

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

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

Diretoria - CONPEDI

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselho Fiscal:

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

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

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

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

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

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

Eventos:

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

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

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

Comissão Especial

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

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

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

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Abner da Silva Jaques; Jonathan Barros Vita; Maria Rafaela Junqueira. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-165-3

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

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Senhores(as) Leitores(as), Pesquisadores(as) e Acadêmicos(as),

Apresenta-se, com deferência, a compilação dos Anais do Grupo de Trabalho (GT) ‘Direito Tributário e Financeiro II’, fruto dos debates que ocorreram no âmbito do VIII Encontro Virtual do Egrégio Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Este evento, sob a égide do tema central ‘Direito, Governança e Políticas de Inclusão’, reafirmou a vocação do CONPEDI em erigir-se como um farol para o pensamento jurídico nacional, fomentando discussões que transcendem as fronteiras do convencional e abraçam os desafios iminentes à tessitura social contemporânea.

Verifica-se, atualmente, que as matérias de Direito Tributário e Financeiro assumem uma relevância sem precedentes. Em um cenário global permeado por transformações econômicas, sociais e ambientais, a tributação e as finanças públicas transcendem o mero escopo arrecadatório, erigindo-se como pilares para a consecução de uma sociedade mais justa, equitativa e inclusiva. A gestão e a redistribuição dos recursos pecuniários, a aferição da efetividade das políticas fiscais e a própria dialética entre o Fisco e o contribuinte configuram-se em elementos inafastáveis para a governança democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. É nesse diapasão que a temática central do VIII Encontro Virtual do CONPEDI encontra eco direto nas discussões atinentes ao âmbito tributário, provando, de forma inarredável, que o Direito Tributário não pode ser concebido de forma isolada, mas sim como uma ferramenta vital para o avanço da justiça social e a promoção da sustentabilidade ambiental.

relação entre o ente fiscal e o contribuinte. Em um primeiro momento, alguns trabalhos, a título exemplificativo, destacaram a premente busca por mecanismos de caráter preventivo e consensual, os quais visam a aprimorar a eficiência da administração tributária e mitigar a litigiosidade, alinhando-se, sobremaneira, à governança moderna. Por sua vez, outros estudos abordaram temas como o custo inerente à regularização e a resistência manifestada ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no bojo das iniciativas de Regularização Fundiária Urbana (REURB), bem como a análise da Lei nº 14.592, de 2023, sob a perspectiva do devido processo legislativo tributário, evidenciando os desafios contemporâneos que permeiam o sistema.

O segundo bloco, por sua vez, dedicou-se a temas como ‘Justiça Fiscal, Princípios Tributários e Reforma’, conduzindo-nos ao cerne das discussões atinentes à equidade e aos fundamentos epistêmicos do Sistema Tributário Nacional. É de suma importância notar como os autores ressaltaram a indispensabilidade da busca por um sistema para além da atividade arrecadatória; ou seja, que também assegure a dignidade humana, a tal ponto que, por exemplo, propuseram políticas de inclusão social por intermédio de mecanismos fiscais. Este bloco igualmente abordou reflexões sobre as renúncias fiscais e a subversão ao princípio da capacidade contributiva, bem como a tributação como instrumento de intervenção estatal em políticas de índole extrafiscal. Além disso, foram objeto de análise os princípios da capacidade contributiva e proporcionalidade à luz da reforma tributária brasileira, e as implicações da instituição do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços no federalismo fiscal.

Em sequência, o terceiro bloco, com enfoque temático em ‘Tributação Ambiental, Sustentabilidade e Justiça Social’, explorou a fronteira entre o Direito Tributário e os imperativos do desenvolvimento sustentável. Neste contexto, os autores pormenorizaram o papel do Direito Tributário na resposta às mudanças climáticas e, ainda, aprofundaram-se na vulnerabilidade alimentar e na aplicação do princípio da seletividade, na tributação ambiental como vetor para a promoção de justiça ambiental e nos incentivos fiscais à reciclagem, bem

como a criminalização do inadimplemento de ICMS declarado e a ausência de políticas públicas efetivas para o comércio de cigarros eletrônicos também foram objeto de aprofundado debate, refletindo a amplitude e a complexidade das temáticas que o Direito Tributário e Financeiro se impõe a enfrentar. Cumpre aduzir, por oportuno, que, malgrado constasse da programação oficial, o trabalho intitulado “Sistema Tributário Nacional: uma jornada através da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann” não foi apresentado no transcurso do GT.

Exalta-se, aqui, o elevado nível de conteúdo, o rigor metodológico e o comprometimento com a episteme jurídica, manifestados em cada uma das contribuições apresentadas. Essas características, diga-se de passagem, constituem o padrão de excelência inarredável nas atividades promovidas pelo CONPEDI.

Ademais, cumpre sobrelevar a relevância da modalidade virtual do congresso para a democratização da investigação jurídica. Em um território de proporções continentais como o brasileiro, o formato remoto transcende as limitações geográficas, viabilizando a participação de pesquisadores oriundos das mais diversas regiões, e expande o acesso a debates de elevada qualificação, propiciando o enriquecimento do cenário acadêmico e a edificação de uma comunidade científica mais inclusiva e interconectada.

Apresenta-se, na sequência, o rol exaustivo dos artigos apresentados, sistematicamente organizados de acordo com os eixos temáticos predefinidos, os quais constituem o cerne destes Anais:

1. Compliance como prevenção e gestão de riscos e conflitos na relação Fisco-Contribuinte;
2. Reflexões acerca do consensualismo como método de resolução de demandas e litígios tributários;

6. Cashback tributário à luz da análise econômica do direito: instrumento de justiça social ou estratégia de arrecadação?;
7. Reflexões acerca da concessão de renúncias fiscais e a subversão ao princípio da capacidade contributiva;
8. Políticas tributárias extrafiscais no Código Tributário do Município de Chapecó: a relevância da tributação como instrumento de intervenção estatal;
9. Tributação e justiça fiscal: os princípios da capacidade contributiva e proporcionalidade à luz da reforma tributária brasileira;
10. O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e as implicações no federalismo fiscal;
11. Análise crítica da Lei nº 15.042/2024: mercado de carbono, sustentabilidade e os desafios da regulação no contexto das mudanças climáticas;
12. O imposto seletivo como ferramenta para o desenvolvimento econômico sustentável;
13. Vulnerabilidade alimentar e o princípio da seletividade: as escolhas necessárias à realização efetiva do direito fundamental à alimentação adequada;
14. A tributação ambiental para a promoção de justiça ambiental à luz dos incentivos fiscais à reciclagem;
15. Tributação verde e incentivos fiscais ambientais no Brasil;

19. A ausência de políticas públicas efetivas para o comércio de cigarros eletrônicos: o perigo do uso do vape para o Estado e para sociedade brasileira.

