

IX 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 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. Ednilson 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: Jonathan Barros Vita; Alexandre Naoki Nishioka; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-597-2

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito tributário. 3. Financeiro. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O IX Encontro Virtual do CONPEDI foi realizado entre os dias 22 a 26 de junho de 2026 e teve como temática central “Constituição, processo e justiça social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 24 de junho de 2026 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Alexandre Naoki Nishioka e Raymundo Juliano Feitosa.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 14 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01: FEDERALISMO, NEUTRALIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

3. O Princípio da Neutralidade Fiscal no Âmbito da CBS e do IBS (Alexandre Carneiro Rios Macedo; Paulo Roberto Lyrio Pimenta)

4. O Impacto da Regressividade Fiscal sobre a Justiça Fiscal e o Papel do Cashback na Reforma Tributária (Fernando Valença De Queiroz; Odisséia Aparecida Paludo Fontana)

5. Reforma Tributária do Consumo como Política Pública: Efeitos sobre Justiça Fiscal e Redução de Desigualdades (Fabiana Curty Herculano; Juliana de Souza Barros; Maria Eduarda Dos Santos Miranda)

Bloco 02: IMUNIDADES, ISENÇÕES, SELETIVIDADE E SUSTENTABILIDADE

6. Fundamentos Constitucionais dos Benefícios Fiscais às Pessoas com Deficiência sob a Perspectiva da Justiça Social (Liane Francisca Hüning Pazinato; Vitoria de Azevedo Vitorino)

7. A Imunidade Tributária Religiosa como Garantia Fundamental e a Tributação das Remessas Transfronteiriças para Fins Religiosos (Marcus Abraham; Vítor Pimentel Pereira)

8. Imposto Seletivo na Reforma Tributária como Instrumento de Indução Comportamental e seus Limites Diante da Arrecadação Estatal (Júlia Tamara Becker Taparello; Luciane Aparecida Filipini Stobe)

9. A Tributação do Consumo e a Sustentabilidade Ambiental à partir da Reforma Tributária (EC 132/2023) (Liane Francisca Hüning Pazinato; Vinicius Ruas Duarte)

10. O CADE e as Isenções Tributárias para Promoção da Proteção Ambiental (Manuela Saker Moraes; Livio Augusto de Carvalho Santos)

12. Novo Desenho Normativo do Imposto sobre Doações e Heranças (ITCMD): Das Alterações Introduzidas pela LC nº 227/2026 (Paulo Roberto Lyrio Pimenta; Thiana De Souza Cairo Tunes)

13. Exigibilidade das Contribuições do PIS/COFINS-Importação nas Operações com Países Signatários do GATT na Zona Franca de Manaus: Análise do Tema Repetitivo 1244 do STJ (Reginaldo Felix Nascimento; Lorena De Almeida Nunes)

14. O Aperfeiçoamento do Sistema Tributário Brasileiro: Da Litigiosidade à Cooperação (Luís Cesar Souza De Queiroz; Magno De Aguiar Maranhao Junior)

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

O IMPACTO DA REGRESSIVIDADE FISCAL SOBRE A JUSTIÇA FISCAL E O PAPEL DO CASHBACK NA REFORMA TRIBUTÁRIA

THE IMPACT OF TAX REGRESSIVITY ON TAX JUSTICE AND THE ROLE OF CASHBACK IN THE TAX REFORM

Fernando Valenca De Queiroz ¹
Odisséia Aparecida Paludo Fontana ²

Resumo

Este artigo analisa o impacto da regressividade fiscal sobre o sistema tributário brasileiro e o papel do cashback na reforma tributária do consumo. Parte-se da constatação de que a tributação indireta incide de modo proporcionalmente mais oneroso sobre famílias de baixa renda, pois esses grupos destinam parcela maior de seus rendimentos ao consumo de bens e serviços. O objetivo geral é avaliar se a reforma tributária, ao instituir a devolução personalizada do IBS e da CBS, pode contribuir para a redução da regressividade e para a promoção da justiça fiscal. De modo específico, examinam-se os efeitos da tributação sobre o consumo nas camadas mais pobres, o conceito de justiça fiscal, a estrutura normativa da reforma e a experiência do Programa DEVOLVE-ICMS do Rio Grande do Sul. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e documental, fundada em literatura jurídica e econômica, na Emenda Constitucional n. 132/2023, na Lei Complementar n. 214/2025 e na regulamentação estadual do DEVOLVE-ICMS. Conclui-se que o cashback pode atenuar a regressividade da tributação indireta quando associado à focalização nos grupos de baixa renda, à emissão de documentos fiscais e ao uso de dados de consumo, embora sua capacidade de correção dependa do desenho normativo e da implementação administrativa.

Palavras-chave: Cashback, Justiça fiscal, Reforma tributária, Regressividade fiscal, Tributação sobre o consumo

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the impact of tax regressivity on the Brazilian tax system and the role of cashback in the consumption tax reform. It starts from the premise that indirect taxation

Program in Rio Grande do Sul. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary review, using legal and economic literature, Constitutional Amendment No. 132/2023, Complementary Law No. 214/2025 and the state regulation of DEVOLVE-ICMS. The article concludes that cashback may mitigate the regressivity of indirect taxation when connected to targeting low-income groups, issuing tax documents and using consumption data, although its corrective capacity depends on the legal design and administrative implementation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cashback, Tax justice, Tax reform, Tax regressivity, Consumption taxation

1 INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro caracteriza-se pela elevada dependência de tributos indiretos sobre o consumo, modelo que acentua a regressividade da carga tributária. Os impostos sobre bens e serviços possuem participação substancial na arrecadação pública, e sua incidência recai de forma mais pesada sobre as famílias de menor renda, as quais, em razão da limitada capacidade contributiva, acabam pagando parcela maior de sua renda em impostos indiretos. Esse quadro agrava a injustiça fiscal, pois os mais pobres suportam carga proporcionalmente superior àquela atribuída aos contribuintes de maior renda, com efeitos diretos sobre as desigualdades socioeconômicas do país (Buzatto e Cavalcante, 2022).

