismo fiscal brasileiro, de um compromisso com a justiça tributária e a redução da regressividade. Contudo, sua efetividade material, dependerá da forma como forem concretizados elementos centrais: critérios de elegibilidade, valores devolvidos, integração com cadastros sociais, transparência do desenho, controle de fraudes e preservação de espaço fiscal para políticas públicas estruturantes.

Em termos de posição teórica, o *cashback* do IBS/CBS projeta o sistema tributário brasileiro para o mesmo horizonte normativo em que se situam o IVA Personalizado de Barreix; Roca; Villela (2006), o IVA-P de Silva (2017) e o *Progressive VAT* de De La Feria e Swistak (2024): um horizonte em que tributos sobre o consumo

deixam de ser concebidos como inevitavelmente regressivos e passam a integrar, de maneira consciente e calibrada, a engrenagem da redistribuição. A partir daí, a análise jurídica e empírica do modelo brasileiro deixa de ser mero exame de técnica legislativa e se insere na avaliação mais ampla de até que ponto o desenho do *cashback* consegue, de fato, realizar as promessas do constitucionalismo fiscal contemporâneo em matéria de igualdade, capacidade contributiva e justiça tributária.

Em síntese, o *cashback* do IBS/CBS pode ser visto como um teste decisivo para o constitucionalismo fiscal brasileiro do século XXI. Se bem desenhado e articulado a um rearranjo mais amplo da matriz tributária – com fortalecimento dos tributos diretos e racionalização dos gastos tributários regressivos –, ele tem potencial de aproximar a tributação sobre o consumo dos ideais de capacidade contributiva, igualdade material e justiça tributária inscritos na Constituição de 1988. Se, ao contrário, for implementado com baixa focalização, valores residuais e integração frágil a cadastros sociais e mecanismos de transparência, correrá o risco de se converter em mais um benefício retórico, incapaz de alterar a estrutura regressiva do sistema. É precisamente essa encruzilhada que orienta a análise jurídica e empírica que deverá permear o processo contínuo de monitoramento da implementação do *cashback* nos próximos anos.

5. O *CASHBACK* NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: INOVAÇÃO CONSTITUCIONAL E JUSTIÇA REDISTRIBUTIVA

5.1. HISTÓRICO LEGISLATIVO DA CRIAÇÃO DO MECANISMO DE DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DE TRIBUTOS (*CASHBACK*) NA REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/23

O processo político, legislativo e jurídico que culminou na Reforma Tributária Constitucional de 2023, com foco na tributação sobre o consumo, encerrou uma jornada histórica da sociedade brasileira que perpassou décadas, tempo durante o qual várias propostas legislativas reformistas foram apresentadas e possibilitaram inúmeros debates, os quais, ao longo dos anos, conduziram a um fenômeno de amadurecimento das ideias, compressão técnica mais profunda de suas implicações, busca pela acomodação de interesses conflitantes das diversas camadas sociais e também dos nichos econômicos.

Essas discussões também foram agregando e importando novas tecnologias jurídicas, sempre com grande esforço para não perder de vista a importância e necessidade premente de subsunção das ideias ao campo das premissas constitucionais mais relevantes para o desenvolvimento da justiça social e fiscal da nação, construindo o novo sistema tributário brasileiro em consonância com os fundamentos, objetivos e princípios insculpidos em nossa Carta cidadã de 1988 e conectando as propostas com o eixo econômico-fiscal do constitucionalismo do século XXI.

Neste contexto, após três décadas, foi possível aprovar no Congresso Nacional a PEC nº 45/19, que originou a Emenda Constitucional nº 132/23, cujo texto final passa longe de ser consenso na sociedade, mas inegavelmente trouxe grandes avanços e modernização para a nossa chamada matriz tributária, ressaltando que tanto os colaboradores do setor privado e da sociedade civil que ajudaram na elaboração, quanto os especialistas do proponente do projeto (Poder Executivo) e, ainda, os parlamentares responsáveis pela avaliação, discussão e aprovação final (Poder Legislativo) demonstraram vontade constante ao longo da tramitação da reforma de promover a redução do esforço contributivo dos estratos mais vulneráveis da sociedade e ampliar a justiça fiscal na engrenagem normativa. Esses objetivos constituíram-se numa bússola que conduziu a navegação dos debates para elevação ao status de texto constitucional de novos princípios tributários, com destaque para a transparência, a simplicidade e,

especialmente, o princípio da justiça tributária e, ainda, o dever expresso de atenuar a regressividade do sistema arrecadatário.

E foi nesta toada que a sociedade brasileira viu surgir um novo instituto jurídico de estatura constitucional, imbuído, desde sua gênese, do desiderato de redução da regressividade e de materialização da justiça tributária, consistindo em um mecanismo jurídico de devolução focalizada de tributos sobre o consumo para as camadas mais vulneráveis da população. Essa iniciativa adotou, em sua denominação, um estrangeirismo muito utilizado no setor privado para significar uma recompensa de devolução ao cliente de porcentagem do valor gasto em uma compra ou serviço, ficando definido na EC 132/23 como norma de devolução personalizada do IBS e CBS, mas inserido no texto legal da respectiva regulamentação da reforma (LC 214/25) como o denominado *cashback*, ou, para utilizar os termos da Exposição de Motivos nº 38/2024 do Ministério da Fazenda, o “*cashback* do povo” (Brasil, 2024, Exposição de Motivos nº 38/2024 MF, item 100).

O Parecer de Plenário da Comissão Especial da Câmara dedica um tópico específico às “Tentativas de Reforma Tributária após a Promulgação da Constituição de 1988” e sintetiza, com precisão, o cenário em que se desenrola esse processo. Segundo o relator, o modelo concebido em 1988:

Como resultado do modelo concebido na Constituição de 1988, a base da tributação sobre o consumo foi fracionada nos três entes federativos – o IPI, a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep, na competência da União; o ICMS, na competência dos estados; e o ISS, na competência dos municípios –, cada um legislando conforme as suas prioridades, muitas vezes em prejuízo do cidadão, que viu a carga tributária crescer substancialmente nas últimas três décadas. Não bastasse o aumento da carga tributária, a legislação foi tornando-se mais complexa, e por mais que o parlamento engendrasses amplos debates sobre a reforma da estrutura tributária, não logramos êxito em avançar de fato na modernização de nosso sistema (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 30–31).

Com efeito, nesse percurso de mais de trinta anos, no qual sucessivas tentativas de reforma tributária foram formuladas e discutidas, ocorria paralelamente o fenômeno do amadurecimento técnico das propostas, maior compreensão das implicações econômicas e federativas das mudanças desejadas e, sobretudo, uma lenta aproximação entre as soluções discutidas e as premissas constitucionais de justiça social e fiscal estruturadas pela Constituição de 1988. Como observa a literatura, desde o pós-constituente, discutem-se reformas abrangentes da tributação indireta, mas “não logramos

êxito em avançar de fato na modernização de nosso sistema”, apesar dos amplos debates parlamentares e acadêmicos (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 30–31).

Logo no início da década de 1990, o governo Collor cria a Comissão Executiva de Reforma Fiscal, encarregada de elaborar um diagnóstico da crise fiscal e propor soluções. O relatório dessa comissão, como recorda o parecer da Câmara, já apontava para a adoção de um imposto sobre valor adicionado (IVA) e de impostos seletivos, recomendando a incorporação do IPI e do ISS em um IVA estadual, a desoneração de investimentos e importações e a implementação do princípio do destino, acompanhado de seletivos incidentes sobre combustíveis, energia, bebidas, veículos e telecomunicações (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 31–32).

Lucas Siqueira dos Santos (2015) também sublinha esse momento como a primeira tentativa, no pós-88, de uma reforma abrangente, notando que as propostas elaboradas pela Comissão Consultiva da Proposta da Reforma Fiscal tiveram boa repercussão e serviram de base para projetos posteriores, mas não chegaram a ser aprovadas em razão, entre outros fatores, da ausência de articulação política ampla com os atores afetados (Santos, 2015, p. 93–95).

Na sequência, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, o Executivo encaminha ao Congresso a PEC nº 175/1995, que propunha um IVA dual (federal e estadual) em substituição ao IPI e ao ICMS, com regras uniformes em todo o território nacional. O parecer de Aguinaldo Ribeiro lembra que essa PEC foi amplamente discutida em Comissão Especial, recebeu 98 emendas (dentre as quais três projetos de reforma total do sistema) e teve substitutivo aprovado, mas “perdeu apoio do próprio governo e acabou não sendo apreciada em Plenário” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 32–33). A doutrina, ao revisitar esse episódio, identifica ali um momento em que a ideia de um IVA mais integrado ganha forma, mas esbarra na resistência federativa e setorial e na falta de prioridade política do Executivo (Santos, 2015, p. 95–97).

No início do primeiro governo Lula, uma nova tentativa de reforma constitucional é apresentada por meio da PEC nº 41/2003, que resultará na EC nº 42/2004. Diferentemente da PEC 175, essa proposta não pretende “alterações significativas na forma de tributação do consumo”, mas sim aperfeiçoar a disciplina dos tributos existentes, em especial do ICMS, instituindo regulamento único e reforçando a coordenação federativa por meio de órgão colegiado e deliberação qualificada no Senado (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 32–33). Embora relevante, essa reforma se revela insuficiente para enfrentar a cumulatividade e a guerra fiscal, de modo que, ao longo dos

anos 2000, novas PECs são apresentadas (a exemplo da PEC nº 233/2008 e da PEC nº 293/2004), chegando a ser aprovadas em comissões especiais, mas sem alcançar o Plenário.

O Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), em síntese do período, observa que, desde 1988, “três PEC foram aprovadas em Comissão Especial – a PEC nº 175, de 1995, no segundo Governo Fernando Henrique Cardoso, a PEC nº 31, de 2007 (com grande parte do conteúdo da PEC nº 233, de 2008), no segundo Governo Lula, e a PEC nº 293, de 2004, no Governo Temer –, mas nenhuma delas foi apreciada em Plenário” (Diniz de Santi; Machado, 2023, p. 143).

Essa leitura é reforçada pelos próprios autores do CCiF quando destacam que as grandes tentativas de reforma conduzidas “de cima para baixo” – Collor, Rigotto/Demes no governo FHC, Palocci/Mabel no governo Lula – fracassaram por um denominador comum: não terem sido prioridade política duradoura do Executivo federal e terem enfrentado forte resistência de governadores, prefeitos e setores beneficiados por incentivos fiscais. Nas palavras de Eurico de Santi e Nelson Machado (2023):

A PEC 45 é inédita iniciativa da sociedade civil organizada (academia, empresas e auditores fiscais): representa ruptura da lógica de uma longa série de iniciativas fracassadas de reformas tributárias unilateralmente promovidas pela estrutura estatal, entre as quais destacam-se: a proposta Collor (1992), a proposta Rigotto/Demes (1995, FHC) e a proposta Palocci/Mabel (2008, Lula). O insucesso de todas tem o mesmo denominador comum: não foram prioridades políticas do executivo federal, sofreram forte resistência de governadores, prefeitos e setores beneficiados por incentivos fiscais (Diniz de Santi; Machado, 2023, p. 11).

Esse balanço histórico permite compreender o duplo movimento que antecede a aprovação da PEC nº 45/2019: de um lado, houve um acúmulo de diagnóstico e de soluções técnicas, em que a preferência pelo IVA, pela não cumulatividade e pelo princípio do destino se torna progressivamente mais nítida, como já indicavam a Comissão Executiva de Reforma Fiscal e a PEC 175/1995 (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 31–32). De outro, a sucessão de fracassos de reformas estruturais levadas a cabo exclusivamente pelo Executivo reforça a percepção de que uma mudança dessa magnitude exigiria protagonismo do Parlamento e maior participação da sociedade civil.

Ao identificar a PEC 45 como “ruptura da lógica” das tentativas anteriores, o CCiF não apenas ressalta a origem técnica e socialmente articulada da proposta, como

também indica que ela incorpora o aprendizado acumulado em décadas de debates e frustrações. Dessa forma, o quadro que se desenha no pós-88 é o de uma longa preparação: a combinação entre críticas reiteradas ao sistema vigente, tentativas parciais de reforma constitucional (como a EC 42/2004) e sucessivas PECs arquivadas ou não votadas em Plenário cria as condições para que, a partir de 2019, o Congresso possa finalmente avançar em uma reforma mais ampla. A PEC nº 45/2019 surge, portanto, como fruto de um amadurecimento técnico e político: alinha-se à tradição de propostas que defendiam um IVA e impostos seletivos, mas, ao mesmo tempo, rompe com o padrão de iniciativas unilaterais do Executivo, abrindo espaço para que, na Câmara e no Senado, discuta-se não apenas a simplificação e a neutralidade, mas também a inclusão de instrumentos de justiça tributária, como a devolução de tributos às pessoas físicas de baixa renda (*cashback*) e o redesenho da Cesta Básica, que serão examinados nos tópicos seguintes.

5.1.1. Trajetória da PEC nº 45/2019 na Câmara dos Deputados e a gênese do *cashback*

No plano institucional, a virada de 2019 marca o momento em que o acúmulo de diagnósticos e tentativas frustradas de reforma tributária se condensa em uma proposta estruturada no âmbito da Câmara dos Deputados. A PEC nº 45/2019, de autoria do Deputado Baleia Rossi e outros, passa a ser o veículo central dessa agenda. No Parecer de Plenário da Comissão Especial, o relator Aguinaldo Ribeiro descreve a ambição da proposta como “alterações profundas no sistema tributário nacional, em relação aos tributos que incidem sobre o consumo e à repartição das receitas tributárias deles decorrentes”, tendo por eixo a unificação da tributação do consumo em uma mesma base de incidência por meio do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O trecho é ilustrativo:

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, de autoria do Deputado Baleia Rossi e outros, propõe alterações profundas no sistema tributário nacional, em relação aos tributos que incidem sobre o consumo e à repartição das receitas tributárias deles decorrentes. Propõe-se a unificação da tributação do consumo em uma mesma base de incidência, com a substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 1).

A trajetória interna da PEC na Câmara é marcada por idas e vindas que revelam

a dificuldade de se construir maioria para uma reforma de grande alcance:

Em 22 de maio de 2019, a PEC nº 45, de 2019, passou pelo crivo da admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a partir de parecer exarado pelo Deputado João Roma. Em 10 de julho de 2019, foi criada Comissão Especial para analisar a PEC nº 45, de 2019, para a qual fui designado relator e o Deputado Hildo Rocha, presidente. Contudo, em 12 de maio de 2021, a Comissão foi extinta, por esgotamento do prazo regimental, tendo a proposição sido avocada ao Plenário da Câmara dos Deputados. No dia 22 de junho de 2023, apresentei texto preliminar do substitutivo à PEC nº 45, de 2019, para debate antes de ser submetido ao Plenário (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 5).

Sob a ótica do conteúdo, o substitutivo amadurecido nesse processo consolida o desenho de um IVA dual (CBS e IBS) e articula a simplificação estrutural com a necessidade de enfrentar problemas clássicos do sistema anterior: a cumulatividade, a fragmentação federativa, a insegurança jurídica e a regressividade. O Parecer de Plenário descreve, em linguagem direta, essa ambição de ataque “sistêmico” aos defeitos da tributação do consumo, ao mesmo tempo que alinha a reforma ao padrão internacional de IVA:

A PEC nº 45, de 2019, significa a adoção do sistema que prevalece no mundo, adotado por 174 países, inclusive a União Europeia. Um sistema testado pelo tempo e em harmonia com o resto do mundo. Sua implementação, temos certeza, trará facilidade de entendimento para investidores estrangeiros, gerando atratividade para novos empreendimentos e para investimento no Brasil. A proposta, enfim, ataca, de maneira sistêmica e coerente, os principais defeitos do nosso sistema tributário: complexidade, insegurança jurídica, falta de transparência, desequilíbrio de carga entre diferentes contribuintes, e ineficiências decorrentes da disputa interfederativa que fomenta (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 21).

A singularidade da proposta da Câmara, porém, não reside apenas em organizar um IVA dual de base ampla, mas em articular esse desenho com a vedação de incentivos fiscais difusos e com a abertura normativa para mecanismos de devolução de tributos às pessoas físicas. No plano estrutural, a redação final aprovada na Câmara introduz, no art. 149-B da Constituição, regras comuns para o IBS e a CBS – mesmas bases de cálculo, fatos geradores, imunidades, regimes específicos e regras de não cumulatividade – e, no art. 156-A, um elenco de características do IBS que vão da incidência ampla e do princípio do destino à proibição de concessão de benefícios fiscais fora das hipóteses constitucionais, passando pela definição de uma alíquota de referência fixada pelo Senado (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 3; p. 6–7).

Nesse quadro, merece relevo e destaque a gênese do *cashback* da PEC 45/19, pois, ao mesmo tempo, o art. 156-A, § 5º, VIII, prevê que lei complementar disciplinará “as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda”, enquanto o art. 195, §§ 17 e 18, faz o mesmo para a CBS, excluindo ainda a devolução da base de cálculo da receita corrente líquida (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 8; p. 21–22).

O Parecer de Plenário explicita o papel da devolução no desenho do novo sistema, ligando-a diretamente à justiça tributária e à proteção das famílias de baixa renda. Ao tratar da alíquota uniforme em conjunto com a devolução – ainda que sem usar a terminologia “*cashback*” –, o relator afirma que a aplicação de uma mesma alíquota para todas as operações, “como medida de simplificação”, deve ser acompanhada de mecanismos voltados a mitigar os efeitos regressivos dessa uniformidade. Em passagem que antecipa a lógica do IVA personalizável, o parecer registra:

Como medida de simplificação, além da aplicação da mesma alíquota para todos os bens, serviços e direitos, evita-se a profusão de tratamentos diferenciados, ao não se permitir a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros vinculados ao imposto. A exceção a tal regra estaria circunscrita à devolução do IBS recolhido pelos contribuintes de baixa renda (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 2).

Essa dupla opção, vedar incentivos e, ao mesmo tempo, autorizar, em cláusula específica, a devolução do imposto a pessoas físicas de baixa renda não é fruto apenas de formulação técnica do relator. As tabelas de emendas anexas ao parecer revelam que o mecanismo de devolução foi objeto de disputa explícita entre os parlamentares. A Emenda nº 18, de autoria do Deputado Eduardo Costa, buscava condicionar a própria cobrança do IBS à existência de um mecanismo de devolução para consumidores de baixa renda, ao propor que o imposto só pudesse ser cobrado se fosse instituída a devolução correspondente (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 7).

Outras emendas, como a de nº 96, da Deputada Tabata Amaral, pretendiam garantir a devolução mesmo na ausência de comprovação direta do tributo recolhido (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 13):

EMENDA Nº À PEC 45, DE 2019 (Da Sra. Tabata Amaral e Do Sr. Felipe Rigoni) Garante-se que o mecanismo de transferência de renda, consubstanciado na devolução parcial de imposto recolhido por contribuintes de baixa renda, alcance também os que não comprovarem o pagamento do tributo. Art. 1º. Acrescente-se o § 10 ao art. 152–A, inserido na Constituição Federal por força do art. 1º da PEC 45 de 2019: “Art. 152–A

.....

 § 10 Os contribuintes de baixa renda que não houverem comprovado o pagamento do imposto sobre bens e serviços serão igualmente contemplados pela transferência de renda de que trata o parágrafo anterior (NR).

As diversas propostas de emendas ao texto, no contexto dos longos e aprofundados debates nas várias audiências públicas, demonstram as evidências de inúmeras divergências sobre o grau de automatismo e sobre o ônus probatório a ser exigido das famílias beneficiárias com a devolução personalizada do IVA brasileiro e a preocupação com sua efetividade no combate à regressividade da nova tributação sobre o consumo.

Contudo, ao final da primeira fase de tramitação, o texto encaminhado ao Senado já continha, portanto, três pilares normativos que interessam diretamente a esta dissertação: (a) a opção pelo IVA dual (IBS/CBS) como instrumento de simplificação e neutralidade; (b) a positivação da justiça tributária como princípio orientador do Sistema Tributário Nacional, inscrita no art. 145, § 3º, da redação proposta, que determina que o sistema deve observar “os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e do equilíbrio e da defesa do meio ambiente” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 2); e (c) a previsão, no art. 156-A e no art. 195, de dispositivos que autorizam e estruturam a devolução do IBS e da CBS a pessoas físicas, “com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 6–8; p. 12).

Em conjunto, esses elementos mostram que a Câmara não apenas acolheu a ideia de um IVA moderno de base ampla, mas também procurou antecipar, no texto constitucional, os contornos de um mecanismo de devolução focalizada de tributos sobre o consumo às famílias de baixa renda. É sobre esse alicerce, normativo e político, que o Senado construirá, posteriormente, o refinamento da Cesta Básica Nacional, da Cesta Básica estendida e do *cashback*, culminando na redação final da Emenda Constitucional nº 132/2023 e na regulamentação pela LC nº 214/2025.

5.1.2. Convergência das propostas no Senado Federal e constitucionalização do *cashback* (EC nº 132/2023)

Encaminhada ao Senado Federal após aprovação na Câmara, a proposta de reforma tributária chega a um ambiente institucional no qual já tramitavam outras

iniciativas relevantes. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) passa a examinar a PEC nº 45/2019 em conjunto com a PEC nº 110/2019 e com a PEC nº 46/2022, que também tratavam de mudanças estruturais na tributação do consumo e na repartição de receitas. O Parecer SF nº 88/2023, de relatoria do Senador Eduardo Braga, explicita que o desafio do Senado não era apenas “conferir a constitucionalidade” do texto vindo da Câmara, mas harmonizar propostas que vinham, desde 2019, disputando a liderança da agenda reformista.

O parecer dedica atenção particular à PEC nº 110/2019, originada no Senado, que já propunha a substituição de múltiplos tributos incidentes sobre bens e serviços por um Imposto sobre Bens e Serviços de base ampla, acompanhado de um Imposto Seletivo. Em comparação com as tentativas anteriores, o relator sintetiza assim os objetivos da proposta:

Os objetivos principais da PEC nº 110, de 2019, são simplificar e aperfeiçoar o atual sistema tributário, reduzindo a carga tributária sobre o consumo e o investimento, tornando-o mais justo, transparente e menos suscetível à sonegação, à elisão fiscal e à guerra fiscal, tudo isso sem alterar a carga tributária total (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 3).

A PEC nº 46/2022, por sua vez, é apresentada como iniciativa de natureza mais “cirúrgica”, voltada sobretudo a ajustar dispositivos constitucionais relativos ao ICMS, ao ISS e a regimes especiais, com foco em segurança jurídica e simplificação parcial. O relatório assinala que ela busca “alterar o Sistema Tributário Nacional e dar outras providências” em aspectos específicos, mas sem propor um redesenho abrangente do modelo de tributação do consumo, o que acentuava a necessidade de articulação entre as três proposições então em exame (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 2–3).

É nesse ponto que o parecer identifica uma “grande afinidade e semelhança” entre as propostas:

Há grande afinidade e semelhança entre a PEC nº 110, de 2019, e a PEC nº 45, de 2019. Ambas buscam instituir um IBS, de base ampla, não cumulativo, cobrado no destino, com legislação uniforme em todo o país. A diferença principal é que a PEC nº 45, de 2019, unifica os tributos sobre o consumo em um único imposto, enquanto a PEC nº 110, de 2019, propõe um modelo dual, com um IBS de competência compartilhada por estados, Distrito Federal e municípios e uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência da União. No curso da tramitação na Câmara dos Deputados, contudo, a PEC nº 45 aproximou-se significativamente da PEC nº 110, ao adotar também o modelo dual e a CBS. Pode-se dizer que o texto aprovado na Câmara já refletia a convergência entre as duas propostas e incorporava muitos dos aperfeiçoamentos trazidos pela PEC nº 110, de 2019, bem como

contribuições da PEC nº 46, de 2022, que as aperfeiçoaram significativamente ao longo da tramitação (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 3–5).

Com base nessa leitura, o relator passa a qualificar a PEC nº 45/2019, na forma como veio da Câmara, como a proposta que melhor condensava o acúmulo de debates sobre a reforma. Em trecho que se tornaria referência-chave para a interpretação política da reforma, o parecer afirma:

A reforma por ela proposta é a mais madura das três. (...) A PEC nº 45, de 2019, é, portanto, a Reforma Tributária do Congresso Nacional (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 20).

A reconfiguração operada no Senado, contudo, não se limita a reconhecer a maturidade da proposta da Câmara e a acolher o modelo de IVA dual. O parecer sublinha que o trabalho da CCJ consistiu em “aperfeiçoar” o texto, incorporando contribuições da PEC nº 110/2019 e da PEC nº 46/2022, bem como sugestões de senadores e de segmentos sociais ouvidos em audiências públicas. Nesse processo, ganham relevo duas dimensões centrais para esta dissertação: o desenho da Cesta Básica Nacional e a criação de mecanismos explícitos de devolução de tributos às pessoas de baixa renda, que o próprio relator passa a denominar “*cashback*”.

No tópico em que examina a Cesta Básica Nacional, o parecer enfatiza a função da lista de bens essenciais para a proteção do direito à alimentação, conectando a técnica de alíquota zero à preocupação com pobreza e fome, sob a perspectiva de direito fundamental:

Diante do aumento da fome e da pobreza no Brasil, a Cesta Básica Nacional de Alimentos, com alíquota zero para o IBS e a CBS, constitui instrumento importante para assegurar o direito social à alimentação, esculpido no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 30).

Na sequência, o Senado introduz a figura da Cesta Básica estendida, com redução de alíquota para bens e serviços relevantes, mas não estritamente alimentares, e explicita que essa estrutura deve ser pensada em conjunto com a devolução de tributos para famílias de baixa renda. Aqui, a devolução deixa de ser apenas uma cláusula genérica da Câmara e passa a ser concretamente associada à mitigação da regressividade:

Não somente isso, criamos uma Cesta Básica estendida em que a alíquota será reduzida a 40% da alíquota de referência, abrangendo bens e serviços essenciais, como gás de cozinha, energia elétrica, transporte coletivo e serviços de telecomunicações, cuja tributação pesa proporcionalmente mais sobre os mais pobres. A articulação entre a

Cesta Básica e o mecanismo de devolução do IBS e da CBS a pessoas físicas de baixa renda é fundamental para que o novo sistema seja efetivamente progressivo na distribuição de renda, favorecendo os decís de menor renda (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 30–31).

Ademais, o relatório elenca entre as “medidas de controle e focalização” do gasto tributário as hipóteses de devolução do IBS e da CBS a consumidores de baixa renda, qualificando-as como instrumentos centrais de justiça tributária, e não como benefícios assistenciais genéricos. Nos termos do parecer:

Além desses regimes, a PEC nº 45, de 2019, prevê outras medidas relevantes, como a devolução de tributos sobre o consumo a consumidores de baixa renda (o denominado *cashback*), a ser disciplinada por lei complementar, com critérios objetivos de elegibilidade, de forma a assegurar que a redução da carga tributária seja efetivamente direcionada a quem mais necessita. No caso da CBS, parcela da receita proveniente da tributação da folha de salários e da base de cálculo relativas à intermediação financeira serão destinadas à devolução a pessoas físicas de baixa renda, reforçando a progressividade do sistema (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 9).

Durante a tramitação no Plenário, o desenho do *cashback* é ainda mais especificado. O Senado acolhe emendas que tornam obrigatória a devolução em determinados consumos essenciais e que explicitam a necessidade de direcionar a redução tributária para quem mais precisa. Exemplo emblemático é a Emenda nº 95, do Senador Mecias de Jesus, que introduz a devolução obrigatória da energia elétrica, nos seguintes termos:

Outra emenda acolhida é a nº 95, do Senador Mecias de Jesus, a qual torna obrigatória a devolução do IBS e da CBS incidentes sobre a energia elétrica consumida por famílias de baixa renda, o que contribuirá para reduzir a pobreza energética e assegurar que a política de devolução de tributos sobre o consumo cumpra sua finalidade de direcionar a redução tributária para quem mais precisa (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 163).

Com essas alterações, o texto que sai do Senado e é promulgado como Emenda Constitucional nº 132/2023 consolida não apenas o modelo de IVA dual, mas também a incorporação explícita, no texto constitucional, da justiça tributária e do dever de atenuar a regressividade, bem como a previsão de mecanismos de devolução de tributos às pessoas físicas de baixa renda. O novo art. 145, § 3º, estabelece que o sistema tributário nacional deverá observar, entre outros, o princípio da “justiça tributária”, enquanto os arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, §§ 17 e 18, autorizam a lei complementar a disciplinar a devolução do IBS e da CBS “a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários,

com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda”, excluindo tais devoluções da base de cálculo da receita corrente líquida.

Com isso, a reconfiguração no Senado não se limita a aperfeiçoar a engenharia do IVA dual e a ajustar a repartição de receitas entre União, Estados e Municípios. Ela também pavimenta o caminho para que, na etapa infraconstitucional, a Constituição passe a operar como fonte direta de deveres positivos de combate à regressividade e de proteção às famílias de baixa renda por meio da Cesta Básica, da Cesta Básica estendida e do *cashback*, temas que serão examinados nos itens seguintes.