Por fim, gostaríamos de expressar nossa mais profunda gratidão ao CONPEDI por mais uma vez proporcionar um espaço tão fundamental para o intercâmbio de ideias e o avanço da pesquisa jurídica no Brasil. Aos pesquisadores, nosso agradecimento especial por cada trabalho submetido, pela dedicação e pelo comprometimento com a ciência, que enriqueceram sobremaneira os debates. A todos os demais envolvidos, principalmente a equipe técnica, nosso reconhecimento pelos bons trabalhos realizados que garantiram o sucesso do GT.

Almeja-se a todos os leitores uma excelente experiência de leitura e que o presente material possa servir de fonte inspiradora para futuras investigações, contribuindo para o contínuo aprimoramento do Direito Tributário e Financeiro em nosso país.

Prof. Dr. Abner da Silva Jaques (UFMS),

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita (UNIMAR),

Profa. Dra. Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues (FDF),

Coordenadores do GT Direito Tributário e Financeiro II.

**CASHBACK TRIBUTÁRIO À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO:
INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL OU ESTRATÉGIA DE ARRECADAÇÃO?**
**TAX REBATE THROUGH THE LENS OF LAW AND ECONOMICS: A TOOL FOR
SOCIAL JUSTICE OR A REVENUE-RAISING TACTIC?**

Giowana Parra Gimenes da Cunha ¹
Diego Fajardo Maranhã Leao De Souza ²
Ricardo Pinha Alonso ³

Resumo

O artigo investiga os reais objetivos do cashback tributário, instituído pela reforma tributária de 2023. A pesquisa utiliza a análise econômica do direito – AED para identificar a tributação como um custo de transação, assim como para destacar a importância de estruturas de incentivos para moldar o comportamento dos contribuintes. O estudo apresenta uma revisão de programas estaduais de devolução de tributos, como o Nota Fiscal Paulista, e compara suas características com o novo cashback federal. A análise revela que ambos os mecanismos utilizam a devolução de parte dos tributos como incentivo para aumentar a arrecadação e combater a evasão fiscal. A reforma tributária, ao buscar a neutralidade fiscal, introduz o cashback como um mecanismo para mitigar os efeitos regressivos do IVA e garantir a justiça social. No entanto, a análise dos mecanismos de implementação do instituto revela que o cashback pode ser mais um instrumento de arrecadação do que de distribuição de renda. Ao condicionar a devolução dos tributos à emissão de documentos fiscais, o programa reforça o papel do contribuinte como fiscal, perpetuando uma lógica já presente em programas anteriores, além de apresentar potenciais riscos ao sistema de proteção social atualmente em funcionamento.

Palavras-chave: Reforma tributária, Cashback, Análise econômica do direito, Cidadania fiscal, Custo de transação

Abstract/Resumen/Résumé

This study delves into the true objectives of the tax rebate mechanism, introduced by the

Fiscal Paulista, and compares their characteristics with the new federal cashback program. The analysis reveals that both mechanisms utilize partial tax refunds as an incentive to increase tax revenue and combat tax evasion. In its pursuit of tax neutrality, the tax reform introduces cashback as a mechanism to mitigate the regressive effects of VAT and ensure social justice. However, an analysis of the mechanisms implementing this institute reveals that the cashback program may serve primarily as a revenue-generating tool rather than a redistribution of wealth. By conditioning tax refunds on the issuance of tax documents, the program reinforces the taxpayer's role as a tax inspector, perpetuating a logic already present in previous programs and potentially posing risks to the existing social protection system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Tax rebate, Law and economics, Tax compliance, transaction cost

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo, após investigar a razão da criação dos programas de estímulo à cidadania fiscal, tais como o programa Nota Fiscal Paulista, vigente há mais de uma década no Estado de São Paulo, escrutinar o instituto do *cashback* tributário, inovação da mais recente reforma aprovada no ano de 2023.

As inquietações em face do *cashback* tributário derivam das referências quase sempre positivas, para não dizer puritanas, dessa novidade propagandeada como derradeira medida para ser enfim alcançado o ideal de justiça fiscal em nossa sociedade.

A análise iniciará com considerações acerca do sistema tributário e os efeitos de suas normas sobre a conduta dos agentes econômicos. Para esse fim, serão manejados conceitos da análise econômica do Direito – AED, como custos de transação e estruturas de incentivos. Intenciona-se averiguar, em especial, as possíveis ações dos contribuintes em face dos estímulos que são criados pelas normas jurídicas indutoras de comportamentos, com destaque às iniciativas para prevenir ou reduzir a evasão fiscal.

Após uma etapa descritiva sobre as principais características dos programas de benefícios fiscais em vigor nos estados e municípios da federação, serão apresentados os principais aspectos da reforma tributária de 2023, com o objetivo de contextualizar as razões da criação do instrumento batizado de *cashback* tributário.

Ao final, após aprofundamento sobre as características e detalhes técnicos da regulamentação recém-aprovada da sistemática do *cashback*, será empreendida uma comparação entre esse instituto e os programas já conhecidos pelos contribuintes em seus estados de origem, a fim de desvelar a verdadeira natureza do *cashback* tributário.

1. TRIBUTAÇÃO, CUSTOS DE TRANSAÇÃO E EVASÃO FISCAL.

1.1 Normas tributárias indutoras de comportamentos e arrecadação tributária.

A tributação é uma ferramenta essencial para o Estado financiar suas atividades e implementar políticas públicas. O desenvolvimento econômico depende do equilíbrio entre a arrecadação de tributos e a utilização eficiente desses recursos pela administração pública.

O Estado pode exercer uma função indutora de comportamentos de diversas maneiras através da tributação, utilizando incentivos ou onerações fiscais para orientar as decisões

econômicas dos indivíduos e empresas. Ao oferecer isenções ou reduções de impostos para setores estratégicos, como alimentação, medicamentos ou energia renovável, o Estado pode estimular investimentos nessas áreas, promovendo o desenvolvimento econômico sustentável alinhado com as necessidades sociais e ambientais.

Por outra vertente, o Estado pode arquitetar tributação mais elevada sobre atividades consideradas prejudiciais, como alimentos com alto teor de açúcares ou o refino de combustíveis fósseis. Esse tipo de ação estatal busca não apenas obter receitas, mas também desincentivar comportamentos que podem ter impactos negativos na saúde pública ou no meio ambiente. Assim, o sistema tributário pode ser utilizado como uma ferramenta para moldar comportamentos dos agentes econômicos.

Para além de ações típicas de extrafiscalidade através de incentivos ou gravames tributários a determinadas atividades ou setores econômicos, o Estado também pode lançar mão de mecanismos voltados à maior eficiência do próprio sistema arrecadatório, a fim de alcançar a máxima arrecadação possível de tributos, reduzindo, pois, a evasão fiscal.

Historicamente, o Estado sempre se valeu de instrumentos coercitivos como mecanismo tradicional de cobrança de tributos. O receio de ser sancionado em caso de não pagamento é o elemento motivador para que contribuintes adiram voluntariamente ao cumprimento da norma que impõe o dever de pagar tributos. Pesquisa de Marcelo Siqueira e Francisco Ramos sobre a evasão do imposto sobre a renda no Brasil constatou que “aumentos nas probabilidades de auditoria, nas penalidades, na alíquota marginal do imposto e na eficiência das auditorias das declarações reduzem a evasão do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física” (Siqueira, 2006, p. 400).