Diante dessas distorções, o Brasil iniciou amplo debate sobre a reforma tributária, com foco especial nos tributos incidentes sobre o consumo. Esse processo culminou na aprovação da Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023, que alterou o Sistema Tributário Nacional e instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços e a Contribuição sobre Bens e Serviços, em modelo de imposto sobre valor agregado. A reforma busca reduzir a complexidade acumulada por décadas e enfrentar a fragmentação antes repartida entre IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins (Brasil, 2023).

Uma das inovações da reforma tributária brasileira é o cashback tributário, mecanismo de devolução de parte dos impostos indiretos para consumidores de baixa renda. A medida, prevista na Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, tem por finalidade reduzir o peso dos tributos sobre o orçamento das famílias mais vulneráveis, promovendo mais equidade tributária. A devolução personalizada pretende mitigar a regressividade da tributação sobre o consumo, restituindo às camadas menos favorecidas parcela do que foi pago em impostos e preservando, em alguma medida, recursos essenciais à vida digna (Brasil, 2025; Fernandes Júnior e Moreira, 2023).

Assim, o artigo avalia se a reforma tributária sobre o consumo, ao instituir o cashback, pode contribuir para a diminuição da regressividade fiscal e para a promoção de justiça fiscal. De modo específico, busca analisar como a regressividade tributária afeta as camadas mais pobres da população brasileira, examinar o conceito de justiça fiscal no contexto tributário nacional, apresentar a estrutura jurídica da reforma e verificar a aptidão do cashback como política pública de atenuação da regressividade.

Para alcançar esses objetivos, adota-se abordagem qualitativa, configurando-se como ensaio teórico fundamentado em revisão bibliográfica e documental. As fontes utilizadas são compostas por artigos científicos que abordam regressividade fiscal, justiça tributária e

cashback, além de fontes normativas, especialmente a Emenda Constitucional n. 132/2023, a Lei Complementar n. 214/2025 e o Decreto n. 56.145/2021 do Estado do Rio Grande do Sul. O estudo também se apoia em evidências empíricas do Programa Devolve ICMS, com especial atenção aos dados analisados por Tonetto, Fochezatto e Silva (2023).

O plano de análise parte do diagnóstico consolidado na literatura sobre a regressividade da matriz tributária brasileira. Em seguida, o artigo examina a justiça fiscal e a estrutura jurídica do cashback. Por fim, a análise integra a experiência do Programa Devolve ICMS do Rio Grande do Sul, a fim de demonstrar que a devolução personalizada pode servir como instrumento de redução da pressão tributária sobre famílias de baixa renda, desde que acompanhada de desenho normativo adequado e capacidade operacional.

2 EFEITOS DA REGRESSIVIDADE FISCAL NAS CAMADAS MAIS POBRES

A regressividade fiscal no Brasil é particularmente visível na tributação sobre o consumo, afetando diretamente as camadas mais pobres da população. O sistema tributário brasileiro, dependente de tributos indiretos, impõe carga proporcionalmente maior aos cidadãos de menor renda, enquanto as camadas mais ricas contribuem com fração menor de seus rendimentos. Impostos como ICMS, IPI e ISS incidem sobre produtos e serviços essenciais e pesam de forma intensa no orçamento das famílias de baixa renda, limitando sua capacidade de consumo e agravando desigualdades sociais (Buzatto e Cavalcante, 2022).

A falta de transparência no repasse dos tributos dificulta a percepção social sobre os impactos da tributação. Como a carga está embutida nos preços, o consumidor nem sempre identifica quanto paga ao Estado em cada compra. Essa invisibilidade cria ambiente favorável à manutenção do modelo regressivo e reduz a participação crítica dos contribuintes no debate público tributário. Sales D'Araújo (2022) denomina esse fenômeno de regressividade cognitiva, pois a complexidade da tributação indireta atinge com maior intensidade quem já se encontra em condição de vulnerabilidade econômica.

2.1 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL

A estrutura tributária brasileira caracteriza-se pela incidência expressiva de tributos sobre o consumo de bens e serviços. Historicamente, o país adotou modelo de arrecadação centrado em impostos indiretos, cujo ônus econômico é repassado ao consumidor final. Esse desenho define um sistema regressivo, pois as famílias de menor renda destinam parcela maior

de seus ganhos ao consumo e, por isso, suportam proporcionalmente maior carga tributária (Buzatto e Cavalcante, 2022).

Essa prevalência dos tributos indiretos decorre de escolhas político-fiscais históricas. O Sistema Tributário Nacional foi concebido de modo a permitir a transferência do encargo tributário ao consumidor final em múltiplas etapas produtivas, mediante impostos como ICMS, IPI e ISS. Conforme Buzatto e Cavalcante (2022), esses tributos formam a espinha dorsal da arrecadação sobre o consumo, ao lado de contribuições como PIS e Cofins, que, embora formalmente incidam sobre faturamento ou receita, também acabam incorporadas aos preços finais. O resultado é um sistema complexo, fragmentado e pouco transparente para o contribuinte.

Essa fragmentação também dificulta a identificação do ônus tributário real. O consumidor final suporta o imposto no preço, mas a incidência ocorre em diversas etapas da cadeia econômica, o que torna a carga menos perceptível. Nesse ponto, a reforma tributária pretende simplificar a tributação sobre o consumo, mas a simplificação somente contribui para a justiça fiscal quando acompanhada de mecanismos capazes de corrigir o peso proporcional suportado pelas famílias de baixa renda.

A tributação sobre o consumo tende a apresentar efeito regressivo porque famílias de menor renda consomem parcela mais elevada de seus recursos. Quando impostos indiretos incidem sobre bens e serviços de forma pouco sensível à renda do consumidor, os contribuintes pobres comprometem fatia maior de sua renda em tributos do que os contribuintes de alta renda. Por isso, a capacidade contributiva, embora seja princípio constitucional, encontra dificuldade de concretização na tributação indireta sem mecanismos de correção (Fernandes Júnior e Moreira, 2023).

Resultados recentes confirmam esse viés regressivo. Siqueira, Nogueira e Luna (2024) estimam que, no sistema vigente, as famílias do primeiro décimo de renda enfrentam carga tributária indireta equivalente a 15,9% de sua renda disponível, ao passo que, no décimo mais rico, essa carga cai para cerca de 10,6%. Em termos de proporção do consumo, a incidência aproxima-se da proporcionalidade, mas, quando considerada em relação à renda, a carga tributária revela-se regressiva.