5.1.3. Do PLP nº 68/2024 à LC nº 214/2025: regulamentação infraconstitucional do *cashback* e da Cesta Básica

Promulgada a Emenda Constitucional nº 132/2023, a reforma tributária do consumo passa a depender, para ganhar concretude e produzir efeitos na vida dos contribuintes, de sua regulamentação infraconstitucional. No plano federal, esse papel é desempenhado pelo Projeto de Lei Complementar nº 68/2024, de iniciativa do Poder Executivo, que “institui o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, dispõe sobre a devolução de tributos sobre o consumo para pessoas de baixa renda, regulamenta o Imposto Seletivo, disciplina regimes diferenciados e especiais de tributação e dá outras providências” (Brasil, Senado Federal, 2024, p. 1).

O texto aprovado na primeira passagem pela Câmara já traz, em Títulos próprios, tanto a disciplina da Cesta Básica de Alimentos, com alíquota zero de IBS e CBS, quanto a disciplina da devolução de tributos às pessoas físicas, especialmente às famílias de baixa renda. Em relação ao *cashback*, o Capítulo II do Título IV dedica-se à “Devolução de tributos sobre o consumo para pessoas físicas de baixa renda”, estabelecendo, em seus arts. 106 a 113, a estrutura básica do mecanismo. De um lado, o art. 106 do PLP nº 68 dispõe que “serão devolvidos, nos termos e nas condições previstos nesta Lei Complementar, o IBS e a CBS incidentes sobre as operações de fornecimento de bens e serviços a pessoa física considerada de baixa renda, inclusive por meio da concessão de crédito em conta de pagamento” e remete ao art. 107 a definição de beneficiários. De outro, o art. 107 fixa critérios materiais e cadastrais: podem ser beneficiárias as pessoas físicas pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do

Governo Federal, cuja renda familiar mensal per capita não ultrapasse meio salário-mínimo, desde que possuam inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e residência no território nacional (Brasil, Brasil, 2025, p. 27–28).

Ao vincular o benefício a um cadastro socioeconômico consolidado (CadÚnico) e a um recorte de renda per capita, a lei complementa a cláusula aberta da Constituição (arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, §§ 17 e 18) e reforça a leitura de que a devolução opera como política de justiça fiscal focalizada em famílias de baixa renda, e não como benefício assistencial amplo e indeterminado. Além de definir quem é beneficiário, o PLP nº 68 organiza a governança do mecanismo.

Por conseguinte, o art. 108 atribui à União a instituição do sistema de devolução, por meio de órgão ou entidade da administração tributária federal, competindo-lhe, entre outras funções, “operar e administrar o sistema de devolução”, “propor o regulamento” e “disciplinar o relacionamento entre os entes federativos e o agente operador responsável pela execução da devolução” (art. 108, I, II e IV). Ao mesmo tempo, prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão “celebrar convênios com a União” para delegar a esta a operacionalização da devolução da parcela do IBS de sua competência, e faculta aos entes subnacionais estabelecer percentuais de devolução superiores aos mínimos nacionais, desde que observadas as balizas fiscais e de responsabilidade na gestão de recursos (Brasil, Brasil, 2025, p. 28–29).

Nessa arquitetura, a devolução surge como política nacional cooperativa, amparada em infraestrutura tecnológica única e em cadastros compartilhados, mas aberta à ampliação por entes subnacionais, o que dialoga com a lógica federativa da tributação sobre o consumo e com a própria ideia de um IVA dual. A previsão de que a devolução seja realizada, preferencialmente, por meio de crédito em conta de pagamento vinculada ao CPF do beneficiário reforça, ainda, o vínculo entre cidadania fiscal, bancarização e formalização das transações, temas que a doutrina e a literatura empírica apontam como centrais para o sucesso de mecanismos de *cashback* tributário.

Na passagem pelo Senado, a Comissão de Constituição e Justiça aprofunda a disciplina da devolução, especialmente no que diz respeito aos percentuais mínimos de devolução para determinados bens e serviços e à articulação entre devolução geral e devolução específica. O Parecer SF nº 108/2024 enfatiza que a devolução deve ser orientada por dois eixos: de um lado, garantir um “piso nacional” de devolução para consumos essenciais (como energia elétrica, água, esgoto, gás de cozinha e gás natural canalizado); de outro, permitir que os entes, a partir de sua realidade fiscal, ampliem esse

piso. Em síntese do relator, o art. 112 do projeto passa a estabelecer um conjunto de percentuais mínimos de devolução, constituindo referência nacional:

As devoluções serão calculadas mediante aplicação de percentuais mínimos sobre o valor do IBS e da CBS incidentes sobre as operações de fornecimento de bens e serviços a pessoas físicas consideradas de baixa renda, observado o disposto no art. 107. Os percentuais mínimos de devolução serão de 100% (cem por cento) para a contribuição social sobre operações com bens e serviços, de 20% (vinte por cento) para o imposto sobre bens e serviços, bem como de 100% (cem por cento) e 20% (vinte por cento) para o IBS e a CBS, respectivamente, incidentes sobre as operações de fornecimento de energia elétrica, água, esgoto, gás de cozinha (GLP) e gás natural canalizado. Eventuais percentuais adicionais de devolução poderão ser fixados pelos entes federativos competentes, desde que observadas as limitações de responsabilidade fiscal e as regras de cálculo das alíquotas de referência, cabendo à lei complementar dispor sobre as hipóteses em que os entes federativos poderão, mediante legislação própria, fixar percentuais de devolução superiores a esses (art. 113) (Brasil, Senado Federal, 2024, p. 10).

O parecer também enfatiza que, ao calcular o tributo a ser devolvido, é preciso considerar o ônus efetivo suportado pelas famílias de baixa renda, de modo que “a devolução não supere o valor dos tributos incidentes sobre as operações de fornecimento de bens e serviços, mas seja suficiente para reduzir de forma significativa o peso da tributação indireta sobre a renda dos beneficiários” (Brasil, Senado Federal, 2024, p. 22). Esse trecho antecipa a regra, posteriormente consolidada na LC nº 214/2025, segundo a qual o montante devolvido em cada período de apuração não pode exceder o valor do IBS e da CBS efetivamente pagos nas operações de consumo do domicílio, garantindo que o *cashback* funcione como mecanismo de correção da regressividade, e não como fonte de renda adicional desconectada da estrutura do imposto. Ao sublinhar a necessidade de compatibilidade entre devolução e ônus tributário, o Senado busca também preservar a sustentabilidade fiscal do sistema e evitar que a devolução comprometa a arrecadação necessária ao financiamento de políticas públicas. Esses ajustes são consolidados no turno suplementar do Senado, culminando na versão final do texto do PLP nº 68 que retorna à Câmara e, após nova aprovação, é convertido na Lei Complementar nº 214/2025.

Em passo subsequente, o relatório da CCJ propõe incorporar ao rol de consumos essenciais com devolução reforçada os serviços de telecomunicações, destacando sua importância em uma sociedade cada vez mais digitalizada e a necessidade de ponderar o impacto orçamentário da ampliação da base de beneficiários (Brasil, Senado Federal, 2024, p. 22). Esses ajustes são consolidados no turno suplementar do Senado, cujo texto

será posteriormente sancionado como LC nº 214/2025. O Título III da lei, ao tratar da “Devolução personalizada do IBS e da CBS e da Cesta Básica Nacional de Alimentos”, traduz, de forma sistemática, os comandos constitucionais e as discussões legislativas. O art. 112 repete o núcleo da devolução às famílias de baixa renda; o art. 113 consolida os critérios de elegibilidade (CadÚnico, renda per capita de até meio salário mínimo, residência no território nacional e CPF regular); e o art. 117 fixa a fórmula de cálculo com base em percentual sobre o tributo, compatível com a renda disponível (Brasil, Brasil, 2025, p. 29–30).

Ainda no relatório de turno suplementar, o relator reforça que o objetivo é “garantir que o mecanismo de devolução seja efetivo na proteção das famílias de baixa renda, especialmente no que se refere aos gastos com energia elétrica, água, esgoto e gás de cozinha, ao mesmo tempo que preserva a neutralidade e a capacidade arrecadatória do sistema” (Brasil, Senado Federal, 2024, p. 29). Na mesma linha, a redação final da LC nº 214/2025 explicita que os percentuais mínimos de 100% e 20% referem-se ao imposto e à contribuição incidentes sobre a parcela do consumo das famílias de baixa renda, e não sobre o conjunto da base tributável, o que reforça o caráter focalizado do benefício e o vincula diretamente à renda disponível (Brasil, Brasil, 2025, p. 29–30).

O art. 118, por sua vez, incorpora a calibragem construída no Senado ao estabelecer que a definição dos percentuais de devolução superiores aos mínimos nacionais pelos entes federativos deverá considerar “a capacidade financeira do ente federativo, a necessidade de assegurar a sustentabilidade fiscal e os objetivos de redução das desigualdades de renda e de combate à pobreza”, além de determinar que tais percentuais deverão ser fixados mediante lei específica, com estimativa do impacto orçamentário e financeiro (Brasil, Brasil, 2025, p. 31). Ao exigir que os entes motivem e quantifiquem os efeitos de eventuais ampliações da devolução, o dispositivo busca equilibrar a autonomia federativa com a responsabilidade fiscal e com o dever de transparência na gestão de benefícios tributários, reduzindo o espaço para discricionariedades locais em favor de maior progressividade.

Por último, o art. 121 qualifica juridicamente a devolução como anulação de receita do IBS e da CBS, ao estabelecer que “os valores devolvidos na forma desta Lei Complementar constituem anulação de receita tributária e não se caracterizam como despesa pública”, devendo ser registrados contabilmente como dedução da receita arrecadada (Brasil, Brasil, 2025, p. 32). Essa opção insere o *cashback* no interior da própria estrutura do tributo, evitando sua classificação como gasto social ou transferência

de renda autônoma, e reforça a leitura de que se trata de mecanismo redistributivo interno ao próprio desenho do imposto sobre o consumo.

A trajetória do PLP nº 68/2024 até sua conversão na LC nº 214/2025, portanto, revela um movimento de densificação normativa do comando constitucional de justiça tributária e de atenuação da regressividade: de um lado, ao detalhar a Cesta Básica com alíquota zero e a Cesta Básica estendida, com alíquota reduzida, voltadas a bens e serviços cujo consumo pesa proporcionalmente mais sobre as famílias de baixa renda; de outro, ao instituir um mecanismo de devolução focalizado, com critérios objetivos de elegibilidade, limites vinculados ao ônus efetivo do tributo e tratamento contábil como anulação de receita. Ao articular esses elementos em uma lei complementar que disciplina o IBS e a CBS, o legislador infraconstitucional transforma em regras operacionais os princípios inscritos na Emenda Constitucional nº 132/2023, especialmente os comandos de justiça tributária, de proteção da renda das famílias de baixa renda e de realização da capacidade contributiva.

5.2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS: JUSTIÇA TRIBUTÁRIA, REGRESSIVIDADE E PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS

5.2.1. Princípio da justiça tributária e dever de atenuar a regressividade (art. 145, §§ 3º e 4º)

Sob a perspectiva constitucional, a Emenda nº 132/2023 opera um movimento decisivo ao positivar, de forma explícita, a exigência de justiça tributária e o dever de enfrentar a regressividade do sistema. Esse movimento se concentra, primeiramente, no art. 145 da Constituição, ao qual foram acrescentados os §§ 3º e 4º. O texto promulgado, conforme publicação oficial, estabelece:

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. § 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos (Brasil, 2023, Emenda Constitucional nº 132, art. 145, §§ 3º e 4º).

Ao enunciar que o Sistema Tributário Nacional “deve observar” esses princípios,

o constituinte derivado não apenas acrescenta novos valores retóricos ao texto, mas cria parâmetros normativos vinculantes para o legislador e para os intérpretes. A simplicidade e a transparência, que já apareciam de forma dispersa na doutrina e em recomendações internacionais, são trazidas para o núcleo duro da Constituição Financeira; a justiça tributária, por sua vez, deixa de ser uma formulação doutrinária ou um ideal programático implícito para se tornar princípio expresso, ao lado da cooperação e da defesa do meio ambiente. A determinação de que as alterações na legislação tributária “buscarão atenuar efeitos regressivos” faz, de modo semelhante, com que o problema da regressividade deixe de ser mero dado empírico incômodo e se converta em dever constitucional de conformação (Brasil, 2023, EC nº 132/2023, art. 145, §§ 3º e 4º).

Nesse mesmo sentido, a Exposição de Motivos nº 38/2024 do Ministério da Fazenda, ao apresentar o projeto que resultaria no PLP nº 68/2024, explicita que a neutralidade do IVA deve ser entendida à luz de equidade horizontal, aproximando a técnica tributária do conteúdo material do princípio da justiça tributária:

A experiência internacional e as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE apontam outros desdobramentos do princípio da neutralidade. Contribuintes em situações semelhantes que realizam operações semelhantes devem estar sujeitos à tributação semelhante pelo IVA. Isso significa que o IVA deve ser isonômico em circunstâncias semelhantes, o que é conhecido na literatura como equidade horizontal (Brasil, 2024, Exposição de Motivos nº 38/2024 MF, item 25).

A doutrina especializada em Direito Financeiro e Constitucional Tributário tem insistido, há anos, na necessidade de enxergar a Constituição como ordenadora da atividade fiscal na ótica de valores, e não apenas de competências. Heleno Taveira Torres (2014), por exemplo, ao tratar da Constituição Financeira, sustenta que ela é composta por “princípios, competências e valores” que regem a unidade entre receita, orçamento e despesa, e que a legalidade e a justiça distributiva são elementos estruturantes dessa ordem, vinculando tanto o legislador quanto os órgãos de controle (Torres, 2014, p. 26; p. 75).

A positivação da justiça tributária como princípio expresso e a vinculação das reformas ao dever de reduzir efeitos regressivos dialogam diretamente com esse entendimento: não se trata apenas de autorizar políticas mais justas, mas de impor ao Sistema Tributário um padrão de coerência com a igualdade material, a capacidade contributiva e a proteção dos vulneráveis. Nesse mesmo horizonte, a literatura econômica que discute equidade parte igualmente da premissa de que a justiça tributária exige

contribuição conforme a capacidade econômica do contribuinte. Zockun (2016), ao examinar a relação entre equidade e eficácia, demonstra que o sistema brasileiro tem falhado em observar tais parâmetros, tanto no plano da justiça vertical quanto no da eficiência distributiva.

Ainda nessa direção, a autora revisita o antigo “princípio do benefício” e evidencia suas limitações em sociedades marcadas por fortes desigualdades. Ao contrastar esse critério com o da capacidade contributiva, mostra que a lógica do benefício permitia onerar proporcionalmente mais os segmentos de baixa renda sob o pretexto de que seriam maiores usuários de serviços públicos –argumento que revela a insuficiência desse fundamento normativo para orientar um sistema tributário comprometido com a redução das desigualdades:

Até o final do século XIX e início do XX, a tributação era justificada como o preço pago pelos bens e serviços providos pelo governo em troca do pagamento de impostos. (...) Para seus defensores, essa visão justificava porque os pobres poderiam ser tributados relativamente mais do que os ricos: se os mais ricos pagam pelas escolas particulares de seus filhos, mantêm seus próprios seguranças privados, pagam seus próprios médicos etc., seria justificável que fossem relativamente menos tributados do que os pobres que obtêm esses serviços apenas do Estado. (...) Como seria impossível atribuir a cada indivíduo sua exata porção nos benefícios proporcionados pela atividade do governo, o princípio seria inaplicável na prática (Zockun, 2016, p. 5).

Ao inverter a perspectiva, o princípio da capacidade contributiva passa a associar justiça tributária à progressividade e à proteção de um patamar mínimo de renda disponível:

Ao contrário do princípio do benefício, o princípio da capacidade contributiva justificava a tributação como o preço a pagar para se conviver de forma civilizada sob a coordenação de um ente que precisava ser financiado. (...) A ideia do imposto de renda veio indissociável da ideia de progressividade na tributação, esta baseada no conceito de utilidade marginal decrescente da renda. (...) Ser isento do imposto de renda equivalia a ser isento de um dos deveres mais visíveis da cidadania, e isso nunca era saudável: todo cidadão deveria contribuir, mesmo que a quantia paga lhe fosse devolvida como benefício social, se muito pobre (Zockun, 2016, p. 5–6).

Autores ligados ao debate da reforma também interpretam os novos dispositivos como marco de inflexão. Para o CCiF, a EC nº 132/2023 representa o momento em que o sistema deixa de ser desenhado apenas em função da eficiência e da arrecadação, passando a ser parametrado por objetivos de justiça distributiva e de redução de

desigualdades. Eurico Diniz de Santi e Nelson Machado lembram que o desenho anterior – com cinco tributos sobre o consumo, bases fragmentadas e forte litigiosidade – produzia um sistema “altamente complexo, opaco, cumulativo e distorcivo, além de regressivo, pois a cesta de consumo das famílias ricas é menos tributada que a da população mais pobre” (Diniz de Santi; Machado, 2023, p. 16). A leitura que fazem da EC 132 é a de que ela insere, finalmente, no texto constitucional, comandos diretos para enfrentar essa regressividade, em vez de relegar a questão à esfera infraconstitucional. Na literatura empírica recente, o princípio da capacidade de pagamento é igualmente assumido como parâmetro para avaliar a legitimidade da tributação indireta. Silveira *et al.* (2022), ao analisar a incidência de tributos e transferências com base na POF 2017/2018, registram que:

Por outro lado, há a corrente que coloca como conceito chave para a definição do montante tributado a capacidade de pagamento [...] indivíduos com uma maior capacidade de pagamento deveriam arcar com maiores montantes de tributos e aqueles com a mesma capacidade de pagamento deveriam ser taxadas em um mesmo valor, em outras palavras, a garantia da equidade vertical e horizontal (Silveira *et al.*, 2022, p. 4–5).

No plano técnico-normativo, o vínculo entre justiça tributária e regressividade é reforçado pela própria estrutura da EC nº 132/2023. Os §§ 3º e 4º do art. 145 não permanecem isolados: eles dialogam com dispositivos específicos que tratam da devolução de tributos a pessoas físicas de baixa renda (art. 156-A, § 5º, VIII; art. 195, § 18) e com o redesenho da Cesta Básica Nacional de Alimentos e da cesta estendida, previstos no ADCT (arts. 8º e 9º). Em termos simples, o texto constitucional inaugura um binômio normativo: de um lado, a exigência de um sistema simples, transparente, cooperativo e ambientalmente responsável; de outro, o dever de que toda alteração legislativa caminhe no sentido de atenuar regressividades. As ferramentas concretas para isso – *cashback*, seletividade em razão da essencialidade, Cesta Básica zero e cesta estendida com redução de alíquota – são, como se verá, desenvolvidas nos dispositivos seguintes.

Essa compreensão de justiça tributária como exigência de reduzir a tributação sobre quem não dispõe de capacidade econômico-contributiva é levada às últimas consequências por Misabel Derzi (2014), ao discutir programas de devolução de tributos. Ao formular uma leitura “tributária” de políticas como o Bolsa Família, a autora afirma que, quando há devolução de tributos suportados por quem não tem capacidade

econômica, está em jogo um verdadeiro direito subjetivo fundado no art. 145:

Caso o programa envolvesse a devolução de tributos suportados por quem não tem capacidade econômica para isso, seria convertido em direito à luz da Constituição da República, fundado no princípio constitucional da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da Constituição), direito que nenhuma legislação poderia reduzir (Derzi, 2014, p. 43–44).

Essa leitura também encontra ressonância em perspectivas mais amplas sobre direito, desenvolvimento e igualdade. Três décadas depois da Constituição de 1988, autores como Rafael Zanatta (2011), inspirados em David Trubek, identificam um “terceiro momento” do direito e desenvolvimento, no qual o Estado é chamado a promover simultaneamente crescimento e igualdade, por meio de instituições que combinem coordenação público-privada, proteção social e redução de desigualdades (Zanatta, 2011, p. 15–18). Nessa chave, o *cashback* previsto pela EC nº 132/2023 e regulamentado pela LC nº 214/2025 pode ser lido, como sugerem Neto *et al.* (2024), como uma técnica de justiça fiscal voltada justamente à proteção do mínimo existencial das famílias que não possuem capacidade contributiva para suportar a tributação sobre o consumo:

O chamado *cashback* – enquanto meio de devolução personalizada do tributo sobre o consumo, tendo como pressuposto a insuficiência de renda para ser considerado contribuinte desse tributo – é, em tese, um interessante mecanismo de proteção do mínimo existencial e, ato contínuo, de promoção da dignidade da pessoa humana (Neto *et al.*, 2024, p. 10–11).

Logo, os §§ 3º e 4º do art. 145 não apenas inauguram, em termos formais, o princípio da justiça tributária e o dever de atenuar a regressividade, mas se projetam sobre o desenho concreto das políticas tributárias: orientam a avaliação da tributação indireta pela capacidade de pagamento, fundamentam a crítica a modelos baseados no princípio do benefício e servem de base constitucional para mecanismos de devolução de tributos a quem, em rigor, jamais deveria tê-los suportado.

5.2.2. A devolução do IBS às pessoas físicas no art. 156-A da Constituição

A consagração constitucional do *cashback* passa, em primeiro lugar, pela disciplina do Imposto sobre Bens e Serviços no art. 156-A da Constituição. A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao instituir o IBS como imposto de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, confere-lhe natureza de

imposto sobre valor agregado de base ampla, não cumulativo e cobrado no destino, e, ao mesmo tempo, abre um espaço normativo específico para devolução do imposto a pessoas físicas, com finalidade redistributiva. No § 5º, inciso VIII, o texto constitucional determina que a lei complementar disciplinará:

VIII - as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda (Brasil, 2023, EC nº 132, art. 156-A, § 5º, VIII).

Essa previsão densifica, em plano setorial, o princípio da justiça tributária e o dever de atenuar a regressividade inscritos no art. 145, §§ 3º e 4º. Não se trata apenas de autorizar políticas de alívio pontual, mas de vincular a própria disciplina do IBS à obrigação de criar, em lei complementar, regimes de devolução de tributos a pessoas físicas, circunscritos por critérios de elegibilidade e limites, com a finalidade declarada de reduzir desigualdades de renda. Como observa Sabbag (2025, p. 1052), a EC nº 132/2023 “procurou buscar a atenuação dos efeitos regressivos” da tributação sobre o consumo ao prever um “mecanismo [que] recebeu o nome de *cashback* – uma sistemática que permitirá a devolução de IBS para pessoas de baixa renda (apenas pessoas físicas)”.

A Constituição não se limita a remeter à lei complementar o detalhamento das hipóteses de devolução. Os §§ 12 e 13 do art. 156-A conferem à devolução regime jurídico próprio, tanto na perspectiva financeira quanto na ótica da proteção de consumos essenciais. O § 12 afasta a devolução da base de cálculo de diversas vinculações constitucionais e, por consequência, evita que a devolução reduza indevidamente recursos destinados a políticas públicas específicas:

§ 12. A devolução de que trata o § 5º, VIII, não será considerada nas bases de cálculo de que tratam os arts. 29-A, 198, § 2º, 204, parágrafo único, 212, 212-A, II, e 216, § 6º, não se aplicando a ela, ainda, o disposto no art. 158, IV, ‘b’ (Brasil, 2023, EC nº 132, art. 156-A, § 12).

Esse dispositivo confirma que a devolução não é tratada como simples redução de receita dos entes federativos, mas como fluxo jurídico-fiscal específico, cuja exclusão de determinadas bases protege tanto os fundos vinculados quanto a própria racionalidade do mecanismo: devolver tributos a pessoas físicas de baixa renda sem desorganizar a repartição de receitas prevista na Constituição.

O § 13, por sua vez, eleva a devolução a um patamar de obrigatoriedade em certas operações, reforçando a dimensão de proteção de mínimos existenciais. Ele estabelece que:

§ 13. A devolução de que trata o § 5º, VIII, será obrigatória nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda, podendo a lei complementar determinar que seja calculada e concedida no momento da cobrança da operação (Brasil, 2023, EC nº 132, art. 156-A, § 13).

Aqui, o constituinte derivado deixa de trabalhar apenas com a cláusula geral de devolução e passa a determinar que, ao menos para energia elétrica e gás de cozinha fornecidos a consumidores de baixa renda, a devolução seja obrigatória, admitindo inclusive que se realize diretamente na fatura. Essa redação reflete a preocupação, já presente nos debates do Senado, em “direcionar a redução tributária para quem mais precisa” (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 163), e marca o *cashback* como instrumento de tutela de consumos indispensáveis à dignidade.

Reinaldo Rodrigues Junior (2025), ao analisar a LC nº 214/2025, destaca que essa devolução “concretiza o comando do art. 156-A, § 5º, VIII, da Constituição, ao disciplinar a devolução do IBS às pessoas físicas de baixa renda, como instrumento de redução das desigualdades de renda e de combate à regressividade da tributação sobre o consumo”, insistindo em que se trata de “técnica de justiça tributária coerente com os novos princípios inscritos no art. 145, § 3º” (Reinaldo R. Junior, 2025, p. 7). Essa leitura dogmática confirma que o dispositivo não pode ser visto como simples autorização marginal, mas como elemento que integra, de forma orgânica, o novo desenho do sistema: a devolução é parte do caminho exigido pela Constituição para que o IVA dual brasileiro deixe de reproduzir a regressividade histórica.

Em resumo, o art. 156-A, na redação dada pela EC nº 132/2023, cumpre três funções centrais para a análise desta dissertação: a) define o IBS como imposto de base ampla, não cumulativo e vedado, em regra, a incentivos; b) cria, no § 5º, VIII, um mandato normativo para que a lei complementar estabeleça hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas “com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda”; e c) reforça, nos §§ 12 e 13, o caráter redistributivo e protetivo dessa devolução, ao excluí-la de determinadas bases de cálculo e ao torná-la obrigatória, ao menos, em operações com energia elétrica e gás liquefeito de petróleo destinados a consumidores de baixa renda, com possibilidade de concessão no momento da cobrança.

É sobre essa base constitucional, específica para o IBS, que se apoia o desenho infraconstitucional do *cashback* na LC nº 214/2025, bem como a análise, nos tópicos seguintes, de sua coerência com a igualdade tributária, a capacidade contributiva e a justiça tributária. Nesse mesmo sentido, a interpretação conferida pelo próprio Poder

Executivo à disciplina constitucional da devolução reforça a leitura de que o art. 156-A, § 5º, VIII, integra uma “técnica de justiça fiscal”, e não um mero expediente acessório.

A Exposição de Motivos nº 38/2024 do Ministério da Fazenda, já mencionada no primeiro capítulo desta dissertação, ao qualificar a devolução como “técnica de justiça fiscal” (Brasil, 2024, Exposição de Motivos nº 38/2024 MF, item 100) e falar expressamente em “devolução personalizada do IVA”, reforça que o comando do art. 156-A, § 5º, VIII, deve ser lido como inovação estrutural: trata-se de mecanismo pensado para dialogar com o novo princípio da justiça tributária (art. 145, § 3º), com o dever de atenuar a regressividade (art. 145, § 4º) e com a arquitetura geral do IVA dual, e não de cláusula facultativa que pudesse ser ignorada pela lei complementar.

5.2.3. A devolução da CBS e a Constituição Financeira da seguridade social (art. 195, §§ 18 e 19)

A lógica da devolução não se limita ao IBS. A Emenda Constitucional nº 132/2023 estende expressamente o mecanismo à Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), inserindo nos §§ 18 e 19 do art. 195 um regime próprio de devolução a pessoas físicas e disciplinando seus efeitos na Constituição Financeira. O texto promulgado estabelece:

§ 18. Lei estabelecerá as hipóteses de devolução da contribuição prevista no inciso V do caput a pessoas físicas, inclusive em relação a limites e beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda. § 19. A devolução de que trata o § 18 não será computada na receita corrente líquida da União para os fins do disposto nos arts. 100, § 15, 166, §§ 9º, 12 e 17, e 198, § 2º (Brasil, 2023, EC nº 132, art. 195, §§ 18 e 19).

Na redação final aprovada pela Câmara, já se antecipava essa disciplina, com redação substancialmente idêntica, ao determinar que lei estabelecerá “as hipóteses de devolução da contribuição prevista no inciso V a pessoas físicas, inclusive em relação a limites e a beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda” e ao excluir essa devolução tanto da receita corrente líquida quanto da base de cálculo de determinadas vinculações (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 12). A opção é clara: não se trata de enxergar o *cashback* apenas como técnica de ajuste no IBS, mas de estruturar um regime de devolução dual – IBS e CBS – coerente com a arquitetura do IVA dual.

Sob o prisma da Constituição Financeira da seguridade, a exclusão da devolução da receita corrente líquida da União, expressamente prevista no § 19, é decisiva. Ela evita

que os valores devolvidos sejam contabilizados como receita disponível para fins de regras orçamentárias e de vinculação de gastos, ao mesmo tempo que assegura que o *cashback* não reduza, de forma automática, os recursos destinados à saúde, à assistência e a outras políticas financiadas com contribuições sociais.