Se é certo que mecanismos sancionatórios dificilmente deixarão de ser utilizados pelos ordenamentos jurídicos como instrumentos úteis para assegurar efetividade às normas tributárias, nas duas últimas décadas têm surgido diferentes iniciativas visando à indução de comportamentos arrecadatórios positivos, que passaram a ser denominados de programas de estímulo à cidadania fiscal.

Através desses programas, o Estado igualmente se vale das chamadas normas tributárias indutoras de comportamentos, mas aqui entendidas não aquelas normas classicamente associadas à função extrafiscal dos tributos. Nos programas de estímulo à cidadania fiscal, o ente tributante oferece aos contribuintes sanções premiais, cujo objetivo é beneficiar o agente econômico que observar as prescrições da norma-recompensa. Conforme pontuado por Schoueri, “as normas tributárias indutoras atuam, também, no sentido de incentivar contribuintes que adotem comportamentos desejados pelo legislador. Vale-se o

legislador da premissa de que os contribuintes buscam economizar tributos” (Schoueri, 2005, p. 206).

É nesse contexto que surgem programas estatais de devolução de parte dos tributos recolhidos pelo contribuinte, como o são programa Nota Fiscal Paulista, vigente no Estado de São Paulo desde o ano de 2007, ou o *cashback* previsto pela mais recente reforma tributária.

1.2 Tributação enquanto custo de transação.

Ao analisar a tributação da ótica dos custos de transação, podemos melhor compreender como as normas tributárias influenciam o comportamento econômico e as decisões das empresas e indivíduos.

O tributo pode ser considerado um tipo de custo de transação. Ao realizar uma atividade econômica, seja ela a compra de um produto, a contratação de um serviço ou a realização de um investimento, os agentes econômicos incorrem em diversos custos. Além dos custos de produção, os custos de transação englobam todos os gastos associados à negociação, à formalização e à execução daquela determinada operação.

Além do inerente valor do tributo em si, cujo pagamento é cogente em razão da existência de norma jurídica que determina o seu recolhimento, custos adicionais exsurtem da complexidade trazida pelo sistema tributário. Assim, por exemplo, os agentes econômicos devem direcionar tempo e recursos materiais aos cálculos e procedimentos necessários à declaração e recolhimento do tributo; é necessário investir em capital humano para o correto desempenho dessa atividade, inclusive para alcançar um eficiente planejamento fiscal; e é necessário ter no horizonte o possível custo que pode advir de desentendimentos com o Fisco, o que pode levar o contribuinte a incorrer em elevadas despesas caso tenha que ingressar em um contencioso administrativo ou judicial. Essas as razões que permitiram a Marcia Ribeiro e Bárbara Neves assentar que “não há como negar que os deveres instrumentais (obrigações acessórias) aumentam o custo da atividade privada” (Ribeiro, 2020, p.273)

O reconhecimento da tributação como um custo de transação tem importantes implicações, podendo-se elencar como principais desdobramentos um possível desestímulo aos fatores de produção ou à alocação de capital, pois o aumento dos custos de transação implica a redução da lucratividade; uma eventual distorção nas decisões de investimento e consumo dos agentes econômicos, levando a uma ineficiente alocação de recursos, eis que, a depender do contexto tributário, a escolha racional do agente pode levá-lo a uma decisão econômica diversa;

a criação de uma economia informal, pois, para evitar os impactos de uma elevada carga tributária, os agentes econômicos podem preferir atuar na informalidade, o que reduz a arrecadação e prejudica a economia formal.

Ao reconhecer a tributação como um custo de transação, é possível adotar medidas para minimizar seus efeitos negativos sobre a economia. A simplificação do sistema tributário, a redução das alíquotas, a criação de incentivos fiscais e a melhoria da eficiência da arrecadação tributária são algumas das estratégias que podem ser utilizadas para reduzir os custos de transação associados à tributação.

Esse último ponto é o objeto de análise do presente estudo.

1.3 O comportamento dos agentes econômicos e a evasão fiscal.

Analisemos o comportamento dos agentes econômicos frente ao sistema tributário a partir do conceito de custos de transação. Aceitando a premissa de que agentes econômicos se pautam pela racionalidade em suas escolhas, é de se assumir que será preferencial a escolha que implicar o menor custo para o agente. Conforme Osdival Gonçalves e Marcelo Ribeiro, “ao tomar o comando normativo como um preço, o receptor da norma automaticamente, por ser racional, avalia a relação entre custo e benefício da conduta que poderia vir a praticar” (Gonçalves, 2013, p. 82/83).

A questão que surge remete à razão pela qual os agentes econômicos, assumindo a posição de contribuintes de tributos, pagam voluntariamente as exações que lhes são impostas pelo Estado. Afinal, a escolha que a princípio resultaria no menor custo para o agente seria aquela de encetar relações comerciais sem recolher tributos, o que minimizaria o custo e maximizaria a utilidade (Song, 1978, p. 442/452).

Há várias explicações para o ato de pagar voluntariamente tributos, ou *tax compliance*. Muitos cidadãos compreendem o dever de pagar tributos como um dever moral, ou uma responsabilidade cívica, ação que contribui para o bem-estar da coletividade e o funcionamento do governo. Outros dão destaque à necessidade da existência de serviços públicos, pois as receitas obtidas pelo Estado financiam serviços essenciais como saúde, educação, segurança e infraestrutura, que beneficiam ou podem vir a ser utilizados por todos, inclusive pelo próprio contribuinte pagador. Além disso, pesa na decisão de aderir voluntariamente ao pagamento de tributos o grau de confiança da sociedade no governo, pois, em países onde há maior confiança na administração pública, as pessoas são mais propensas a pagar impostos, acreditando que os

recursos serão corretamente utilizados. Por fim, o ato de pagar tributos também é motivado pelo temor de receber penalidades, já que não quitar impostos pode resultar em multas e outras sanções superiores à cobrança inicial, o que é um estímulo ao cumprimento voluntário da obrigação.

Em seu clássico ensaio “Crime e punição: uma abordagem econômica”, Becker já destacava o relevante papel que o risco do recebimento da sanção representa para a regulação das condutas das pessoas (Becker, 1968, p. 207), Allingham e Sandmo (1972, p.324) desenvolveram essa linha de pensamento aplicada à temática da evasão tributária, à luz da associação entre tributação e assunção de riscos em um ambiente de incerteza. Segundo esses autores,

A decisão de declarar impostos é uma decisão sob incerteza. A razão para isso é que a falha em relatar toda a renda às autoridades fiscais não provoca automaticamente uma reação na forma de uma penalidade. O contribuinte tem a escolha entre duas estratégias principais: (1) Ele pode declarar sua renda real. (2) Ele pode declarar menos do que sua renda real. Se ele escolher a última estratégia, seu retorno dependerá de ser ou não investigado pelas autoridades fiscais. Se não for, ele estará claramente em uma situação melhor do que na estratégia (1). Se for, estará em uma situação pior. Portanto, a escolha de uma estratégia não é trivial (Allingham; Sandmo, 1972, p. 323–338, p.324.