Mesmo instrumentos como isenções e alíquotas reduzidas para produtos essenciais não eliminam esse problema. Siqueira, Nogueira e Luna (2024) indicam que a multiplicidade de alíquotas e benefícios não conseguiu atenuar de forma suficiente a carga tributária dos mais pobres. Vale, Ibarra, Fleury e Trzcinski (2023) também observam que isenções amplas em itens de cesta básica podem beneficiar mais as famílias de maior renda em termos absolutos, pois

esses grupos consomem maior volume de produtos. Desse modo, a literatura aponta a necessidade de instrumentos focalizados, entre eles a devolução personalizada de tributos.

2.2 A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA CARGA TRIBUTÁRIA

Dada a regressividade inerente à tributação do consumo, a distribuição da carga tributária no Brasil torna-se desigual entre os estratos de renda. Os grupos socioeconômicos mais vulneráveis acabam arcando com peso tributário proporcionalmente maior, enquanto os mais abastados contribuem menos em relação à sua renda disponível. Essa realidade contraria os objetivos constitucionais de equidade fiscal e redução das desigualdades, pois o sistema tributário, em vez de atenuar a concentração de renda, retira dos pobres recursos que poderiam ser empregados em necessidades básicas (Fernandes Júnior e Moreira, 2023; Sales D'Araújo, 2022).

Campos Júnior e Lima (2023), utilizando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017 e 2018, analisam o impacto da estrutura tributária brasileira sobre a distribuição de renda e apontam que a tributação contribui para aumentar a desigualdade nos estados examinados. A conclusão reforça que a matriz tributária integra os fatores estruturais de concentração de renda no país, exigindo reforma orientada à progressividade.

A incidência dos tributos indiretos também repercute nos indicadores de pobreza. Siqueira, Nogueira e Luna (2024) estimam que a tributação indireta aumenta a pobreza quando a renda disponível das famílias é observada após o pagamento dos tributos embutidos no consumo. Famílias que se situavam próximas da linha de pobreza podem ser deslocadas para abaixo dela em razão do peso dos impostos incidentes sobre alimentos, energia, transporte e outros itens essenciais.

Itens essenciais do orçamento possuem peso desproporcional para famílias de baixa renda. Segundo Siqueira, Nogueira e Luna (2024), a cesta básica representa fração mais elevada das despesas do primeiro décimo de renda do que das famílias situadas no décimo mais rico. Energia elétrica e gás também ocupam parcela relevante do orçamento dos mais pobres, ao passo que representam percentual menor nos domicílios de renda superior. Esse dado confirma que a tributação indireta sobre bens e serviços básicos tende a atingir com mais força os grupos socialmente vulneráveis.

A regressividade tributária mantém, portanto, relação direta com a desigualdade social. Em país marcado por disparidade socioeconômica, a predominância dos tributos indiretos reduz a renda real disponível das famílias pobres e dificulta o acesso ao mínimo existencial. Fernandes

Júnior e Moreira (2023) concluem que a matriz tributária brasileira desrespeita a capacidade contributiva e não contribui de modo adequado para os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

Além do efeito econômico, há uma dimensão informacional. Sales D'Araújo (2022) sustenta que a ilusão fiscal impede parcela da população de reconhecer o quanto participa do financiamento estatal. Como o tributo indireto aparece diluído no preço, o consumidor percebe apenas o valor final da mercadoria ou do serviço, sem identificar a carga fiscal. Essa dificuldade reduz a cidadania fiscal e enfraquece a pressão social por um sistema mais justo.

A distribuição desigual da carga tributária, portanto, não se limita à dimensão monetária. Ela também afeta a percepção política dos contribuintes. Se o consumidor de menor renda não percebe com precisão quanto paga de tributo, sua capacidade de exigir transparência, controle social e redistribuição fica reduzida. A reforma tributária, ao introduzir princípios de transparência e justiça tributária, deve enfrentar essa dimensão informacional, sob pena de manter a distância entre arrecadação e cidadania.

A transparência tributária, nesse cenário, não é apenas atributo formal da legislação. Ela possui função democrática, pois permite que o contribuinte compreenda a relação entre preço, tributo e financiamento do Estado. Sales D'Araújo (2022) mostra que a tributação indireta retira do contribuinte comum a percepção de sua própria condição de financiador estatal. Por isso, uma política de devolução vinculada à nota fiscal pode, além de devolver recursos, tornar mais visível a incidência tributária sobre o consumo cotidiano.

Esse ponto é relevante porque a devolução personalizada depende da emissão de documentos fiscais e da vinculação do consumo ao CPF do beneficiário. Ao exigir essa formalização, o cashback pode gerar efeito pedagógico, tornando mais visível a relação entre consumo, tributação e retorno fiscal. Assim, a política de devolução pode contribuir para corrigir parte da regressividade econômica e, ao mesmo tempo, reduzir a invisibilidade que marca a tributação indireta.

Desse diagnóstico decorre a necessidade de medidas capazes de corrigir o peso da tributação indireta sem ampliar a complexidade do sistema. A reforma tributária do consumo, ao instituir a devolução personalizada do IBS e da CBS, parte justamente dessa constatação. A questão central passa a ser se esse mecanismo consegue transformar um modelo historicamente regressivo em estrutura menos onerosa para as famílias de baixa renda.

3 O CONCEITO DE JUSTIÇA FISCAL E A ESTRUTURA DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A busca pela justiça fiscal ocupa papel central no direito tributário contemporâneo, especialmente em países marcados por desigualdades socioeconômicas como o Brasil. Em termos amplos, justiça fiscal refere-se à distribuição equitativa da carga tributária segundo a capacidade econômica de cada contribuinte e à utilização dos recursos públicos em favor do desenvolvimento social. Castro e Grassen (2018) associam a justiça fiscal ao projeto de desenvolvimento previsto na Constituição de 1988, no qual a tributação deve estar articulada à realização de direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 incorporou um projeto voltado à inclusão social e à redução das desigualdades. A matriz tributária não pode ser compreendida como simples técnica arrecadatória, pois integra a forma pela qual o Estado financia suas funções e distribui encargos entre grupos sociais. Castro e Grassen (2018) alertam que a justiça fiscal envolve a arrecadação e os resultados sociais do orçamento, o que exige conexão entre política tributária, gasto público e objetivos constitucionais.