Reinaldo Rodrigues Junior (2025) chama atenção para essa dimensão ao afirmar que a LC nº 214/2025 “concretiza o comando do art. 156-A, § 5º, VIII, e do art. 195, § 18, da Constituição, ao disciplinar a devolução do IBS e da CBS às pessoas físicas de baixa renda, como instrumento de redução das desigualdades de renda e de combate à regressividade da tributação sobre o consumo” e sublinha que, ao excluir a devolução da RCL, o constituinte derivado “preserva a lógica da Constituição Financeira da seguridade, sem descaracterizar o caráter redistributivo da medida” (Reinaldo R. Junior, 2025, p. 7–8).

A simetria entre IBS e CBS é reforçada por outro dispositivo: o § 15 do art. 195, que remete à CBS parte significativa das características do IBS, ao determinar que se aplica à contribuição “o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XII, § 3º, § 5º, II, III, V, VI e IX, e §§ 6º a 10” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 12). Isso significa que a CBS compartilhará com o IBS a base ampla, a não cumulatividade, a incidência no destino, a vedação a incentivos e a disciplina de regimes diferenciados, tornando coerente a existência de um único mecanismo de devolução focalizada para ambos os tributos.

A doutrina tem destacado que essa duplicidade não é apenas técnico-contábil, mas possui forte carga axiológica. Sabbag (2025, p. 1052–1053) observa que, tanto no IBS quanto na CBS, o *cashback* “tem por objetivo reduzir as desigualdades de renda”, operando como técnica de justiça tributária que pretende reconciliar a neutralidade do IVA dual com a necessidade de correção distributiva na tributação sobre o consumo. Ao tratar de exemplos numéricos, o autor enfatiza que a devolução é calculada como percentual do tributo incidente sobre o consumo, o que aproxima o instituto da noção de IVA personalizado discutida na literatura comparada.

Ao mesmo tempo, a qualificação constitucional da devolução da CBS como mecanismo de redução de desigualdades e sua exclusão da RCL reforçam sua natureza de fluxo redistributivo interno ao tributo, e não de despesa orçamentária ordinária. A LC nº 214/2025, ao prever que as devoluções “serão deduzidas da arrecadação, mediante anulação da respectiva receita”, confere forma infraconstitucional a essa opção, reconhecendo que a devolução integra o próprio modo de realização concreta da CBS e do IBS na vida dos contribuintes.

Com isso, a devolução da CBS às pessoas físicas completa o quadro inaugurado pelo art. 156-A: o IVA dual brasileiro passa a contar, no seu próprio núcleo constitucional, com um instrumento redistributivo que opera tanto no imposto compartilhado entre os entes federativos quanto na contribuição destinada à seguridade social. Essa convergência é crucial para a análise desta dissertação: ao invés de deixar a justiça tributária e a mitigação da regressividade apenas no plano dos princípios gerais, a EC nº 132/2023 coloca a devolução IBS/CBS no centro da arquitetura do novo sistema, exigindo que a regulamentação infraconstitucional – a cargo da LC nº 214/2025 – traduza esse mandato em critérios de elegibilidade, bases de consumo, percentuais e formas de devolução capazes de produzir, de fato, a redução da carga indireta suportada pelas famílias de baixa renda.

5.2.4. Cesta Básica Nacional de Alimentos, Cesta Básica estendida e conexão com a devolução (ADCT, arts. 8º e 9º)

A Reforma Tributária de 2023 não se limita a reconfigurar o desenho técnico do IBS e da CBS. Ela também redesenha, sob a ótica constitucional, a política de desoneração de alimentos essenciais, ao criar uma Cesta Básica Nacional de Alimentos e, a partir dela, uma cesta estendida, conectadas tanto à seletividade em razão da essencialidade quanto ao mecanismo de *cashback*. O ponto de partida é o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC nº 132/2023, que vincula expressamente a Cesta Básica ao direito fundamental à alimentação:

Art. 8º Fica criada a Cesta Básica Nacional de Alimentos, que considerará a diversidade regional e cultural da alimentação do País e garantirá a alimentação saudável e nutricionalmente adequada, em observância ao direito social à alimentação previsto no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 2023, EC nº 132, ADCT, art. 8º, caput).

O dispositivo é complementado por parágrafo que confere à lei complementar a tarefa de definir os produtos que comporão essa cesta e de lhes garantir alíquota zero de IBS e CBS: “§ 1º Lei complementar definirá os produtos destinados à alimentação humana que comporão a Cesta Básica Nacional de Alimentos, sobre os quais as alíquotas dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal serão reduzidas a zero (Brasil, 2023, EC nº 132, ADCT, art. 8º, § 1º).

Na redação final aprovada na Câmara, essa opção já se encontrava desenhada, ainda que sem a menção expressa à diversidade regional e cultural, ao estabelecer que a

Cesta Básica seria criada “em observância ao direito social à alimentação previsto no art. 6º da Constituição Federal” e que lei complementar definiria os produtos destinados à alimentação humana a serem tributados a alíquota zero de IBS e CBS (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 27). A alteração promovida no Senado, ao acrescentar a referência à diversidade regional e à alimentação saudável e adequada, reforça o vínculo entre a política tributária e a realização substancial do direito social, indicando que a desoneração da Cesta Básica não se limita a uma estratégia de redução de preços, mas integra uma política mais ampla de segurança alimentar.

O mesmo art. 8º, em seu § 2º, introduz a Cesta Básica estendida, que será fundamental para a articulação com o *cashback*. O texto constitucional determina que:

§ 2º Adicionalmente ao disposto no § 1º, fica criada a Cesta Básica estendida a outros alimentos, em relação aos quais será aplicado o disposto no § 1º do art. 9º, no inciso VIII do § 5º do art. 156-A e no § 18 do art. 195 da Constituição Federal (Brasil, 2023, EC nº 132, ADCT, art. 8º, § 2º).

Esse parágrafo cumpre dupla função. De um lado, remete a cesta estendida ao art. 9º, § 1º, que autoriza regimes de redução de alíquota de IBS e CBS em 60% para determinados bens e serviços, incluindo alimentos e produtos de higiene. De outro, vincula explicitamente esses alimentos adicionais às normas de devolução do IBS (art. 156-A, § 5º, VIII) e da CBS (art. 195, § 18). Em outras palavras, a Cesta Básica estendida é concebida como zona em que se combinam alíquota reduzida e devolução focalizada, compondo o arranjo que a própria exposição de motivos do Senado descreverá como estratégia mais eficiente para reduzir a carga sobre os mais pobres do que as antigas isenções amplas sobre a “cesta básica” tradicional.

O art. 9º do ADCT, por sua vez, define os contornos gerais desses regimes diferenciados. O caput estabelece que a lei complementar que instituir o IBS e a CBS poderá prever regimes diferenciados de tributação, “desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 27). O § 1º enumera os bens e serviços que poderão ser beneficiados com redução de 60% das alíquotas, entre os quais se destacam, para os fins desta dissertação, “insumos agropecuários e aquícolas, alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2023, p. 27–28). Já o § 3º autoriza a redução em 100% (cem por cento) das alíquotas para determinados bens, como medicamentos e produtos hortícolas, frutas e ovos, e isenções pontuais em

serviços de transporte público urbano.

Em termos do *cashback*, a relevância desses dispositivos está em estruturar três níveis de tratamento para os consumos alimentares e essenciais: a) um núcleo de produtos da Cesta Básica Nacional com alíquota zero; b) um conjunto de alimentos e bens essenciais da Cesta estendida, tributados com alíquota reduzida de IBS e CBS; e c) a possibilidade – expressamente prevista no ADCT, art. 8º, § 2º – de que esses bens da cesta estendida sejam, ao mesmo tempo, objeto de devolução de tributos para famílias de baixa renda. Essa combinação é retomada pelo Senado em termos políticos quando o relatório da CCJ ressalta que, diante do aumento da fome e da pobreza, a Cesta Básica Nacional é “uma grande conquista” da PEC nº 45, e quando destaca, em relação à Cesta estendida, que a combinação de “alíquota reduzida e *cashback*” se mostra, segundo estudo do Banco Mundial, mais eficaz para favorecer os decis de menor renda do que a desoneração ampla (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 30–31).

Ao remeter a cesta estendida aos dispositivos de devolução do IBS e da CBS, a Constituição indica claramente que a política de preços dos alimentos e produtos essenciais relevantes para a justiça distributiva será feita não apenas pela redução de alíquotas, mas também pela devolução focalizada de tributos, de modo a concentrar o benefício nas famílias de baixa renda. Essa escolha difere da lógica tradicional da “cesta básica” desonerada, criticada por estudos empíricos do TCU e do Banco Mundial por beneficiar, em termos absolutos, mais os estratos de renda mais alta, ainda que proporcionalmente o peso maior recaia sobre os mais pobres. Ao comparar cenários de isenção ampla com modelos que combinam listas mais restritas de bens desonerados e mecanismos de transferência ou devolução focalizada, Vale *et al.* (2023, p. 4–5) mostram que o segundo arranjo melhora significativamente a distribuição de encargos, reduzindo a participação dos três primeiros decis na arrecadação de tributos sobre o consumo. Em síntese, concluem que “limitar a lista de itens totalmente isentos e estabelecer um *cashback* é o que torna o sistema mais próximo de um modelo neutro em relação à distribuição de renda” (Vale *et al.*, 2023, p. 5).

Finalmente, a LC nº 214/2025 concretiza esse desenho ao listar, no seu Anexo I, os produtos que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos, sujeitos a alíquota zero de IBS e CBS (art. 125), e ao definir, nos Anexos posteriores, os alimentos com redução de 60% das alíquotas (Cesta estendida), em coerência com o art. 9º do ADCT (Brasil, 2025, LC nº 214, arts. 125 e Anexos I e VII). O Relatório Final da Câmara descreve, por exemplo, a inclusão de itens como arroz quebrado, tapioca, farinhas diversas, água

mineral, óleos vegetais e polpas de hortaliças, bem como a calibragem da categoria “pão do tipo comum” para abranger especificamente o pão francês, evidenciando o esforço de alinhar a composição da cesta à dieta efetiva das famílias brasileiras (Brasil, Câmara dos Deputados, 2024, p. 12–13). Com isso, a estrutura constitucional Cesta Básica/Cesta estendida deixa de ser um enunciado abstrato e ganha contorno normativo detalhado, que será utilizado, como se verá no estudo dos arts. 117 e 118 da lei, como base material sobre a qual incide a devolução personalizada, conectando, em plano infraconstitucional, a política de alimentos, o IVA dual e o *cashback* como instrumento de justiça tributária.

5.3. LC N° 214/2025: DESENHO OPERACIONAL, ELEGIBILIDADE E GOVERNANÇA DO *CASHBACK*

5.3.1. Arquitetura geral do Título III: objeto, finalidades e articulação IBS/CBS

A LC n° 214/2025 concretiza, em nível infraconstitucional, o mandato da EC n° 132/2023 de instituir um sistema de devolução personalizada dos tributos sobre o consumo para famílias de baixa renda. Essa regulamentação aparece sistematicamente no Título III – “Da devolução personalizada do IBS e da CBS e da Cesta Básica Nacional de Alimentos”, que organiza, em capítulos próprios, a) a disciplina da devolução da CBS e do IBS a pessoas físicas de baixa renda, e b) a concretização da Cesta Básica Nacional de Alimentos e seus anexos. Logo no art. 112, a lei retoma, em termos precisos, o comando constitucional de devolução dual:

Art. 112. Serão devolvidos, nos termos e limites previstos neste Capítulo, para pessoas físicas que forem integrantes de famílias de baixa renda: I - a CBS, pela União; e II - o IBS, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (Brasil, 2025, LC n° 214, art. 112).

Essa disposição evidencia duas escolhas centrais. Em primeiro lugar, a devolução é concebida como mecanismo comum aos dois componentes do IVA dual – CBS e IBS –, sinalizando que a justiça tributária e a mitigação da regressividade não serão perseguidas apenas no imposto compartilhado, mas também na contribuição de seguridade. Em segundo lugar, a lei vincula, desde o caput, a devolução a “pessoas físicas que forem integrantes de famílias de baixa renda”, alinhando-se ao objetivo constitucional de reduzir desigualdades de renda, e remetendo os detalhes de elegibilidade ao art. 113, que tratará de CadÚnico, renda per capita e CPF.

Sob a lente estrutural, o Título III organiza a devolução em torno de alguns eixos

normativos: (a) definição de destinatários (art. 113); (b) atribuição de competências à Receita Federal do Brasil (CBS) e ao Comitê Gestor do IBS (IBS) para gerir o mecanismo (arts. 114 e 115); (c) definição do momento da devolução (art. 116); (d) fórmula de cálculo baseada em percentual aplicado sobre o tributo incidente sobre o consumo, com parâmetros de renda e consumo (art. 117); (e) fixação de percentuais mínimos nacionais e possibilidade de ampliação pelos entes (art. 118); (f) previsão de procedimentos simplificados para localidades com dificuldades operacionais (art. 119); (g) limitação dos valores devolvidos ao ônus efetivo do tributo (art. 120); (h) qualificação da devolução como anulação de receita (art. 121); (i) cronograma de implementação (art. 123); e (j) distinção entre devolução geral e devolução específica e sua relação com as alíquotas de referência (art. 124) (Brasil, 2025, LC nº 214, arts. 112 a 124).

A fórmula geral de cálculo fixada no art. 117 reflete a tentativa de harmonizar neutralidade e capacidade contributiva. O dispositivo estabelece que:

Art. 117. As devoluções previstas neste Capítulo serão calculadas mediante aplicação de percentual sobre o valor do tributo relativo ao consumo, formalizado por meio da emissão de documentos fiscais. § 1º O regulamento estabelecerá regras de devolução por unidade familiar destinatária e por período de apuração das devoluções, de modo que a devolução seja compatível com a renda disponível da família (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 117 e § 1º).

O § 2º desse artigo aprofunda o desenho ao enumerar as variáveis que devem ser consideradas: o consumo total de produtos pelas famílias destinatárias (excluídos os sujeitos ao Imposto Seletivo), os dados de documentos fiscais vinculados ao CPF dos membros da unidade familiar, a renda mensal familiar disponível (conjugando renda declarada no CadÚnico e transferências de renda), os dados de publicações oficiais sobre a estrutura de consumo e as regras de tributação de bens e serviços (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 117, § 2º, I–V). Trata-se, portanto, de um esquema de devolução que não se limita a “devolver uma fração qualquer”, mas busca calibrar o valor devolvido à realidade de consumo e renda das famílias beneficiárias, aproximando-se da ideia de devolução personalizada discutida na literatura comparada.

A articulação entre devolução e equilíbrio federativo aparece com clareza no art. 124, que introduz as categorias de “devolução geral” e “devolução específica” e explicita o impacto do *cashback* na definição das alíquotas de referência do IBS e da CBS:

Art. 124. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se por: I - devolução geral a pessoas físicas do IBS ou da CBS o valor apurado mediante a aplicação dos percentuais estabelecidos no art. 118 desta Lei

Complementar; II - devolução específica a pessoas físicas do IBS ou da CBS a diferença entre o valor apurado mediante a aplicação dos percentuais fixados pelos entes federativos nos termos do art. 118 desta Lei Complementar e o valor de que trata o inciso I deste caput. Parágrafo único. A devolução geral a pessoas físicas do IBS ou da CBS deverá ser considerada para fins de cálculo das alíquotas de referência, com vistas a reequilibrar a arrecadação das respectivas esferas federativas (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 124).

A distinção é relevante: a “devolução geral” corresponde ao piso nacional de proteção (percentuais mínimos definidos no art. 118), enquanto a “devolução específica” resulta da decisão de entes federativos de aumentar esses percentuais por lei própria. O parágrafo único determina que a devolução geral seja considerada no cálculo das alíquotas de referência, o que significa que o efeito fiscal do *cashback* deve ser incorporado, desde a origem, ao equilíbrio das receitas IBS/CBS entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em termos de justiça fiscal federativa, trata-se de reconhecer que o desenho da devolução não é apenas uma política social, mas também componente da engenharia de partilha de receitas.

Em última análise, a natureza fiscal da devolução é clarificada no art. 121, que qualifica o *cashback* como anulação de receita, e não como despesa orçamentária:

Art. 121. As devoluções dos tributos a pessoas físicas de que trata este Capítulo serão deduzidas da arrecadação, mediante anulação da respectiva receita (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 121).

Esse ponto é decisivo para a leitura constitucional: ao tratar a devolução como dedução direta da arrecadação, a lei reconhece que o *cashback* não é um programa assistencial autônomo, mas parte do modo de realização concreta do IBS e da CBS. Em outras palavras, o sistema tributário passa a ser desenhado desde logo para devolver parte do que arrecada de famílias de baixa renda, e não apenas para tributar de forma uniforme bens e serviços.

Em termos de Constituição Financeira, isso significa que devolver tributos às famílias de baixa renda passa a integrar o próprio regime jurídico do IBS e da CBS, como fluxo redistributivo estrutural, e não como programa assistencial acessório (Torres, 2014, p. 26; 75).

Sob o enfoque desta dissertação, a arquitetura do Título III revela que o legislador complementar procurou traduzir o mandato constitucional da EC nº 132/2023 em um regime sistemático, que integra: a) a devolução dual IBS/CBS; b) a focalização por renda e por consumo; c) a compatibilização com a capacidade contributiva; e (iv) a

preocupação com a sustentabilidade fiscal federativa. Nos itens seguintes, essa estrutura será detalhada em seus elementos centrais – elegibilidade, bases de consumo, fórmula de cálculo e governança – para que se possa avaliar, com maior precisão, em que medida o *cashback* assim concebido atende às exigências constitucionais de igualdade, capacidade contributiva, justiça tributária e redução da regressividade.

À ótica doutrinária, essa arquitetura geral do Título III dialoga diretamente com a construção teórica do novo imposto sobre o consumo. Ao examinar o modelo do IBS/CBS, Diniz de Santi e Machado (2023) assinalam que um IVA moderno não se esgota na base ampla e na não cumulatividade, mas exige “módulos específicos voltados à correção de falhas distributivas”, de modo que mecanismos como a devolução personalizada de tributos às famílias de baixa renda passam a ser elementos internos do desenho do imposto, e não políticas assistenciais externas ao sistema (Diniz de Santi; Machado, 2023).

Nessa perspectiva, o Título III da LC nº 214/2025 aparece como o lócus em que o IVA dual brasileiro concretiza esse módulo redistributivo, articulando-o com a estrutura de alíquotas de referência e com o equilíbrio federativo. Em linha semelhante, Neto *et al.* (2024), ao analisar o *cashback* no contexto da não cumulatividade, sustentam que a devolução personalizada, calculada com base no consumo formalizado e condicionada à renda das famílias, constitui “técnica de justiça fiscal” coerente com o princípio da capacidade contributiva, pois busca restituir, em favor de quem não dispõe de renda suficiente, parte do imposto sobre o consumo que não deveria recair sobre esses sujeitos em um sistema verdadeiramente progressivo (Neto *et al.*, 2024).

A fórmula de cálculo prevista no art. 117, que combina documentos fiscais, padrões de consumo e renda disponível, aproxima-se justamente desse modelo de devolução ajustada à capacidade de pagamento. Sob a ótica da dogmática tributária, Sabbag (2025) observa que a introdução da devolução na disciplina do IBS e da CBS representa um avanço em relação ao IVA tradicional, porque permite compatibilizar a neutralidade econômica – garantida pela base ampla e pela não cumulatividade – com o novo princípio da justiça tributária, inscrito no art. 145, § 3º, da Constituição. Para o autor, a devolução geral integrada às alíquotas de referência e a devolução específica definida pelos entes federados configuram um espaço normativo em que a progressividade deixa de ser característica exclusiva do imposto de renda e passa a se manifestar também na tributação sobre o consumo.

Finalmente, na perspectiva da Constituição Financeira, Torres (2014, p. 26; 75)

ênfatiza que a atividade financeira do Estado deve ser compreendida na unidade entre receitas, orçamento e despesas, orientada por princípios e valores constitucionais. Ao tratar o *cashback* como anulação de receita – e não como despesa –, a LC nº 214/2025 posiciona a devolução dentro desse circuito: devolver parte do IBS e da CBS às famílias de baixa renda passa a ser modo de realizar, por dentro do próprio sistema de receitas, a justiça tributária e a capacidade contributiva, e não mera política social superposta ao arranjo tributário existente.

Com isso, a leitura combinada da LC nº 214/2025 com a literatura especializada permite compreender a arquitetura geral do Título III não apenas como um conjunto de dispositivos operacionais, mas como o núcleo em que se articula, em plano infraconstitucional, o projeto de um IVA personalizável: um sistema em que a simplicidade e a neutralidade na tributação de bens e serviços convivem com um módulo redistributivo capaz de devolver parte do ônus suportado pelas famílias de baixa renda, em consonância com o princípio da justiça tributária e com o dever de atenuar a regressividade inscritos na Emenda Constitucional nº 132/2023.

5.3.2. Critérios de elegibilidade: CadÚnico, renda familiar e proteção de dados pessoais

O ponto de partida da elegibilidade para o *cashback* na LC nº 214/2025 é a opção por ancorar o benefício em um cadastro socioeconômico consolidado e em critérios objetivos de renda. O art. 113 define, de forma sintética, quem será o destinatário das devoluções de IBS e CBS:

Art. 113. O destinatário das devoluções previstas neste Capítulo será aquele responsável por unidade familiar de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) [...], e que observar, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - possuir renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo nacional; II - ser residente no território nacional; e III - possuir inscrição em situação regular no CPF (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 113).

A redação evidencia uma escolha política clara: o *cashback* não é universal, mas um direito subjetivo dirigido a famílias de baixa renda, previamente identificadas pelo CadÚnico e sujeitas a um teto de renda per capita ($\frac{1}{2}$ salário mínimo). A exigência de residência no território nacional e de CPF regular reforça o vínculo com a cidadania fiscal e com a possibilidade de rastrear consumos por meio de documentos fiscais. Em termos

constitucionais, concretiza-se, aqui, o comando dos arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, § 18, de que a devolução IBS/CBS deve ter por finalidade “reduzir as desigualdades de renda” (Brasil, 2023, EC nº 132, arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, § 18).

A doutrina reforça o alcance desses critérios. Comentando a EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025, Sabbag (2025) sublinha que a operacionalização do *cashback* depende precisamente do uso do CadÚnico para identificar as famílias elegíveis e dimensionar o universo de beneficiários:

A sistemática de devolução levará em conta as informações extraídas do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), por meio do qual o governo federal identifica as famílias de baixa renda e as insere nos programas sociais e nas políticas públicas. O benefício alcançará famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo (cerca de 700 reais, em 2024) por membro da família. O número de beneficiários será de, aproximadamente, 73 milhões de cidadãos, de 29 milhões de famílias (Sabbag, 2025, p. 1053–1054).

Além de definir quem recebe, a LC nº 214/2025 cuida de disciplinar como os dados dessas famílias serão tratados, aspecto sensível em uma política que integra informações fiscais, de renda e de consumo. O § 1º do art. 113 prevê inclusão automática dos destinatários na sistemática de devoluções, com possibilidade de exclusão a pedido; o § 2º, por sua vez, remete expressamente à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e limita o uso das informações:

§ 1º O destinatário será incluído de forma automática na sistemática de devoluções, podendo, a qualquer tempo, solicitar a sua exclusão. § 2º Os dados pessoais coletados na sistemática das devoluções serão tratados na forma da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) [...], e somente poderão ser utilizados ou cedidos [...] para a execução de ações relacionadas às devoluções (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 113, §§ 1º e 2º).

Ao vincular o tratamento de dados à LGPD e limitar sua utilização à execução do *cashback*, a lei procura conciliar a necessidade de inteligência de dados para fins de justiça fiscal com a proteção dos direitos fundamentais à privacidade, à autodeterminação informativa e ao uso limitado de informações pessoais. Em termos dogmáticos, isso significa reconhecer que a justiça tributária na era do IVA dual e da devolução personalizada só é possível com uso intensivo de dados, uso esse que precisa ser balizado por garantias robustas.

Conclui-se que os critérios de elegibilidade desenhados pela LC nº 214/2025 mostram que o *cashback* é concebido como um instrumento de justiça fiscal focalizado,

dirigido a uma população identificável e mensurável, e que a sua implementação exige um equilíbrio delicado entre eficiência administrativa, proteção de dados e respeito aos princípios constitucionais da igualdade, da capacidade contributiva e da justiça tributária. A análise das bases de consumo abrangidas – especialmente a Cesta Básica Nacional, a cesta estendida e os serviços essenciais – permitirá, na sequência, avaliar se o recorte material do mecanismo é coerente com essa finalidade.

Na esfera dos pareceres legislativos, o Parecer SF nº 108/2024 aprofunda a caracterização do *cashback* como direito subjetivo das famílias de baixa renda e explicita o recorte de renda como elemento central da focalização, pois revela que a delimitação por meio salário-mínimo *per capita* alcança um estrato amplo de vulnerabilidade, e o uso do CadÚnico, já consolidado em políticas como o Bolsa Família, permite aproveitar uma infraestrutura administrativa existente para selecionar beneficiários e cruzar informações de renda com dados fiscais, afastando a ideia de benefício discricionário:

A devolução personalizada (*cashback*), que é prevista na reforma tributária e que o PLP busca regulamentar, consubstancia o direito das pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), à devolução total ou parcial da CBS e do IBS (Brasil, Senado Federal, 2024, Parecer nº 108/2024, p. 10).

Esse enunciado, somado ao dispositivo da LC nº 214/2025, reforça que a elegibilidade para o *cashback* não é apenas condição fática, mas núcleo de um direito subjetivo constitucionalmente ancorado – e que a linha de ½ salário mínimo per capita funciona como critério jurídico de vulnerabilidade, não apenas como parâmetro estatístico. Já a literatura técnico-econômica que inspirou o desenho do *cashback* enfatiza, de maneira bastante concreta, a importância do CadÚnico e do CPF também em perspectiva operacional. Em nota técnica sobre exoneração do IBS para famílias de baixa renda, o Centro de Cidadania Fiscal propõe um modelo de devolução que antecipa, quase literalmente, a combinação hoje positivada na LC nº 214/2025:

A pessoa beneficiária deve estar inscrita no Cadastro Único de Programas Sociais. (...) No ato da compra, a pessoa beneficiária indicará seu CPF para fins de crédito do imposto na conta de devolução tributária do comprador. (...) A ideia é restituir em cada mês o IBS pago pela pessoa no mês anterior. (...) deverá haver um limite de compras que geram crédito. O modelo adotado permite, se desejado, realizar uma gradação do benefício para dar-lhe maior progressividade (Centro Cidadania Fiscal – CCIF, 2023, s.p.).

Ao recuperar essa proposta, percebe-se que a opção legislativa por combinar

CadÚnico, CPF e periodicidade mensal da devolução não é casual: ela traduz, em linguagem normativa, um desenho já testado em termos conceituais, voltado a conciliar focalização, controle e possibilidade de tornar o benefício mais progressivo à medida que se ajustam limites e percentuais. Ao final, a ênfase na proteção de dados conecta-se a uma dimensão mais ampla da governança do *cashback*. Ao remeter à LGPD e ao art. 198 do CTN, o legislador reconhece que a efetivação da justiça tributária por meio da devolução personalizada requer tratamento intensivo de informações sensíveis – renda, consumo, situação cadastral –, mas também se submete às salvaguardas clássicas do sigilo fiscal e às novas garantias de autodeterminação informativa. A combinação dessas camadas normativas reforça a ideia de que os critérios de elegibilidade do *cashback* não são apenas porta de entrada para o benefício, mas também ponto de encontro entre justiça fiscal, cidadania digital e proteção de dados em sentido estrito.

5.3.3. Bases de consumo abrangidas, fórmula de cálculo e mecanismos de focalização da devolução

A definição das bases de consumo alcançadas pelo *cashback* não é aleatória. Ela resulta da articulação entre os comandos constitucionais da EC nº 132/2023, a disciplina dos regimes diferenciados no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a concretização desses comandos pela LC nº 214/2025. O desenho buscou, de um lado, preservar a neutralidade e a simplicidade de um IVA dual de base ampla e, de outro, reconhecer que certos consumos – alimentos, energia, água, saneamento, gás e serviços de telecomunicações – têm relevância especial para a realização de direitos fundamentais e para a redução da regressividade da tributação sobre o consumo.

No plano constitucional, a Cesta Básica Nacional de Alimentos e a chamada cesta estendida funcionam como o núcleo dessa arquitetura. O art. 8º do ADCT, inserido pela EC nº 132/2023, cria a Cesta Básica Nacional como instrumento de efetivação do direito social à alimentação, vinculando expressamente a política tributária ao art. 6º da Constituição e determinando que lei complementar defina os produtos destinados à alimentação humana que a comporão, sobre os quais as alíquotas do IBS e da CBS serão reduzidas a zero (Brasil, 2023, EC nº 132, ADCT, art. 8º, caput e § 1º). Em complemento, o § 2º do mesmo artigo cria a Cesta Básica estendida “a outros alimentos”, remetendo-a, simultaneamente, ao regime de redução de alíquotas do art. 9º do ADCT e aos dispositivos de devolução do IBS e da CBS. Como se vê, o constituinte derivado não pretendeu

concentrar toda a política de proteção alimentar apenas na alíquota zero, mas combinar desoneração integral para um núcleo de produtos e redução de alíquotas, associada à devolução focalizada (*cashback*), para um conjunto mais amplo de bens.

