

# **VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

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

**Diretoria - CONPEDI**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Conselho Fiscal:**

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

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

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

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

**Educação Jurídica**

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

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

**Eventos:**

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

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

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

**Comissão Especial**

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

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

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

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: João Marcelo de Lima Assafim; Liane Francisca Hüning Pazinato; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-164-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://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 I

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

Com alegria que chegamos ao VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito com o tema Direito, Governança e Políticas de Inclusão reunindo os trabalhos científicos desenvolvidas por docentes e discentes e egressos da pós-graduação brasileira, inclusive, na intersecção necessária com os jovens pesquisadores graduação.

No grupo de trabalho “Direito Tributário e Financeiro I ” as pesquisas se situam nas fronteiras do Sistema Tributário Nacional e a Reforma Tributaria e divididas em grupos que debatem Teorias, Tributos em espécie, Litígios Tributários.

Os autores Erick Marques Vieira e Fabiano Ferreira Lopes, no trabalho “Do arado ao Fisco: os efeitos da Reforma Tributária sobre o produtor rural brasileiro”, apontam os desafios que os produtores rurais encontrarão para sua adaptação com as novas exigências instituídas pela reforma tributária.

No texto “o Impacto da Tributação da economia digital no Brasil e no Federalismo Fiscal: Do ICMS/ISS ao IBS/CBS, os autores - Alberto Mário de Souza Carvalho e Raymundo Juliano Feitosa e João Hélio de Farias Moraes Coutinho discutem como a revolução tecnológica e a internet impulsionaram a mudança do modelo de negócios, centrado não mais na exteriorização de riqueza através da aquisição de bens físicos, mas, por meio de bens virtuais ou da fruição de uma utilidade ou na experiência decorrente desse novo bem.

regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, como resposta à regressividade do sistema tributário brasileiro.

Na pesquisa sobre a Cobrança do ITR sobre imóveis localizados em áreas urbanas, seu caráter extrafiscal e seus efeitos financeiros nos municípios e nos contribuintes, os autores Liane Francisca Hüning Pazinato e Vinicius Ruas Duarte buscam analisar os fundamentos jurídicos e as implicações práticas da cobrança do ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) nas áreas urbanas, tradicionalmente sujeitas ao IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana), bem como as questões de competência tributária demonstrando o seu caráter extrafiscal ambiental e os efeitos financeiros nos Municípios e contribuintes.

Os autores Guilherme Zocollaro Nogueira, Rubens Alexandre Elias Calixto e Andre Luis De Andrade Melo, no texto “Entre o princípio da capacidade contributiva e a realidade da regressividade: inclusão social pela reforma tributária?” buscam discutir os impactos da reforma em relação ante à regressividade.

Na pesquisa “A (necessária) correspondência entre hipótese de incidência e base de cálculo das taxas: análise da repartição da receita arrecadada pelo Detran/PR”, o autor José Raul Cubas Júnior demonstrar a necessária correspondência entre a materialidade da hipótese de incidência tributária das taxas e as suas respectivas bases de cálculo.

Os autores Marina Furlan e Diógenes Vicente Hassan Ribeiro na pesquisa “Da comunicação ecológica e a extrafiscalidade tributária: análise da regulamentação da reforma tributária, a partir da lei complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025”, buscam analisar como a comunicação pode ser utilizada como uma forma de interação entre os sistemas da Economia e do Direito, na visão de Niklas Luhmann, visando a proteção do meio ambiente.

O texto “Ensaio sobre a constitucionalidade da arbitragem tributária no Brasil” dos autores

jurídica, a validade jurídica e os efeitos dos atos ou negócios jurídicos para fins de incidência do IBS e CBS.

O trabalho a “Inclusão social das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA): políticas fiscais e de atendimento no Estado do Pará”, dos autores Hamanda de Nazaré Freitas Matos, Eliana Maria De Souza Franco Teixeira e Rosiane De Cássia Risuenho Silva Lima, visa analisar os desafios e avanços na inclusão social das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), com ênfase na Política Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (PEPTEA), instituída no Estado do Pará pela Lei nº 9.061/2020.

Os autores Silvio Hiroshi Nakao, Vinicius de Paula Pimenta Salgado e Pedro Pilotto Arrais apresentam texto “A interface entre o direito e a contabilidade: a tributação incidente sobre a transferência de ativos em holding familiar” que analisa a controvérsia acerca da tributação incidente sobre a transferência de ativos no âmbito das holdings familiares, notadamente a questão da distinção entre avaliação a valor justo e a custo das cotas sociais para fins de mensuração da base de cálculo do imposto de renda (IR) e do imposto sobre doações e heranças (ITCMD) no momento da respectiva transferência.

A pesquisa “Justiça tributária no Brasil: reflexões a partir da teoria de John Rawls” de Patricia de Lima Villadouro, Aline Ouriques Freire Fernandes e Renato Zanolla Montefusco analisa a aplicabilidade da Teoria da Justiça de John Rawls ao Sistema Tributário Brasileiro, buscando promover uma reflexão crítica sobre a justiça social no campo fiscal.