3.1 JUSTIÇA FISCAL, REGRESSIVIDADE E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

No contexto brasileiro, discutir justiça fiscal exige enfrentar a regressividade do sistema tributário. Diferentes estudos convergem no sentido de que a carga incidente sobre o consumo é socialmente injusta, pois onera proporcionalmente mais os pobres e dificulta a realização da capacidade contributiva. Esse princípio, previsto no art. 145, § 1º, da Constituição Federal, orienta que os impostos sejam graduados conforme a situação econômica do contribuinte, mas sua aplicação encontra obstáculos quando o tributo é repassado aos preços de bens e serviços (Buzatto e Cavalcante, 2022).

Fernandes Júnior e Moreira (2023) analisam a matriz tributária brasileira e concluem que ela possui grau elevado de regressividade, contribuindo para agravar a pobreza e a desigualdade. O problema não decorre somente do volume de arrecadação, mas da forma como o ônus é distribuído. Quando a base de incidência principal é o consumo, a tributação recai sobre todos os consumidores de forma semelhante no preço, embora a renda disponível seja muito distinta.

Azevedo e Gonçalves (2020) defendem uma visão ampliada de justiça fiscal, que não se limita à capacidade contributiva em sentido estrito. Para esses autores, a extrafiscalidade e os instrumentos de correção distributiva podem ser utilizados para orientar comportamentos e promover inclusão social. No caso da tributação do consumo, essa reflexão permite

compreender a devolução de tributos como técnica de compensação voltada à equidade, sem afastar a necessidade de preservação da arrecadação estatal.

A reforma tributária entre 2019 e 2023 incorporou esse debate. Buzatto e Cavalcante (2022) já apontavam que as propostas de emenda à Constituição voltadas à tributação do consumo traziam preocupação com a regressividade e buscavam aproximar o Brasil de modelos mais simples. Contudo, a simplificação, isoladamente, não basta. A unificação de tributos sobre o consumo precisa ser acompanhada de mecanismos de devolução, sob pena de preservar a pressão tributária sobre as famílias de menor renda.

As simulações de Siqueira, Nogueira e Luna (2024) sugerem que uma reforma com alíquota uniforme e devolução parcial ou integral de tributos às famílias de baixa renda pode reduzir a regressividade sem comprometer a arrecadação total. A devolução focalizada permite que o alívio tributário alcance diretamente os grupos mais afetados, evitando que benefícios difusos sejam captados por famílias de maior renda. Essa conclusão aproxima o cashback do princípio da capacidade contributiva em sua dimensão material.

A seletividade e as isenções tradicionais continuam tendo papel no sistema, especialmente quando ligadas a bens essenciais. Contudo, tais instrumentos não distinguem o consumidor pobre do consumidor rico. A devolução personalizada corrige essa limitação, pois desloca o benefício para a pessoa ou família elegível, e não para o produto em si. A lógica do cashback, portanto, busca preservar uma base de tributação mais simples e, simultaneamente, ajustar seus efeitos distributivos por meio de transferência vinculada ao consumo formalizado.

3.2 A NOVA ESTRUTURA DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A INSTITUIÇÃO DO CASHBACK TRIBUTÁRIO

A Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023, instituiu a reforma do sistema tributário sobre o consumo e reorganizou princípios aplicáveis à matéria. O novo modelo cria um IVA dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços, de competência da União. A estrutura busca substituir tributos atuais incidentes sobre o consumo, reduzindo sobreposição normativa e aproximando a base de incidência de bens e serviços (Brasil, 2023; Genestreti e Gonçalves, 2024).

A reforma também incluiu no art. 145, § 3º, da Constituição Federal, princípios como simplicidade, transparência, justiça tributária e cooperação. A positivação da justiça tributária reforça a exigência de que a legislação infraconstitucional considere os efeitos distributivos da

tributação. Além disso, a própria Constituição passou a admitir hipóteses de devolução de imposto a pessoas físicas, com a finalidade de reduzir desigualdades de renda, remetendo à lei complementar a definição dos limites e beneficiários (Brasil, 2023).

A Lei Complementar n. 214/2025 regulamentou a devolução personalizada do IBS e da CBS. Conforme o art. 112, serão devolvidos, nos termos e limites previstos na lei, a CBS pela União e o IBS pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda. O art. 113 estabelece que o destinatário da devolução será o responsável por unidade familiar cadastrada no CadÚnico, com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, residência no território nacional e CPF regular (Brasil, 2025).

A inclusão do destinatário na sistemática de devoluções ocorre de forma automática, com possibilidade de exclusão a pedido. A gestão da CBS cabe à Receita Federal do Brasil, enquanto a gestão do IBS cabe ao Comitê Gestor do IBS, respeitadas as competências de cada ente. A lei também prevê mecanismos de transparência, mitigação de fraudes e estímulo à formalização do consumo por meio da emissão de documentos fiscais, aspecto que aproxima o cashback de uma política de cidadania fiscal (Brasil, 2025).

O cálculo das devoluções será realizado mediante aplicação de percentual sobre o tributo relativo ao consumo formalizado por documentos fiscais. A Lei Complementar n. 214/2025 estabelece percentuais mínimos de devolução de 100% da CBS e 20% do IBS para aquisição de botijão de gás liquefeito de petróleo de até treze quilogramas e para fornecimento domiciliar de energia elétrica, água, esgoto, gás canalizado e telecomunicações. Nos demais casos, a devolução será de 20% para CBS e IBS, podendo os entes federativos ampliar sua parcela por lei específica (Brasil, 2025).

O art. 117 da Lei Complementar n. 214/2025 prevê que a devolução seja calculada a partir do consumo formalizado por documentos fiscais, considerando dados vinculados ao CPF dos membros da unidade familiar, renda mensal familiar disponível, publicações oficiais sobre a estrutura de consumo das famílias e regras de tributação de bens e serviços. Essa técnica busca aproximar o valor devolvido do ônus tributário efetivamente suportado, evitando que a devolução se transforme em transferência desvinculada da tributação sobre o consumo (Brasil, 2025).