O art. 9º do ADCT define os contornos gerais dos regimes diferenciados que dialogam com essa estrutura ao autorizar que a lei complementar instituidora do IBS e da CBS preveja regimes específicos, “desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa” (Brasil, 2023, EC nº 132, ADCT, art. 9º, caput). A LC nº 214/2025 concretiza esse desenho ao listar, no Anexo I, os produtos que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos e ao reduzir a zero as alíquotas de IBS e CBS incidentes sobre as suas vendas, nos termos do art. 125 (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 125, caput). O Anexo I traduz, em lista concreta, a noção de “alimentação saudável e nutricionalmente adequada”, incluindo itens como arroz, feijão, farinhas, massas, pão do tipo comum (pão francês), carnes, leite, ovos, óleos vegetais, frutas e hortaliças, entre outros. O Relatório Final da Câmara, ao comentar as alterações promovidas nesse anexo, evidencia o cuidado com a delimitação dessa cesta, ao registrar inclusões e exclusões pontuais e ajustar descrições de produtos a hábitos alimentares efetivos das famílias brasileiras (Brasil, Câmara Dos Deputados, 2024, p. 12–13).

A cesta estendida, por sua vez, se materializa, em grande medida, no Anexo VII da LC nº 214/2025, que relaciona os alimentos e produtos sujeitos à redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS, em consonância com o art. 9º do ADCT. O mesmo Relatório Final explicita a lógica dessa lista ao informar que foram incluídos, entre outros, farinhas de diversos tipos, água mineral, bolachas, óleos com determinadas NCM/SH (como 15.08, 15.14 e 15.15), polpas de produtos hortícolas, frutas, hortaliças, cereais e sementes, sempre com a ressalva de que se trata de produtos de consumo amplamente difundido, mas que não integram o núcleo duro da Cesta Básica Nacional (Brasil, Câmara Dos Deputados, 2024, p. 12–13). A construção dessa cesta estendida busca, portanto, ampliar o alcance da proteção tributária sobre a alimentação, sem esvaziar o sentido da Cesta Básica como núcleo especialmente protegido.

A esses bens alimentares somam-se consumos essenciais de serviços cuja importância para o mínimo existencial e para a inclusão social foi reconhecida no próprio texto constitucional e detalhada pela LC nº 214/2025. A EC nº 132/2023 determinou que a devolução do IBS seria obrigatória nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda, admitindo que a devolução

fosse calculada e concedida “no momento da cobrança da operação” (art. 156-A, § 13). A lei complementar amplia esse rol ao incluir, entre as operações com devolução reforçada, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o gás canalizado e os serviços de telecomunicações. O art. 116 estabelece que as devoluções serão concedidas no momento definido em regulamento e determina, em seu § 1º, que, no caso de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e serviços de telecomunicações, a devolução ocorra justamente no momento da cobrança (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 116 e § 1º). O art. 118 intensifica a proteção desses consumos ao fixar percentuais mais elevados de devolução para essas operações, incluindo o GLP em botijões de até 13 kg (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 118, I–II).

Esse desenho normativo é interpretado, pelos pareceres legislativos, como instrumento voltado diretamente ao enfrentamento da fome e da pobreza. O Parecer nº 88/2023 da CCJ do Senado sublinha que a criação da Cesta Básica Nacional e da Cesta Básica estendida, conectadas ao *cashback*, expressa o cuidado do Congresso Nacional com os desassistidos, na medida em que busca garantir que alimentos de qualidade e mais baratos cheguem efetivamente às mesas das famílias brasileiras, concretizando o direito à alimentação (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 30). Ao tratar da Cesta Básica estendida, o mesmo parecer explicita que a opção legislativa foi combinar alíquota reduzida e devolução focalizada, à luz de evidências empíricas apresentadas pelo Banco Mundial, segundo as quais a combinação entre alíquota reduzida e *cashback* impacta positivamente a distribuição de renda, favorecendo os decis de menor renda (Brasil, Senado Federal, 2023, p. 30–31). O estudo de Vale *et al.* (2023), mencionado no parecer, reforça, com simulações baseadas na POF 2017/2018, que a mera desoneração ampla de cestas básicas tradicionais tende a beneficiar, em termos absolutos, os estratos de maior renda, enquanto uma cesta mais restrita de itens isentos ou com alíquota reduzida combinada com um regime de *cashback* focalizado para famílias do CadÚnico melhora significativamente a distribuição dos encargos tributários.

No plano infraconstitucional, a LC nº 214/2025 procura dar concretude à ideia de devolução personalizada por meio de uma fórmula normativa que vincula o valor devolvido ao tributo efetivamente incidente sobre o consumo das famílias de baixa renda. O ponto de partida é o art. 117, que fixa a estrutura geral do cálculo e já anuncia a preocupação com a compatibilidade entre devolução e renda disponível das famílias, remetendo ao regulamento a definição de regras por unidade familiar destinatária e por

período de apuração, de modo a assegurar essa compatibilidade (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 117 e § 1º). Em seguida, o § 2º aprofunda o desenho ao indicar os elementos empíricos a serem considerados para aproximar o cálculo da realidade de consumo das famílias beneficiárias: o consumo total de produtos pelas famílias destinatárias (ressalvados os produtos sujeitos ao Imposto Seletivo), os dados extraídos de documentos fiscais vinculados ao CPF, a renda mensal familiar disponível com base no CadÚnico e em programas de transferência de renda, os dados de pesquisas oficiais sobre estrutura de consumo e as regras de tributação previstas na legislação (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 117, § 2º, I–V).

Conforme se observa, o cálculo da devolução é construído a partir de três pilares: (a) o consumo formalizado por meio de documentos fiscais vinculados ao CPF; (b) a renda familiar disponível, ancorada no CadÚnico e em programas de transferência de renda; e (c) a estrutura de consumo revelada por pesquisas oficiais. Trata-se de um modelo que procura materializar, no plano infraconstitucional, a exigência de que a devolução seja compatível com a capacidade contributiva concreta das famílias, e não uma simples devolução em percentual fixo dissociada da realidade econômica dos beneficiários.

A intensidade da devolução é fixada nacionalmente pelo art. 118, que distingue consumos essenciais dos demais e define um verdadeiro “ piso federativo de proteção ”. O Parecer nº 108/2024 da CCJ do Senado, ainda na tramitação do PLP nº 68/2024, destaca essa lógica ao assinalar que as devoluções serão calculadas mediante aplicação de percentuais mínimos sobre o valor do tributo – 100% para a CBS e 20% para o IBS nas operações relativas ao GLP em botijão de até 13 kg, à energia elétrica, à água, ao esgoto, ao gás canalizado e aos serviços de telecomunicações, e 20% para CBS e IBS nos demais casos – cabendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por lei específica, elevar tais percentuais (Brasil, Senado Federal, 2024, Parecer nº 108/2024, p. 10). A LC nº 214/2025 acolhe essa compreensão nos §§ 1º a 3º do art. 118, ao permitir que os entes federativos aumentem os percentuais de devolução acima do piso nacional, assegurando, porém, que, na ausência de legislação própria, prevaleçam automaticamente os percentuais do caput e vedando qualquer redução do percentual de devolução da CBS incidente sobre o GLP (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 118, §§ 1º–3º). Combina-se, assim, uma proteção uniforme mínima com espaço para maior progressividade a partir de escolhas federativas legítimas.

Outro elemento importante da fórmula é a limitação superior do valor devolvido, prevista no art. 120, que impede que o *cashback* exceda o ônus efetivo do tributo

suportado pelas famílias. O dispositivo estabelece que, em nenhuma hipótese, a parcela creditada à família beneficiária poderá superar o ônus da CBS e do IBS incidentes sobre o seu consumo, admitindo que esse ônus seja aferido com base em documentos fiscais ou pelos procedimentos de cálculo detalhados no art. 119 (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 120). Nos contextos em que a apuração casuística com base em documentos fiscais não é viável – por exemplo, em localidades com baixa informatização ou dificuldades operacionais –, o legislador admite um caminho simplificado, ancorado em estimativas por faixas de renda, nos termos do art. 119, que prevê uma sequência de cálculos voltada a estimar ônus tributário, pressão fiscal e valor mensal da devolução por faixa de renda (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 119, caput e § 2º, I–IV). A mensagem é nítida: mesmo quando se recorre a procedimentos simplificados, a devolução deve continuar ancorada em estimativas de ônus tributário e de pressão fiscal por faixa de renda, preservando a lógica de focalização em famílias com menor capacidade contributiva.

A doutrina tributária que se debruça sobre o *cashback* lê esse arranjo como verdadeira técnica de justiça fiscal. Neto *et al.* (2024), ao examinar a devolução personalizada no contexto da não cumulatividade, sintetizam essa perspectiva ao afirmar que o chamado *cashback* – enquanto meio de devolução personalizada do tributo sobre o consumo, tendo como pressuposto a insuficiência de renda para ser considerado contribuinte desse tributo – é, em tese, um interessante mecanismo de proteção do mínimo existencial e, ato contínuo, de promoção da dignidade da pessoa humana (Neto *et al.*, 2024, p. 10–11).

À luz desse conjunto normativo, empírico e doutrinário, é possível perceber que as bases de consumo abrangidas, a fórmula de cálculo, os percentuais mínimos de devolução, o teto atrelado ao ônus efetivo do tributo e os procedimentos simplificados por faixa de renda não são escolhas casuais. Eles compõem um mecanismo de focalização que procura alinhar o *cashback* brasileiro às melhores evidências disponíveis sobre mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo e proteção do mínimo existencial das famílias de baixa renda, mantendo, ao mesmo tempo, a preocupação com a neutralidade, a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio federativo do novo IVA dual.

5.3.4. Governança federativa, operacionalização e cidadania fiscal

A disciplina da devolução personalizada na LC nº 214/2025 começa pela definição de quem governa o mecanismo e de como se distribuem, entre União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, as tarefas de normatização, operação e acompanhamento. No plano da CBS, a lei concentra a governança na Receita Federal do Brasil, conferindo-lhe papel central de coordenação do sistema de devoluções:

Art. 114. A devolução da CBS a que se refere o inciso I do caput do art. 112 desta Lei Complementar será gerida pela RFB, a quem caberá: I - normatizar, coordenar, controlar e supervisionar sua execução; II - definir os procedimentos para determinação do montante e a sistemática de pagamento dos valores devolvidos; III - elaborar relatórios gerenciais e de prestação de contas sobre as devoluções de que trata este Capítulo; IV - adotar outras ações e iniciativas necessárias à operacionalização da devolução (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 114).

O § 1º do art. 114 explicita que essa normatização deve organizar, em detalhe, o ciclo operacional da devolução – período de apuração, calendário de pagamentos, formas de creditamento, identificação de destinatários, mitigação de fraudes, tratamento de irregularidades e transparência –, enquanto o § 2º explicita a intenção de usar o mecanismo para estimular a formalização e a cidadania fiscal, vinculando-o à emissão de documentos fiscais:

§ 1º A normatização a que se refere o caput deste artigo definirá, especialmente: I - o período de apuração da devolução; II - o calendário e a periodicidade de pagamento; III - as formas de creditamento às pessoas físicas destinatárias; IV - os procedimentos de identificação de destinatários; V - os mecanismos de mitigação de fraudes ou erros; VI - o tratamento em relação a indícios de irregularidades; VII - as formas de transparência relativas à distribuição das devoluções; e VIII - o prazo para utilização das devoluções, que não poderá ser superior a 24 (vinte e quatro) meses. § 2º Os procedimentos adotados para pagamentos das devoluções previstos neste Capítulo, na medida do possível, deverão buscar estimular o consumo por meio de transações econômicas formais, inclusive quando realizadas por instituições de pagamento que emitam moeda eletrônica, títulos ou instrumentos pós-pagos, entre outros, que permitam a identificação das operações realizadas pelas pessoas físicas destinatárias, por meio da emissão de documentos fiscais, de modo a estimular a redução da informalidade, a ampliação da base tributável e a mitigação das desigualdades econômicas, a sonegação fiscal e a concorrência desleal (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 114, §§ 1º e 2º).

No que toca ao IBS, a lei replica a mesma lógica sob responsabilidade do Comitê Gestor, reforçando a natureza cooperativa do novo imposto e a necessidade de articulação entre os fiscos estaduais, distrital e municipais:

Art. 115. A devolução do IBS a que se refere o inciso II do caput do art. 112 desta Lei Complementar será gerida pelo Comitê Gestor, a quem caberá: I - normatizar, coordenar, controlar e supervisionar sua execução; II - definir os procedimentos para determinação do montante

e a sistemática de pagamento dos valores devolvidos; III - elaborar relatórios gerenciais e de prestação de contas sobre as devoluções de que trata este Capítulo; IV - adotar outras ações e iniciativas necessárias à operacionalização da devolução. Parágrafo único. Na normatização, coordenação, controle e supervisão da devolução do IBS de que trata este artigo, o Comitê Gestor deverá observar, no que couber, o disposto no art. 114 desta Lei Complementar, respeitadas as especificidades (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 115).

Quanto ao momento da devolução, o art. 116 da LC nº 214/2025 combina flexibilidade regulatória com a determinação de que, para determinados consumos essenciais, o benefício seja concedido diretamente na fatura, aproximando o mecanismo da experiência concreta do usuário. A lei complementar, ao regulamentar o comando constitucional, estende essa lógica para abarcar não apenas energia elétrica e GLP, mas também abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e serviços de telecomunicações. Forma-se, assim, um bloco de consumos essenciais em que a devolução é percebida imediatamente pela família beneficiária, reforçando a função protetiva do *cashback* em itens diretamente ligados ao mínimo existencial.

E, ao distinguir entre devolução geral e devolução específica, o art. 124 reforça a dimensão federativa da governança do *cashback*, exigindo que a “devolução geral” seja considerada no cálculo das alíquotas de referência, de modo a reequilibrar a arrecadação entre as esferas federativas.

Com isso, a lei explicita que a devolução não é apenas uma política de proteção social, mas também variável relevante na engenharia de partilha de receitas do IVA dual: o piso nacional de devolução (devolução geral) entra na conta das alíquotas de referência, ao passo que os acréscimos decididos por cada ente (devolução específica) são espaço de política redistributiva local, que não altera a base do equilíbrio federativo.

A doutrina tem destacado que esse arranjo de governança e operacionalização se conecta diretamente ao objetivo de fomentar a cidadania fiscal. Comentando a disciplina da devolução, Sabbag (2025) salienta exatamente esse potencial de indução de formalização e de retorno distributivo para as famílias de baixa renda:

Ademais, é possível que a sistemática repercuta positivamente no desenvolvimento econômico (aprimoramento da capacidade financeira das famílias); na cidadania tributária (à conta da exigência de notas fiscais pelos contribuintes beneficiados); na mitigação da informalidade (quanto maior for o comércio formal), reduzindo a sonegação; e na proteção do mínimo existencial (notadamente com o consumo de itens básicos, como energia elétrica, água encanada, gás liquefeito de petróleo de uso doméstico, entre outros aspectos) (Sabbag, 2025, p. 1053).

Complementando esse quadro, a tramitação do PLP nº 68/2024 e a Exposição de Motivos nº 38/2024 explicitam a ligação entre governança federativa, operacionalização tecnológica e cidadania fiscal. De um lado, destacam a criação de uma plataforma unificada IBS/CBS, ancorada no compartilhamento de documentos fiscais eletrônicos, na atuação cooperativa entre Receita Federal e Comitê Gestor e na formação de um ambiente nacional de dados para gerir, de forma integrada, cadastro, créditos e devoluções (Brasil, 2024a); de outro, sublinham o papel do *split payment* e de programas de incentivo à cidadania fiscal, financiados por parcela da arrecadação (até 0,05%), como formas de vincular o *cashback* à redução da informalidade e da concorrência desleal: o pagamento eletrônico passa a ser o momento natural de recolhimento do tributo, enquanto sorteios, prêmios e campanhas associadas à exigência de nota fiscal reforçam a cultura da participação do contribuinte (Brasil, 2024b).

Como observa a análise do Centro de Cidadania Fiscal, ao atrelar o recolhimento do tributo ao fluxo de pagamentos eletrônicos e à emissão da nota fiscal, o *split payment* tende a reduzir o espaço para fraudes e “notas frias”, ao mesmo tempo que potencializa o efeito da devolução sobre a formalização das cadeias de consumo e sobre a concorrência leal entre empresas (Diniz de Santi; Machado, 2023). A cidadania fiscal, nesse desenho, deixa de ser apenas um discurso pedagógico e passa a ser componente intrínseco do modelo de IVA: o consumidor de baixa renda, ao exigir o documento fiscal, não apenas cumpre um dever cívico abstrato, mas aciona diretamente um direito subjetivo de devolução de parte do tributo incidente sobre suas compras.

À luz desses elementos, a governança federativa e os mecanismos de operacionalização do *cashback* não podem ser vistos como meros detalhes técnicos da LC nº 214/2025. Trata-se de uma engrenagem que articula, ao mesmo tempo, a) a cooperação entre Receita Federal e Comitê Gestor do IBS; b) a inserção da devolução no próprio circuito das receitas públicas, como anulação de receita; c) a conexão com instrumentos de controle e transparência (plataforma unificada, *split payment*, programas de cidadania fiscal); e (iv) a indução de comportamentos pró-formalização por parte das famílias beneficiárias. Nesse sentido, o *cashback* foi concebido não apenas como “mais um benefício”, mas como vetor de reorganização da relação entre contribuintes, Fisco e mercado, com potencial para atenuar, simultaneamente, a regressividade econômica e a regressividade cognitiva da tributação sobre o consumo.

5.3.5. Cronograma de implementação e relação com as alíquotas de referência

A LC nº 214/2025 fixa, de forma expressa, quando o consumo familiar começará a gerar direito ao *cashback* para cada um dos tributos do novo IVA dual. O art. 123 estabelece um cronograma escalonado entre a CBS e o IBS, que materializa, no tempo, o comando constitucional de devolução e distribui os impactos fiscais da medida entre a União e os entes subnacionais:

Art. 123. As devoluções previstas no art. 112 desta Lei Complementar serão calculadas com base no consumo familiar realizado a partir do: I - mês de janeiro de 2027, para a CBS; e II - mês de janeiro de 2029, para o IBS (Brasil, 2025, LC nº 214, art. 123).

Esse escalonamento evidencia que a devolução será implementada primeiro no âmbito federal (CBS) e, dois anos depois, na esfera compartilhada do IBS. A opção permite diluir, no tempo, o impacto fiscal da anulação de receita e, ao mesmo tempo, criar uma fase inicial de aprendizagem institucional, já que a experiência com a CBS servirá de base para a operacionalização posterior do IBS.

A relação entre *cashback* e equilíbrio federativo aparece de forma explícita no art. 124, que distingue a “devolução geral” – resultante dos percentuais mínimos fixados no art. 118 – da “devolução específica” – decorrente de escolhas autônomas dos entes federativos de elevar esses percentuais. O dispositivo determina que a devolução geral seja incorporada no cálculo das alíquotas de referência, assegurando que sua aplicação não provoque distorções na distribuição da receita entre as três esferas de governo.

Essa previsão demonstra que o piso nacional de devolução não é um elemento externo ao modelo de partilha, mas parte constitutiva da definição das alíquotas de referência. O objetivo é evitar que a proteção às famílias de baixa renda produza perdas desproporcionais para alguns entes e, assim, comprometa o equilíbrio federativo. Trata-se, portanto, de um mecanismo deliberado de equalização, e não de um efeito colateral da reforma.

No plano operacional, a governança federativa do *cashback* se completa com a atribuição de competências à Receita Federal e ao Comitê Gestor do IBS para editar normas, coordenar procedimentos, fiscalizar e prestar contas das devoluções, além de adotar mecanismos de transparência e de mitigação de fraudes. A LC nº 214/2025 é clara ao conferir à Receita Federal o papel central na gestão da devolução relativa à CBS.

A lei também condiciona os procedimentos de pagamento ao estímulo à

formalização do consumo, determinando que se priorizem mecanismos que incentivem a emissão de documentos fiscais e contribuam para reduzir a informalidade, a sonegação e a concorrência desleal. Com isso, o *cashback* deixa de ser apenas um fluxo financeiro e passa a operar como instrumento de cidadania fiscal.

Em conjunto, o cronograma de implementação, a qualificação jurídica da devolução como anulação de receita, a distinção entre devolução geral e específica e a integração do mecanismo no cálculo das alíquotas de referência revelam que o *cashback* foi concebido como parte integrante do novo arranjo fiscal e federativo. Não se trata de um acessório eventual da reforma, mas de elemento estruturante destinado a compatibilizar, no tempo, a necessidade de financiamento estável do Estado com o mandato constitucional de reduzir desigualdades e mitigar a regressividade da tributação sobre o consumo.

5.4. NATUREZA JURÍDICA DO *CASHBACK*: ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E DISTINÇÕES DOGMÁTICAS

A definição da natureza jurídica do *cashback* constitui etapa indispensável a uma compreensão precisa do seu regime constitucional, de seus efeitos e de sua distinção frente às categorias tradicionais do Direito Tributário e da seguridade social. Embora o instituto tenha sido concebido no bojo da Reforma Tributária como mecanismo de redução da regressividade, não se enquadra de maneira imediata nas figuras clássicas de benefício fiscal, transferência de renda ou isenção, razão pela qual exige uma caracterização própria, coerente com sua estrutura normativa e finalidades constitucionais.

Em primeiro lugar, o *cashback* não se caracteriza como benefício tributário, na medida em que não reduz a carga tributária devida pelo contribuinte no momento da ocorrência do fato gerador. Benefícios fiscais, como isenções, reduções de alíquota ou bases diferenciadas, afetam a relação jurídico-tributária no plano da incidência. O *cashback*, ao contrário, atua após o recolhimento do IBS e da CBS, devolvendo ao contribuinte parcela da carga suportada, sem alterar a quantificação ou a exigibilidade do tributo. Não há renúncia de receita nem dispensa do crédito tributário, mas um mecanismo de restituição constitucionalmente vinculado, previsto no art. 156-A, §5º, VIII, e no art. 195, §§18 e 19 da Constituição.

Também não se trata de transferência de renda típica, tal como as prestações

assistenciais previstas no art. 203 da Constituição. Nas políticas de renda, a transferência é derivada de um título assistencial e financiada por recursos orçamentários gerais; no *cashback*, a devolução decorre diretamente da relação tributária e está vinculada ao consumo de bens e serviços sujeitos ao IBS/CBS. Não há discricionariedade administrativa ou política na concessão: a devolução é juridicamente devida sempre que presentes os requisitos legais. Trata-se de um mecanismo tributário de devolução personalizada, e não de um programa assistencial.

A devolução também não deve ser confundida com extrafiscalidade clássica, cuja técnica consiste em modular a tributação para induzir comportamentos econômicos ou sociais. Embora o *cashback* dialogue com objetivos extrafiscais, especialmente a redução da regressividade e a proteção dos vulneráveis, sua funcionalidade não reside na alteração das alíquotas ou da base de cálculo, mas na calibragem posterior da carga tributária efetivamente suportada. Assim, não opera preventivamente na estrutura do imposto, mas corretivamente, sobre os resultados da tributação, constituindo mecanismo de realização material dos princípios da capacidade contributiva e da igualdade.

Desse enquadramento decorre uma qualificação mais precisa: o *cashback* é uma técnica constitucional de ajuste distributivo da carga tributária, concebida para harmonizar o IVA dual brasileiro com os princípios do art. 145, §§1º a 3º, e com os compromissos de justiça fiscal expressos nos arts. 3º, III, e 170, VII, da Constituição. Diferentemente dos modelos universais de desoneração (como isenções a produtos essenciais), o *cashback* não altera a neutralidade do imposto, mas compensa, a posteriori, o impacto regressivo da tributação sobre o consumo, mediante um processo automatizado e baseado em critérios objetivos de renda e elegibilidade.

Essa característica revela outro elemento essencial: a devolução personalizada configura um direito subjetivo do contribuinte que preenche os requisitos legais. O art. 156-A, §5º, VIII, não autoriza uma faculdade administrativa, mas impõe um dever constitucional ao ente arrecadador, conferindo ao indivíduo elegível o direito à restituição nos termos da lei complementar. O mesmo vale para a devolução da CBS, cujo fundamento está nos arts. 195, §§18 e 19. Trata-se, portanto, de uma posição jurídica ativa, exigível judicialmente, e não de um ato gracioso ou discricionário.

Por fim, a conjugação entre neutralidade, focalização e devolução posterior insere o *cashback* em uma categoria normativa inovadora, distinta das figuras tradicionais do Direito Tributário. O instituto pode ser compreendido como um “mecanismo constitucional de equalização distributiva”, concebido para assegurar que um IVA amplo,

moderno e neutro seja compatível com a exigência constitucional de justiça fiscal. É, portanto, um instrumento estrutural de correção da regressividade, não um benefício, não uma renúncia, não um gasto assistencial, mas uma ferramenta constitucionalmente vinculada de aproximação entre a carga tributária suportada e a capacidade contributiva real dos contribuintes de baixa renda.

5.5. EFEITOS FISCAIS E DISTRIBUTIVOS EM ABSTRATO: NEUTRALIDADE, PROGRESSIVIDADE E MITIGAÇÃO DA REGRESSIVIDADE

5.5.1. Da desoneração ampla à combinação entre Cesta Básica e *cashback*

A disciplina constitucional e infraconstitucional da Cesta Básica na reforma tributária resulta de um processo de revisão crítica da estratégia tradicional de enfrentamento da regressividade por meio de desonerações amplas. Durante décadas, a política tributária brasileira apoiou-se intensamente em isenções e alíquotas reduzidas em tributos como ICMS, PIS/Cofins e IPI, buscando baratear bens tidos como essenciais por meio de incentivos generalizados.

O dilema distributivo associado a esse modelo tornou-se cada vez mais evidente: embora contribuísse para reduzir preços, a desoneração universal não distinguia famílias por renda, de modo que os maiores ganhos absolutos eram apropriados pelos domicílios mais ricos – justamente porque consomem maiores volumes dos produtos tradicionalmente incluídos na “cesta básica” ampliada do passado. Em termos fiscais, o custo era elevado; em termos distributivos, a eficácia era limitada.

Essa constatação aparece com clareza no diagnóstico técnico do Tribunal de Contas da União, segundo o qual as isenções amplas “podem até ser regressivas em alguns casos”, beneficiando mais as famílias de maior renda em valores absolutos, ao passo que transferências focalizadas tendem a produzir resultados superiores (TCU, 2023, p. 20). Trata-se de um ponto crucial: o modelo tradicional não cumpria o objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III), tampouco se compatibilizava com a exigência de respeito à capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º), uma vez que a renúncia fiscal não era direcionada aos grupos que mais necessitam de alívio tributário.

Não por acaso, o próprio relatório da CCJ do Senado, ao discutir a estrutura da Cesta Básica estendida, reconhece que a simples ampliação da lista de produtos

desonerados não seria suficiente. A combinação entre alíquota reduzida e devolução focalizada mostrou-se mais eficiente em termos distributivos, evitando que o benefício fosse capturado, em sua maior parte, pelos estratos superiores de renda.

De forma convergente, o reforço técnico do TCU confirma a racionalidade do novo paradigma: não há justificativa para manter isenções amplas e regimes diferenciados cuja eficácia redistributiva é inferior à das transferências focalizadas. Esse entendimento desloca o centro da política de equidade na tributação sobre o consumo: a meta deixa de ser apenas reduzir preços e passa a ser a proteção efetiva das famílias de baixa renda.

A literatura econômica de finanças públicas sustenta o mesmo raciocínio. Gobetti e Orair (2016) demonstram como a estrutura historicamente regressiva da tributação brasileira sobre o consumo transfere o esforço fiscal para as camadas de menor renda e defendem substituir renúncias generalizadas por instrumentos focalizados capazes de recompor progressividade, em lugar de preservar um mosaico pouco transparente de benefícios setoriais (Gobetti; Orair, 2016, p. 7–12).

Nesse contexto, a arquitetura resultante da EC nº 132/2023 e da LC nº 214/2025 consolida um modelo mais ajustado à justiça distributiva: a Cesta Básica Nacional, com alíquota zero; a Cesta Estendida, com redução de 60% das alíquotas; e a devolução personalizada (*cashback*) direcionada às famílias de baixa renda. O sistema abandona a dependência de isenções amplas e passa a operar com um mix normativo que combina seletividade em razão da essencialidade com devolução focalizada, aproximando-se do que a literatura internacional descreve como um IVA moderno com correção distributiva “na ponta” (OCDE, 2014; Vale *et al.*, 2023).

A neutralidade e a simplicidade do IVA dual permanecem preservadas pela alíquota de referência e pela base ampla, enquanto a justiça distributiva passa a ser perseguida por instrumentos mais precisos: alíquota zero, alíquota reduzida e devolução personalizada. Trata-se de um redesenho que busca conciliar eficiência arrecadatória, progressividade e focalização, conferindo maior aderência entre o sistema tributário e os mandatos constitucionais de equidade.