O autor Renê Weiber Dos Santos investiga, no artigo intitulado “Tributação na era digital: blockchain como caminho para um sistema fiscal moderno”, o uso da tecnologia blockchain como ferramenta inovadora na arrecadação de tributos, propondo-a como solução para desafios estruturais do sistema tributário tradicional, como a evasão fiscal, a burocracia e a falta de transparência.

Os autores Silas Marcos de Santana Lopes e Paulo Roberto Lyrio Pimenta, no artigo “A base de cálculo do ICMS no fornecimento de alimentos intermediado por plataformas digitais e o art. 274 da LC 214/2025”, buscam demonstrar que a evolução das dinâmicas econômicas e tecnológicas tem tensionado a estrutura conceitual do Direito Tributário Brasileiro, especialmente no que se refere à delimitação da base de cálculo do ICMS em operações mediadas por plataformas digitais.

O texto “Regra-matriz de Incidência Tributária - ITCMD: considerações sobre a lei paulista n.º 10.705/2000”, dos autores Solange Teresinha Carvalho Pissolato, Rogerio Mollica e Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida, apresenta breves considerações sobre o ITCMD, a regra-matriz de incidência tributária, sua relevância em decorrência das alterações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 e a imposição da progressividade de alíquotas.

Nos brindam os autores com novas fronteiras de pesquisas em Direito Tributário e Financeiro, que coadunam com a dinâmica que a disciplina demanda para atender as transformações do mundo contemporâneo, as relações entre o Estado e a sociedade, bem como, as reformas legislativas e mutações do Direito.

Inverno de 2025.

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa (UNICAP)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG)

Prof Dr. João Marcelo de Lima Assafim (UFRJ)

**CASHBACK TRIBUTÁRIO DIGITAL: JUSTIÇA FISCAL E OS DESAFIOS  
TECNOLÓGICOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

**DIGITAL TAX CASHBACK: TAX JUSTICE AND THE TECHNOLOGICAL  
CHALLENGES OF THE BRAZILIAN TAX REFORM**

**Victor Araújo Druzian  
Carlos Renato Cunha <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente artigo tem por objetivo a viabilidade do cashback tributário, previsto nos artigos 112 a 124 da Lei Complementar nº 214/2025 originada do PLP nº 68/2024, como instrumento de efetivação dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, em sua dimensão subjetiva, e da seletividade. A partir da Emenda Constitucional nº 132/2023, o sistema tributário brasileiro passa por uma profunda reformulação, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo. Diante desse contexto, questiona-se: o cashback tributário é um mecanismo eficaz para promover justiça fiscal no Brasil? A pesquisa adota metodologia qualitativa, com abordagem dedutiva e técnica bibliográfica e documental, analisando dispositivos legais, doutrina e estudos especializados. Parte-se da compreensão teórica da capacidade contributiva como limite à tributação, especialmente quando confrontada com o mínimo existencial, além da reintegração do princípio da seletividade na nova ordem tributária. Conclui-se que, embora o cashback represente um avanço em termos de justiça fiscal, sua efetividade dependerá da adequada regulamentação, fiscalização e integração com outras políticas públicas, sob pena de se tornar apenas uma promessa formal de justiça tributária.

**Palavras-chave:** Cashback tributário, Justiça fiscal, Regime regressivo, Reforma tributária, Tecnologia fiscal

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze the feasibility of the tax cashback mechanism, established in Articles 112 to 124 of Complementary Law No. 214/2025, as a means of implementing the

taxation, especially when aligned with the existential minimum, and addresses the reinterpretation of the principle of selectivity within the new tax framework. The study concludes that although the cashback represents progress toward achieving tax justice, its effectiveness will depend on proper regulation, oversight, and integration with other public policies — otherwise, it risks becoming merely a formal promise of equity in taxation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax cashback, Tax justice, Regressive system, Tax reform, Fiscal technology

## 1 INTRODUÇÃO

A tributação sobre o consumo sempre representou um dos principais mecanismos de arrecadação do Estado brasileiro, mas também uma das maiores fontes de desigualdade no sistema tributário nacional. Isso porque, ao incidir de forma uniforme sobre bens e serviços, independentemente da renda do consumidor, esse modelo acaba por penalizar desproporcionalmente as camadas mais pobres da população. A necessidade de corrigir tal distorção esteve no centro das discussões que culminaram na aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e, posteriormente, da Lei Complementar nº 214/2025, originada do PLP nº 68/2024, que regulamentou os novos tributos sobre o consumo, em especial o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Dentre as inovações trazidas pela reforma, destaca-se a criação do mecanismo de cashback tributário, previsto nos artigos 112 a 124 da LC 214/2025, que consiste na devolução parcial dos tributos pagos sobre o consumo às famílias de baixa renda. O objetivo central da medida é atenuar os efeitos regressivos da tributação e aproximar o sistema tributário dos princípios constitucionais da justiça fiscal, em especial o da capacidade contributiva, com ênfase em sua dimensão subjetiva — relacionada à proteção do mínimo existencial —, bem como do princípio da seletividade, ainda que em uma nova roupagem.