O sistema brasileiro de cobrança de tributos vale-se de maneira extensa da cominação de sanções como elemento indutor da conduta de declarar e pagar voluntariamente as obrigações fiscais, prevendo sanções financeiras (como cobrança de juros e multas), administrativas (como impedimentos de obtenção de financiamentos ou de contratar com a administração pública) e até mesmo criminais (com diversos tipos penais específicos para fraudes tributárias).

Em razão da elevada carga tributária que recai sobre os contribuintes no Brasil, bem como da complexíssima estrutura fiscal que impõe a muitos pagadores de impostos elevadíssimos custos para atender a todas as exigências do Fisco, Cristiano Carvalho corajosamente apontou que, “do ponto de vista da racionalidade econômica (custo/benefício), o grau de burocracia brasileira passa a tornar proibitivo o cumprimento de deveres instrumentais, criando incentivos para a evasão fiscal e a informalidade” (Carvalho, 2006, p. 86).

É visando a mudar radicalmente esse cenário que a reforma tributária de 2023 anunciou profundas simplificações em nosso sistema tributário, e o *cashback* tributário foi pensado não apenas como um instrumento de justiça fiscal, mas também como mais um

instrumento de combate à evasão fiscal, como já vinha acontecendo com seus precursores em nível estadual.

2. PROGRAMAS DE ESTÍMULO À CIDADANIA FISCAL.

2.1 Cidadania fiscal e a resposta a incentivos.

Uma das maiores contribuições da análise econômica para o estudo do Direito é a abordagem consequencialista, que insere não apenas no processo de interpretação e aplicação da norma jurídica, mas também na etapa de sua formulação (e, igualmente, na aferição de seus resultados) a avaliação dos efeitos concretos produzidos na realidade. Conforme Ivo Gico Jr., “é exatamente nesse sentido que a Análise Econômica do Direito – AED é mais útil ao direito, na medida em que oferece um instrumental teórico maduro que auxilia a compreensão dos fatos sociais e, principalmente, como os agentes sociais responderão a potenciais alterações em suas estruturas de incentivos” (Gico Jr., 2010, p.8)

O conceito mais amplo por trás dos programas de cidadania fiscal é o de conscientizar os cidadãos acerca da importância da atuação fiscal do Estado, desde a etapa de arrecadação de recursos até o momento da concretização da despesa pública. Desde 2022, a administração tributária da União, por meio da Receita Federal do Brasil - RFB, institucionalizou seu programa de cidadania fiscal, o qual “compreende todas as iniciativas que favoreçam e ampliem a conscientização dos contribuintes a respeito da função socioeconômica dos tributos e do papel do órgão como agente fundamental ao provimento de recursos que viabilizam o Estado brasileiro” (RFB, 2022).

Não por acaso, programas desse tipo trazem como principal objetivo promover o aumento da arrecadação. O programa da RFB segue exatamente por esse caminho, e logo em seus artigos iniciais fixa serem diretrizes da cidadania fiscal “desenvolver a moral tributária” e “estimular o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias”.

Ao pretender induzir o comportamento dos contribuintes no sentido de adimplirem voluntariamente suas obrigações fiscais, o Estado vale-se, dentre outros instrumentos, da política de incentivos. Ainda na esteira das lições de Gico Jr, “os agentes econômicos ponderam custos e benefícios na hora de decidir, então, uma alteração em sua estrutura de incentivos

poderá levá-los a adotar outra conduta, a realizar outra escolha. Em resumo, pessoas respondem a incentivos” (Gico Jr., 2010, p. 21).

Os programas de estímulo à cidadania fiscal inserem-se, portanto, naquilo que a AED classifica como estrutura de incentivos. Tendo como fim alcançar uma maior eficiência do sistema de arrecadação, esses programas oferecem mecanismos de recompensa aos contribuintes com o objetivo de que os cidadãos colaborem com a função arrecadatória do Estado, levando, em uma última instância, a um aumento das receitas.

Recompensar o contribuinte com o objetivo de induzir condutas tributariamente positivas não é algo propriamente novo. Historicamente, o Fisco se vale desse mecanismo com o objetivo de alcançar um aumento de receitas. Por exemplo, a sistemática de deduções na declaração de imposto de renda pode ser vista como uma estrutura de incentivo, uma vez que, ao beneficiar o tomador do serviço com uma redução do imposto a pagar, traz para o sistema tributário uma receita do prestador de serviço que, de outro modo, poderia resultar em evasão fiscal. O sistema de creditamento de alguns tipos de impostos no sistema de substituição tributária é outro exemplo de incentivo para que os diferentes elos da cadeia produtiva formalizem as transações, oferecendo os fatos geradores à tributação.

O destaque para os programas do tipo “Nota Fiscal Paulista” ou *cashback* tributário deriva da envergadura alcançada ou pretendida por esses programas, das inovações tecnológicas que permitiram suas criações e da ampla disseminação entre a população.

2.2 O programa nota fiscal paulista no Estado de São Paulo.

Embora os programas de cidadania fiscal tenham se consolidado no ordenamento jurídico brasileiro apenas nas duas últimas décadas, esse tipo de iniciativa estatal contou com experiências ainda no século passado.

No ano de 1980, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo lançou o programa “Turma do Paulistinha – o ICM dá sorte”. Tratava-se de um álbum de figurinhas, que previa 200 cromos adesivos para serem colados, em que era necessário fazer o seguinte para completar: a cada Cr\$500,00 juntados em notas fiscais ou cupons de caixas registradores, o interessado se dirigia a um posto fiscal e trocava por um envelope com 10 figurinhas. Ao completar o álbum, novamente ia-se ao posto fiscal para receber um canhoto numerado para

concorrer a um sorteio de prêmios através da loteria federal, em que 51.448 itens seriam sorteados pelo governo, dentre brinquedos, eletrodomésticos, bicicletas e 20 automóveis.

Esse programa, criado há mais de 40 anos, tinha como objetivo declarado promover um aumento da arrecadação do Estado. Conforme anunciado no próprio álbum, “é muito importante que o governo receba todo o dinheiro que cada um de nós paga, para que ele possa prestar estes serviços. A única maneira da gente ter certeza de que o dinheiro que estamos pagando vai parar nas mãos do governo é receber, em cada compra, um documento fiscal”. Sem meias palavras, na sistemática idealizada para o programa, o governo estimulou as crianças a se transformarem em verdadeiros “fiscais-mirins” da arrecadação, encorajando-as a pedir “a seus pais, seus amigos, seus parentes, para sempre exigirem estes documentos em todas as compras que fizerem”.¹

Uma versão repaginada e muito mais moderna desse tipo de programa foi lançada em 2007, agora denominado Nota Fiscal Paulista, instituído pela Lei estadual n.º 12.685/07. Através desse programa, o governo do Estado de São Paulo pretendeu transformar novamente os cidadãos em fiscais ativos da arrecadação tributária.