5.5.2. Evidências ex ante sobre regressividade e potencial redistributivo do *cashback*

A decisão de acoplar o *cashback* à arquitetura do IVA dual brasileiro não foi tomada no escuro. Ela foi alimentada por um conjunto de estudos técnicos e simulações *ex ante* que buscaram medir, ainda no plano projetivo, em que medida diferentes

combinações de isenções, alíquotas reduzidas e devoluções focalizadas seriam capazes de reduzir a regressividade da tributação sobre o consumo sem aumento de carga.

O trabalho do Banco Mundial sobre os impactos distributivos da reforma tributária é particularmente relevante nesse contexto. Com base na POF 2017/2018, os autores simulam três cenários: (0) um IVA padrão com alíquota única; (1) um IVA com reduções de 60% para setores essenciais e isenção integral da Cesta Básica; e (2) um modelo com Cesta Básica reduzida, Cesta estendida e um regime de *cashback* focalizado para famílias inscritas no CadÚnico. Em uma síntese dos resultados, registram que:

Os resultados sugerem que a redução das alíquotas de impostos sobre bens e serviços essenciais reduz ligeiramente a parcela que os mais pobres pagam em impostos. [...] (Vale *et al.*, 2023, p. 4-5).

No mesmo estudo, os autores calculam o índice de progressividade de Kakwani para cada cenário e concluem que, embora a tributação sobre o consumo permaneça regressiva em todos eles, a combinação de Cesta Básica reduzida, Cesta estendida e *cashback* focalizado é a que mais se aproxima da neutralidade distributiva:

Os impostos indiretos podem continuar impactando negativamente os mais vulneráveis do Brasil, mas um sistema tributário mais bem projetado pode ajudar a mitigar esse problema. [...] A regressividade se mantém mesmo com isenções na cesta básica, conforme indicado pelo índice de Kakwani (Vale *et al.*, 2023, p. 5).

Essas simulações foram expressamente incorporadas ao debate legislativo. O Relatório da CCJ do Senado, por exemplo, menciona o estudo apresentado por Eduardo Fleury em audiência pública e o utiliza para justificar normativamente a combinação entre alíquota reduzida e devolução na Cesta Básica estendida.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, como observamos no seu Sumário Executivo sobre a reforma em tópico antecedente, também se vale de simulações para comparar políticas de desoneração da cesta básica e políticas de devolução direcionada. No trecho em que resume os cenários, o TCU enfatiza que a mera desoneração ampla da cesta básica tem custo elevado e baixa focalização, ao passo que mecanismos de devolução ou transferências direcionadas geram resultados mais precisos (Tribunal de Contas da União, 2023, p. 20).

Por último, o próprio Grupo de Trabalho do TCU sintetiza, em perspectiva comparada, a lição extraída dessas evidências ao afirmar que o modelo adotado na reforma – base ampla com alíquota única, Cesta Básica Nacional estreita, Cesta estendida e devolução focalizada – aproxima o sistema brasileiro daquilo que a OCDE descreve

como “IVA moderno”, em que a regressividade é enfrentada não pela multiplicação de alíquotas e isenções, mas por instrumentos dirigidos aos grupos de baixa renda (Tribunal de Contas da União, 2023, p. 10–14).

Em termos estritamente normativos, esse conjunto de evidências empíricas não substitui a análise de efetividade, que será desenvolvida no capítulo seguinte, mas ajuda a compreender por que o legislador optou pelo desenho que adotou: a devolução personalizada do IBS e da CBS, especialmente quando articulada à Cesta Básica Nacional e à Cesta estendida, é vista, no plano das projeções, como a combinação mais promissora para aproximar o IVA dual brasileiro das exigências constitucionais de justiça tributária e de mitigação da regressividade na tributação sobre o consumo.

5.5.3. Impactos regionais e federativos na perspectiva do novo desenho do IVA dual e do cashback

A reforma tributária promovida pela EC nº 132/2023 também foi concebida como instrumento de reorganização regional e federativa da arrecadação sobre o consumo. Ao substituir o mosaico ICMS/ISS por um IBS de base ampla e ao instituir a CBS, a reforma redesenha estruturalmente a forma de repartir receitas entre União, Estados e Municípios. O objetivo declarado – como evidenciado por estudos técnicos que subsidiaram o processo legislativo – é aproximar a distribuição de receitas da distribuição populacional e da demanda por serviços públicos, reduzindo desigualdades históricas. Nesse contexto, análises citadas durante o debate parlamentar indicam que a adoção do IVA dual e dos mecanismos de equalização previstos na reforma – entre os quais se insere, ainda que de maneira indireta, a devolução personalizada – possui relevante potencial redistributivo.

Na dimensão federativa, estudos mencionados por Tarsila Fernandes e Cristiano Souza (2024), com base em simulações de Gobetti e Monteiro (2023), reforçam esse diagnóstico. Considerando dados de 2022, os autores estimam que uma reforma nos moldes aprovados produziria um deslocamento positivo de receitas, com efeito redistributivo estimado em 7%, equivalente a R\$ 54 bilhões “trocando de mãos”, em benefício de unidades federativas que abrigam cerca de 70% da população brasileira. No âmbito municipal, aproximadamente R\$ 50 bilhões – ou 21% das receitas municipais – migrariam para 82% das cidades, onde vivem 67% da população (Fernandes; Souza, 2024, p. 205).

O mesmo estudo mostra que, com a substituição do ISS por um novo imposto municipal, cerca de 96% dos municípios ampliariam sua participação relativa na arrecadação, resultando em redução acumulada de 21,1% no índice de Gini da distribuição de receitas municipais. Ainda que tais achados digam respeito principalmente à equalização horizontal, compõem o pano de fundo técnico que legitima, no plano normativo, a adoção de mecanismos como o *cashback* para alinhar a tributação sobre o consumo ao mandamento constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais.

A análise do Tribunal de Contas da União converge no mesmo sentido. O Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária enfatiza que a redistribuição de receitas entre municípios reduzirá em cerca de 21% o Índice de Gini, aproximando a disponibilidade fiscal das diferentes realidades locais. Segundo o TCU:

O novo modelo traz, de maneira implícita, um efeito de equalização fiscal federativa no sentido de reduzir disparidades entre disponibilidades de receitas e demandas por serviços públicos nos estados e municípios, alinhado com o comando constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais na ordem econômica (Tribunal de Contas da União, 2023, p. 16).

Do ponto de vista normativo, esses resultados projetados ajudam a compreender a racionalidade da EC nº 132/2023 e da LC nº 214/2025: o *cashback* se integra a um conjunto mais amplo de dispositivos – base ampla, incidência no destino, alíquotas de referência, fundos de equalização, Cesta Básica Nacional e estendida – destinados a orientar o novo sistema tributário para a finalidade constitucional de reduzir desigualdades regionais e sociais (CF, art. 3º, III). Ao determinar que a “devolução geral” seja considerada no cálculo das alíquotas de referência (LC nº 214/2025, art. 124, parágrafo único) e ao tratar as devoluções como anulação de receita incorporada à engenharia de repartição, a lei insere o *cashback* na própria lógica de equalização federativa.

Nessa perspectiva, a dimensão regional e federativa do *cashback* não se limita ao fato de parte das devoluções ser financiada por Estados, Distrito Federal e Municípios. Ela reside, sobretudo, no modo como o mecanismo se articula com a nova partilha de receitas e com os objetivos de justiça distributiva territorial da reforma.

5.5.4. Sustentabilidade fiscal, responsabilidade intergeracional e desenho das alíquotas

A introdução do *cashback* no desenho do IVA dual brasileiro também foi construída sob a ótica da sustentabilidade fiscal e da responsabilidade intergeracional. A EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 buscam, simultaneamente, permitir a devolução focalizada de IBS e CBS às famílias de baixa renda e preservar a estabilidade da base de financiamento das políticas públicas, bem como a lógica de repartição de receitas entre União, Estados e Municípios. A solução encontrada para compatibilizar esses objetivos foi tratar a devolução como anulação de receita, integrando-a plenamente ao sistema da Constituição Financeira.

Essa opção dialoga com a concepção de Constituição Financeira desenvolvida por autores como Heleno Taveira Torres (2014), para quem esse conjunto normativo – formado por princípios, competências e valores – deve ordenar a atividade financeira do Estado de modo coerente com justiça distributiva e responsabilidade fiscal. Nesse marco, ao qualificar a devolução como anulação de receita, a LC nº 214/2025 insere o *cashback* no circuito constitucional das receitas e despesas, não como gasto discricionário sujeito a cortes eventuais, mas como mecanismo de realização da capacidade contributiva e da justiça tributária.

Outro ponto institucional decisivo é a relação entre o *cashback* e as alíquotas de referência do IBS e da CBS. O art. 124 da LC nº 214/2025 distingue a “devolução geral” – correspondente ao piso nacional de devolução fixado no art. 118 – da “devolução específica” – resultante de percentuais adicionais definidos pelos entes federativos – e determina que a devolução geral seja considerada na fixação das alíquotas de referência. Com isso, deixa claro que o piso nacional não é elemento externo ou posterior à partilha de receitas: ele integra a própria calibragem das alíquotas para assegurar equilíbrio federativo após a dedução dos valores devolvidos. Em síntese, a base para definir as alíquotas de IBS e CBS passa a ser a arrecadação líquida, já descontado o *cashback* geral.

A EC nº 132/2023 reforça essa lógica ao proteger a sustentabilidade fiscal da seguridade social. Ao excluir a devolução da CBS da receita corrente líquida e de determinadas bases de cálculo (art. 195, §§ 18 e 19), impede que a devolução reduza artificialmente indicadores usados para limites de gasto e repartição de recursos, preservando tanto o equilíbrio fiscal quanto o caráter distributivo do mecanismo.

Essas escolhas normativas dialogam diretamente com a preocupação expressa no Relatório do Grupo de Trabalho do TCU, segundo a qual a reforma tributária deveria

promover crescimento e justiça distributiva sem comprometer a estabilidade fiscal. O Tribunal destaca que um IVA eficiente é aquele que mantém base ampla, alíquota uniforme e mecanismos de equidade focalizados e calibrados, evitando renúncias generalizadas que deterioram a arrecadação (Tribunal de Contas da União, 2023, p. 10–14).

Nessa perspectiva, o cronograma de implementação, a qualificação da devolução como anulação de receita e a integração da devolução geral ao cálculo das alíquotas de referência evidenciam que o *cashback* não é um apêndice eventual da reforma, mas parte integrante do arranjo fiscal e federativo. O desenho normativo busca compatibilizar o mandato constitucional de justiça tributária e mitigação da regressividade com a necessidade de preservar a capacidade de financiamento do Estado e o equilíbrio intergeracional da Constituição Financeira.

Em conjunto, as evidências normativas, distributivas e federativas apresentadas nos subitens anteriores demonstram que o modelo tripartido – Cesta Básica Nacional, Cesta Estendida e devolução personalizada – não representa apenas uma alternativa técnica à antiga política de isenções amplas, mas a forma mais consistente de aproximar o IVA dual dos princípios constitucionais de justiça tributária reconstruídos no Capítulo 2. As simulações do Banco Mundial, as análises do TCU e os estudos de equalização federativa convergem para o mesmo diagnóstico: comparado às renúncias generalizadas, o *cashback* produz redistribuição mais precisa, maior progressividade líquida e compatibilidade estrutural com as exigências da Constituição Financeira.

Esses elementos reforçam a tese central desta dissertação: a devolução personalizada constitui a técnica constitucional mais promissora para internalizar, na tributação sobre o consumo, os valores de equidade, capacidade contributiva e solidariedade que estruturam a Constituição de 1988.

5.6. O CASHBACK COMO TÉCNICA DE CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRIBUTAÇÃO E DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA

A devolução personalizada do IBS e da CBS não é apenas uma inovação procedimental introduzida pela EC nº 132/2023. Ela deve ser compreendida como um instrumento constitucionalmente orientado à realização material dos princípios que estruturam a tributação no Estado Social brasileiro. A análise dos efeitos distributivos, federativos e fiscais apresentada nas seções anteriores revela que o *cashback* opera como

técnica de concretização de cinco eixos fundamentais apresentados no Capítulo 1: (a) os objetivos da República; (b) a capacidade contributiva; (c) a vedação ao confisco e a exigência de justiça fiscal; (d) a Constituição Financeira como unidade entre receita, orçamento e despesa; e (e) a extrafiscalidade voltada à redução das desigualdades. A esse conjunto, somam-se ainda dois princípios centrais para compreender a racionalidade do *cashback*: a isonomia tributária (art. 150, II) e o novo princípio constitucional da justiça tributária, introduzido pela EC nº 132/2023.

O primeiro eixo diz respeito aos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, especialmente os incisos III e IV, que determinam ao Estado o dever de “erradicar a pobreza e a marginalização”, “reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos”.

O segundo eixo é o princípio da capacidade contributiva, inscrito no art. 145, § 1º, que exige que os tributos observem as condições econômicas do contribuinte. No campo da tributação sobre o consumo, em que a incidência é objetiva e desvinculada da renda, o legislador constituinte derivado reconheceu que a capacidade contributiva real só pode ser captada por instrumentos posteriores ao fato gerador, como o *cashback*. O mecanismo transforma um imposto que, por natureza, não distingue pobres e ricos, em um sistema que reconhece e compensa diferenças de renda. Dessa forma, o *cashback* não atenua o princípio, mas o viabiliza, constituindo uma técnica constitucional de correção da regressividade estrutural do IVA.

O terceiro eixo é o princípio da isonomia tributária (art. 150, II), que veda tratamento desigual a contribuintes em situação equivalente e, ao mesmo tempo, autoriza diferenciação quando as condições econômicas são distintas. No âmbito da tributação sobre o consumo, a isonomia impõe a necessidade de tratar desigualmente os desiguais, reconhecendo que famílias de baixa renda sofrem impacto tributário proporcionalmente maior. O *cashback* materializa essa isonomia material, corrigindo a uniformidade cega da alíquota e devolvendo recursos de maneira proporcional à desigualdade de esforço fiscal suportado pelos mais pobres.

O quarto eixo relaciona-se aos valores da justiça fiscal e da vedação ao confisco, que estruturam a proporcionalidade na tributação. A devolução personalizada mitiga situações em que a carga de IBS/CBS ultrapassaria limites razoáveis da renda disponível das famílias de baixa renda, reduzindo a pressão fiscal regressiva e preservando o mínimo existencial. A própria LC nº 214/2025, ao tratar a devolução como anulação de receita, confirma que o instituto não é renúncia, mas forma de reconduzir a tributação ao seu

patamar constitucionalmente aceitável, operando como válvula de equilíbrio da distribuição do ônus fiscal.

O quinto eixo é o novo princípio constitucional da justiça tributária, introduzido pela EC nº 132/2023, que consolida a orientação da tributação à redução das desigualdades sociais e regionais, à progressividade e à equidade distributiva. Trata-se de um princípio-síntese que integra capacidade contributiva, isonomia e justiça fiscal em uma diretriz única. O *cashback* se insere como sua primeira aplicação robusta, pois transforma a arquitetura tradicional do IVA ao adotar critérios materiais de justiça para modular *ex post* a carga tributária efetivamente suportada pelos diferentes grupos sociais. Assim, o instituto converge diretamente com o mandado constitucional de que a tributação deve promover justiça, e não apenas financiar o Estado.

O sexto eixo é a Constituição Financeira, entendida como o conjunto de normas que integram a arrecadação, a destinação de receitas e a ordem orçamentária. Como demonstrado pela jurisprudência e pela doutrina, sobretudo na análise de Heleno Taveira Torres (2014), essas normas devem ser interpretadas em unidade. Ao inserir a devolução no circuito da arrecadação, e não como gasto, a EC nº 132/2023 reforça que justiça tributária e responsabilidade fiscal não são antagônicas, mas dimensões complementares da mesma ordem constitucional. Nesse sentido, a devolução personalizada é uma política redistributiva interna ao sistema tributário, o que evita sobrecarregar a despesa pública e preserva a unidade da Constituição Financeira.

Por fim, a devolução também se articula com a extrafiscalidade orientada à redução das desigualdades (art. 151, III; art. 170, VII). Embora não seja extrafiscalidade no sentido clássico, pois não altera alíquotas ou bases *ex ante*, funciona como instrumento de indução distributiva *ex post*, calibrando a incidência tributária segundo critérios constitucionais de justiça. Nesse sentido, o *cashback* constitui forma moderna de extrafiscalidade corretiva, operando de maneira mais precisa, transparente e focalizada do que os antigos regimes amplos de isenção ou de redução de alíquotas.

Portanto, ao articular capacidade contributiva, isonomia tributária, justiça fiscal e o novo princípio da justiça tributária, o *cashback* emerge como instrumento constitucionalmente necessário para realizar a promessa de equidade inscrita na reforma tributária. Ele representa a tentativa mais robusta, até o momento, de internalizar no sistema de tributação sobre o consumo a promessa constitucional de justiça tributária, solidariedade e responsabilidade fiscal que estrutura a Constituição de 1988.

5.7. O CASHBACK COMO EXPRESSÃO DO CONSTITUCIONALISMO FISCAL DE RESULTADOS: TRIBUTAÇÃO, SOLIDARIEDADE E DIGNIDADE HUMANA

5.7.1. Justiça tributária, capacidade contributiva e igualdade material: enquadramento teórico do *cashback*

A leitura conjunta da EC nº 132/2023 e da LC nº 214/2025 indica que o *cashback* não foi concebido como apêndice marginal da reforma, mas como peça integrante de um arranjo constitucional-tributário orientado por resultados distributivos. O núcleo dessa orientação está condensado nos §§ 3º e 4º do art. 145, que, como visto, erigem a justiça tributária a princípio expresso do Sistema Tributário Nacional e impõem o dever de buscar a atenuação dos efeitos regressivos. Ao lado disso, os arts. 156-A, § 5º, VIII, e 195, § 18, transformam a devolução de IBS e CBS a pessoas físicas em técnica específica de redução das desigualdades de renda, enquanto os dispositivos sobre a Cesta Básica estruturam seletividade em razão da essencialidade. O conjunto desses comandos se insere no que a doutrina tem descrito como um constitucionalismo fiscal de resultados, em que a legitimidade do sistema passa a ser aferida não apenas pela conformidade formal às competências, mas pelos efeitos materiais que produz sobre a distribuição de encargos e benefícios.

No plano teórico, Torres (2014) há muito identifica na Constituição Financeira um papel de coordenação entre receitas, orçamento e despesa, vinculado a valores como igualdade e justiça distributiva. Ao definir esse subsistema, o autor sublinha que a atividade financeira não é neutra e que a legalidade, no campo tributário, deve ser lida à luz dos fins constitucionais.

À luz dessa concepção, a inserção da justiça tributária como princípio expresso e a criação de dispositivos que exigem devolução de tributos a pessoas físicas de baixa renda indicam que a Constituição passa a exigir, de forma mais incisiva, que o sistema de financiamento do Estado seja compatível com a igualdade material e com a capacidade contributiva.

A doutrina sobre regressividade da matriz tributária brasileira, especialmente em relação à tributação sobre o consumo, reforça essa leitura. Pedro Júlio D'Araújo, ao reconstruir a formação histórica da matriz, aponta que a preferência por tributos indiretos e a centralidade do consumo como base tributária resultaram em uma carga desproporcional sobre os estratos de menor renda.

Valcir Gassen (2023), ao discutir a extrafiscalidade dos tributos como elemento legitimador do poder e a dupla face fiscal/extrafiscal do fenômeno tributário, ressalta que a tributação contemporânea não pode ser compreendida fora de sua função redistributiva.

Nesse quadro, o *cashback* aparece como uma manifestação concreta da face extrafiscal do IVA dual, voltada a corrigir, no plano da incidência sobre o consumo, a regressividade estrutural identificada por D'Araújo (2015) e por tantos outros.

A positivação da justiça tributária e do dever de mitigar regressividade também se articula com debates mais amplos sobre direito, desenvolvimento e igualdade. Rafael Zanatta (2011), comentando a emergência de um “terceiro momento” do direito e desenvolvimento, inspirado em Trubek (2010), descreve um novo Estado desenvolvimentista preocupado em combinar crescimento e redução de desigualdades:

Trubek, ao visualizar tais mudanças políticas e discursivas, compreende que há um novo tópico emergindo no campo do direito e desenvolvimento (Trubek, 2010). Trata-se da possível emergência do ‘novo Estado desenvolvimentista’ e uma nova forma de pensar o direito e desenvolvimento. O autor parte da premissa de que alguns países em desenvolvimento estão explorando formas por meio das quais o Estado pode promover simultaneamente crescimento e igualdade (Zanatta, 2011, p. 15).

No mesmo estudo, Zanatta (2011) observa que esse “terceiro momento” se caracteriza pela ideia de que:

... a economia de mercado pode falhar, que a intervenção regulatória é necessária e que a ideia de desenvolvimento significa algo além de crescimento econômico e deve ser redefinido para incluir a liberdade humana. [...] Pensadores do terceiro momento não rejeitam argumentos instrumentais (ex.: direito é importante para constituir mercados). Todavia, eles também enxergam as instituições legais como parte do que significa desenvolvimento, de modo que a reforma jurídica é agora justificada independentemente de estar ligada diretamente com o crescimento (Zanatta, 2011, p. 15–16).

À luz desse referencial, o *cashback* pode ser lido como instrumento de um constitucionalismo fiscal de resultados: não basta que o sistema seja formalmente coerente com as competências e com a neutralidade; é preciso que ele produza, de fato, redução da carga relativa sobre as famílias de baixa renda e ampliação das suas capacidades materiais. A devolução personalizada do IBS e da CBS – especialmente na forma como foi desenhada para incidir com maior intensidade sobre consumos essenciais – é expressão desse deslocamento: tributar, aqui, não é apenas arrecadar, mas recalibrar a distribuição de encargos em função da justiça distributiva.

Em última análise, a insistência da EC nº 132/2023 em vincular o sistema à justiça tributária e à atenuação da regressividade, combinada com a detalhada programação do *cashback* na LC nº 214/2025, permite afirmar que, ao menos no plano normativo, o modelo do IVA dual brasileiro se afasta da ideia de neutralidade estritamente formal e se aproxima de uma concepção em que a tributação sobre o consumo é chamada a contribuir para a igualdade material.

5.7.2. Solidariedade fiscal, cidadania tributária e regressividade cognitiva

A disciplina da devolução personalizada na EC nº 132/2023 e na LC nº 214/2025 incorpora uma concepção ampliada de solidariedade fiscal na tributação sobre o consumo. Ao vincular o Sistema Tributário Nacional ao princípio da justiça tributária (art. 145, § 3º) e ao dever constitucional de atenuar a regressividade (art. 145, § 4º), o novo arranjo parte da premissa de que a distribuição da carga tributária não pode ignorar desigualdades socioeconômicas e regionais. Nesse contexto, a devolução do IBS e da CBS funciona como mecanismo institucional pelo qual parte da receita gerada por um IVA de base ampla retorna, de maneira focalizada, às famílias de baixa renda. Trata-se, portanto, de uma técnica que insere a solidariedade diretamente na engenharia fiscal, e não de um benefício assistencial dissociado da lógica arrecadatória.

Essa reorganização também tem implicações relevantes para a cidadania tributária. O modelo previsto na LC nº 214/2025 pressupõe que o beneficiário seja identificado como sujeito de direitos na relação fiscal, especialmente por meio do uso do CPF e da exigência de comprovação formal do consumo. O contribuinte de baixa renda, historicamente invisibilizado pela opacidade dos tributos indiretos, passa a ocupar posição ativa na dinâmica arrecadatória, acionando um direito subjetivo à devolução sempre que realiza consumo formalizado. O desenho normativo, ao deixar explícita a necessidade de emissão de documentos fiscais, insere o beneficiário no circuito institucional da tributação e reforça sua participação na cadeia de arrecadação.

Esse vínculo entre devolução e emissão de documentos fiscais dialoga com o diagnóstico desenvolvido pela literatura sobre “ilusão fiscal” e “regressividade cognitiva”. Pedro Júlio D’Araújo (2021) observa que, em sistemas fortemente baseados em tributação indireta, a carga tributária torna-se pouco perceptível para as famílias de menor renda, produzindo a impressão de que “não pagam impostos” ou de que estão distantes da condição de contribuintes. Tal fenômeno, associado a déficits mais amplos

de reconhecimento cívico, contribui para a exclusão política desses grupos: “entre aqueles indivíduos que, localizados na base da pirâmide social, já se encontram em déficit de cidadania, não se autorreconhecendo enquanto membros de nossa comunidade política” (D’Araújo, 2021, p. 15).

Ao tornar a devolução explícita – inclusive por meio de créditos registrados em faturas de energia, água, esgoto, gás e telecomunicações – o *cashback* busca mitigar essa regressividade cognitiva. O beneficiário passa a visualizar, de forma direta, o valor do IBS ou da CBS incidente sobre seu consumo e o montante que lhe é devolvido em razão de sua condição de contribuinte identificado. É uma estratégia que, ao mesmo tempo, reconhece a participação fiscal dessas famílias e reafirma seu pertencimento à comunidade política tributária.

Sob essa ótica, a solidariedade fiscal adquire dimensão operativa: o que retorna aos domicílios de baixa renda não é mera transferência de caráter assistencial, mas parte da receita arrecadada em um sistema de base ampla, calibrado para compensar desigualdades estruturais na incidência dos tributos indiretos. A devolução personalizada materializa essa redistribuição na ponta, tornando visível a relação entre carga e retorno, e aproximando justiça tributária e reconhecimento cívico.

Em síntese, o desenho normativo da LC nº 214/2025 articula três dimensões complementares. Primeiro, reafirma a solidariedade fiscal, ao direcionar o retorno do imposto às famílias mais afetadas pela regressividade. Segundo, fortalece a cidadania tributária, ao exigir identificação e participação ativa por meio do CPF e da emissão de documentos fiscais. Terceiro, contribui para enfrentar a regressividade cognitiva, tornando mais claro, para os segmentos historicamente excluídos da percepção fiscal, tanto o ônus que suportam quanto o direito que lhes é reconhecido. Juntas, essas dimensões conferem densidade normativa ao *cashback* e reforçam seu papel como mecanismo constitucional de justiça distributiva na tributação sobre o consumo.

5.7.3. Mínimo existencial tributário e proteção dos consumos essenciais

A disciplina constitucional e infraconstitucional do *cashback* revela uma opção normativa clara pela proteção dos consumos associados ao mínimo existencial tributário. Ao incorporar ao texto constitucional o dever de justiça tributária e de mitigação da regressividade, a EC nº 132/2023 reforça a compreensão, já consolidada na doutrina, de que a tributação não pode comprometer condições mínimas de subsistência e participação

social do contribuinte. A LC nº 214/2025, ao regulamentar a devolução personalizada, concretiza esse princípio ao priorizar despesas indispensáveis à vida cotidiana, como energia elétrica, gás de cozinha, água, saneamento básico, telecomunicações e alimentação.

Nesse sentido, a lei complementar não apenas identifica tais consumos como essenciais, mas lhes confere um tratamento redistributivo mais intenso ao prever, no art. 116, a devolução diretamente na fatura desses serviços. A lógica é tornar a compensação tangível e imediata para o beneficiário, reduzindo o peso fiscal incidente sobre itens cuja fruição está intrinsecamente ligada à dignidade humana e ao exercício pleno da cidadania na sociedade contemporânea.

Esse arranjo normativo articula três instrumentos: a Cesta Básica Nacional, isenta por alíquota zero; a Cesta Estendida, tributada com redução de 60%; e a devolução reforçada sobre consumos essenciais de energia, gás, água, saneamento e telecomunicações. Em conjunto, formam um sistema de proteção escalonada que busca assegurar que a carga tributária incidente sobre o consumo não incida de modo indiferenciado, mas respeite a prioridade dos gastos indispensáveis à existência digna.

A doutrina tributária reconhece essa estrutura como expressão direta do princípio da justiça tributária positivado no art. 145, § 3º. Eduardo Sabbag (2025) observa que a sistemática do *cashback*, especialmente quando aplicada a consumos essenciais e combinada com percentuais diferenciados definidos no art. 118, constitui instrumento de redistribuição de renda, ao devolver parte do tributo exatamente onde sua incidência é mais gravosa. A técnica opera como complemento funcional do IVA dual: mantém-se a base ampla para fins de eficiência e neutralidade, ao mesmo tempo que se mitiga, pela via da devolução focalizada, a regressividade típica dos tributos indiretos.

Sob essa ótica, forma-se um “cinturão normativo” de proteção do mínimo existencial tributário. O sistema parte da premissa, formulada por Aliomar Baleeiro (2005), de que a capacidade econômica de contribuir só se manifesta depois de preservados os gastos essenciais à subsistência. Assim, embora os consumos essenciais figurem na base de incidência do IBS e da CBS, o retorno focalizado por meio do *cashback* impede que tais despesas resultem, na prática, em carga fiscal excessiva para as famílias de baixa renda.