Nesse contexto, a pergunta que orienta esta pesquisa é: o cashback tributário, instituído pela LC 214/2025, é um mecanismo eficaz para promover justiça fiscal no Brasil? Para responder a essa questão, o presente artigo adota uma abordagem qualitativa, com método dedutivo e técnica bibliográfica e documental, examinando fundamentos constitucionais, dispositivos legais e contribuições doutrinárias relevantes. A partir disso, busca-se compreender o alcance e os limites do cashback como política redistributiva, bem como suas potencialidades e riscos no processo de concretização dos direitos fundamentais e da equidade tributária.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte analisa o princípio da capacidade contributiva, especialmente em sua vertente subjetiva, explorando sua base constitucional e seu vínculo com a ideia de mínimo existencial. A segunda parte examina o princípio da seletividade, tradicionalmente, aplicado na tributação sobre o consumo, destacando sua ressignificação no contexto da Reforma Tributária. Por fim, a terceira

parte é dedicada à análise do cashback tributário instituído pela LC 214/2025, e o que esperar quanto a promoção da justiça fiscal.

## **2 A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E O MÍNIMO VÍITAL**

A Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da igualdade como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, estabelecendo, em seu artigo 5º, caput, que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza. No campo tributário, esse princípio assume contornos específicos, servindo de base para o desenvolvimento da noção de capacidade contributiva.

Além do artigo 5º, que trata da igualdade como cláusula geral de direitos fundamentais, é essencial mencionar o artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, que trata da igualdade no âmbito tributário e serve como ponte direta para a aplicação da capacidade contributiva, prevista no artigo. 145, § 1º, da Constituição Federal.

Nas palavras de Luiz Eduardo Schoueri (2024, p. 360), “não convive com a ideia de justiça que se discriminem situações equivalentes sem que haja razão que justifique o tratamento diferenciado”. Tal afirmação conduz à necessidade de uma reflexão mais profunda: o que se entende por igualdade no Direito Tributário? Como identificar sujeitos equivalentes e, portanto, mercedores do mesmo tratamento fiscal?

Dizer que pessoas ou grupos são iguais não significa afirmar que são idênticos. Como bem pontua o autor, “ninguém é idêntico a outrem”, sendo a igualdade, portanto, relativa. Ela exige a definição de um critério de comparação, ou seja, “iguais em relação a quê?” (SCHOEURI, 2024). No presente estudo, o critério eleito é carga tributária sobre o consumo, com o objetivo de comparar o impacto proporcional do recolhimento de tributos entre pessoas de baixa e de alta renda.

Schoueri (2024, p. 361) afirma que:

para que se atenda ao princípio da igualdade, percorrem-se três etapas: primeiro, encontra-se um critério; em seguida. Busca-se fundamentação constitucional para o critério encontrado. Finalmente, comparam-se as situações a partir do critério eleito.

Nesse sentido, o artigo 150, inciso II, da Constituição Federal proíbe o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, salvo se houver justificativa constitucional e razoável para o tratamento diferenciado.

O princípio da capacidade contributiva, conforme destacado na Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, é um corolário do princípio da igualdade no âmbito tributário. Ele como já mencionado, estabelece que os impostos devem ser graduados de acordo com a

possibilidade econômica do contribuinte, assegurando que a tributação seja justa e proporcional. “E não poderia ser de outro modo, uma vez que nos sistemas tributários modernos, a capacidade contributiva é o centro a partir do qual irradiam os princípios da igualdade na tributação e do não confisco” (ENCICLOPÈDIA JURÍDICA DA PUC-SP, 2019)

Esse raciocínio é essencial para a análise do cashback tributário, que, ao prever a devolução parcial de tributos sobre o consumo às famílias de baixa renda, cria o tratamento fiscal diferenciado. No entanto, esse tratamento só será compatível com o princípio da igualdade se estiver fundamentado em critério adequado e justificado constitucionalmente – como é o caso da capacidade contributiva, prevista no artigo 145 § 1º, da Constituição Federal.

Esse dispositivo determina que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Surge, então, o princípio da capacidade contributiva, cuja função é servir de baliza para a justa repartição da carga tributária entre os contribuintes, ajustando a tributação à aptidão econômica de cada sujeito.

Conforme explica a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP (2019):

Na definição já tradicional na literatura brasileira, a capacidade contributiva desdobra-se em objetiva e subjetiva. Em sua manifestação objetiva, também denominada de absoluta, a capacidade contributiva é o pressuposto de que o sujeito passivo está habilitado a suportar o ônus tributário é, nesta acepção, mero critério a orientar a posituação das hipóteses de incidência. No direito tributário brasileiro, em virtude de sua peculiar constitucionalização, a capacidade contributiva objetiva remete aos arquétipos tributários fixados na Constituição. Não pode o legislador, sob pena de violar este aspecto do princípio, fixar a hipótese de incidência de tributo que não esteja compreendida nos limites constitucionalmente autorizados. Em suma, na acepção objetiva, a capacidade contributiva encontra-se no movimento – levado a cabo por meio da lei instituidora do tributo, nas balizas estritas demarcadas pela Constituição – graças ao qual se determina que uma vez realizada a manifestação de capacidade contributiva no plano fático, autorizada estará a realização da consequência, qual seja o recolhimento do tributo ao Erário. E, outros termos, a eleição de um signo qualquer presuntivo de riqueza, na conhecida denominação de Alfredo Augusto Becker, por parte daquele ente que possui o poder de colocar no sistema a norma tributária.