A partir da constatação de que grande parte da evasão do ICMS se localizava no setor terciário (comércio e serviços), o programa instituiu uma sistemática de recompensas cujo objetivo final era aumentar o número de emissões de notas e cupons fiscais e, em consequência, a arrecadação de impostos. Embora, nos anos precedentes, a implantação dos sistemas de nota fiscal eletrônica e escrituração digital tenha contribuído substancialmente para reduzir a evasão nos setores primário e secundário, no setor de comércio (especialmente no varejo) havia um persistente hábito dos consumidores de não solicitarem o documento fiscal no momento da conclusão das compras.

Com a consolidação dos sistemas eletrônicos de lançamentos fiscais também no setor terciário, abriu-se a possibilidade de associar o adquirente do produto ou serviço à transação, mediante a inserção do CPF ou CNPJ no documento fiscal. Assim, o programa criou uma sistemática de devolução de até 30% do ICMS arrecadado para os contribuintes participantes do programa. Ao sintetizar a lógica do programa, Enlinson Mattos, Fabiana Rocha e Patrícia Toporcov assim consignaram:

¹ Íntegra digitalizada do álbum da “Turma do Paulistinha” disponível em: <
https://issuu.com/fernandoantoniotasso/docs/album_de_figurinhas_-_turma_do_paul>. Acesso em 06/08/2024.

O programa tem como principal objetivo elevar a arrecadação em setores de difícil fiscalização como o varejista e pode ser entendido como um mecanismo de estímulo à cidadania fiscal, na medida em que fornece incentivos aos cidadãos para exercerem um direito e um dever que de outra forma não exerceriam. Procura mudar a norma social através de um estímulo financeiro, tornando o consumidor um fiscal tributário, num jogo em que ele ganha através do benefício econômico que recebe e o governo ganha com o aumento da arrecadação (Toporcov, 2013, p.98).

Ao longo dos 16 anos de existência do programa Nota Fiscal Paulista, foram devolvidos aos participantes cerca de R\$18,5 bilhões de reais, sendo R\$ 16,4 bilhões em créditos e mais de R\$ 2,1 bilhões em prêmios, conforme informações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

No que toca à efetividade do programa, alguns trabalhos propuseram-se a dimensionar o resultado efetivo no aumento da arrecadação, mas sempre encontraram muita dificuldade em quantificar o incremento, tanto em razão do baixo nível de detalhamento dos dados divulgados pelos governos estaduais quanto em face da complexidade em isolar as diversas variáveis econômicas que influenciam no nível de arrecadação do ICMS². No geral, os estudos encontram indicadores consistentes no sentido do aumento da arrecadação. Na pesquisa desenvolvida por Adriano Ribeiro (2015), por exemplo, chegou-se à conclusão de que

O resultado advindo do exercício acima indica que o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal foi positivo e da ordem de 600 milhões de reais para os cofres públicos do estado de São Paulo. Ou seja, o programa levou ao aumento da arrecadação estadual com o ICMS quando comparado à não adoção da política pelo grupo controle, ressaltando-se novamente que esse resultado pode ser computado ao programa, pois os impactos no recolhimento do imposto relacionados ao custo de vida e a atividade econômica foram devidamente acometidos. Em perspectiva, o valor médio arrecadado pelo ICMS no estado de São Paulo no período analisado [janeiro de 2008 até agosto de 2014] foi de quase 5 bilhões de reais, portanto, o resultado obtido significa um aumento de 12% em relação à média do período. (Santos, 2015).

Embora de difícil mensuração, o fato é que o programa Nota Fiscal Paulista, a despeito de ter passado por ajustes ao longo do tempo, que vêm reduzindo o valor dos créditos

² Nesse sentido o apontamento de Daiane Domingues, Débora Gomes, Rodrigo Fernandez e Marcos Souza, ao consignarem, ao final da pesquisa sobre os efeitos do programa “Nota Fiscal Gaúcha”, que “se o Estado do Rio Grande do Sul divulgasse o valor de ICMS arrecadado, de forma distinta, para cada setor no qual o programa NFG atinge, este estudo poderia ter detectado o efeito da NFG no recolhimento de ICMS em cada um deles (DOMINGUES, Daiane Garcia; GOMES, Débora; FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; SOUZA, Marcos Antonio de. Nota Fiscal Gaúcha: uma análise do impacto do programa sobre a arrecadação do ICMS e IPVA. XX USP International Conference in Accounting. Disponível em: <www.congressousp.fipecafi.org>. Acesso em 06/08/2024).

devolvidos aos contribuintes, permanece como um programa relevante no âmbito da administração tributária do Estado de São Paulo, contando com cerca de 20 milhões de contribuintes cadastrados, o que demonstra que seus resultados ainda são positivos para as metas de arrecadação.

2.3 Outros programas de recompensa estaduais e municipais.

Os programas de estímulo à cidadania fiscal propagaram-se por diferentes Estados do Brasil e, atualmente, estão estruturados inclusive em âmbito municipal.

Conforme levantamento feito por Enlinson Mattos, Fabiana Rocha e Patrícia Toporcov (2013, p. 102), o Estado de Alagoas seguiu de perto o Estado de São Paulo ao instituir, no final de 2008, o programa “Nota Fiscal Alagoana”. Programas similares também foram implantados no Ceará (“Sua nota vale dinheiro”), no Rio Grande do Sul (“Nota Fiscal Gaúcha”) e no Distrito Federal (programa “Nota Legal”). Todos eles possuem um formato similar ao paulista, com devolução em dinheiro de parte dos valores arrecadados a título de ICMS.

O levantamento também identificou programas de incentivo nos Estados do Rio de Janeiro (“Cupom Mania”), Goiás (“Nota show de bola”), Piauí (“Sua note bate um bolão”) e Bahia (“Sua nota é um show”), com a peculiaridade de que esses programas não se baseavam na devolução de créditos em dinheiro aos participantes, mas sim no sorteio de prêmios e na troca de cupons e notas fiscais por ingressos para jogos de futebol ou festivais musicais e culturais.

Esse tipo de ação dos fiscos chegou também aos municípios, podendo-se citar, a título de exemplo, o município de São Paulo, que mantinha um programa chamado “Nota Fiscal Paulistana”, atualmente denominado “Sua nota vale 1 milhão”, em que mensalmente é realizado um sorteio no valor de um milhão de reais destinado aos participantes que fizeram inserir o seu número de CPF nas notas fiscais de serviços dos contribuintes de ISS do município.

2.4 Cidadania fiscal no âmbito da União.

Na esfera federal, houve tentativas de implantar programas de devolução de créditos aos contribuintes nos moldes dos programas disseminados nos estados e municípios.

No ano de 2015, o projeto de Lei n.º 737/2015, de autoria do deputado Baleia Rossi (PMDB/SP), almejou criar o “Programa de estímulo à cidadania fiscal no âmbito da União Federal”. Declaradamente inspirado no modelo paulista, o projeto intencionou estimular que a pessoa física ou jurídica que solicitasse a emissão de cupom ou nota fiscal teria direito a créditos de até 30% (trinta por cento) do valor recolhido a título de PIS/PASEP e COFINS.