Posteriormente, o Decreto n. 12.955/2026 e a Resolução CGIBS n. 6/2026 detalharam a regulamentação administrativa da devolução personalizada. No âmbito da CBS, o art. 492 do Decreto n. 12.955/2026 prevê que a contribuição será devolvida pela União, nos termos e limites do regulamento e de ato da Receita Federal do Brasil, às famílias de baixa renda, com base no consumo real ou estimado. No âmbito do IBS, o art. 489 da Resolução CGIBS n. 6/2026

estabelece que o imposto será devolvido pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do título específico e de ato do Comitê Gestor do IBS. Esses regulamentos reforçam a distinção entre a previsão legal do cashback, fixada pela Lei Complementar n. 214/2025, e sua operacionalização administrativa, dependente de atos próprios da Receita Federal do Brasil e do Comitê Gestor do IBS (Brasil, 2026; Comitê Gestor do IBS, 2026).

Esse desenho normativo confirma que o cashback não consiste em isenção ampla, mas em devolução dirigida. A diferença é relevante porque a isenção reduz o preço para todos os consumidores, inclusive aqueles de maior renda, enquanto a devolução personalizada focaliza o benefício nos contribuintes vulneráveis. Vale, Ibarra, Fleury e Trzcinski (2023) indicam que um regime de cashback direcionado ao CadÚnico pode produzir sistema de tributação indireta menos regressivo do que a ampliação de isenções na cesta básica.

3.3 O CASHBACK TRIBUTÁRIO

O cashback tributário é um arranjo de restituição direcionada de tributos sobre o consumo. Ele opera após a compra ou no momento definido em regulamento, retornando ao consumidor elegível parcela do imposto pago. A literatura associa a medida à ideia de IVA com alíquota uniforme combinada a devolução focalizada, o que preserva a simplicidade do sistema e permite correção distributiva no lado do consumidor (Siqueira, Nogueira e Luna, 2024; Teodorovicz et al., 2024).

Na comparação com a cesta básica desonerada, o cashback apresenta vantagem distributiva porque permite concentrar o benefício nos grupos inscritos em cadastros sociais. Vale, Ibarra, Fleury e Trzcinski (2023) sustentam que uma cesta básica ampla pode beneficiar os mais ricos em termos absolutos, pois estes consomem maior quantidade de diversos itens alcançados pela desoneração. Por isso, a devolução focalizada tende a ser mais adequada quando o objetivo é reduzir desigualdade de renda e sem se limitar à diminuição do preço de certos produtos.

Essa concepção diferencia-se de isenções e reduções de alíquota porque substitui o subsídio difuso por retorno dirigido, dependente de elegibilidade e lastreado em cadastros sociais e documentos fiscais eletrônicos. A ancoragem em dados de consumo formal permite mensurar o tributo suportado pela família e reduzir o risco de transferência de benefícios para grupos não vulneráveis. Por essa razão, o cashback se apresenta como instrumento intermediário entre política tributária e política social (Holanda González, 2024).

A crítica de Scaff (2023) aponta que o cashback pode aproximar-se de programa assistencial, com risco de burocratização e resultados limitados. A objeção merece consideração, pois a devolução de tributos depende de cadastro, base tecnológica, controle de fraudes e rotina de pagamentos. Contudo, essa crítica não elimina a utilidade do instrumento. Ela indica que a política precisa ser avaliada por seus resultados práticos e por sua capacidade de reduzir a pressão tributária sobre os mais pobres.

Essa crítica é relevante porque impede que o cashback seja tratado como solução automática. O mecanismo depende de operação administrativa complexa, de dados confiáveis e de adesão dos beneficiários à formalização do consumo. Se a política for mal desenhada, pode gerar custos operacionais sem reduzir adequadamente a regressividade. No entanto, se a devolução estiver vinculada ao tributo suportado e for dirigida a famílias de baixa renda, a medida preserva natureza tributária compensatória e se diferencia de transferência social genérica.

Por outro lado, os defensores do modelo lembram que isenções generalizadas também possuem limites. Como famílias ricas consomem maior quantidade de diversos itens favorecidos, a renúncia tributária pode beneficiar mais quem precisa menos. A devolução focalizada permite preservar a arrecadação e direcionar o alívio fiscal aos grupos de menor renda. Siqueira, Nogueira e Luna (2024) mostram que essa estratégia pode melhorar a distribuição da carga tributária sem afastar a neutralidade do sistema.

Apesar das divergências, prevalece a compreensão de que o cashback pode ser instrumento viável de justiça fiscal no consumo, desde que sua implementação seja bem regulada. A política exige integração entre CadÚnico, Receita Federal, Comitê Gestor do IBS e documentos fiscais. Também demanda atualização cadastral, informação ao beneficiário e mecanismos de controle. Sem esses elementos, a promessa distributiva pode ser reduzida por falhas operacionais (Teodorovicz et al., 2024; Holanda González, 2024).

Outro aspecto relevante é o custo federativo da política. Como o IBS pertence a Estados, Distrito Federal e Municípios, a devolução de sua parcela envolve diferentes capacidades de financiamento e diferentes perfis socioeconômicos regionais. Holanda González (2024) observa que a política de cashback precisa ser compatibilizada com essas diferenças, a fim de evitar que territórios com maior concentração de famílias vulneráveis enfrentem pressão fiscal maior. A Lei Complementar n. 214/2025 busca responder a essa preocupação ao permitir gestão integrada e definir percentuais mínimos, sem impedir que os entes ampliem a devolução de sua parcela.

Com isso, a discussão deixa de ser apenas normativa e passa a depender de evidências. O caso do Rio Grande do Sul possui relevância porque antecipa, em âmbito estadual, lógica semelhante à devolução personalizada prevista nacionalmente. A análise do Devolve ICMS permite observar desenho institucional, critérios de elegibilidade, forma de cálculo e resultados iniciais, oferecendo parâmetro concreto para avaliar as possibilidades do cashback na reforma tributária brasileira.

4 A EXPERIÊNCIA DO DEVOLVE ICMS NO RIO GRANDE DO SUL

A experiência do Rio Grande do Sul é central para avaliar o cashback como instrumento de justiça fiscal. O Programa Devolve ICMS foi instituído pelo Decreto n. 56.145, de 20 de outubro de 2021, e passou a funcionar como política estadual de devolução de parte do ICMS suportado por famílias de baixa renda. O programa parte da constatação de que o ICMS, por incidir sobre o consumo, produz efeitos regressivos e exige mecanismo de compensação direcionado aos grupos vulneráveis (Rio Grande do Sul, 2021).