Já em sua faceta subjetiva ou relativa, a capacidade contributiva presta-se a adaptar a cobrança à pessoa de um contribuinte específico, carnalizando a norma tributária, a qual deve ser, ademais, sensível às necessidades vitais e à dignidade da pessoa humana. Em sua compreensão subjetiva, a mensuração da capacidade contributiva escalona a intensidade do gravame e, ao mesmo tempo, cuida de erigir limites à tributação, que se encontra circunscrita à preservação do mínimo existencial e à proibição dos efeitos de confisco. É neste sentido indubitavelmente aplicável a todos os tributos, pois, independentemente da espécie tributária que esteja em questão, diante da ausência de força econômica apta a suportar o pagamento de tributos, preservando-se, ao mesmo tempo, o necessário a uma vida digna, a exação deverá ser afastada.

Em qualquer de seus aspectos, a capacidade contributiva representa um índice de aferição apto a demonstrar a fração das despesas públicas que o sujeito tributário poderá assumir, preservando-se aquela outra fração, necessária à manutenção de sua dignidade humana, e funcionando como limite ao poder de tributar – seja pela imposição de uma baliza subjetiva à oneração do contribuinte, seja pela imposição de uma trava objetiva à eleição de fatos geradores. É nesse sentido que a capacidade econômica, ao exigir a igualdade de sacrifícios proporcionais, afasta o Sistema Tributário Nacional de qualquer concepção libertária.

A compreensão da capacidade contributiva subjetiva se conecta diretamente ao objetivo do cashback tributário: preservar o mínimo vital das famílias de baixa renda que, em um sistema tributário regressivo como o brasileiro, são desproporcionalmente oneradas pelos tributos indiretos.

A regressividade ocorre quando o impacto tributário é proporcionalmente maior sobre aqueles que possuem menor capacidade econômica. Isso acontece porque os tributos indiretos, incidem sobre bens e serviços de forma uniforme, sem levar em consideração a renda do consumidor.

Na prática, isso significa que uma pessoa com renda mensal de um salário mínimo paga a mesma alíquota de ICMS sobre o arroz, o feijão ou o gás de cozinha que uma pessoa com renda mensal muito superior. Contudo, enquanto para o primeiro grupo essa carga representa uma parcela significativa da renda disponível – comprometendo, muitas vezes, o mínimo existencial, para o segundo, o impacto é quase irrelevante. Essa distorção fere diretamente os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

Conforme destaca a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP (2019):

A capacidade contributiva é estremada por dois limites que também configuram princípios constitucionais tributários de mais alta importância. Brevemente, de um lado a capacidade contributiva termina onde começam os efeitos confiscatórios expressamente vedados pela Constituição. De outro, a capacidade contributiva é ferida quando a tributação atinge o mínimo existencial. Compreendido em relação aos seus limites, verifica-se que o princípio equivale a um preceito de razoabilidade na tributação que não deve ser débil, o que ocasionaria uma má prestação da carga tributária, tampouco deve ser intensa a ponto de comprometer o direito à vida ou à propriedade.

Esse descumprimento é demonstrado em estudo do IPEA, que revela que as famílias mais pobres comprometem proporcionalmente mais de sua renda com tributos indiretos em comparação às famílias mais ricas, que destinam uma parcela bem menor para esse tipo de tributação. Essa desproporção representa um desequilíbrio estrutural que impede a efetivação da justiça fiscal (IPEA, 2007).

Assim, o cashback tributário representa um tratamento diferenciado justificado constitucionalmente, que visa corrigir distorções históricas do sistema regressivo brasileiro. A devolução parcial do tributo, nesse sentido, não fere a isonomia, mas sim a concretiza, ao permitir que o Estado considere as desigualdades socioeconômicas na repartição do ônus fiscal.

Rodrigo Orair, diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, destacou o papel do cashback tributário como mecanismo de justiça fiscal, enfatizando que sua função principal é reduzir o ônus tributário sobre as famílias de baixa renda. Segundo ele, “não é uma transferência de renda, embora seja operacionalizado mediante a devolução de valores financeiros” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024). Além disso, ao citar dados do Cadastro Único (CadÚnico), Orair ressaltou que o cashback terá um impacto significativo, abrangendo 29,1 milhões de famílias e beneficiando mais de 73,5 milhões de pessoas, o que representa mais de um terço da população brasileira, incluindo mais da metade das crianças na primeira infância.

A partir dessa fundamentação, passa-se à análise de outro importante princípio ligado à justiça fiscal na tributação sobre o consumo: a seletividade, cuja aplicação foi profundamente modificada pela Reforma Tributária inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

### **3 A RESSIGNIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE**

A seletividade, no âmbito tributário, é um princípio historicamente vinculado à justiça fiscal. Prevista nos artigos 153, §3º, I (para o IPI) e 155, §2º, III (para o ICMS) da Constituição Federal de 1988, a seletividade tem como objetivo permitir que os tributos incidentes sobre o consumo sejam modulados conforme a essencialidade do bem ou serviço. A lógica é simples: quanto mais essencial o produto, menor deve ser a carga tributária que incide sobre ele; quanto mais supérfluo, maior a tributação permitida. Com isso, busca-se reduzir os impactos regressivos dos tributos indiretos.