Interessante observar, na tramitação do projeto, o posicionamento então adotado pelo Ministério da Fazenda ao informar acerca das estimativas arrecadatórias caso a medida fosse aprovada. As considerações do Ministério foram as seguintes, conforme constou do relatório do projeto de lei:

Em 21/12/2015, a pasta ministerial encaminhou resposta estimando uma perda de arrecadação em aproximadamente 24,84 bilhões, 26,7 bilhões e 28,63 bilhões para os anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente.” Por outro lado, quanto ao acréscimo das receitas decorrentes da instituição do programa, a nota afirma que, “por se tratar de uma medida que envolve a mudança de comportamento das pessoas, é difícil mensurar com razoável segurança o incremento da arrecadação.”³

O referido projeto nunca chegou a ser levado a votação, estando ainda hoje em tramitação, tendo sido apensados a ele o Projeto de Lei n.º 896/2015, da Deputada Bruna Furlan, com proposta de criação do programa “Nota Fiscal Brasileira”; e o de n.º 474/2024, apresentado em 28/02/2024 pelo deputado Luiz Carlos Hauly, com a intenção de criar o programa “Nota Fiscal Brasil”. Como último andamento, esses projetos tiveram relatório favorável apresentado em julho de 2024, com substitutivo, estando pronto para a ir votação nas comissões da Câmara dos Deputados.

Por fim, cabe mencionar que, no primeiro projeto de regulamentação da reforma tributária (Projeto de Lei Complementar n.º 68/2024, já aprovado na Câmara dos Deputados e atualmente no Senado) foi prevista a criação de um programa de cidadania fiscal nacional. Nos termos do art.55, “o Comitê Gestor do IBS e a RFB poderá instituir programas de incentivo à cidadania fiscal por meio de estímulo à exigência, pelos consumidores, da emissão de documentos fiscais”. O próprio dispositivo, contudo, já previu um limite a esse tipo de programa, que poderá ser financiado observando-se um teto de até 0,05% da arrecadação do IBS e da CBS.

³ Relatório da Comissão de Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados ao projeto de lei n.º 737/15 (Relator Dep. Delegado Ramagem), p.3. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=996988>>. Acesso em 07/08/2024.

3. A REFORMA DE 2023 E O CASHBACK TRIBUTÁRIO.

3.1 Premissas da reforma tributária e o princípio da neutralidade fiscal.

O ano de 2023 marcou o início de uma nova fase do sistema tributário nacional. Em 20 de dezembro, foi promulgada a emenda constitucional n.º 132, reunindo as normas centrais do que ficou conhecido como reforma tributária.

O início da modernização do sistema tributário brasileiro derivou de décadas de discussões acerca das complexidades e do custo econômico e social do emaranhado de normas que regem o dever de pagar tributos. Segundo dados compilados pelo Governo Federal à época da tramitação da reforma, os principais problemas da legislação tributária brasileira remetiam à complexidade excessiva (460 mil normas tributárias editadas desde 1988); aos conflitos de competência entre estados e municípios (derivados de disputas na classificação de ICMS ou ISS); falta de transparência (diferentes regimes e alíquotas, da ordem de milhares); e elevado grau de litigiosidade (com mais de 26 milhões de processos judiciais fiscais em tramitação).⁴

Das principais mudanças promovidas pela reforma, e que interessam à presente análise, tem-se a unificação de diferentes grupos de tributos em apenas dois, sistema que ficou conhecido como “IVA dual” (dois Impostos de Valor Agregado coexistindo simultaneamente). Assim, os atuais IPI, PIS e COFINS passarão a ser aglutinados no IVA de competência da União, denominado CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços. Já os atuais impostos sobre o consumo de competência dos estados (ICMS) e municípios (ISS) passarão a compor o IVA denominado IBS – Imposto sobre Bens e Serviços.

Considerando a envergadura das ambiciosas mudanças, a própria emenda se encarregou de prever elásticos prazos para a implementação das novas regras em etapas, iniciando-se neste ano de 2024 com a aprovação das leis regulamentadoras, seguida por uma fase de testes em 2026, início de implementação do CBS em 2027 e término de todo o processo previsto apenas para daqui a uma década, no ano de 2033.

⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/cartilha-reforma-tributaria-para-o-brasil-crescer-ela-precisa-acontecer-02-08-2023>>. Acesso em 07/08/2024.

Ao dispor sobre o IBS, de competência compartilhada dos estados, distrito federal e municípios, a emenda inseriu, no art.156-A da Constituição, mandamento expresso no sentido de que esse imposto “será informado pelo princípio da neutralidade”.

Esse princípio determina que o sistema tributário seja estruturado de forma que não distorça as decisões dos agentes econômicos, seja no âmbito da produção, da comercialização ou da alocação de investimentos. Vale dizer, a tributação deve ser o mais neutra possível, evitando influenciar indevidamente as escolhas dos contribuintes e, conseqüentemente, o funcionamento do mercado. De acordo com o magistério de Paulo Caliendo, “o princípio da neutralidade fiscal deve, em sua aplicação, tentar alcançar os preceitos de eficiência, menor onerosidade e menor influência possível nas decisões dos agentes econômicos” (Caliendo, 2019, p. 199).

A concretização do princípio da neutralidade na reforma tributária se dá em diferentes vertentes. Através da instituição do IVA dual, com incidência tanto no momento da produção quanto no consumo, simplifica-se o sistema tributário e evita-se a cascata de impostos (impostos calculados sobre os impostos que incidiram na etapa anterior), que onerava desnecessariamente a produção e o consumo. Além disso, a previsão de alíquotas únicas e lineares para cada fase da cadeia produtiva também contribui para a neutralidade, evitando distorções competitivas entre setores e produtos.⁵ Por fim, mediante a redução de benefícios fiscais e tratamentos diferenciados para determinados setores, a reforma almeja concretizar os primados da isonomia tributária, contribuindo com os esforços de neutralidade do sistema.

3.2 O *cashback* tributário como estrutura de incentivo.

Uma das inovações trazidas pela reforma tributária ganhou o nome de *cashback* tributário, ou “IBS personalizado”, e surgiu como um instrumento necessário para equalizar os efeitos colaterais negativos da implementação da neutralidade fiscal.⁶

Na sistemática do antigo (e ainda vigente) sistema tributário, a lógica era definir alíquotas mais baixas para determinados tipos de produtos de acordo com sua essencialidade, à luz do princípio da seletividade. Por exemplo, a partir de uma decisão política reconhecendo

⁵ Esse ponto vem sendo objeto de intensos debates no Congresso Nacional, com disputas setoriais para alcançar alíquotas reduzidas de IBS e CBS para determinados produtos e serviços.