Nos termos do Decreto n. 56.145/2021, o Devolve ICMS é programa de ICMS personalizado que tem por finalidade devolver às famílias de baixa renda parte do valor do imposto suportado, com base no consumo real ou estimado. O decreto estabelece como objetivos reduzir os efeitos da regressividade do ICMS sobre essas famílias, promover a redistribuição da renda e do ônus fiscal, incentivar a emissão de documentos fiscais e fomentar a cidadania por meio da inclusão social e econômica (Rio Grande do Sul, 2021).

4.1 ESTRUTURA E OBJETIVOS DO PROGRAMA DEVOLVE ICMS

O programa gaúcho combina focalização social e uso de dados fiscais. Podem participar famílias cadastradas no CadÚnico que observem requisitos cumulativos, entre eles renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo nacional ou renda familiar mensal informada de até três salários mínimos, domicílio no Rio Grande do Sul, CPF ativo do responsável familiar e enquadramento em hipóteses vinculadas a programas sociais ou à presença de estudante na rede pública estadual (Rio Grande do Sul, 2021).

A inclusão da unidade familiar elegível ocorre de forma automática, o que reduz barreiras de acesso. O benefício é composto por valor fixo mensal de R\$ 33,33 e por valor variável calculado com base no consumo real ou estimado das unidades familiares beneficiárias. Para o valor variável, o decreto prevê o uso de dados extraídos de Notas Fiscais de Consumidor

Eletrônica emitidas com CPF do responsável familiar, renda mensal registrada no CadÚnico, dados oficiais sobre a estrutura de consumo das famílias e regras de tributação do ICMS estadual (Rio Grande do Sul, 2021).

A existência de parcela fixa e parcela variável revela tentativa de equilibrar simplicidade e personalização. A parcela fixa garante previsibilidade mínima ao beneficiário, enquanto a parcela variável aproxima o benefício do consumo formalizado. Essa combinação é útil porque famílias de baixa renda podem enfrentar dificuldade de registrar todas as compras com CPF, seja por informalidade do comércio, seja por desconhecimento. O valor fixo reduz parte desse problema, ao passo que o valor variável preserva incentivo à emissão de documentos fiscais.

Essa estrutura aproxima o Devolve ICMS de uma política de devolução personalizada, pois considera informações de consumo e renda. Ao mesmo tempo, o programa evita uma lógica de benefício genérico, já que o valor total não pode superar o imposto suportado pela unidade familiar beneficiária, calculado com base no consumo real ou estimado. Trata-se de ponto relevante para a comparação com o cashback federal, cuja Lei Complementar n. 214/2025 também exige compatibilidade entre devolução, renda disponível e consumo formalizado.

Outro elemento importante é a vinculação entre devolução e cidadania fiscal. O decreto estadual prevê que o programa incentive o consumidor a exigir documento fiscal, estimulando controle da sonegação, concorrência leal e justiça fiscal. A Lei Complementar n. 214/2025 adota lógica semelhante ao determinar que os procedimentos de pagamento priorizem mecanismos que estimulem a formalização do consumo por meio da emissão de documentos fiscais. A experiência estadual, portanto, oferece base prática para a política nacional.

O desenho do Devolve ICMS também demonstra preocupação com controle. O Decreto n. 56.145/2021 prevê que documentos fiscais emitidos com erro, dolo, fraude ou simulação não sejam considerados no cálculo do benefício. A norma ainda permite a fixação de limites de fruição por unidade familiar e por período, justamente para manter compatibilidade entre consumo e renda informada. Essa preocupação é semelhante àquela existente na Lei Complementar n. 214/2025, que condiciona a devolução a critérios de renda, consumo e documentação fiscal.

4.2 RESULTADOS DO PROGRAMA E LIÇÕES PARA O CASHBACK FEDERAL

A avaliação empírica do Devolve ICMS foi realizada por Tonetto, Fochezatto e Silva (2023), que utilizaram modelo de diferença em diferenças para medir os impactos do programa.

O estudo teve como variáveis de resposta a soma mensal de notas fiscais eletrônicas emitidas para os beneficiários e o valor dessas notas. A base de dados incluiu notas fiscais emitidas à população-alvo nos doze meses anteriores e nos quatorze meses posteriores à implementação do programa, totalizando aproximadamente 7,7 milhões de registros.

Os autores distinguiram grupo de tratamento e grupo de controle a partir da retirada do Cartão Cidadão, instrumento necessário para receber a devolução. O grupo de tratamento foi composto por cidadãos elegíveis que retiraram o cartão, ao passo que o grupo de controle reuniu cidadãos elegíveis que não o retiraram. Essa estratégia permitiu comparar a evolução do comportamento fiscal entre grupos semelhantes, controlando tendências anteriores e identificando efeitos associados ao programa (Tonetto, Fochezatto e Silva, 2023).

Os resultados indicaram que o Devolve ICMS reduziu a pressão tributária sobre pessoas de baixa renda e aumentou tanto o número de notas fiscais emitidas quanto o valor das notas vinculadas aos beneficiários. A conclusão é relevante para o presente artigo porque demonstra que a devolução tributária não atua apenas como compensação financeira, mas também como incentivo à formalização das compras e ao fortalecimento da cidadania fiscal (Tonetto, Fochezatto e Silva, 2023).

O estudo também é importante por utilizar metodologia empírica compatível com avaliação de política pública. A diferença em diferenças permite comparar a evolução dos grupos antes e depois da intervenção, reduzindo o risco de atribuir ao programa efeitos que poderiam decorrer de tendências gerais da economia. Por isso, a evidência produzida por Tonetto, Fochezatto e Silva (2023) tem maior força do que uma avaliação puramente descritiva, embora ainda esteja limitada ao contexto institucional e socioeconômico do Rio Grande do Sul.

Essa limitação não diminui a relevância da experiência. Pelo contrário, recomenda cautela na transposição automática para o plano nacional. O Devolve ICMS mostra que a devolução pode funcionar, mas também evidencia que o desenho institucional importa. O cashback federal deverá lidar com diferenças regionais de renda, formalização, acesso bancário, qualidade cadastral e estrutura administrativa. Portanto, o caso gaúcho deve ser usado como referência, não como prova definitiva de que o modelo nacional alcançará os mesmos resultados sem ajustes.