Do ponto de vista técnico, a seletividade era aplicada por meio da modulação de alíquotas, especialmente no IPI e no ICMS, permitindo que certos produtos, como alimentos da cesta básica, medicamentos e livros, tivessem carga tributária reduzida ou até mesmo fossem isentos. Essa técnica, apesar de limitada, representava uma forma de o Estado reconhecer diferenças sociais e econômicas no consumo, ainda que de forma indireta.

Na doutrina, encontra-se o entendimento de que a seletividade atua precisamente como mecanismo de justiça distributiva. Nas palavras de Luiz Eduardo Schoueri (2024, p. 445), “o tributo recai sobre os bens na razão inversa de sua necessidade para o consumo popular e na razão direta de sua superfluidade”. O autor esclarece que essa lógica estabelece uma relação direta com a proteção do mínimo existencial, pois no ápice da escala, sujeitos às maiores alíquotas, encontram-se os produtos de luxo, que, por definição, são menos úteis e não essenciais ao consumo popular, restringindo-se às necessidades das classes mais abastadas. “Nesse sentido, não destoa dos cânones da justiça distributiva”, conclui o autor, reafirmando a legitimidade da técnica como instrumento de equidade.

Contudo, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que reformulou a tributação sobre o consumo no Brasil, a seletividade tradicional passou por uma ressignificação normativa e funcional. A EC 132/2023 criou dois novos tributos principais: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. Ambos incidem sobre o consumo de forma ampla, uniforme e transparente, substituindo diversos tributos anteriores (ICMS, ISS, PIS e COFINS).

Nesse novo cenário, a seletividade deixou de ter previsão expressa como um princípio estruturante dos tributos sobre o consumo, mas reaparece de forma implícita em alguns mecanismos autorizados pela própria EC 132 e regulamentados pela Lei Complementar nº 214/2025. Um dos principais exemplos é a redução de alíquotas para bens e serviços essenciais, autorizada pelo art. 156-B, §2º, da Constituição, e operacionalizada por meio da cesta básica nacional e de regimes fiscais favorecidos para determinados setores.

Além disso, a reforma introduziu uma nova forma de seletividade indireta, por meio do cashback tributário, que não altera a alíquota na origem, mas devolve parte do tributo pago ao consumidor final — especialmente os de baixa renda — conforme os artigos 112 a 124 da LC 214/2025. Essa devolução ocorre após a incidência do tributo, buscando atingir os mesmos objetivos da seletividade clássica: aliviar a carga tributária sobre os mais vulneráveis e mitigar a regressividade fiscal.

Trata-se, portanto, de uma ressignificação da seletividade, que deixa de atuar exclusivamente na definição de alíquotas conforme a essencialidade dos bens, para funcionar como uma política de compensação fiscal orientada por critérios socioeconômicos. Em vez de presumir que todos os consumidores de um bem essencial

são vulneráveis, o sistema passa a identificar diretamente os sujeitos de baixa renda para devolver a eles parte do tributo incidente, o que pode ser mais eficiente do ponto de vista redistributivo.

Diante das limitações dos tributos indiretos em capturar, de forma precisa, a real capacidade econômica do contribuinte, o ordenamento constitucional lançou mão da seletividade como uma técnica compensatória. Seu objetivo é permitir que a tributação sobre o consumo seja calibrada conforme a essencialidade dos bens e serviços e, assim, ainda que de forma indireta, respeite a capacidade contributiva.

Nesse sentido, afirma a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP (2019):

A seletividade presta-se a desdobrar a capacidade contributiva, de modo a que se possa mensurar tanto a capacidade do contribuinte de fato quanto aquela do contribuinte de direito, motivo pelo qual nessa se vislumbra um esforço no sentido de conceder subjetividade aos tributos reais. A seletividade orienta que produtos menos essenciais, isto é, produtos supérfluos em relação àquilo que se compreende como necessário para uma existência humana digna, sejam tributados com alíquotas maiores. Lado outro, produtos essenciais para a vida digna, artefatos de primeira necessidade, devem ser onerados com alíquotas mínimas ou desonerados de todo. A seletividade é necessária para que se possa capturar, ainda que imperfeitamente e com as limitações inerentes à espécie dos tributos indiretos, a capacidade contributiva do contribuinte de fato.

Apesar dessas dificuldades, é possível afirmar que a seletividade, longe de ter sido extinta, foi transformada em um instrumento mais complexo e direcionado, refletindo um novo paradigma de justiça fiscal baseado na correção *ex post* da regressividade, por meio de mecanismos como o cashback. A análise desses dispositivos e de seus impactos concretos será feita no próximo capítulo.

#### **4 O CASHBACK COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA FISCAL**

O maior desafio da tributação sobre o consumo, especialmente no contexto brasileiro, é seu caráter marcadamente regressivo. Embora, à primeira vista, os tributos sobre bens e serviços possam parecer neutros por incidirem com alíquotas uniformes, sua real incidência se revela profundamente desigual quando confrontada com a renda dos contribuintes.