⁶ A expressão em língua inglesa *cashback*, em tradução livre, significa “dinheiro de volta”, e, embora seja representada na maioria das vezes em português como “devolução personalizada”, é grafada na redação original alienígena inclusive nos atos de tramitação legislativa em curso no Congresso Nacional, como é feito no título III do Projeto de Lei Complementar n.º 68/2024.

que o leite é um produto mais relevante para o consumo da população que o vinho, eram definidas alíquotas mais baixas para o primeiro e mais altas para o segundo.

O problema desse modelo é que, sendo os impostos sobre o consumo tributos de característica tipicamente indireta, isso resultava em indesejados efeitos colaterais derivados da linearidade. No consumo do leite, ricos e pobres pagavam o mesmo imposto sobre o consumo, fazendo com que, proporcionalmente, as classes mais baixas pagassem mais impostos, pois a base de comparação (a renda das famílias) é substancialmente diferente. Daí porque se diz que os impostos sobre o consumo são tributos regressivos, ou seja, que não atendem ao princípio da capacidade contributiva, pois incidem de maneira igual para todos os perfis de contribuintes.

Essa situação não iria mudar com uma implementação linear do IVA. Para atender ao princípio da neutralidade, a premissa é a de que o IVA deve adotar uma única alíquota, igual para todos os tipos de produtos, com exceções pontuais apenas para algumas classes de mercadorias⁷. Ao reduzir a miríade de alíquotas diferentes que vigoravam ao mesmo tempo para milhares de diferentes produtos a poucas classes, o efeito sobre a população de baixa renda seria o inverso: para uma série de produtos que possuíam uma alíquota de ICMS ou ISS inferior a 26,5% (atual estimativa para o IVA), o resultado seria um aumento da carga tributária, comprometendo ainda mais a almejada concretização do princípio da capacidade contributiva.

Para contornar essa dificuldade, a reforma tributária optou pelo modelo de *cashback*. Conforme redação do §5º, VIII, do art.156-A da Constituição, deverão ser objeto de lei complementar “as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda”. Veja-se que a intenção declarada desse mecanismo de devolução de impostos é o “reduzir as desigualdades de renda”, o que é um desdobramento do princípio da capacidade contributiva.

Passados seis meses da aprovação da emenda constitucional da reforma tributária, em 10/07/2024 foi aprovado pela Câmara dos Deputados o primeiro pacote de regulamentação da reforma, o projeto de lei complementar n.º 68/2024, atualmente aguardando aprovação no Senado. E, nesse primeiro projeto, já constou a regulamentação inicial do *cashback*.

Previsto no capítulo I do título III, sob o nome “Da devolução personalizada do IBS e da CBS (*cashback*)”, a regulamentação se operou nos artigos 100 a 113 desse projeto.

⁷ Dos países que optaram pela implementação do IVA no período de 1995 a 2001, 81% implementaram esse imposto com uma alíquota única e linear (EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul; SUMMERS, Victoria. *The Modern VAT*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001).

Em linhas gerais, o *cashback* funcionará da seguinte forma quando estiver totalmente implementado: terá por destinatário das devoluções o responsável por unidade familiar de baixa renda cadastrada no CadÚnico, que deverá ter renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; a devolução poderá ocorrer por meio de crédito na cobrança das faturas de água, esgoto, gás natural ou energia elétrica, ou por outro mecanismo a ser regulamentado (possivelmente por meio de créditos em dinheiro), prevendo-se, ainda, a criação de procedimentos simplificados nas localidades com dificuldades operacionais; a devolução deverá ser compatível com a renda disponível da família, o que indica a criação de faixas e tetos de devolução; e a devolução estará limitada, em qualquer caso, ao ônus do tributo efetivamente suportado pela unidade familiar.

O montante disponibilizado para fins de devolução através do *cashback* variará a depender do tipo de produto consumido pela família de baixa renda: 100% da CBS e 20% do IBS no caso de botijão de gás; 50% da CBS e 20% da IBS no consumo de energia, água, esgoto e gás natural; e 20% da CBS e do IBS nos demais tipos de consumo.

No apanhado de detalhamentos técnicos do regulamento do *cashback*, um dispositivo chamou especial atenção. Estabelece o §2º do art.102 do projeto aprovado que “os procedimentos adotados para pagamentos das devoluções priorizarão mecanismos que estimulem a formalização do consumo das famílias destinatárias, por meio da emissão de documentos fiscais, de modo a estimular a cidadania fiscal e mitigar a informalidade nas atividades econômicas, a sonegação fiscal e a concorrência desleal”. A referência a documentos fiscais é feita outras três vezes nos dispositivos seguintes do capítulo do *cashback*.

A partir do comando desse dispositivo, é de se perquirir a verdadeira intenção por trás da criação do *cashback* tributário, a fim de identificar se ele realmente constitui um autêntico instrumento de distribuição de renda e concretização de justiça fiscal, ou se na realidade é um mecanismo de reforço da arrecadação tributária travestido de preocupação social.

Conforme se pôde verificar nas linhas iniciais do presente estudo, programas de estímulo à cidadania fiscal não são novidade em nosso sistema tributário. Há quase 20 anos, estados e municípios mantêm ativos programas de devolução de parte dos tributos arrecadados, desde que haja uma contrapartida do contribuinte, que no caso implica o cumprimento de um dever de fiscalização em prol do Estado, mediante estímulos à solicitação de notas e cupons fiscais.

Conforme se percebe da regulamentação do *cashback* tributário, a estruturação desse mecanismo vem se delineando de forma bastante similar às dos demais programas. A principal diferença, no entanto, é que nem todos podem se voluntariar para participar do programa de *cashback* federal: a devolução dos valores é restrita a um grupo específico de contribuintes brasileiros, quais sejam, aqueles de baixa renda, sob a justificativa, como visto, de alcançar-se a efetivação do princípio da capacidade contributiva. Embora ricos e pobres pagarem, em um primeiro momento, o mesmo IVA (CBS ou IBS) no ato do consumo, na sequência aquele de menor renda receberá de volta uma parcela do imposto anteriormente pago, o que resultará em atenuação da regressividade da tributação sobre o consumo.

A questão que se coloca é: se a intenção é reequilibrar o heterogêneo corpo de contribuintes mediante compensações financeiras para a parcela mais vulnerável, por que simplesmente não utilizar os programas e canais já estabelecidos de distribuição de renda para verter recursos financeiros para essas famílias? Afinal, assumindo-se a premissa de que, na média, todas as famílias brasileiras precisam consumir alimentos, serviços e outros insumos essenciais à sua manutenção mensal, bastaria alocar uma parcela da arrecadação do CBS e IBS como reforço dos programas de distribuição de renda atualmente existentes e destinar esses recursos para todos os beneficiários de programas sociais. As diferenças no nível de consumo entre uma família e outra seriam marginais, do que não resultariam maiores preocupações à luz da isonomia. Além disso, cidadãos extremamente marginalizados, com limitado ou nenhum acesso ao sistema financeiro ou a serviços públicos regulados poderiam muito mais facilmente receber um incremento em sua renda mínima, pois a complexidade do *cashback* tributário, quando comparado a programas do tipo bolsa família, pode significar a exclusão de milhares de pessoas do rol de beneficiados.