Teodorovicz et al. (2024) observam que o programa gaúcho antecipa problemas e possibilidades do cashback nacional. Entre suas virtudes estão a focalização em famílias de baixa renda, o uso de cadastro social, a vinculação a documentos fiscais e a combinação entre valor fixo e variável. Entre seus desafios estão a necessidade de manutenção de bases cadastrais

atualizadas, a inclusão dos beneficiários, a prevenção de uso indevido de CPF e a comunicação adequada sobre o funcionamento do benefício.

A experiência também revela que o cashback não deve ser tratado como solução automática para a regressividade. Seu êxito depende de desenho normativo, gestão administrativa e capacidade de integração de dados. Ainda assim, o Devolve ICMS oferece evidência concreta de que a devolução pode reduzir o ônus tributário sobre famílias pobres e gerar efeitos comportamentais desejáveis. O programa demonstra, em escala estadual, a viabilidade de associar justiça fiscal, formalização do consumo e devolução personalizada.

Em relação à reforma nacional, a lição principal é que o cashback precisa manter focalização rigorosa e base de cálculo compatível com o consumo das famílias. A Lei Complementar n. 214/2025, complementada pelo Decreto n. 12.955/2026 e pela Resolução CGIBS n. 6/2026, incorpora parte dessa lógica ao prever cálculo com base em documentos fiscais, renda familiar, publicações oficiais sobre estrutura de consumo e regras de tributação. A experiência gaúcha confirma a importância desses elementos e reforça que a política deve ser acompanhada por avaliação empírica permanente.

A avaliação permanente é necessária porque o cashback nacional terá escala muito maior que o programa gaúcho. Enquanto o Devolve ICMS opera em âmbito estadual e com base no ICMS, o modelo federal envolverá CBS e IBS, repartição federativa, diferentes bancos de dados e volume superior de beneficiários potenciais. A experiência do Rio Grande do Sul não elimina esses desafios, mas fornece evidência de que a combinação entre cadastro social, documento fiscal e devolução periódica pode funcionar como política de redução da pressão tributária.

Ainda assim, a política nacional pode aprender com os limites do programa estadual. A exigência de documento fiscal com CPF pode excluir parte do consumo realizado em ambientes informais, justamente onde famílias vulneráveis muitas vezes fazem compras. Essa dificuldade recomenda que o desenho do cashback combine dados fiscais com estimativas oficiais de consumo, como já autoriza a Lei Complementar n. 214/2025. A utilização de dados da estrutura de consumo familiar permite reduzir perdas causadas pela informalidade e aproximar a devolução do ônus tributário real.

Portanto, o Devolve ICMS fortalece a tese de que a devolução personalizada pode ser resposta adequada à regressividade da tributação sobre o consumo. Ele não elimina a necessidade de reformas em renda e patrimônio, mas mostra que, dentro da própria tributação indireta, é possível adotar mecanismo capaz de aliviar a carga suportada por famílias de menor

renda. Essa constatação dá maior solidez à análise do cashback previsto na reforma tributária brasileira.

CONCLUSÃO

A reforma tributária do consumo, ao introduzir o cashback, possui potencial para reduzir a regressividade fiscal do sistema tributário brasileiro. A análise teórica e documental indica que a devolução parcial dos tributos indiretos às famílias de baixa renda pode aliviar a carga desproporcional que elas suportam e promover maior equidade no sistema. A resposta ao problema de pesquisa é, portanto, afirmativa, desde que a devolução seja acompanhada de desenho jurídico adequado, base de dados confiável e capacidade administrativa de execução.

O estudo confirmou que o modelo tributário atual, calcado em impostos sobre consumo, onera proporcionalmente mais os pobres e dificulta a realização da capacidade contributiva. A literatura examinada mostra que a tributação indireta reduz a renda disponível das famílias vulneráveis, agrava a pobreza e contribui para a manutenção de desigualdades. Nesse contexto, o cashback surge como instrumento de justiça fiscal ao mitigar, de forma focalizada, parte do peso tributário suportado pelos grupos de menor renda (Fernandes Júnior e Moreira, 2023; Siqueira, Nogueira e Luna, 2024).

Os achados da pesquisa também indicam que a devolução focalizada apresenta vantagem em relação a isenções amplas. Enquanto benefícios gerais podem ser captados em maior volume por famílias de renda elevada, o cashback direciona recursos a quem efetivamente sofre maior pressão tributária proporcional. As simulações de Vale, Ibarra, Fleury e Trzcinski (2023) e Siqueira, Nogueira e Luna (2024) reforçam que a devolução a famílias cadastradas em programas sociais pode tornar a tributação indireta menos regressiva, preservando a arrecadação e melhorando a distribuição do ônus fiscal.

A experiência do Devolve ICMS do Rio Grande do Sul reforça essa conclusão. O Decreto n. 56.145/2021 revela uma política estruturada para devolver parte do ICMS suportado por famílias de baixa renda, reduzir a regressividade, promover redistribuição do ônus fiscal e incentivar a emissão de documentos fiscais. A avaliação de Tonetto, Fochezatto e Silva (2023), baseada em diferença em diferenças e em milhões de registros fiscais, indica que o programa reduziu a pressão tributária sobre pessoas pobres e ampliou a emissão de notas fiscais em nome dos beneficiários.

Esses resultados mostram que a devolução tributária pode atuar em duas dimensões. Na primeira, reduz o peso do tributo sobre a renda das famílias vulneráveis. Na segunda,

incentiva a formalização do consumo e fortalece a cidadania fiscal. A soma dessas dimensões torna o Devolve ICMS referência útil para a implementação nacional do cashback do IBS e da CBS, especialmente porque a Lei Complementar n. 214/2025 também se apoia no CadÚnico, em documentos fiscais e em regras de compatibilidade entre devolução, renda e consumo.

É necessário reconhecer, contudo, os limites do mecanismo. O cashback não elimina integralmente a regressividade da tributação sobre o consumo e não substitui reformas voltadas à renda e ao patrimônio. Além disso, sua implementação pode enfrentar falhas cadastrais, baixa formalização de compras, uso indevido de CPFs e dificuldades de comunicação com os beneficiários. Por isso, a política exige monitoramento contínuo, transparência, controle de fraudes e avaliação periódica de seus resultados.