Nesse sentido, Luiz Eduardo Schoueri (2024) aponta que, quando se toma a tributação sobre o consumo, não é difícil perceber seu efeito regressivo, considerando o parâmetro de renda do consumidor. O risco de injustiça se acentua ao se considerar que

o percentual da renda destinado ao consumo é inversamente proporcional à riqueza: quanto maior renda, menor a fração dela utilizada para o consumo imediato; quando menor a renda, maior a dependência do consumo diário.

Segundo o autor, uma pessoa com poucos recursos tende a destinar a totalidade de sua renda ao consumo, o que implica que toda a sua renda será alcançada pela tributação indireta. Em contrapartida, os contribuintes de maior poder aquisitivo destinam parte significativa de sua renda a poupança e investimentos, os quais não são atingidos, ao menor diretamente ou de forma imediata, pelos tributos sobre o consumo.

A crítica central está no reconhecimento de que, apesar de o imposto parecer incidir sobre o produto ele recai, na verdade, sobre a renda revelada no ato do consumo. Esse raciocínio desmistifica a aparente neutralidade dos tributos indiretos e evidencia o desequilíbrio estrutural que favorece os economicamente privilegiados.

De acordo com os dados apresentados por González (2024, p. 4-5), Pestana estima que, no Brasil, os tributos sobre o consumo superam 45% da receita tributária total, percentual muito superior à média dos países da OCDE, que gira em torno de 32%. O mesmo autor também menciona Oliveira, cuja estimativa com base em dados de 2015 aponta que a participação da tributação sobre o consumo pode ter alcançado 49,7%.

Essa lógica de regressividade estrutural na tributação do consumo é confirmada também por estudos empíricos que avaliam a carga tributária efetiva sobre diferentes faixas de renda no Brasil. Como destaca Mari Helena Zockun (2005, p.11), ao analisar a estrutura de incidência tributária com base nas pesquisas de orçamentos familiares, observa-se que a carga dos tributos indiretos atinge de forma desproporcional as famílias de baixa renda.

Assim, nas palavras da autora, a progressividade dos impostos diretos é insuficiente para compensar a elevadíssima regressividade dos tributos indiretos.

Segundo dados apresentados por Zockun (2005, p. 12) com base em informações do IBGE, a carga tributária indireta aumentou significativamente entre 1996 e 2004, afetando de forma mais intensa as famílias de menor renda.

Tabela 1 – Carga tributária sobre a renda familiar por faixa de renda (em % da renda familiar).

renda mensal familiar	em % da renda familiar						acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	tributação direta		tributação indireta		carga tributária total		
	2004	1996	2004	1996	2004	1996	
até 2 SM	3,1	1,7	45,8	26,5	48,8	28,2	20,6
2 a 3	3,5	2,6	34,5	20,0	38,0	22,6	15,4
3 a 5	3,7	3,1	30,2	16,3	33,9	19,4	14,5
5 a 6	4,1	4,0	27,9	14,0	32,0	18,0	14,0
6 a 8	5,2	4,2	26,5	13,8	31,7	18,0	13,7
8 a 10	5,9	4,1	25,7	12,0	31,7	16,1	15,6
10 a 15	6,8	4,6	23,7	10,5	30,5	15,1	15,4
15 a 20	6,9	5,5	21,6	9,4	28,4	14,9	13,5
20 a 30	8,6	5,7	20,1	9,1	28,7	14,8	13,9
mais de 30	9,9	10,6	16,4	7,3	26,3	17,9	8,4

Fonte: Adaptado de Zockun (2005, p. 12), com dados do IBGE.

Diante de todo o cenário traçado nos capítulos anteriores – marcado pela regressividade estrutural da tributação sobre o consumo, pela insuficiência da seletividade tradicional e pela necessidade de concretizar os princípios da igualdade e da capacidade contributiva – a incorporação de soluções tecnológicas e normativas ao sistema tributário brasileiro surge como uma alternativa promissora. Com o avanço dos instrumentos digitais de arrecadação, controle e identificação social, torna-se viável a adoção de mecanismos mais refinados de redistribuição tributária, capazes de ajustar o sistema à realidade socioeconômica dos contribuintes.

Combatendo a regressividade histórica da tributação brasileira a Emenda Constitucional n. 132/2023 incluiu o § 4º no artigo 145 da Constituição Federal, exigindo que a tributação sobre o consumo busque atenuar efeitos regressivos.

Assim, quanto ao IBS, segundo Shoueri (2024, p. 458): “o constituinte derivado encontrará ferramenta distinta, que leva em conta a capacidade contributiva do consumidor, independentemente do produto adquirido. Trata-se do sistema devolutivo (cashback) direcionado às famílias de baixa renda”.

Essa realidade de injustiça fiscal imposta pela tributação indireta levou o legislador constituinte e o legislador complementar a instituírem, por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, um mecanismo de correção denominado cashback tributário. Previsto nos artigos 112 a 124 da referida lei complementar, esse instrumento consiste na devolução parcial dos tributos incidentes sobre o consumo, com foco na proteção das famílias de baixa renda. A proposta é mitigar, ainda que parcialmente, os efeitos regressivos do sistema tributário, promovendo um modelo de compensação social compatível com os princípios da igualdade e da capacidade contributiva subjetiva.