5.7.4. *Cashback* e realização da justiça tributária na tributação sobre o consumo

A síntese normativa construída ao longo deste capítulo permite afirmar que o *cashback* foi concebido como o principal instrumento para aproximar a tributação sobre o consumo dos parâmetros constitucionais de justiça tributária, igualdade material e capacidade contributiva. A Emenda Constitucional nº 132/2023 não apenas institui um IVA dual de base ampla (IBS/CBS), mas vincula expressamente o Sistema Tributário Nacional ao princípio da justiça tributária e ao dever de mitigar efeitos regressivos. Ao mesmo tempo, autoriza a devolução de IBS e CBS às pessoas físicas com a finalidade explícita de reduzir desigualdades de renda (Brasil, 2023, EC nº 132, arts. 145, §§ 3º–4º; 156-A, § 5º, VIII; 195, § 18).

No plano infraconstitucional, a LC nº 214/2025 concretiza esse mandato ao estruturar um regime em que:

- a) o público-alvo é delimitado por critérios objetivos de baixa renda e inscrição no CadÚnico;
- b) a base de incidência abrange consumos essenciais – gás de cozinha, energia elétrica, água, esgoto, telecomunicações – e a cesta ampliada de alimentos;
- c) a devolução corresponde a um percentual do tributo incidente sobre o consumo, com percentuais reforçados para itens essenciais e piso nacional de 20% para os demais; e
- d) os valores devolvidos são deduzidos da arrecadação mediante anulação da receita e integrados ao cálculo das alíquotas de referência (Brasil, 2025, LC nº 214, arts. 112–121 e 124).

Sob a ótica da capacidade contributiva e da proteção do mínimo existencial, esse desenho dialoga diretamente com a ideia – tradicional na doutrina e retomada no Capítulo 1 – de que a aptidão econômica para suportar tributos somente se manifesta após preservadas as despesas indispensáveis à subsistência digna (Baleeiro, 2005, p. 574, *apud* Gassen; D'Araújo; Paulino, 2013, p. 222).

As evidências *ex ante* mobilizadas no processo legislativo reforçam essa direção. O estudo do Banco Mundial utilizado no parecer do Senado demonstra que a combinação entre cesta básica reduzida e *cashback* focalizado reduz mais intensamente a carga proporcional dos três primeiros decis de renda e eleva a participação relativa do décimo decil quando comparada a cenários de desoneração ampla. O resultado sugere que a devolução dirigida às famílias do CadÚnico é a solução normativa mais eficaz para

corrigir a regressividade sem expandir renúncias fiscais (Vale *et al.*, 2023, p. 4–5; Brasil, Senado Federal, 2023, Parecer nº 88/2023, p. 30–31).

De modo convergente, o Tribunal de Contas da União recomenda substituir políticas de isenção ampla por mecanismos focalizados – como transferências ou devoluções – por considerá-los mais eficientes, progressivos e coerentes com a capacidade contributiva (Tribunal de Contas da União, 2023, p. 20–24).

A dimensão federativa reforça esse quadro. Estudos citados por Fernandes e Souza (2024), com base em Gobetti e Monteiro (2023), mostram que a reforma, ao adotar o IVA dual e mecanismos de equalização, tem potencial para reduzir desigualdades entre unidades federativas e municípios, ampliando a justiça territorial. A exigência de incorporar a devolução geral ao cálculo das alíquotas de referência (LC nº 214/2025, art. 124, parágrafo único) insere o *cashback* na equação federativa, garantindo que seus efeitos redistributivos componham o equilíbrio fiscal entre as esferas de governo.

Em termos estritamente normativos, portanto, o *cashback* ocupa lugar nítido: é o instrumento concebido pela reforma para compatibilizar um IVA moderno, neutro e de base ampla com os mandatos constitucionais de justiça tributária, capacidade contributiva e redução da regressividade.

6. EQUIDADE TRIBUTÁRIA E EFETIVIDADE DO *CASHBACK*: DESAFIOS INSTITUCIONAIS, RISCOS DE FOCALIZAÇÃO E AGENDA PROPOSITIVA

Os capítulos anteriores reconstruíram o desenho normativo do *cashback* do IBS/CBS, situando-o no interior da Constituição Financeira e examinando, em abstrato, seus possíveis efeitos distributivos, federativos e fiscais. A partir desse arcabouço, o presente capítulo desloca o foco da análise: em vez de perguntar apenas como o mecanismo foi concebido, interessa indagar em que medida ele é capaz de produzir, na prática, os resultados de equidade que a Constituição de 1988 passou a exigir. Em outros termos, trata-se de avaliar a efetividade do *cashback* como técnica de mitigação da regressividade e de justiça tributária, identificar os desafios institucionais que condicionam o seu desempenho e delinear uma agenda propositiva e de monitoramento para que o potencial redistributivo do modelo não permaneça apenas no plano das promessas normativas.

6.1. EQUIDADE TRIBUTÁRIA E CRITÉRIOS DE EFETIVIDADE DO *CASHBACK*

A análise do *cashback* tributário como instrumento de equidade fiscal exige situar seu alcance dentro do arcabouço constitucional que regula a tributação sobre o consumo. Após a EC nº 132/2023, o Sistema Tributário Nacional passou a incorporar expressamente o princípio da justiça tributária e o dever de mitigar a regressividade, reforçando a centralidade da igualdade tributária (art. 150, II), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º) e da proteção dos vulneráveis (art. 145, §§ 3º e 4º). À luz desse quadro, a efetividade do *cashback* não se esgota em critérios de eficiência administrativa ou simplicidade normativa: ela deve ser mensurada pela capacidade do mecanismo de reorientar a incidência dos tributos sobre o consumo em direção a maior equidade, diminuindo o peso relativo suportado pelas famílias de menor renda, protegendo consumos essenciais e reforçando a cidadania fiscal (Torres, 2010; Torres, 2014).

A avaliação do *cashback* como política de justiça fiscal pressupõe, portanto, a reconstrução do próprio conceito de equidade na tributação do consumo. Em termos jurídico-constitucionais, isso implica enxergar a tributação não como operação neutra de arrecadação, mas como parte de um subsistema normativo integrado à Constituição

Financeira e comprometido com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a proteção dos grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, a Reforma Tributária de 2023, ao positivá-los como princípios expressos, rompe com a ideia de que a tributação indireta pode permanecer alheia às desigualdades estruturais que marcam o país. O novo marco constitucional deixa claro que não é admissível um sistema em que o consumo essencial das famílias de baixa renda siga arcando, proporcionalmente, com a maior parte do ônus fiscal – e que mecanismos de devolução focalizada, como o *cashback*, constituem resposta institucional a essa incompatibilidade entre regressividade e justiça tributária. Torres (2010), ao tratar da Constituição Financeira como subsistema voltado à realização da justiça distributiva, chama atenção para a centralidade dos fins constitucionais na interpretação da tributação:

A Constituição Financeira, longe de ser apenas um elenco de competências e limites formais, deve ser compreendida como um conjunto de normas que disciplinam a atividade financeira do Estado em função dos fins constitucionais. Não se trata apenas de arrecadar, gastar e endividar-se, mas de realizar a liberdade, a justiça e a segurança, de reduzir as desigualdades e de promover o bem-estar. A atividade tributária não é neutra: ela deve ser orientada para a justiça distributiva, de forma a evitar que a estrutura de imposição agrave a situação dos mais vulneráveis. A Constituição, ao ordenar o sistema financeiro e tributário, impõe ao legislador e aos aplicadores o dever de conformar a tributação à capacidade contributiva e à igualdade material, sob pena de se converter em instrumento de injustiça social (Torres, 2010, p. 173–174).

Se a atividade tributária é chamada a realizar a justiça distributiva, a equidade tributária passa a ser critério para julgar se um determinado arranjo – como o *cashback* do IBS/CBS – efetivamente contribui para aproximar o sistema dos objetivos constitucionais. Em outras palavras, o mecanismo só “funciona”, em termos constitucionais, se for capaz de reequilibrar a distribuição do esforço fiscal na direção de maior compatibilidade com a capacidade econômica dos contribuintes e com a proteção dos mínimos existenciais.

Do ponto de vista empírico, o ponto de partida é um diagnóstico robusto da regressividade da tributação sobre o consumo no Brasil. Estudos baseados nas Pesquisas de Orçamentos Familiares do IBGE mostram que, quando se considera a incidência de tributos indiretos em proporção à renda total, os 10% mais pobres destinam parcela substancialmente maior de seus rendimentos a impostos sobre bens e serviços do que os 10% mais ricos (Silveira *et al.*, 2022; Zockun, 2016; D’Araújo, s.d.). Em síntese, Silveira *et al.* (2022) concluem que “a progressividade da tributação direta não é suficiente para

compensar a regressividade da tributação indireta” e que o sistema, como um todo, se mostra “pouco redistributivo e levemente regressivo” (Silveira *et al.*, 2022, p. 34-35). Zockun (2016, p. 11–13), por sua vez, demonstra que a combinação entre forte peso de tributos sobre bens e serviços e uma tributação direta pouco progressiva faz com que o esforço contributivo total decresça à medida que a renda aumenta, reproduzindo um padrão estruturalmente regressivo. Em um sistema assim, qualquer tentativa de aproximar a tributação dos princípios da igualdade e da capacidade contributiva precisa necessariamente enfrentar o problema da incidência sobre o consumo, sob pena de deixar intocado o principal foco de injustiça fiscal.

Essa desproporção é agravada por dois fatores estruturais. De um lado, a extrema concentração de renda – com pequena parcela da população apropriando-se de fração expressiva da renda agregada; de outro, a reduzida capacidade de poupança das famílias de baixa renda, que consomem praticamente tudo o que auferem. Arretche (2018) ressalta que a desigualdade econômica não se restringe à dimensão monetária, pois o acesso a serviços públicos (como saúde e educação) também integra o conceito de renda real, e que políticas mal calibradas podem produzir “superposição de vantagens/desvantagens sobre as mesmas categorias de indivíduos”, ampliando a desigualdade quando se consideram “dimensões não monetárias” (Arretche, 2018, p. 7-8). Em um contexto em que grande parte dos domicílios nos estratos inferiores não consegue poupar e depende intensamente de serviços públicos, tributos formalmente neutros em alíquota convertem-se, na prática, em mecanismos de transferência regressiva, incidindo mais pesadamente sobre a renda disponível e sobre as oportunidades de acesso aos serviços essenciais.

A literatura especializada distingue, a esse respeito, diferentes maneiras de mensurar a regressividade do consumo. Parte dos estudos toma a renda corrente como denominador e, com isso, encontra padrão fortemente regressivo em praticamente todas as faixas inferiores de renda. Thomas (2022) mostra que, para um conjunto de 27 países da OCDE, o VAT aparece regressivo quando medido em relação à renda, mas tende a tornar-se aproximadamente proporcional ou levemente progressivo quando a base de comparação passa a ser a despesa, o que elimina o efeito da poupança (Thomas, 2022, p. 23-24). Outros trabalhos sugerem que, em perspectiva de ciclo de vida, a despesa seria um *proxy* mais adequado da capacidade contributiva, por captar melhor a suavização intertemporal do consumo (Pessôa, 2024). No caso brasileiro, contudo, mesmo quando se utiliza a despesa como parâmetro, a forte concentração de renda e a ausência de poupança entre os mais pobres fazem com que a tributação sobre o consumo permaneça claramente

regressiva (Silveira *et al.*, 2022). Assim, ainda que o debate metodológico seja relevante, os dados convergem para um diagnóstico: a combinação entre elevada participação de tributos indiretos na carga total e uma estrutura de renda profundamente desigual produz um sistema em que os segmentos de baixa renda suportam, proporcionalmente, carga maior que os grupos de renda mais alta (Gobetti; Orair, 2016; Zockun, 2016).

É justamente diante desse quadro que o *cashback* do IBS/CBS deve ser avaliado. A EC nº 132/2023, ao introduzir o dever de mitigação da regressividade, explicita que a Constituição não tolera uma matriz tributária que reproduza ou aprofunde desigualdades sociais e regionais; ao mesmo tempo, a LC nº 214/2025, ao regulamentar a devolução, oferece um conjunto de escolhas de desenho – quem é elegível, sobre quais bases de consumo incide a devolução, em que periodicidade, por qual canal de pagamento – que condicionam a capacidade do mecanismo de atingir os grupos efetivamente vulneráveis. À luz da Constituição Financeira, essas escolhas não são neutras: elas delimitam o conteúdo do próprio direito à devolução e definem o alcance do princípio da justiça tributária na tributação sobre o consumo (Torres, 2010).

Nessa perspectiva, os critérios de efetividade do *cashback* podem ser sintetizados em quatro dimensões interdependentes. Em primeiro lugar, exige-se impacto redistributivo mensurável sobre a carga relativa dos diferentes estratos de renda: a devolução deve reduzir, de forma verificável, a diferença entre o esforço contributivo de pobres e ricos, seja por meio da comparação entre a incidência de tributos indiretos antes e depois do mecanismo, seja por meio de variações em indicadores de desigualdade (como o índice de Gini) na renda disponível pós-tributação. Em segundo lugar, é necessário assegurar proteção adequada de consumos essenciais, em articulação com outros instrumentos (cesta básica, políticas de renda, serviços públicos), de modo que o *cashback* incida de maneira prioritária sobre gastos que integram o mínimo existencial tributário. Em terceiro lugar, é crucial garantir capacidade de focalização, isto é, dirigir a devolução às pessoas de baixa renda com baixos erros de inclusão e exclusão, o que depende da qualidade e da integração dos cadastros sociais e fiscais. Em quarto lugar, a efetividade está condicionada à robustez institucional do mecanismo, incluindo governança federativa, transparência, proteção de dados pessoais e sustentabilidade fiscal (Pessôa, 2024; Gobetti; Orair, 2016; Torres, 2014).

Do ponto de vista estritamente distributivo, um *cashback* que se limita a devolver pequena fração da carga indireta pode ter impacto marginal sobre a regressividade global, sobretudo se não vier acompanhado de reformas correlatas na tributação da renda e do

patrimônio. Zockun (2016) e Silveira *et al.* (2022) demonstram que, no Brasil, a progressividade dos tributos diretos é insuficiente para compensar a regressividade dos indiretos; em consequência, mesmo quando se considera o conjunto do sistema, a carga continua proporcionalmente maior nas faixas inferiores. Nesse contexto, a devolução do IBS/CBS não pode ser concebida como solução isolada, mas como componente de uma estratégia integrada que inclua – ainda que fora do escopo imediato deste capítulo – o reforço da progressividade do imposto de renda, a revisão de benefícios regressivos e o reequilíbrio entre tributação direta e indireta (Gobetti; Orair, 2016; Zockun, 2016). O critério de efetividade, portanto, deve levar em conta não apenas a queda da carga sobre os decís inferiores, mas também a coerência do arranjo com uma agenda mais ampla de justiça fiscal.

Outro aspecto central está ligado à natureza jurídica do direito à devolução. menos vulnerável a contingenciamentos orçamentários e a flutuações conjunturais (Derzi, 2014, p. 48-49). Essa reflexão é plenamente aplicável ao *cashback*: quanto mais claramente a legislação o vincular ao princípio da capacidade contributiva e à justiça tributária – e não apenas ao espaço fiscal disponível em cada exercício –, mais próximo o mecanismo estará de cumprir a função de correção de um vício estrutural da matriz tributária. Em termos de critérios, isso significa que um *cashback* efetivo deve ser tratado, tanto quanto possível, como direito dos contribuintes elegíveis, com garantias de regularidade, previsibilidade e proteção contra cortes discricionários (Torres, 2014; Derzi, 2014).

Por fim, a efetividade do *cashback* também depende da sua capacidade de reforçar a transparência e a cidadania fiscal. A literatura sobre tributação indireta tem mostrado que a opacidade da carga – somada à complexidade normativa e à pulverização de tributos – alimenta uma “regressividade cognitiva”, em que os mais pobres não apenas pagam proporcionalmente mais impostos, como também desconhecem o quanto pagam e quem se beneficia de isenções e desonerações (Derzi, 2014; Pestana, 2024). Ao vincular a devolução a registros individualizados (CPF, CadÚnico, meios de pagamento), o *cashback* cria oportunidade para explicitar, por meio de extratos e interfaces digitais, o vínculo entre tributo pago e valor devolvido. Essa dimensão informacional deve ser incorporada aos critérios de efetividade: um desenho que permita aos beneficiários visualizar a carga suportada e o montante restituído tende a fortalecer a percepção de que a devolução não é favor, mas correção de uma injustiça estrutural, ampliando a

capacidade dos grupos vulneráveis de disputar, em condições menos assimétricas, o desenho das políticas fiscais (Coutinho, 2016; Torres, 2010).

Em síntese, a equidade tributária no contexto do *cashback* não se reduz à observância formal de alíquotas ou à retórica da “modernização” do sistema. Ela envolve um conjunto articulado de critérios: redução mensurável do esforço contributivo relativo dos mais pobres; proteção de consumos essenciais em combinação com políticas de renda e serviços públicos; reconhecimento do *cashback* como direito de quem paga tributos acima da sua capacidade econômica; e reforço da transparência e da cidadania fiscal. É à luz desses parâmetros, normativos e empíricos, que os itens seguintes examinarão os desafios institucionais, os riscos de focalização e a agenda propositiva para que o mecanismo de devolução do IBS/CBS possa, de fato, contribuir para a mitigação da regressividade da tributação sobre o consumo no Brasil.

6.2. DESAFIOS INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS: CADASTROS, CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

A análise dos desafios do *cashback* tributário exige, desde logo, deslocar o olhar dos princípios gerais de justiça fiscal para as condições institucionais e operacionais que condicionam a sua efetivação. No modelo delineado pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, não se cogita mais a existência ou não de um mecanismo de devolução de tributos sobre o consumo; antes, indaga-se em que medida o arranjo de cadastros disponíveis, a capacidade administrativa dos entes federados e a coordenação federativa em torno do IBS/CBS se mostram compatíveis com a promessa constitucional de reduzir a regressividade da matriz tributária. Em outros termos, mais do que proclamações abstratas, o que está em jogo é saber se a engrenagem institucional construída é capaz de entregar, na prática, os resultados de equidade que o texto constitucional passou a exigir.

A partir desse desenho, por conseguinte, os desafios deixam de residir na concepção normativa em abstrato e passam a situar-se no plano da implementação concreta desse modelo.

O primeiro grande eixo de desafios diz respeito à integração e à qualidade dos cadastros. A LC nº 214/2025 assenta a elegibilidade para a devolução na inscrição regular no CadÚnico, em limites de renda familiar per capita e na vinculação das compras a um CPF identificado nas notas fiscais. Em tese, esse desenho permite focalizar o benefício

nas famílias de baixa renda, justamente aquelas que, segundo Silveira *et al.* (2022), suportam parcela desproporcional da carga de tributos indiretos. Os autores mostram que, na POF 2017/2018, a incidência de tributos sobre bens e serviços atinge percentuais significativamente mais altos da renda dos decis inferiores em comparação com os decis superiores. Em um mecanismo de devolução que depende diretamente de cadastros sociais e fiscais, a subcobertura de determinados grupos (trabalhadores informais, famílias em áreas rurais remotas, domicílios com baixa inserção em programas sociais) pode significar, na prática, que a devolução não alcançará parte relevante das famílias mais atingidas pela regressividade.

Além disso, a exigência de vinculação das operações a documentos fiscais eletrônicos com CPF, embora coerente com o objetivo de estimular a formalização e a cidadania fiscal, supõe que os beneficiários tenham acesso à informação, saibam exigir a inclusão do CPF nas notas e não enfrentem barreiras tecnológicas ou de letramento digital. Em contextos de baixa escolaridade, informalidade elevada e acesso limitado a meios eletrônicos, essa exigência pode acabar excluindo justamente os grupos em situação de maior vulnerabilidade, caso não haja estratégias de comunicação e apoio adequadas. A equidade tributária, nesse ponto, passa a depender da capacidade do Estado de qualificar continuamente o CadÚnico, de integrar de forma efetiva as bases de dados fiscais e sociais e de simplificar os procedimentos de identificação das compras elegíveis, inclusive com o uso de estimativas e procedimentos simplificados previstos no art. 119 da LC nº 214/2025 para localidades com dificuldades operacionais.

O segundo eixo está ligado à capacidade administrativa e tecnológica das administrações tributárias e dos órgãos de gestão social. A operação do *cashback* envolve tarefas complexas: coleta, armazenamento e cruzamento de grandes volumes de dados; cálculo individualizado de devoluções; monitoramento de fraudes; atendimento de reclamações; e interlocução com órgãos de controle. Misabel Derzi (2014), ao analisar a experiência brasileira com o ICMS e a guerra fiscal, mostra como arranjos técnico-normativos sofisticados, implementados sem infraestrutura administrativa adequada, acabaram por acentuar assimetrias regionais e alimentar contenciosos volumosos:

Acirrou-se, assim, a guerra fiscal para atração de investimentos, diante do evidente enfraquecimento do Confaz após a derrocada do centralismo da União. E isso porque o ICMS tem exercido importante papel extrafiscal no incentivo ao desenvolvimento regional, ao mesmo tempo que se torna o principal alvo da competição tributária entre os entes subnacionais. A multiplicação de benefícios, muitas vezes concedidos à margem das exigências legais, combinada com a

fragilidade de mecanismos de coordenação, produziu um quadro de grande incerteza jurídica e de forte assimetria entre as unidades da Federação (Derzi, 2014, p. 57–58).

Se essa experiência ensinou que incentivos e regimes especiais sofisticados, mal administrados, podem agravar desigualdades regionais e aumentar a insegurança jurídica, o mesmo raciocínio vale para a devolução: sem investimento consistente em tecnologia da informação, qualificação de pessoal e rotinas de governança de dados, o risco é que o *cashback* funcione de maneira muito desigual entre regiões, reproduzindo desigualdades territoriais que a própria Constituição busca mitigar.

A coordenação federativa constitui um terceiro desafio central. O modelo do IBS prevê um Comitê Gestor responsável por definir normas de operacionalização, gerir a arrecadação e coordenar a repartição de receitas entre os entes. A devolução, por sua vez, tem componente dual: a CBS é de competência federal, ao passo que o IBS envolve receitas estaduais e municipais. Nessa ambiência, o arranjo cooperativo delineado pela Constituição Financeira torna-se condição para a efetividade do *cashback*. Torres (2010) sublinha que a Constituição de 1988 adotou um federalismo financeiro de tipo cooperativo, destinado a equilibrar capacidades e a integrar o financiamento de políticas públicas:

A Constituição Financeira tem no federalismo o meio para o melhor cumprimento das suas funções, especialmente aquelas de eficiência organizativa do Estado, ao aprimorar sua capacidade de cumprimento das competências constitucionais. [...] No Brasil, esta dimensão integradora da Constituição Financeira somente é possível em virtude do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, caracterizado pelo financiamento centrífugo em favor das autonomias de menor capacidade financeira. [...] Este modelo de federalismo baseado em uma maior cooperação define o poder financeiro como ‘cooperativo’, em preferência sobre aquele ‘federalismo dual’, de reduzida colaboração (Torres, 2014, p. 244–245).

A devolução do IBS/CBS insere-se nesse contexto de poder financeiro cooperativo. A definição de percentuais mínimos nacionais de *cashback*, de parâmetros adicionais a serem adotados por estados e municípios, de regras sobre o custo fiscal da devolução e de mecanismos de compensação entre entes são decisões que exigem coordenação estável e transparente. Torres (2010) destaca a importância da competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e de integrar o poder tributário em torno de um sistema mais coeso:

Importantíssima foi a novidade da competência legislativa da União sobre as normas gerais de direito financeiro [...], que se deve a Aliomar Baleeiro na qualidade de Constituinte, e que modificou inteiramente o esquema anterior da pura discriminação de rendas, encaminhando-o para o sistema de integração do poder tributário (Torres, 2010, p. 421).

No âmbito do *cashback*, essa integração se traduz na capacidade de o legislador nacional – por meio da LC nº 214/2025 – estabelecer parâmetros que orientem a devolução em todo o território, sem impedir que entes subnacionais ampliem a proteção, desde que assumam o ônus fiscal correspondente. A efetividade da devolução dependerá de o Comitê Gestor do IBS e os fóruns intergovernamentais conseguirem, concretamente, operar nessa chave cooperativa, evitando que disputas arrecadatórias de curto prazo levem à redução ou à despriorização do *cashback* em relação a outros usos do espaço fiscal.

Outro aspecto institucional relevante diz respeito à sustentabilidade fiscal. Gobetti e Orair (2016) demonstram que, nas últimas décadas, o Brasil deslocou o peso da arrecadação para tributos indiretos e reduziu a progressividade efetiva do imposto de renda, sobretudo por meio da simplificação da tabela e da isenção de lucros e dividendos, o que contribuiu para agravar a regressividade global (Gobetti; Orair, 2016, p. 10–16). Em um cenário em que a participação de tributos sobre bens e serviços na carga total permanece elevada, a introdução do *cashback* exige definir com clareza de onde virá o espaço fiscal para a devolução: se da revisão de benefícios tributários regressivos, da recomposição da progressividade na tributação direta ou de uma redistribuição de prioridades dentro do orçamento. Pestana (2024) sintetiza os pressupostos centrais que orientaram a calibragem da reforma:

Dois pressupostos centrais ancoraram a reforma tributária aprovada, em relação à tributação sobre o consumo: a) não haverá, em hipótese alguma, aumento da carga tributária; e b) o novo sistema de tributação sobre o consumo de bens e serviços reporá o atual nível de arrecadação do governo federal, dos estados e dos municípios, dada a rigidez orçamentária e fiscal. [...] Isso será fundamental na calibragem das alíquotas do IVA dual brasileiro composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS [...] e pelo Imposto sobre Bens e Serviços – IBS (Pestana, 2024, p. 9).

Se a devolução deve conviver com esses pressupostos de neutralidade arrecadatória, a sua capacidade de contribuir para a equidade dependerá de escolhas políticas e técnicas sobre quais renúncias e regimes especiais serão revistos, quais alíquotas serão adotadas e qual peso o *cashback* assumirá no desenho final da tributação sobre o consumo.

Por fim, a leitura de Diogo Coutinho (2010) sobre o direito como tecnologia de implementação de políticas públicas oferece um critério transversal para avaliar esses desafios institucionais. Ao propor que o direito seja visto como “mapa” de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas, o autor destaca a importância de desenhar arranjos institucionais capazes de coordenar atores e assegurar participação e *accountability*:

Particularmente negligenciado pelas faculdades de direito, nesse cenário, é o papel coordenador e articulador desempenhado pelo direito público e pelos juristas na modelagem institucional necessária à implementação de políticas. A reflexão sobre o uso do arcabouço do direito público para definir papéis e tarefas executivas (‘quem faz o quê?’), atribuir competências (‘decidir quem decide’), conectar atores (‘quem interage com quem e como?’) (...) é praticamente ausente nas faculdades de direito (Coutinho, 2010, p. 15–16).

Aplicada ao *cashback*, essa perspectiva implica reconhecer que a LC nº 214/2025 não esgota o trabalho jurídico: é necessário continuar discutindo, à luz de dados e evidências, se o “mapa” institucional traçado – envolvendo Receita Federal, Secretarias de Fazenda, Comitê Gestor do IBS, órgãos de gestão do CadÚnico e Tribunais de Contas – é adequado para concretizar os fins de justiça tributária e redução da regressividade.

Em síntese, quando se observa a estrutura do *cashback* já consolidada na legislação, o exame dos desafios institucionais e operacionais mostra que o potencial da devolução para promover maior equidade na tributação sobre o consumo está diretamente ligado à qualidade dos cadastros, à capacidade administrativa dos entes federados, à coordenação federativa construída em torno do IBS/CBS e às escolhas de financiamento e de governança do mecanismo. Os itens seguintes aprofundarão a forma como esses condicionantes se projetam sobre a focalização, a proteção de dados pessoais, a transparência democrática e a convivência do *cashback* com desonerações e políticas de renda, permitindo uma avaliação mais completa da sua contribuição concreta para a atenuação da regressividade tributária.

6.3. FOCALIZAÇÃO, PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E TRANSPARÊNCIA DEMOCRÁTICA NO *CASHBACK*

A efetividade distributiva do *cashback* depende, em grande medida, da qualidade da focalização e da legitimidade dos procedimentos responsáveis pela seleção dos beneficiários. A literatura empírica sobre tributação indireta e políticas focalizadas

demonstra que, sempre que a identificação dos destinatários se apoia em cadastros incompletos, indicadores imprecisos de renda ou bases de dados desatualizadas, ocorre um descompasso estrutural entre quem deveria receber e quem efetivamente recebe. Nessas circunstâncias, não é raro que justamente os grupos mais vulneráveis — trabalhadores informais, famílias monoparentais, populações rurais dispersas — permaneçam sub-representados, enquanto segmentos de renda intermediária ou mesmo superior logram acessar o benefício (Arretche, 2018; Silveira *et al.*, 2022).