Diante desses limites, uma agenda necessária é o acompanhamento empírico da implementação nacional. Será importante verificar se os repasses alcançarão efetivamente as famílias de menor renda, se a devolução será compreendida pelos beneficiários, se haverá aumento da emissão de documentos fiscais e se os indicadores de desigualdade tributária apresentarão melhora. O monitoramento também deve observar diferenças regionais, pois a capacidade de formalização do consumo e a qualidade dos cadastros podem variar entre os entes federativos.

Também será necessário avaliar se os percentuais de devolução previstos em lei são suficientes para alterar a distribuição da carga tributária. A devolução de 20% para a maior parte dos bens e serviços representa avanço, mas pode não compensar integralmente a pressão tributária sobre famílias muito pobres. A possibilidade de ampliação por Estados, Distrito Federal e Municípios deve ser acompanhada de critérios transparentes, para que o mecanismo não produza tratamento desigual sem justificativa distributiva.

Conclui-se que o cashback representa passo relevante em direção a um sistema tributário de consumo mais justo. Sua força não está em resolver isoladamente todas as distorções da matriz tributária brasileira, mas em criar mecanismo de correção distributiva dentro da própria tributação indireta. Se a experiência do Rio Grande do Sul for considerada como referência e se a implementação nacional preservar focalização, simplicidade operacional e controle, a devolução personalizada poderá reduzir a carga desproporcional hoje suportada pelos mais pobres e aproximar a reforma tributária dos objetivos constitucionais de justiça fiscal.

REFERÊNCIAS

ANZANELLO DE AZEVEDO, Lyza; DAS NEVES GONÇALVES, Everton. Extrafiscalidade e capacidade contributiva: a ampliação da noção de justiça fiscal para além da capacidade contributiva. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 119-138, 2020. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2020.v6i1.6660. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/6660>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 12.955, de 29 de abril de 2026. Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2026/decreto-12955-29-abril-2026-799019-publicacaooriginal-179077-pe.html>. Acesso em: 15 maio 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BUZATTO, Gustavo; CHAVES CAVALCANTE, Miquelam. Reforma tributária e regressividade: a tributação sobre o consumo e a busca por justiça fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**. São Paulo, n. 52, p. 162-188, 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.52.6.2022.2136. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2136>. Acesso em: 20 out. 2025.

CAMPOS JÚNIOR, Carlos Henrique de; LIMA, Ana Carolina da Cruz. Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-27, 2023. DOI: 10.1590/198055272711. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/3BcxMJYsBmqVbtXsSTXsdv/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2025.

CASTRO E SILVA, Eric; LIMA, Bruna Maria Nunes; CARVALHO, Vitória Bárbara da Silva. Reforma tributária brasileira: uma comparação prática com o sistema canadense. **Revista Direito Tributário Atual**. São Paulo, n. 56, p. 177-196, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.56.7.2024.2486. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2486>. Acesso em: 20 out. 2025.

CASTRO, Matheus Felipe; GASSEN, Valcir. Justiça fiscal: matriz tributária e projeto de desenvolvimento na Constituição de 1988. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**. Londrina, v. 3, n. 1, p. 101-125, 2018. DOI: 10.48159/revistadoidcc.v3n1.castro.gassen. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/52>. Acesso em: 20 out. 2025.

COMITÊ GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS. Resolução CGIBS n. 6, de 30 de abril de 2026. Regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e dá outras providências. Brasília, DF: CGIBS, 2026. Disponível em:

<https://www.cgibs.gov.br/upload/arquivos/202604/30084927-res-cgibs-n-6-30-abr-2026-regulamenta-o-ibs.pdf>. Acesso em: 15 maio 2026.

FERNANDES JÚNIOR, Edson; MOREIRA, Thiago Rodrigues. A regressividade na tributação sobre o consumo. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 9, n. 5, p. 1438-1457, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i5.9879. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9879>. Acesso em: 20 out. 2025.

GENESTRETI, Isabella Carvalho; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Reforma tributária sobre o consumo e seus efeitos regressivos no contexto de justiça social. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Brasília, v. 7, n. 15, p. e151497, 2024. DOI: 10.55892/jrg.v7i15.1497. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1497>. Acesso em: 20 out. 2025.

HOLANDA GONZÁLEZ, Thiago. Devolução personalizada do IBS e da CBS e regressividade tributária no Brasil: análise crítica. **Revista de Direitos Fundamentais e Tributação**. v. 7, n. 1, p. 1-26, 2024. DOI: 10.47319/rdft.v7n1.92. Disponível em: <https://www.rdft.com.br/index.php/revista/article/view/92>. Acesso em: 20 out. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 56.145, de 20 de outubro de 2021. Institui o Programa Devolve ICMS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/site/Document.aspx?inpKey=289386&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=56145>. Acesso em: 24 out. 2025.

SALES D'ARAÚJO, Pedro Júlio. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. **Cadernos de Finanças Públicas**. Brasília, v. 22, n. 1, p. 1-60, 2022. DOI: 10.55532/1806-8944.2022.166. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/166>. Acesso em: 20 out. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. O cash back da reforma tributária será um novo Bolsa Família. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-14/contas-vista-cash-back-reforma-tributaria-bolsa-familia/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa. **Impacto distributivo potencial de reformas na tributação indireta no Brasil: simulações baseadas na PEC 45/2019**. 2024. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/2404.07651>. Acesso em: 20 out. 2025.

TEODOROVICZ, Jeferson; et al. Reforma tributária, tributação sobre o consumo e o sistema de cashback. **Revista Ius Gentium**, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 196-235, 2024. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/686>. Acesso em: 20 out. 2025.

TONETTO, Jorge Luis; FOCHEZATTO, Adelar; DA SILVA, Giovanni Padilha. Refund of consumption tax to low-income people: impact assessment using difference-in-differences.

Economies Basel. v. 11, n. 6, p. 153, 2023. DOI: 10.3390/economies11060153. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies11060153>. Acesso em: 20 out. 2025.

VALE, Ricardo; IBARRA, Gabriel Lara; FLEURY, Eduardo; TRZCINSKI, Kajetan.
Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil: cenários relativos à isenção da cesta básica. Washington, DC: Banco Mundial, 2023. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/099101623102515592>. Acesso em: 20 out. 2025.