Mas a opção legislativa não seguiu por esse caminho. Ao atrelar o mecanismo premial do *cashback* tributário a alguns deveres impostos ao contribuinte (o principal deles, o dever de zelar pela emissão do documento fiscal), o governo almeja alcançar o mesmo resultado já obtido por estados e municípios com os programas como Nota Fiscal Paulista e outros. Ao condicionar o recebimento dos créditos do programa à redução da “informalidade nas atividades econômicas” e ao combate à “sonegação fiscal”, o governo formalizou a intenção de transformar algumas dezenas de milhões de cidadãos brasileiros em zelosos inspetores da administração tributária, tendo como resultado esperado um aumento da arrecadação. A depender da adesão dos contribuintes ao programa, o saldo do *cashback* tributário pode ser

substancialmente superavitário, com o montante devolvido à população de baixa renda sendo suplantado pelo aumento geral da arrecadação.

Esse tratamento sub-reptício que vem sendo dispensado ao *cashback* tributário não constitui apenas um problema ético. Há de se ponderar a existência de outros riscos ao atual sistema de proteção social. Considerando que haverá sobreposição dos beneficiários dos diferentes programas, é possível que o governo seja levado a reduzir despesas com programas de transferência de renda cujos beneficiários passem a ser alcançados pelo *cashback*. Se a devolução de impostos estará provendo recursos às famílias de baixa renda, o que impediria o governo de, paralela e paulatinamente, ir reduzindo o gasto público destinado a transferir renda àquela mesma família? Se a conta de energia da família de baixa renda já está sendo suavizada por meio do uso de créditos de devolução de CBS e IBS, por que razão manter programas de redução de tarifas de energia como a tarifa social? São situações envolvendo o *cashback* que, com alta probabilidade, surgirão no futuro.

Os instrumentos de análise econômica do direito apresentados no início desse artigo autorizam concluir que o *cashback* previsto na reforma tributária é uma autêntica estrutura de incentivo, cuja verdadeira intenção é levar estímulos aos agentes econômicos para que se portem da maneira esperada pelo governo. André Bueno da Silveira bem assevera que “a análise econômica do direito fornece mecanismos que aprimoram também a capacidade preditiva do direito. A possibilidade de aferição do comportamento racional esperado dos agentes afetados por uma norma jurídica, ou por uma decisão judicial, tem relação direta com a capacidade transformadora do direito.” (Silveira, 2023, p. 518).

Embora o *cashback* tenha sido anunciado como uma grande novidade da reforma tributária visando à consecução da justiça fiscal, a realidade é que seu desenho operacional o transformou em verdadeiro instrumento de reforço da arrecadação tributária.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou lançar luz sobre uma faceta pouco analisada do *cashback* tributário. Anunciado como baluarte da justiça fiscal e do princípio da capacidade contributiva no âmbito da reforma tributária de 2023, a pesquisa permitiu expor, ao destrinchar os elementos operacionais desse mecanismo, que ele em nada difere das pretensões arrecadatórias de programas de estímulo à cidadania fiscal que há quase duas décadas vêm sendo desenvolvidos por estados e municípios.

Por meio da AED, evidenciou-se que programas desse tipo constituem estruturas jurídico-econômicas de incentivo. O estímulo é a promessa de recompensa ao contribuinte, que pode reduzir sua despesa tributária no caso da adequação a um comportamento esperado, que vem a ser a exigência de documentação fiscal sempre que encetar transações comerciais. O objetivo visado é o incremento da arrecadação, uma vez que, com uma maior formalização das atividades econômicas, maior será o ganho na arrecadação total, ainda que descontada a parcela devolvida aos contribuintes.

Ao se cotejar as alternativas disponíveis, apontou-se que o fim visado com a implementação do *cashback* poderia ser alcançado, com alto grau de similitude, de forma muito mais simples, barata e com resultados imediatos, por meio da destinação de parte dos valores arrecadados com o novo IVA dual como cota de reforço dos programas de transferência de renda já existentes. Essa medida traria, como ganho adicional, a inclusão de cidadãos marginalizados que podem encontrar severa dificuldade para se beneficiarem através do programa de *cashback*. Por fim, é razoável o risco de, no futuro, recursos públicos atualmente destinados a programas de transferência de renda e outros subsídios sociais serem paulatinamente retirados, uma vez que os recursos provenientes do *cashback* estariam alcançando as mesmas famílias beneficiárias.

REFERÊNCIAS

ALLINGHAM, Michael; SANDMO, Agnar. Income tax evasion: A theoretical analysis. **Journal of Public Economics**, v.1, 1972, p. 323–338.

BECKER, Gary S. “Crime and Punishment: An Economic Approach.” **Journal of Political Economy**, vol. 76, no. 2, 1968, pp. 169–217.

CALIENDO, Paulo. **Curso de Direito Tributário**. 2 ed. Saraiva: São Paulo, 2019.

CARVALHO, Cristiano. Deveres Instrumentais e Custos de Transação. In: **Congresso do IBET – Interpretação e Estado de Direito**, v. III, São Paulo: Noeses, 2006, p.81-89.

DOMINGUES, Daiane Garcia; GOMES, Débora; FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; SOUZA, Marcos Antonio de. Nota Fiscal Gaúcha: uma análise do impacto do programa sobre a arrecadação do ICMS e IPVA. **XX USP International Conference in Accounting**. Disponível em: <www.congressousp.fipecafi.org>. Acesso em 06/08/2024).

DOS SANTOS, Peter Felipe et al. O impacto do programa Nota Fiscal Paulista na expansão das receitas tributárias do Estado. **Revista ESPACIOS**. V. 36, nº 17, Ano 2015. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a15v36n17/15361703.html>>. Acesso em 07/08/2024.

EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul; SUMMERS, Victoria. **The Modern VAT**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

GICO Jr., Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, nº 1, p. 7-32, Jan-Jun, 2010.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Incentivos fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 79-102, jan./jun. 2013.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; NEVES, Bárbara. A análise econômica do direito e os custos ocultos de transação em matéria tributária. **Revista de Direito Brasileira**, v.25, n.10, p.266-279, jan./abr. 2020

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVEIRA, André Bueno da. **Análise econômica do Direito e Teoria dos jogos – consequentialismo nas decisões judiciais e a nova interpretação das consequências**. 2. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. Evasão fiscal do imposto sobre a renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, p. 399–424, jul. 2006.

SONG, Young-dahl; YARBROUGH, Tinsley E. “Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey.” **Public Administration Review**, vol. 38, no. 5, 1978, pp. 442–452. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/975503>. Acesso em 04/08/2024.

TOPORCOV, Patrícia; ROCHA, Fabiana; MATTOS, Enlinson. Programas de incentivo fiscal são eficazes? Evidência a partir da avaliação do impacto do Programa Nota Fiscal Paulista sobre a arrecadação de ICMS. **Revista Brasileira de Economia, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**, v.67, n.1, p.97-120, São Paulo, 2013.