“Na ausência de uma modificação estrutural responsiva ao peso significativo que a tributação sobre o consumo assume no Brasil [...], novidade trazida pela reforma é a

previsão de devolução direta de parte do tributo a pessoas de baixa renda, o chamado cashback” (GONZÁLEZ, 2024, p.7).

O cashback tributário será aplicado sobre dois tributos criados com a reforma: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios. A devolução desses tributos será destinada a pessoas físicas em situação de vulnerabilidade econômica, com base em critérios definidos pela regulamentação e a partir do cruzamento de dados com cadastros sociais, como o Cadastro Único.

A responsabilidade pela gestão e execução da devolução da CBS caberá à Receita Federal do Brasil, que terá a atribuição de regulamentar, controlar e fiscalizar o programa. No caso do IBS, a coordenação ficará a cargo do Comitê Gestor do tributo, com competências semelhantes, respeitando, no entanto, as especificidades da estrutura federativa. Ambos os órgãos deverão garantir a transparência, a regularidade da apuração e o repasse adequado dos valores às famílias beneficiárias.

A devolução poderá ocorrer de forma automatizada, especialmente nos casos de serviços essenciais como energia elétrica, gás, água, esgoto e telecomunicações. Nesses casos, os valores deverão ser abatidos diretamente nas faturas dos serviços. Quando essa sistemática não for possível, os créditos serão depositados em conta bancária vinculada ao CPF do responsável familiar. A operacionalização do programa exigirá que o consumo esteja formalizado, ou seja, documentado por meio de nota fiscal, o que estimula a cidadania fiscal e o combate à informalidade.

A apuração do valor a ser devolvido considerará o montante efetivamente recolhido e os percentuais fixados pela legislação: 100% da CBS e 20% do IBS nos serviços essenciais, e 20% para ambos os tributos nas demais situações. Os entes federativos, contudo, poderão ampliar esses percentuais por meio de legislação própria, conforme critérios de renda e vulnerabilidade social.

Em localidades com dificuldades operacionais ou acesso digital limitado, será possível aplicar fórmulas simplificadas baseadas em estimativas da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, permitindo a inclusão de famílias que, embora não emitam nota fiscal, possam ter seu consumo estimado com base em dados estatísticos oficiais.

O programa tem previsão de início para janeiro de 2027, no caso da CBS, e janeiro de 2029, no que se refere ao IBS. Esses prazos refletem a necessidade de adaptação dos sistemas de gestão, integração entre órgãos federativos e estruturação das

bases de dados, com vistas à viabilidade técnica e operacional da medida. Além disso, a legislação estabelece que os créditos devolvidos deverão ser utilizados no prazo máximo de vinte e quatro meses, assegurando controle fiscal e evitando o acúmulo de valores não utilizados.

Nas palavras de Gonzáles (2024, p. 21), “a marcante desigualdade de renda no Brasil e os elevados índices de pobreza desaconselham a substituição abrupta de um instrumento de efeitos conhecidos sobre a regressividade da tributação indireta [...] por um mecanismo novo de devolução do imposto com conformação e impactos ainda desconhecidos na realidade brasileira”.

Além disso, é importante destacar que, mesmo as famílias elegíveis o benefício do cashback arcarão, em regra, com 80% da CBS e do IBS incidentes sobre os bens por elas consumidos. Como alerta Gonzáles (2024, p. 21), “não se deve esquecer que é na ampliação da tributação da renda e na redução da tributação do consumo que estão as melhores oportunidades para se promover a progressividade tributária”. Tal constatação evidencia que, embora o cashback represente um avanço normativo e tecnológico, ele não substitui a necessidade de uma reforma mais ampla e estrutural da matriz tributária brasileira.

A criação do cashback tributário, portanto, representa uma tentativa concreta de dar efetividade aos princípios da justiça fiscal no Brasil. Ao reconhecer as desigualdades na capacidade de consumo entre os diferentes estratos sociais e devolver parte do tributo às famílias de baixa renda, os entes federativos passaram a operar uma forma de correção ex post da regressividade do sistema. Embora não elimine a desigualdade estrutural da tributação indireta, o mecanismo oferece um avanço normativo importante, cuja efetividade dependerá da implementação técnica e da integração entre as esferas federativas, fiscais e sociais.

Para além da previsão normativa, a efetividade do cashback tributário no Brasil exige o suporte de uma infraestrutura tecnológica robusta. A operacionalização da devolução de tributos depende de sistemas integrados que cruzem informações fiscais e sociais — como o Cadastro Único (CadÚnico), a Nota Fiscal Eletrônica, o PIX e os registros da Receita Federal. Como destaca González (2024), a devolução personalizada exige o uso de tecnologias que permitam identificar o perfil socioeconômico do contribuinte com precisão, viabilizando o retorno automatizado e proporcional dos valores pagos. Nesse cenário, o cashback tributário representa não apenas um mecanismo de compensação econômica, mas também uma expressão da transformação digital da

administração pública tributária, que assume papel ativo na redução das desigualdades. A justiça fiscal, portanto, não se concretiza sem tecnologia — e a reforma, para ser equitativa, deve ser também digital.