Nesse cenário, marcado por elevada desigualdade, informalidade e heterogeneidade socioeconômica, a focalização do *cashback* exige mais do que a mera utilização de cadastros existentes: requer uma estratégia institucional consistente de integração, qualificação e atualização permanente das bases sociais e fiscais. É nesse esforço que se encontram as maiores “zonas cinzentas” do desenho da política, nas quais a vulnerabilidade real não é plenamente captada pela estatística oficial e, por isso mesmo, demanda instrumentos adicionais de validação, cruzamento e aperfeiçoamento das informações.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o problema da focalização articula-se com o da proteção de dados pessoais e fiscais. A operacionalização do *cashback* pressupõe o tratamento massivo de informações sensíveis — dados de renda, composição familiar, localização, padrões de consumo de bens e serviços essenciais —, frequentemente cruzadas com informações de programas sociais e registros fiscais. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, ao definir princípios como finalidade, necessidade, adequação, segurança e responsabilização, impõe balizas rígidas à coleta e ao uso dessas informações, sobretudo quando se trata de populações em situação de vulnerabilidade econômica. Simultaneamente, o sigilo fiscal — expressão da proteção da esfera patrimonial e da intimidade econômica dos contribuintes — não pode ser relativizado em nome de qualquer promessa abstrata de eficiência administrativa. A Constituição Financeira, ao fortalecer a transparência e o controle social sobre receitas e despesas públicas, também enfatiza que essa transparência deve ser exercida dentro de limites definidos em lei, garantindo o acesso a informações agregadas e a possibilidade de denúncia e fiscalização, sem expor indevidamente dados pessoais de beneficiários (Torres, 2010).³

Como se vê, essas disposições bem evidenciam a força axiológica assumida pela transparência financeira e orçamentária em nosso ordenamento. A publicidade, maior expressão de gestão democrática das leis orçamentárias e com transparência exigida por força de lei

complementar, une-se aos valores fundamentais da liberdade de imprensa para conferir a todos o direito de acompanhamento e acesso às informações financeiras. Este é um dado revelador do fortalecimento das nossas instituições democráticas, desde que não se tornem apenas regras de bons propósitos, mas sejam cumpridas efetivamente (Torres, 2010, p. 358-359)⁴.

À vista desse quadro, o desenho do *cashback* precisa equacionar, com particular cuidado, a tensão entre transparência democrática e proteção de dados pessoais. De um lado, é essencial que haja painéis públicos, relatórios e indicadores que permitam à sociedade acompanhar quem está recebendo, em que valores médios, em quais regiões e com quais efeitos distributivos. De outro lado, os dados individualizados utilizados para cálculo e pagamento não podem ser expostos de maneira a violar a privacidade dos beneficiários, produzir estigmas ou ensejar discriminações indiretas. Isso exige uma governança algorítmica clara – com registro público de critérios de elegibilidade, fórmulas de cálculo e mecanismos de revisão – e canais institucionais de contestação de decisões, inclusive com participação de órgãos de controle, defensorias e instituições de pesquisa.

Um terceiro componente crucial da efetividade do *cashback*, intimamente ligado à focalização e à proteção de dados, é a superação da chamada “regressividade cognitiva” e do silêncio em torno da relação entre tributos e benefícios. Derzi (2014) mostra, ao analisar o Programa Bolsa Família, que muitos beneficiários não têm sequer a percepção de que, ao gastarem o benefício em bens tributados, devolvem grande parte dos valores ao Estado em forma de impostos sobre o consumo, gerando um círculo vicioso em que políticas assistenciais e sistema tributário se neutralizam parcialmente sem que isso seja percebido pelos próprios destinatários (Derzi, 2014)⁵.

Muito menos os beneficiados demonstram ter a mais leve impressão de que, ao auferirem uma renda mensal regular baixa em dinheiro e, ao gastá-la em suas compras, devolverão mais da metade ao Estado, de que se autofinanciam. O silêncio é total. Instala-se, assim, um círculo vicioso, e não é de se estranhar que, apesar dos gastos elevados com assistência social, a miséria no Brasil persista e resista. Em que pesem os avanços trazidos pelo programa ‘Bolsa Família’, há ainda muito a ser feito. Queremos, de plano, realçar três pontos: (a) o de que a pobreza extrema demanda efetivos programas assistenciais como o Programa Bolsa Família, que é devolvido em grande parte ao Estado por meio das despesas feitas pelas famílias carentes; (b) que o silêncio em torno da regressividade do sistema tributário deixa o legislador privado de parâmetros para graduar o benefício [...]; (c) finalmente, que esse silêncio obscurece os efeitos da guerra fiscal tanto doméstica como internacional (Derzi, 2014, p. 52)⁶.

Essa crítica pode ser transposta, com a devida cautela, ao desenho do *cashback*: se a devolução ocorrer de maneira opaca, sem que os contribuintes elegíveis consigam visualizar quanto pagam de tributos nos preços e quanto recebem de volta, o mecanismo corre o risco de ser percebido como mais um programa assistencial qualquer, e não como correção de uma injustiça estrutural do sistema fiscal. Em termos de critérios de efetividade, isso significa que políticas de comunicação, educação fiscal e transparência ativa – inclusive por meio de aplicativos, extratos digitais e mensagens em comprovantes de pagamento – constituem parte integrante da focalização bem-sucedida: não basta que o benefício chegue à pessoa certa, é preciso que ela entenda por que está recebendo e como isso se conecta ao seu papel de contribuinte indireto.

Sob a perspectiva do desenho institucional, Coutinho enfatiza que o direito nas políticas públicas não se limita a fixar proibições e permissões, mas também estrutura canais de participação, deliberação e prestação de contas, funcionando como verdadeira “tecnologia” de implementação e de vocalização de demandas (Coutinho, 2016).⁷

O direito, nas políticas públicas, então, pode ser visto, assim, como tendo a função não trivial de assegurar que elas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*. Isto é: normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas, uma vez que, por meio de regras procedimentais que disciplinem consultas e audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos, as obriguem a estar abertas aos inputs de uma pluralidade de atores. O arcabouço jurídico pode, adicionalmente, ser mais ou menos capaz de estimular a mobilização de atores que, de outra forma, não se engajariam no acompanhamento e na avaliação de programas de ação públicos (Coutinho, 2016, p. 22–23)⁸.

Aplicado ao *cashback*, esse argumento indica que a construção de mecanismos de focalização, proteção de dados e transparência não é mero detalhe operacional, mas elemento constitutivo da legitimidade democrática do programa. A legislação e os regulamentos que o disciplinam precisam prever, de forma clara, espaços de participação de organizações da sociedade civil, entidades de defesa de direitos e beneficiários na definição de critérios, na fiscalização de algoritmos e na avaliação periódica dos resultados. Além disso, o acompanhamento por órgãos de controle, imprensa e academia deve ser facilitado por ampla divulgação de dados agregados e de metodologias de cálculo, permitindo que a sociedade verifique se o mecanismo está, de fato, reduzindo a regressividade e ampliando a proteção de consumos essenciais.

Em síntese, os riscos de erro de focalização, de violação de direitos de proteção de dados pessoais e de opacidade democrática não são acessórios, mas condicionantes

centrais da capacidade do *cashback* de entregar justiça tributária. Um desenho que negligencie essas dimensões pode converter o mecanismo em política de baixa intensidade redistributiva, vulnerável a contestações judiciais e à desconfiança social. Ao contrário, um arranjo que combine cadastros bem integrados, governança robusta de dados, mecanismos de transparência e participação efetiva dos grupos afetados tem maiores chances de consolidar o *cashback* como instrumento legítimo e eficaz de correção da regressividade. É a partir dessa perspectiva que o item seguinte examinará a convivência do *cashback* com desonerações e políticas de renda, avaliando em que medida o novo arranjo tributário consegue articular, de maneira coerente, diferentes instrumentos de proteção dos mais pobres.

6.4. CONVIVÊNCIA COM DESONERAÇÕES E POLÍTICAS DE RENDA: COMPLEMENTARIDADE E LIMITES REDISTRIBUTIVOS DO *CASHBACK*

O *cashback* do IBS/CBS não será aplicado sobre uma *tábula rasa*, mas sobre um terreno já densamente ocupado por desonerações, regimes especiais e políticas de transferência de renda. A forma como esses instrumentos passam a conviver é decisiva para aferir os limites redistributivos da devolução. De um lado, o Brasil carrega longa tradição de tentar corrigir a regressividade da tributação sobre o consumo por meio da desoneração de bens considerados essenciais, em especial alimentos da cesta básica; de outro, consolidou um arranjo de políticas de renda centrado no salário-mínimo, no Benefício de Prestação Continuada e em programas como o Bolsa Família, que desempenham papel relevante na redução da pobreza e da desigualdade (Arretche, 2018; Zockun, 2016). A questão que se coloca é se o *cashback* se articula de modo complementar com esses instrumentos, agregando valor redistributivo, ou se tende a configurar uma sobreposição pouco racional, que consome espaço fiscal sem alterar de maneira substantiva o perfil regressivo da carga tributária.

A evidência empírica disponível indica que a política de desoneração da cesta básica, tal como historicamente desenhada, é um mecanismo frágil de proteção dos mais pobres. Estudos baseados nas POFs mostram que, mesmo quando produtos essenciais são tributados a alíquotas reduzidas ou nulas, famílias de alta renda se apropriam, em termos absolutos, de parcela maior do gasto tributário, simplesmente porque consomem mais em volume e em qualidade superior (Zockun, 2016; D'Araújo, s.d.). Análises comparadas, examinando IVAs europeus e de países da OCDE, chegam a conclusões similares:

alíquotas reduzidas para alimentos, energia ou habitação produzem algum efeito progressivo relativo, mas a maior parte da renúncia, em valores monetários, recai sobre os estratos superiores da distribuição (Thomas, 2022; Leão; Dexheimer, 2021; Pessoa, 2024). Em termos de justiça tributária, isso significa que o gasto tributário com desonerações generalizadas tende a ser regressivo ou, quando muito, fracamente redistributivo, ao mesmo tempo que pressiona para cima a alíquota padrão necessária para financiar o conjunto da despesa pública.

Nesse contexto, o *cashback* surge como alternativa desenhada para deslocar o foco do benefício do produto para a pessoa, rompendo com a lógica “subsidiar-se o bem, não quem o consome”. A literatura especializada em IVA personalizado e *Progressive VAT* aponta que, em vez de tentar “limpar” a base de incidência de bens considerados essenciais – medida que, na prática, também barateia o consumo dos ricos –, a combinação entre base ampla e devolução focalizada pode alcançar maior progressividade com custo fiscal relativamente menor (Gobetti; Orair, 2016; Barreix; Roca; Villela, 2006). No desenho brasileiro, contudo, a opção não foi pela substituição integral das desonerações: a EC nº 132/2023 preserva uma Cesta Básica Nacional de Alimentos com alíquota zero e uma cesta estendida com tratamento favorecido, enquanto a LC nº 214/2025 detalha critérios e percentuais de devolução. Além disso, o legislador ampliou o escopo do *cashback* para abarcar gastos com energia elétrica e gás de cozinha, bens que, em razão de seu peso nos orçamentos de baixa renda, são centrais para a proteção do mínimo existencial (Pestana, 2024). O resultado é um mosaico híbrido, no qual parte do esforço redistributivo continua sendo exercida via desoneração de produtos, e outra parte, via devolução direta às famílias.

A interação com as políticas de transferência de renda adiciona outra camada de complexidade. Arretche (2018) demonstra que a queda observada na desigualdade de renda no Brasil, sobretudo entre meados da década de 1990 e meados da década de 2010, esteve fortemente associada à ampliação de benefícios vinculados ao salário-mínimo (aposentadorias, pensões, BPC) e à universalização de serviços como saúde e educação, mais do que a programas de transferência condicionada de pequeno valor (Arretche, 2018). Derzi (2014), por sua vez, argumenta que o Bolsa Família pode ser lido também como mecanismo parcial de devolução de tributos incidentes sobre o consumo das famílias pobres, ainda que essa dimensão permaneça silenciada no desenho normativo e no debate público. Silveira *et al.* (2022), ao reconstruírem a incidência combinada de tributos e transferências, reforçam que o papel redistributivo tem sido desempenhado

sobretudo pelo lado do gasto social, enquanto a estrutura tributária permanece regressiva (Silveira *et al.*, 2022). Nesse quadro, o *cashback* do IBS/CBS deve ser pensado como peça de um arranjo mais amplo de proteção social: se bem articulado com programas de renda e com a manutenção de serviços públicos universais, pode reforçar a capacidade das famílias de baixa renda de satisfazer necessidades básicas; se concebido de forma paralela e desconectada, corre o risco de operar como mero “prêmio” marginal sobre uma rede que continua sendo financiada por um sistema tributário regressivo.

Há, ainda, debate relevante sobre o “mix” ótimo entre desoneração e devolução, à luz das experiências nacionais e estrangeiras. Parte da literatura – representada, em alguma medida, por Pessoa (2024) – sustenta que alíquotas únicas ou uniformes, combinadas com instrumentos de devolução ou transferência, seriam mais eficientes e progressivas do que sistemas com tratamentos preferenciais extensos e complexos, desde que o desenho dos mecanismos compensatórios seja robusto (Pessoa, 2024). Outra vertente, ilustrada por Leão e Dexheimer (2021), enfatiza que o direito comparado não confirma a ideia de que a “modernidade” do IVA reside em alíquota única sem seletividade: a maior parte dos países adota alíquotas reduzidas ou zero para bens e serviços considerados essenciais, além de isenções para atividades de interesse geral.

A experiência europeia, nesse sentido, sugere mais uma combinação entre alíquota padrão, alíquotas reduzidas e políticas de gasto social do que um abandono completo do critério de essencialidade. Para a realidade brasileira, marcada por extrema desigualdade e por forte peso de tributos indiretos, é plausível que a solução passe por um modelo misto: preservação de algum grau de seletividade justificada por bens de mérito e proteção de consumos vitais, combinada com um *cashback* desenhado para corrigir o esforço contributivo relativo dos mais pobres.

Na prática, quem se dedica ao estudo da tributação tem chamado atenção para um ponto sensível: a política de desoneração da cesta básica, se for implementada apenas com a eliminação de isenções e tratamentos favorecidos, mas sem a criação de mecanismos realmente eficazes de devolução, pode acabar intensificando a regressividade do sistema, fazendo com que as famílias em situação de vulnerabilidade suportem uma parcela ainda maior do ônus tributário.

Nessa linha de compreensão acerca do assunto, Zockun (2016) chega a conclusões semelhantes ao reconstruir a incidência global de tributos sobre a renda familiar, mostrando que desonerações seletivas modificam pouco a estrutura de esforço contributivo, enquanto a dependência excessiva de impostos sobre o consumo mantém o

sistema como um todo regressivo. Esses achados reforçam a ideia de que a convivência entre desoneração e *cashback* não pode ser decidida apenas em chave de simplificação ou de convergência com modelos estrangeiros; é preciso priorizar, como critério de escolha constitucionalmente relevante, a capacidade de reduzir o esforço relativo dos mais pobres e de proteger o mínimo existencial, ainda que isso implique algum grau de complexidade.

Em síntese, a convivência do *cashback* com desonerações e políticas de renda revela tanto oportunidades de complementaridade quanto limites importantes ao potencial redistributivo do mecanismo. De um lado, a devolução focalizada oferece caminho promissor para corrigir a injustiça de tributar pesadamente consumos essenciais de famílias que pouco ou nada conseguem poupar; de outro, a persistência de desonerações amplas e pouco focalizadas, a baixa progressividade da tributação direta e a dependência estrutural de tributos indiretos restringem o alcance redistributivo do *cashback* e elevam as exigências quanto à sua calibragem. É à luz desses fatores – interação com cestas básicas, regimes especiais e programas de renda – que o item seguinte procederá à leitura crítica do modelo brasileiro de *cashback* do IBS/CBS, confrontando-o com os parâmetros constitucionais de justiça tributária, com o diagnóstico empírico da regressividade e com as lições comparadas de IVA personalizado e devoluções focalizadas.

6.5. O MODELO BRASILEIRO DE *CASHBACK* DO IBS/CBS E A MITIGAÇÃO DA REGRESSIVIDADE: UMA LEITURA CRÍTICA DA EC Nº 132/2023 E DA LC Nº 214/2025

A partir dos critérios de equidade delineados e dos condicionantes institucionais e distributivos já identificados, é possível avaliar em que medida o modelo brasileiro de *cashback*, tal como construído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, efetivamente desloca a tributação sobre o consumo na direção exigida pelos princípios da justiça tributária, da igualdade, da capacidade contributiva e do dever de redução da regressividade. Em síntese, trata-se de verificar se o arranjo normativo do IBS/CBS, com base ampla, Cesta Básica Nacional, regimes favorecidos e devolução focalizada a famílias de baixa renda, consegue reduzir o esforço tributário relativo dos estratos inferiores, sem sacrificar a coerência sistêmica e a sustentabilidade fiscal.

Do ponto de vista normativo, o modelo incorporou avanços relevantes. A EC nº 132/2023 positivou, no plano constitucional, o mandado de atenuação da regressividade da tributação sobre o consumo (art. 145, §§ 3º e 4º, CF) e previu a devolução de IBS e CBS a pessoas físicas de baixa renda (art. 156-A, § 5º, VIII; art. 195, §§ 18 e 19, CF). A LC nº 214/2025, por sua vez, densificou esse comando ao definir critérios objetivos de elegibilidade – ancorados no Cadastro Único e em limites de renda familiar per capita –, estabelecer bases de consumo elegíveis (Cesta Básica Nacional de Alimentos, cesta estendida, energia elétrica, gás de cozinha e outros serviços essenciais) e estruturar mecanismos de operacionalização (devolução em conta, via fatura, procedimentos simplificados para localidades com dificuldades operacionais). Nesse sentido, a reforma deixou de ser mera promessa e passou a vincular juridicamente a tributação sobre o consumo a um mecanismo de devolução desenhado com finalidade redistributiva explícita (Brasil, 2023; Brasil, 2025; Torres, 2010; Torres, 2014).

Em termos de estrutura, esse desenho aproxima-se, em alguma medida, das experiências internacionais de *cash transfers* vinculadas ao IVA/VAT. A literatura sobre IVA personalizado e mecanismos de devolução focalizada indica que a combinação entre base ampla e transferências dirigidas a famílias de baixa renda pode produzir efeitos mitigadores sobre a regressividade, desde que apoiada em cadastros sólidos e em sistemas de proteção social robustos (Barreix; Roca; Villela, 2006; Thomas, 2022). Nessa direção, o modelo brasileiro busca deslocar o foco da proteção do produto para a pessoa, substituindo parcialmente a lógica da desoneração universal por um arranjo que devolve parte da carga indireta a quem está na base da distribuição. Ao incluir energia elétrica e gás de cozinha entre as bases de devolução reforçada, a LC nº 214/2025 reconhece que esses itens têm peso desproporcional no orçamento das famílias pobres e, portanto, são centrais para a proteção do mínimo existencial (Pestana, 2024).

A qualificação jurídica da devolução também contribui positivamente para o alinhamento do mecanismo com a justiça tributária. O art. 121 da LC nº 214/2025 estabelece que as devoluções de IBS e CBS “serão tratadas como anulação de receita do respectivo tributo”, afastando o enquadramento do *cashback* como simples despesa orçamentária sujeita à discricionariedade da alocação de gastos (Brasil, 2025). Esse ponto dialoga com a construção dogmática segundo a qual, uma vez ultrapassados os limites da capacidade contributiva, há dever de restituição, e não mera faculdade legislativa.

De modo análogo, a opção pela “anulação de receita” aproxima o *cashback* da ideia de restituição constitucionalmente exigível, ainda que a densidade desse direito e a

sua proteção frente a eventuais ajustes de alíquota e de percentuais mínimos dependam, em grande medida, de escolhas futuras do legislador e de sua interpretação pelos tribunais (Torres, 2010; Torres, 2014).

Todavia, a contribuição do modelo para a equidade tributária não pode ser aferida apenas a partir desses avanços. É preciso confrontá-los com o diagnóstico econômico e com o papel que a devolução ocupa na arquitetura mais ampla do sistema. Gobetti e Orair (2016) revelam que o IRPF brasileiro foi, ao longo das décadas, simplificado e desprovido de parte importante de seu potencial redistributivo, com alíquota máxima moderada e isenção de lucros e dividendos, ao passo que a participação de tributos sobre bens e serviços na carga total permaneceu elevada. Nesse contexto, o *cashback*, por mais bem estruturado que seja, atua sobre uma base tributária que ainda protege, de forma desproporcional, a renda do capital e concentra o financiamento do Estado em tributos regressivos (Gobetti; Orair, 2016; Silveira *et al.*, 2022; Zockun, 2016).

A leitura crítica precisa, portanto, reconhecer que o modelo brasileiro de devolução contribui positivamente para a equidade, mas apenas em parte. Contribui positivamente porque: i) constitucionaliza um compromisso com a redução da regressividade; ii) cria um instrumento normativamente vinculado à capacidade econômica de famílias de baixa renda; iii) redefine, em alguma medida, a forma de tratar a tributação sobre consumos essenciais, incorporando energia e gás de cozinha em devolução reforçada; e iv) qualifica a devolução como anulação de receita, aproximando-a da ideia de restituição. Contudo, essa contribuição é limitada porque: a) a reforma não eliminou a estrutura regressiva de base – a combinação de elevada participação de tributos indiretos e baixa progressividade da tributação direta permanece; b) a convivência com uma Cesta Básica estendida e com múltiplos regimes especiais pressiona a alíquota padrão, potencialmente elevando a carga sobre segmentos não plenamente atingidos pela devolução; e c) o mecanismo depende de cadastros, capacidades administrativas e coordenação federativa que ainda estão em processo de construção e podem restringir, na prática, o alcance redistributivo pretendido.

Um elemento adicional de ambivalência decorre do fato de que a mitigação da regressividade, para ser constitucionalmente relevante, exige verificação empírica, e não apenas declaração de intenção. O modelo normativo, a rigor, só poderá ser aferido em sua inteireza quando houver dados concretos sobre: redução da diferença entre a carga indireta relativa dos decís inferior e superior; variação de indicadores de desigualdade (como o índice de Gini) na renda disponível pós-tributação; impacto da devolução sobre

a proporção de famílias cuja renda está abaixo da linha de pobreza; e redistribuição regional dos efeitos entre unidades federadas com perfis distintos de consumo e de renda (Arretche, 2018; Silveira *et al.*, 2022; Thomas, 2022). Em outras palavras, a contribuição do *cashback* para a equidade não pode ser pressuposta; ela precisa ser medida.

Assim, a proposta normativa do *cashback* tributário introduzida pela EC nº 132/2023 e regulamentada pela LC nº 214/2025 avança de maneira sensível no alinhamento da tributação sobre o consumo aos princípios da justiça tributária, da igualdade e da capacidade contributiva, ao criar mecanismos expressos de devolução focalizada e ao reconhecer, ainda que de forma inédita, o problema da regressividade no plano constitucional. Ao mesmo tempo, permanece condicionada por escolhas estruturais que não foram alteradas – distribuição da carga entre tributos diretos e indiretos, tratamento privilegiado da renda de capital, amplitude de desonerações e regimes especiais – e pela necessidade de monitorar, com indicadores claros e transparentes, se os resultados alcançados se aproximam dos objetivos declarados.

Diante desse quadro, a resposta que esta dissertação oferece à pergunta de pesquisa é necessariamente ambivalente. De um lado, o *cashback* do IBS/CBS, tal como desenhado pela EC nº 132/2023 e pela LC nº 214/2025, representa a tentativa mais consistente já positivada no direito brasileiro de internalizar, na tributação sobre o consumo, os princípios de justiça tributária, igualdade e capacidade contributiva. De outro, a sua contribuição permanece condicionada por escolhas estruturais que não foram alteradas – em especial a elevada dependência de tributos indiretos e a baixa progressividade da tributação direta – e por capacidades institucionais que ainda estão em processo de construção. Em síntese, o modelo brasileiro de *cashback* não é irrelevante nem suficiente: ele constitui condição necessária, mas não bastante, para a mitigação da regressividade do sistema tributário.

6.6. AGENDA PROPOSITIVA E SISTEMA DE MONITORAMENTO DA EQUIDADE TRIBUTÁRIA NO *CASHBACK*

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo indica que o *cashback* do IBS/CBS constitui um avanço institucional relevante, mas insuficiente, no enfrentamento da regressividade da tributação sobre o consumo. A partir desse diagnóstico, impõe-se uma agenda propositiva que combine aperfeiçoamentos normativos e institucionais no próprio desenho da devolução, reformas mais amplas na arquitetura tributária e a criação

de um sistema consistente de monitoramento de resultados. Em termos constitucionais, essa agenda ancora-se na Constituição Financeira e na própria noção de Estado Fiscal de Direito: a atividade financeira deve ser orientada à realização de liberdade, justiça e segurança, com redistribuição de rendas e redução da pobreza e das desigualdades, sob limites de capacidade contributiva, equilíbrio intergeracional e responsabilidade fiscal (Torres, 2010; Torres, 2014). Em outras palavras, não basta instituir a devolução; é necessário garantir que ela seja desenhada, financiada e acompanhada de forma a efetivamente aproximar o sistema tributário desses fins.

No plano infraconstitucional, o primeiro eixo dessa agenda consiste em densificar o compromisso distributivo do *cashback*. Isso implica explicitar na LC nº 214/2025 – e, se necessário, em legislação complementar ou ordinária correlata – metas de redução da regressividade e parâmetros mínimos para a intensidade da devolução, de modo a evitar que o mecanismo seja gradualmente esvaziado por escolhas discricionárias. Também recomenda reforçar, em nível legal, a natureza da devolução como direito subjetivo das pessoas elegíveis, vinculado ao princípio da capacidade contributiva e à vedação de tributação excessiva dos mínimos existenciais, e não apenas como política assistencial sujeita à mesma lógica de contingenciamento que afeta outras despesas. A qualificação do *cashback* como anulação de receita, constante do art. 121 da LC nº 214/2025, oferece base para que se avance nessa direção, densificando o conteúdo desse direito por meio de regras que limitem a possibilidade de redução abrupta dos percentuais mínimos ou de suspensão do mecanismo por razões exclusivamente fiscais, sem revisão simultânea de benefícios tributários regressivos (Brasil, 2025; Derzi, 2014; Torres, 2010).

O segundo eixo diz respeito à articulação do *cashback* com uma reforma mais ampla da estrutura tributária. Como evidenciam Gobetti e Orair (2016), Silveira *et al.* (2022) e Zockun (2016), a progressividade da tributação direta no Brasil permanece limitada, especialmente pela subtributação da renda do capital e pela erosão da progressividade efetiva do imposto de renda, ao passo que a tributação indireta mantém perfil claramente regressivo. Nessa perspectiva, o *cashback* não pode ser concebido como substituto de uma reforma na tributação da renda e do patrimônio, mas como instrumento complementar. Uma agenda coerente inclui medidas como o aumento da progressividade do IRPF, a tributação de lucros e dividendos, o fortalecimento de tributos patrimoniais e, simultaneamente, a redução gradual da dependência de tributos sobre o consumo. Kerstenetzky (2012) observa que, nas democracias avançadas, “impostos e transferências reduzem a desigualdade em proporção variável, mas substancial”, e que o impacto

redistributivo é tanto maior quanto mais desenvolvida a estrutura de proteção social (Kerstenetzky, 2012, p. 104). A combinação entre maior progressividade “no topo” e devolução focalizada “na base” permite que o *cashback* atue onde faz mais sentido – corrigindo a incidência residual sobre consumos essenciais –, enquanto o sistema como um todo caminha em direção a um equilíbrio mais compatível com os princípios da justiça tributária e da capacidade contributiva.

Um terceiro eixo incide sobre o desenho institucional e operacional do *cashback*, entendido, na linha de Diogo Coutinho (2016), como uma “tecnologia” de implementação de políticas públicas. Isso significa admitir, desde a origem, que o arranjo normativo precisa ser acompanhado de processos de experimentação, aprendizado e revisibilidade, a serem concretizados por meio de decretos, portarias, resoluções e instruções normativas expedidos por órgãos como o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, a Receita Federal, as administrações tributárias estaduais e municipais e o Comitê Gestor do IBS. Decretos federais podem regulamentar a integração entre CadÚnico, sistemas fiscais e bases de documentos fiscais eletrônicos; resoluções do Comitê Gestor do IBS podem padronizar a interoperabilidade entre cadastros e disciplinar a coordenação das devoluções específicas instituídas por estados e municípios; instruções normativas podem definir campos e códigos dos documentos fiscais relevantes, procedimentos de auditoria e regras de atendimento a beneficiários. O direito, visto como “tecnologia”, passa a organizar quem faz o quê, quem decide o quê e quem responde por quê na política de devolução, reduzindo o risco de que o desenho abstrato permaneça inócuo na prática (Coutinho, 2016, p. 6; p. 15–16).

O quarto eixo diz respeito à construção de um sistema consistente de monitoramento da justiça tributária associada ao *cashback*. A literatura empírica já oferece instrumentos úteis: Silveira *et al.* (2022) trabalham com decomposição do índice de Gini em diferentes estágios (renda primária, renda disponível, renda pós-tributação); Thomas (2022) emprega índices de Kakwani e medidas de pobreza para avaliar o impacto do VAT; Arretche (2018) ressalta que critérios de redução da desigualdade devem considerar, conjuntamente, renda e acesso a serviços. Inspirando-se nessas abordagens, seria recomendável que lei complementar ou decreto federal estabelecesse um painel de indicadores mínimos para avaliar o desempenho redistributivo do *cashback*, contemplando, entre outros, a diferença entre a carga indireta relativa dos decis inferior e superior antes e depois da devolução, a variação do índice de Gini da renda disponível, o impacto estimado sobre as taxas de pobreza e extrema pobreza e o custo administrativo

do programa em relação ao volume devolvido e ao ganho distributivo produzido (Silveira *et al.*, 2022; Thomas, 2022; Arretche, 2018). Nesse esteira, é possível pensar que órgãos e instituições especializadas, tais como IBGE, TCU, IPEA, IFI, universidades e suas fundações, entre outros, incluindo as esferas estaduais e municipais, poderiam ser formalmente incumbidos, por leis ordinárias, portarias interinstitucionais e resoluções, de produzir relatórios periódicos sobre esses indicadores, com recorte por região, gênero, raça, composição familiar e unidade federada; e o Comitê Gestor do IBS, mediante resoluções, poderia vincular a revisão rotineira dos parâmetros de devolução à análise desses dados, garantindo que ajustes sejam orientados por evidências, e não apenas por pressões fiscais ou políticas.

Essa institucionalização do monitoramento dialoga, aliás, com a visão de Rafael Zanatta (2011) sobre o “terceiro momento” do direito e desenvolvimento, marcado pela centralidade da experimentação e da aprendizagem institucional. O autor observa que:

O direito e desenvolvimento do século XXI precisa resolver assuntos e tarefas não resolvidas no século passado através de novos fenômenos e reflexões sobre novos temas. [...] O experimentalismo e o processo de aprendizagem, baseado em pesquisas empíricas, são essenciais para este novo momento. [...] A principal lição do direito e desenvolvimento do século XX é que não há script, não há um modelo único. [...] “One size does not fit all.” (Zanatta, 2011, p. 16–17)⁵.

Finalmente, a agenda propositiva precisa enfrentar a dimensão da transparência e da participação democrática na gestão do *cashback*. Derzi (2014) e Arretche (2018) mostram que o silêncio sobre os efeitos regressivos do sistema tributário e sobre a forma como políticas de renda interagem com tributos alimenta uma espécie de regressividade cognitiva, na qual os mais pobres financiam, sem perceber, um sistema que pouco lhes retorna. A literatura sobre bem-estar social e sobre o papel do direito nas políticas públicas reforça que a legitimidade de arranjos redistributivos depende de canais institucionais claros para vocalização de demandas, deliberação informada e controle social (Kerstenetzky, 2012; Coutinho, 2016; Torres, 2010). Em relação ao *cashback*, isso implica garantir interfaces amigáveis para que beneficiários visualizem os valores devolvidos e compreendam sua relação com os tributos pagos; assegurar a participação de organizações da sociedade civil e de conselhos de políticas sociais na definição e revisão de critérios; e fortalecer o papel de órgãos de controle e da imprensa na fiscalização dos resultados, por meio de decretos, portarias e resoluções que institucionalizem conselhos ou comissões consultivas, consultas públicas e audiências sobre alterações significativas nos parâmetros da devolução. Ao fazer isso, a devolução

deixa de ser percebida como favor ou benevolência conjuntural e passa a ser entendida como expressão de um direito derivado da própria estrutura constitucional do sistema tributário.

Em conjunto, esses elementos conformam uma agenda que compreende o *cashback* não como solução milagrosa para a regressividade, mas como peça de um processo mais amplo de reforma do Estado Fiscal brasileiro. À luz dos critérios de efetividade formulados neste capítulo e das evidências teóricas e empíricas examinadas, o modelo brasileiro de devolução do IBS/CBS representa avanço significativo na direção da justiça tributária, embora ainda condicionado por escolhas de desenho, por limitações institucionais e pela necessidade de coordenação com reformas em outros segmentos da tributação e do gasto social. A consolidação do *cashback* como instrumento estável de equidade fiscal dependerá, em última análise, da capacidade de o sistema jurídico e político assumir, de forma continuada, essa agenda propositiva e de monitoramento, ajustando o mecanismo sempre que os indicadores mostrarem que a promessa de redução da regressividade ainda não se converteu em resultado concreto.

As Considerações Finais retomarão esses achados em perspectiva sintética, relacionando-os aos objetivos gerais e específicos formulados na Introdução e explicitando, à luz do percurso desenvolvido, em que medida o *cashback* do IBS/CBS contribui – e em que pontos ainda falha – para aproximar o sistema tributário brasileiro das promessas de justiça, solidariedade e redução das desigualdades inscritas na Constituição de 1988.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu da constatação de uma tensão estrutural entre o programa normativo da Constituição de 1988 e a configuração concreta da matriz tributária brasileira, marcada pelo peso desproporcional da tributação sobre o consumo e por seus efeitos regressivos. Retomando os achados analíticos do Capítulo 5, especialmente quanto às condições institucionais de efetividade e aos riscos de focalização, a pesquisa avançou para responder à pergunta central que orientou o trabalho: em que medida a proposta normativa do *cashback* tributário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, contribui para a equidade na tributação sobre o consumo, sob a perspectiva dos princípios constitucionais tributários da justiça, da igualdade, da capacidade contributiva e do dever estatal de redução da regressividade da matriz tributária no Brasil?

Para responder a essa problemática, o estudo organizou-se em torno de um objetivo geral – analisar o *cashback* do IBS/CBS, tal como desenhado pela EC nº 132/2023 e regulamentado pela LC nº 214/2025, à luz da Constituição Financeira de 1988 e dos parâmetros de justiça tributária e de equidade – e de objetivos específicos que, articulados entre si, estruturaram o percurso teórico, empírico e dogmático desenvolvido ao longo dos cinco capítulos, aqui retomado de forma integrada e remissiva à literatura especializada mobilizada ao longo da pesquisa (Canotilho, 2005; Silva, 2013; Torres, 2010, 2014).

Em um primeiro movimento, a investigação reconstruiu o ambiente normativo em que se insere o *cashback* tributário. Mostrou-se que a Constituição de 1988 consolida um constitucionalismo democrático-social que, em matéria fiscal, desdobra-se em um verdadeiro constitucionalismo distributivo. Em sintonia com a concepção de Constituição dirigente desenvolvida por J. J. Gomes Canotilho (2005) e com a compreensão de José Afonso da Silva (2013) acerca da eficácia das normas programáticas, evidenciou-se que a dignidade da pessoa humana, os objetivos fundamentais de erradicar a pobreza e reduzir desigualdades, os princípios da ordem econômica e os comandos específicos em matéria tributária convergem para afastar a ideia de neutralidade do sistema, impondo ao Estado Fiscal deveres positivos de promoção da justiça social (Canotilho, 2005; Silva, 2013). A noção de Constituição Financeira, tal como reconstruída por Heleno Taveira Torres (2010), ao integrar tributação, orçamento e despesa sob parâmetros de igualdade material, solidariedade e responsabilidade intergeracional, reforça que a regressividade na

tributação sobre o consumo não é mera contingência técnica, mas problema de conformidade constitucional (Torres, 2010, 2014).

Em seguida, a pesquisa se debruçou sobre o diagnóstico da matriz tributária brasileira, com ênfase na incidência sobre o consumo. A análise empírica evidenciou que a combinação de forte peso dos tributos indiretos, limitada progressividade da tributação da renda, tratamento favorecido de alguns tipos de renda do capital e baixa densidade da tributação patrimonial resulta em um arranjo que exige proporcionalmente mais das famílias de menor renda. Em linha com estudos de finanças públicas e de justiça fiscal produzidos no âmbito da literatura nacional e internacional, verificou-se que, mesmo quando consideradas as transferências e os gastos sociais, a correção promovida pelo lado da despesa não basta para neutralizar a regressividade produzida pelo lado da receita. Acrescentou-se a isso a chamada “regressividade cognitiva”, segundo a qual a opacidade dos tributos incidentes sobre bens e serviços faz com que os mais pobres tendam a subestimar o quanto pagam, enquanto os mais ricos superestimam a própria contribuição, o que fragiliza a cidadania fiscal e obscurece o debate público sobre quem, de fato, financia o Estado (D’Araújo, 2021). Esse conjunto de evidências reforça a necessidade, apontada por diversos autores do Direito Financeiro e da Economia Pública, de enfrentar a regressividade do consumo como questão central de justiça tributária e de equidade.

A partir desse diagnóstico, a dissertação examinou experiências estrangeiras e latino-americanas de correção da regressividade do consumo, bem como ensaios subnacionais brasileiros de personalização de tributos sobre o consumo. Com apoio em estudos comparados sobre IVA e mecanismos de devolução focalizada, como aqueles sistematizados por Rasteletti *et al.* (2020) no âmbito de organismos internacionais voltados à análise de políticas fiscais, ficou claro que a estratégia tradicional de multiplicação de alíquotas reduzidas e isenções para bens essenciais – embora politicamente intuitiva – revela baixa eficácia distributiva, alto custo fiscal e, em valores absolutos, tende a beneficiar mais os estratos de alta renda, que consomem mais (Rasteletti *et al.*, 2020). Em contraste, mecanismos de devolução focalizada, ancorados em cadastros sociais, documentos fiscais eletrônicos e infraestrutura de pagamentos digitais, permitem manter uma base ampla e neutra para o tributo, ao mesmo tempo que devolvem, de forma dirigida, parte da carga às famílias de baixa renda. Esse quadro comparado, em diálogo com a experiência subnacional do ICMS-P e do programa Devolve ICMS, forneceu critérios concretos para avaliar a experiência brasileira de

cashback, especialmente quanto à focalização, à transparência, à integração de dados e ao monitoramento dos efeitos distributivos.

Sobre essa base, a dissertação procedeu à análise dogmática da Reforma Tributária de 2023 e de sua regulamentação. Em sintonia com leituras recentes da EC nº 132/2023 produzidas pela doutrina do Direito Constitucional Tributário, demonstrou-se que a emenda não apenas reorganiza a tributação sobre o consumo em torno de um IVA dual (IBS/CBS), como também explicita, no texto constitucional, o princípio da justiça tributária e o dever de que alterações na legislação tributária “busquem atenuar efeitos regressivos”. O desenho da devolução de IBS e CBS à população de baixa renda, densificado pela LC nº 214/2025, desloca o foco da justiça fiscal do produto para a pessoa: o direito à devolução é condicionado à situação socioeconômica dos beneficiários (famílias inscritas em cadastros sociais, com limites de renda), a consumos considerados essenciais (alimentos, energia elétrica, gás de cozinha, água, saneamento, telecomunicações em patamar básico) e à vinculação desses consumos a documentos fiscais associados ao CPF. Essa leitura dialoga com a doutrina que vem enfatizando a necessidade de reconectar a tributação sobre o consumo à ideia de capacidade contributiva em sua dimensão material (Torres, 2014).

Nessa chave, a devolução pode ser lida como mecanismo de aproximação da tributação sobre o consumo aos princípios da igualdade material, da equidade e da proteção do mínimo existencial. Ao devolver, de forma reforçada, tributos incidentes sobre gastos indispensáveis à subsistência – como energia, gás e alimentação básica –, o modelo busca afastar, ao menos parcialmente, tais despesas da zona de incidência tributária efetiva, restituindo às famílias vulneráveis parcela do ônus que, em termos materiais, não deveriam suportar. Do ponto de vista normativo, trata-se de uma inovação relevante: o *cashback* reconhece um direito subjetivo à devolução, vincula a política tributária a objetivos redistributivos explícitos e insere, pela primeira vez, a justiça tributária e a equidade no núcleo de um IVA moderno – movimento que dialoga, em termos de teoria da justiça, com a preocupação de John Rawls (2003) em redesenhar instituições básicas de modo a proteger os menos favorecidos, bem como com a centralidade da igualdade substancial na tradição do constitucionalismo social brasileiro (Bobbio, 1992; Bonavides, 2012).

A etapa seguinte da pesquisa consistiu em submeter esse desenho a uma análise crítica quanto à sua efetividade potencial e seus limites. Identificaram-se três ordens de constrangimentos. Em nível estrutural, a reforma que institui o *cashback* não altera

significativamente a baixa progressividade da tributação sobre a renda nem a tímida densidade da tributação sobre o patrimônio, de modo que a matriz permanece fortemente ancorada em tributos indiretos – constatação que dialoga com alertas formulados por diversos autores da doutrina nacional sobre a assimetria entre tributação da renda do trabalho, da renda do capital e do patrimônio à luz dos arts. 145 e 153 da Constituição. Em nível de desenho, a convivência entre uma Cesta Básica Nacional e uma cesta estendida relativamente ampla, regimes diferenciados e Imposto Seletivo, combinada à exigência de neutralidade arrecadatória, tende a elevar a alíquota padrão do IVA, o que pode manter alta a carga sobre consumos não favorecidos e sobre indivíduos que se situam fora dos critérios de focalização, embora ainda vivenciem situações de vulnerabilidade. Em nível institucional, a efetividade do *cashback* depende de cadastros sociais atualizados, de integração eficiente entre bases fiscais e sociais, de capacidade tecnológica das administrações tributárias, de coordenação federativa consistente e de proteção adequada de dados pessoais e fiscais – elementos reiteradamente apontados pela literatura de políticas públicas como determinantes para o sucesso de programas focalizados e para a concretização de direitos sociais em políticas de renda e de proteção social.

À luz desse percurso, é possível responder de forma mais precisa à pergunta de pesquisa em três planos analíticos complementares: a) um plano normativo-constitucional; b) um plano distributivo, diretamente ligado à equidade na tributação sobre o consumo; e c) um plano institucional e de resultados, voltado à implementação e à efetividade do mecanismo.

No primeiro plano, de natureza normativo-constitucional, a proposta de *cashback* tributário contribui de maneira expressiva para a equidade na tributação sobre o consumo: ela positivou o dever de mitigar a regressividade, densificou o princípio da justiça tributária, vinculou a incidência sobre o consumo ao exame da capacidade contributiva em sua dimensão negativa (proteção do mínimo existencial) e reconheceu um direito à devolução de tributos às famílias de baixa renda. Nesse sentido, a reforma rompe com a aparência de neutralidade do sistema e reafirma que a tributação é instrumento de realização da igualdade substantiva, da equidade tributária e da dignidade da pessoa humana, em linha com a tradição do constitucionalismo social que autores como Paulo Bonavides (2012) e Norberto Bobbio (1992) associam à centralidade dos direitos fundamentais e à força normativa das Constituições democráticas.

No segundo plano, de natureza distributiva, a contribuição do *cashback* é relevante, mas setorial e condicionada. A devolução focalizada sobre consumos essenciais torna a tributação sobre o consumo menos injusta e menos desigual para o universo de beneficiários alcançado pelo mecanismo, reduzindo a carga efetiva sobre estratos socialmente vulneráveis e corrigindo, em alguma medida, o viés regressivo de tributos incidentes sobre bens e serviços básicos. Em termos de equidade na tributação sobre o consumo, há um avanço concreto: parte da carga é redistribuída em favor dos mais pobres, aproximando a incidência tributária da ideia de tratamento desigual dos desiguais na medida de sua desigualdade. Contudo, o *cashback* não altera, por si só, a estrutura global da matriz tributária, ainda assentada em forte incidência indireta, baixa progressividade na tributação da renda e do patrimônio e existência de benefícios tributários de perfil pouco ou nada redistributivo – quadro amplamente criticado na doutrina tributária contemporânea. Assim, ele mitiga a regressividade em recortes específicos e melhora a equidade dentro de determinados segmentos de renda, mas não autoriza concluir, ao menos a priori, que houve uma transformação estrutural do sistema tributário brasileiro.

No terceiro plano, de natureza institucional e de resultados, a efetividade do *cashback* e sua capacidade de produzir equidade tributária dependem decisivamente da capacidade do Estado de implementar e gerir o mecanismo em conformidade com os parâmetros constitucionais. Sem cadastros sociais robustos e atualizados, sem integração eficiente entre bases fiscais e sociais, sem coordenação federativa estável no âmbito do Comitê Gestor do IBS e sem transparência ativa dos dados de devolução, o risco é que o direito subjetivo à devolução se fragilize na prática, com exclusão de beneficiários elegíveis, desigualdades regionais na execução e déficits de controle social. Do mesmo modo, se não houver monitoramento contínuo dos impactos distributivos e fiscais – com indicadores claros de redução da regressividade, de focalização e de custo-benefício –, o *cashback* pode ser capturado por lógicas de ajuste meramente contábil ou por pressões políticas que o esvaziem como instrumento de justiça tributária e de equidade. A literatura de avaliação de políticas públicas e de justiça fiscal tem insistido na importância de sistemas permanentes de monitoramento e revisão de arranjos institucionais dessa natureza, sob pena de erosão gradual de seus objetivos originais.

Como toda análise construída em momento de implementação de uma reforma estrutural, esta dissertação enfrenta limitações decorrentes da ausência de dados *ex post* sobre o desempenho real do *cashback*. Os achados baseiam-se predominantemente em

evidências normativas, simulações *ex ante* e projeções técnicas, o que restringe conclusões definitivas acerca da efetividade distributiva do mecanismo. Essas limitações, entretanto, abrem caminho para futuras pesquisas empíricas de avaliação de impacto, especialmente quando dados de execução, focalização regional e variação temporal estiverem disponíveis.

Em termos de resposta à problemática que orientou esta pesquisa, pode-se afirmar, portanto, que o *cashback*, tal como positivado, contribui para tornar a tributação sobre o consumo menos injusta e menos desigual, promovendo um incremento mensurável de equidade para o grupo focalizado de beneficiários, mas ainda não permite falar – ao menos em um primeiro momento – em uma reversão estrutural da regressividade da matriz tributária. A devolução representa um passo importante na direção da justiça fiscal e se revela coerente com os princípios da igualdade, da capacidade contributiva e do dever estatal de reduzir desigualdades; contudo, sua capacidade de reduzir de forma consistente a regressividade dependerá de: a) aperfeiçoamentos normativos futuros, inclusive na tributação da renda e do patrimônio, com revisão de benefícios regressivos e reforço da progressividade; b) fortalecimento institucional e federativo, abrangendo cadastros sociais, integração de bases de dados, capacidade tecnológica e governança cooperativa do IVA dual; e c) criação de um sistema robusto de monitoramento dos efeitos distributivos do novo modelo, com indicadores claros, transparência ativa e participação social, tal como recomenda a literatura especializada em avaliação de políticas públicas e em justiça fiscal.

Em síntese, o *cashback*, tal como positivado pela EC nº 132/2023 e pela LC nº 214/2025, contribui para tornar a tributação sobre o consumo menos injusta e menos desigual, reforçando a equidade na incidência tributária sobre os estratos de baixa renda, mas ainda não autoriza falar em transformação estrutural da matriz tributária. A devolução representa um passo importante na direção da justiça fiscal e da equidade tributária, mas sua capacidade de reduzir de forma consistente a regressividade dependerá da forma com que o Estado brasileiro levará adiante essa agenda de aperfeiçoamentos normativos, fortalecimento institucional e monitoramento permanente.

É precisamente essa agenda propositiva – voltada a ampliar o alcance equitativo do *cashback*, consolidar mecanismos permanentes de avaliação e articular a devolução a uma reforma mais ampla do Estado Fiscal – que se projeta como desdobramento necessário do presente estudo, tanto para a pesquisa acadêmica futura quanto para a atuação dos poderes públicos. A principal contribuição da dissertação, nesse quadro, é

evidenciar que o *cashback* tributário brasileiro não deve ser compreendido apenas como inovação técnica na regulamentação do IVA, mas como expressão concreta de um giro normativo pelo qual a Constituição de 1988, reforçada pela reforma de 2023, recusa um Estado Fiscal neutro diante das desigualdades e exige que a política tributária – inclusive no campo da tributação sobre o consumo – seja julgada à luz de seus resultados em termos de justiça, igualdade, capacidade contributiva e equidade na distribuição do ônus tributário.

Pelo conjunto da obra, é possível concluir que o modelo de devolução personalizada e focalizada do IBS/CBS (*cashback*) não é apenas uma solução técnica para um problema de engenharia tributária, mas a expressão concreta de um constitucionalismo fiscal do século XXI que recusa a neutralidade aparente dos tributos e recoloca, no centro do pacto federativo, a própria pergunta que orientou esta pesquisa: em que medida a tributação sobre o consumo pode ser compatibilizada com a justiça, a igualdade, a capacidade contributiva e a equidade? Em um país cuja história fiscal foi longamente marcada por um Estado financiado de maneira regressiva, às custas do consumo cotidiano das famílias pobres – na conta de luz, no botijão de gás e na feira –, o *cashback* sinaliza um deslocamento simbólico e material: a tributação deixa de ser completamente “cega” às desigualdades e passa a reconhecer que sujeitos concretos, em territórios concretos, suportam de modo profundamente desigual o peso dos tributos.

Nesse cenário, em que a equidade fiscal busca se projetar de forma tangível sobre a vida dos cidadãos, a Constituição, agora reformada e dotada de uma nova tecnologia jurídica de justiça tributária, convoca as três esferas de governo a cooperar em torno de um mecanismo destinado a devolver parte da carga incidente sobre consumos essenciais das camadas vulneráveis.

O pacto federativo é chamado, assim, a assumir de maneira compartilhada a responsabilidade por tornar o sistema menos regressivo e mais equitativo, aproximando o cotidiano fiscal vivido pelas pessoas do projeto normativo inscrito em 1988. Aproveitar essa janela de oportunidade dependerá menos, doravante, da sofisticação da letra normativa e mais da capacidade institucional, técnica, política e democrática dos entes federados de transformar esse desenho em resultados mensuráveis: alívio efetivo da carga sobre os mais pobres, maior visibilidade do papel redistributivo dos tributos e progressiva redução da distância que ainda separa o sistema tributário real do ideal de igualdade, justiça e equidade que guia o constitucionalismo fiscal brasileiro no século XXI.

A tese que emerge deste trabalho é que o *cashback* representa o primeiro mecanismo constitucionalmente estruturado capaz de inserir, de modo mensurável e institucionalizável, a justiça tributária no coração da tributação sobre o consumo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Maria Arruda de; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A regressividade da matriz tributária brasileira: o que é e por que estudá-la nos dias de hoje? In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rodrigo Pagani de (org.). **O ensino jurídico no bicentenário da independência**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018.

BÁRCENA, Alicia; SERRA, Narcís (org.). **Reforma fiscal en América Latina: qué fiscalidad para qué desarrollo?**. Santiago de Chile; Barcelona: CEPAL; SEGIB; CIDOB, 2012.

BARREIX, Alberto; ROCA, Jerónimo; VILLELA, Luiz. Política fiscal y equidad. In: COMUNIDAD ANDINA; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; DFID. **La equidad fiscal en los países andinos**. [S.l.]: Comunidad Andina; BID; DFID, 2006.

BARREIX, Alberto; BÈS, Martín; ROCA, Jerónimo. **Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer preliminar de plenário à Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Relator: Deputado Aguinaldo Ribeiro. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Redação final aprovada na Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024. Primeiro texto aprovado pela Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final do Deputado Reginaldo Lopes ao Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Texto final aprovado em segundo turno**. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Dispõe sobre o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, e dá outras providências. Brasília, DF, 16 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos nº 38, de 2024**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 88, de 2023, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Relator: Senador Eduardo Braga. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 108, de 2024, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 173, de 2023-PLEN, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019 (análise das emendas de plenário)**. Relator: Senador Eduardo Braga. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário sobre as emendas ao Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 229, de 2024 – Turno suplementar ao Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária**: sumário executivo. Brasília, DF, 2023.

BRITTO, Caio Nobre; RUAS, Raphael Alcântara. A devolução (cashback) do IBS e da CBS às pessoas físicas e os desafios para implementação à luz da justiça tributária. In: FARIA, Luiz Alberto Gurgel de; ARAÚJO, Pedro Júlio Sales d'; NOLASCO, Rita Dias; FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques (org.). **Reforma tributária e jurisdição constitucional: o futuro da tributação no Brasil**. Londrina: Thoth, 2025.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquelam 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, set./dez. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Das Constituições dos direitos à crítica dos direitos. **Direito Público**, n. 7, p. 80-89, jan./fev./mar. 2005.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: ____ (org.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, [s.d.]. No prelo.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A matriz tributária: como pensar o fenômeno tributário na contemporaneidade. In: **Cidadania fiscal no século XXI**. [S.l.: s.n.], 2023.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A regressividade da matriz tributária brasileira: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social**.

2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. A tributação sobre o consumo é regressiva? Discutindo a reforma tributária brasileira e a política de desoneração da cesta básica. In: **Perspectivas e desafios das reformas tributárias**. Brasília, DF: IDP, 2023.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a transparência e a ilusão**: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

DE LA FERIA, Rita; SWISTAK, Artur. **Designing a progressive VAT**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2024. (IMF Working Paper, WP/24/78).

DE LA FERIA, Rita; WALPOLE, Michael. The impact of public perceptions on general consumption taxes. **British Tax Review**, London, v. 67, n. 5, p. 637-669, 2020.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio (relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 16, n. 108, 2014.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; MACHADO, Nelson (coord.). **Imposto sobre bens e serviços**: Centro de Cidadania Fiscal: Estatuto, PEC 45, PEC Brasil Solidário, PEC 110, notas técnicas e visão 2023. São Paulo: Editora Max Limonad, 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; NOLASCO, Rita Dias; FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques (coords.). **Reforma tributária e jurisdição constitucional**: o futuro da tributação no Brasil. [S.l.]: Editora Thoth, 2025.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; SOUZA, Cristiano Brilhante de. **Reforma tributária e pacto federativo**: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/2023. *Revista do TCU*, Brasília, DF, n. 154, 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**: diálogos sobre Estado, Constituição e tributação. 2. ed., rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. In: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**: diálogos sobre Estado, Constituição e tributação. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 27-48.

GASSEN, Valcir; D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, n. 66, p. 213-234, jul. 2013.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. (Texto para Discussão, n. 2190).

GODOI, Marciano Seabra de. Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (refundable tax credits) para famílias de baixa renda. In: SILVEIRA, Fernando Gaiger; AFONSO, José Roberto; *et al.* (org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 545-571.

GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. A tributação indireta e o mito da alíquota única. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 48, 2021.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 110–140.

NETO, Luís Flávio; *et al.* (coord.). **Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS**. [S.l.]: IBDT; NUPEM, 2024.

PESSÔA, Leonel Cesarino. Uma alíquota uniforme na tributação sobre o consumo beneficia os mais pobres: apresentação e análise do debate internacional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, e2416, 2024.

PESTANA, Marcus. Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, **Estudos Especiais**, n. 19, 2024.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RASTELETTI, Alejandro; MAC DOWELL, Maria Cristina; MARTÍNEZ FRITSCHER, André. **IVA personalizado: a experiência dos países da América Latina e do Caribe e sua importância estratégica para a política e a administração tributária**. Recaudando Bienestar (Blog de Gestão Fiscal – BID), 1 jun. 2023. Disponível em: <<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/pt-br/iva-personalizado-na-america-latina/>>. Acesso em: 25 nov. 2025.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

- ROCHA, Melina; PESSÔA, Leonel Cesarino. **Regressividade e alíquotas diferenciadas nos tributos sobre o consumo**. JOTA, Coluna Políticas Tributárias, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/colunas-acervo/politicas-tributarias/regressividade-e-aliquotas-diferenciadas-nos-tributos-sobre-o-consumo-15012021>>. Acesso em: 25 nov. 2025.
- R. JÚNIOR, Renaldo. **Reforma Tributária**: Lei Complementar nº 214/2025 comentada. Leme, SP: Mizuno, 2025.
- SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.
- SACCHETTO, Cláudio. O dever de solidariedade no Direito Tributário: o ordenamento italiano. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 9-37.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de; MACHADO, Nelson (coord.). **Imposto sobre Bens e Serviços**. [S.l.]: Centro de Cidadania Fiscal, 2023.
- SANTOS, Lucas Siqueira dos. **Reforma tributária no Brasil: histórico, necessidades e propostas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVA, Giovanni Padilha da. **ICMS personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo**. 2017. Tese (Doutorado em Economia e Direção de Empresas) – Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017.
- SILVA, Giovanni Padilha da. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília, DF: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 540-555.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, [s.d.].
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, [s.d.].
- SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNÉLIO, Felipe Moraes; TONON, Marcelo Resende. **Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI**. São Paulo: MADE/USP, 2022. (Working Paper, n. 007).
- TEODOROVICZ, Jeferson; *et al.* Reforma tributária, tributação sobre o consumo e o sistema de *cashback*. **Revista Ius Gentium**, v. 15, n. 2, p. 196-235, 2024.

THOMAS, Alastair. Reassessing the regressivity of the VAT. **Fiscal Studies**, v. 43, p. 23–38, 2022.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro: teoria da Constituição Financeira. São Paulo: **Revista dos Tribunais/Thomson Reuters**, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. 1: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALE, Ricardo; LARA IBARRA, Gabriel; FLEURY, Eduardo; TRZCINSKI, Kajetan. **Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil**: cenários relativos à isenção da cesta básica. [S.l.]: Banco Mundial, 2023. (Notas de Pobreza e Equidade).

YAMASHITA, Douglas. Princípio da solidariedade em Direito Tributário. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 53–67.

ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Direito e desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? In: **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília, DF: Ipea, 2011.

ZOCKUN, Maria Helena. **Equidade na tributação**. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe, 2016. (Textos para Discussão Fipe, n. 15).