Contudo, é necessário destacar um desafio relevante: a exclusão digital das próprias famílias que deveriam ser beneficiadas. Embora o cashback dependa de mecanismos tecnológicos para cruzar dados e efetuar a devolução de tributos, parcela significativa da população brasileira ainda enfrenta dificuldades práticas de acesso e uso efetivo da tecnologia. Segundo dados do IBGE divulgados pelo Ministério das Comunicações, em 2022, cerca de 6,4 milhões de domicílios ainda não utilizavam a internet. Entre os principais motivos estão a falta de conhecimento (32,1%), o custo do serviço (28,8%) e a percepção de que o uso não é necessário (25,6%) (BRASIL, 2023). Como afirmou o próprio ministro das Comunicações, Juscelino Filho, “o grande desafio atualmente [...] é o letramento digital”. Assim, para que a justiça fiscal seja plenamente alcançada, será indispensável que a política de cashback venha acompanhada de ações de inclusão e educação digital, garantindo que a tecnologia não aprofunde desigualdades, mas sim as combata.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo teve como objetivo analisar se o cashback tributário, instituído nos artigos 112 a 124 da Lei Complementar nº 214/2025, constitui um mecanismo eficaz para promover justiça fiscal no Brasil, especialmente à luz dos princípios da capacidade contributiva, em sua dimensão subjetiva, e da seletividade.

Para tanto, partiu-se da análise dos fundamentos constitucionais da igualdade tributária, destacando a importância da capacidade contributiva como critério de justiça fiscal e limite ao poder de tributar, sobretudo no que tange à proteção do mínimo existencial. Em seguida, examinou-se a seletividade como técnica tradicional de modulação de alíquotas conforme a essencialidade dos bens, evidenciando sua ressignificação no novo sistema tributário como política compensatória por meio da devolução parcial de tributos.

Demonstrou-se, com base em doutrina e dados empíricos, que a tributação sobre o consumo no Brasil apresenta forte caráter regressivo, penalizando os contribuintes de menor renda, que comprometem parcela significativamente maior de sua renda com tributos indiretos. Essa distorção fere os princípios constitucionais da justiça fiscal, da capacidade contributiva e da isonomia.

Nesse contexto, a introdução do cashback tributário representa um avanço normativo relevante, possibilitado pela evolução tecnológica e pela integração de cadastros sociais e fiscais. Ao devolver parte dos tributos pagos por famílias de baixa renda, o mecanismo busca mitigar os efeitos da regressividade e reequilibrar a distribuição da carga tributária, alinhando-se aos objetivos constitucionais de justiça social e solidariedade.

Contudo, conclui-se que o cashback não é, por si só, suficiente para superar todas as desigualdades do sistema. Sua eficácia dependerá da correta implementação normativa, da eficiência dos órgãos gestores, da articulação entre os entes federativos e da permanente atualização dos critérios de elegibilidade. Ainda assim, trata-se de uma política fiscal inovadora, que aponta para um novo paradigma de tributação orientado à equidade, à transparência e à proteção dos mais vulneráveis.

Além disso, a efetividade do cashback requer não apenas tecnologia de ponta, mas também políticas públicas que ampliem o acesso digital entre as famílias mais vulneráveis, evitando que a exclusão digital comprometa a entrega do benefício.

Portanto, a resposta à pergunta de pesquisa é afirmativa, com ressalvas: o cashback tributário é um instrumento apto a promover justiça fiscal no Brasil, desde que seja eficazmente regulamentado e gerido, servindo como ponte entre o modelo tributário vigente e os princípios constitucionais que o legitimam.

## 5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 2025**. Regulamenta a Reforma Tributária sobre o consumo. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Internet chega a 87,2% dos brasileiros com mais de 10 anos em 2022, revela IBGE**. Brasília, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2023/novembro/internet-chega-a-87-2-dos-brasileiros-com-mais-de-10-anos-em-2022-revela-ibge>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **“O cashback chega no bolso da família”, ressalta diretor do Ministério da Fazenda**. Notícias, Brasília, set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/201co-cashback-chega-no-bolso-da-familia201d-ressalta-diretor-do-ministerio-da-fazend>. Acesso em: 08 abr. 2025.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP. Capacidade contributiva. Publicado em: 28 ago. 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/264/edicao-1/capacidade-contributiva>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GONZÁLEZ, Thiago Holanda. **Devolução personalizada do IBS e da CBS e regressividade tributária no Brasil: análise crítica**. Revista de Direitos Fundamentais e Tributação – RDFT, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 1–25, jan./jun. 2024. Universidade Federal do Paraná – UFPR. DOI: <https://doi.org/10.47319/rdft.v7n1.92>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rdft/article/view/92789>. Acesso em: 08 abr. 2025.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Tributação e desigualdade: sistema brasileiro penaliza os mais pobres**. Desafios do Desenvolvimento, Brasília, n. 32, 2007.

Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1132:reportagensmaterias&Itemid=39](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:reportagensmaterias&Itemid=39). Acesso em: 08 abr. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Curso de direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

ZOCKUN, Maria Helena Pallares. **Aumenta a regressividade dos impostos no Brasil**. Carta FIPE, São Paulo, n. 297, p. 11–13, jun. 2005. Disponível em: [https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/2005/6\\_bif297.pdf](https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/2005/6_bif297.pdf). Acesso em: 08 abr. 2025.