

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

**ANA PAULA BASSO**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

**FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI**

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 Haydée 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. 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, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

---

### **Apresentação**

#### **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

#### **APRESENTAÇÃO**

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) tem a satisfação de anunciar a realização do seu XXXII Congresso Nacional, que ocorreu entre os dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie. “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — reflete os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. A proposta é um convite à reflexão em um momento histórico marcado pela intensificação das interconexões globais — econômicas, políticas, culturais e tecnológicas — que tensionam as fronteiras tradicionais dos Estados e colocam o Direito diante de novas exigências e dilemas.

A SUBSTITUIÇÃO DO ICMS E DO ISS PELO IBS NA REFORMA TRIBUTÁRIA, Liane Francisca Hüning Pazinato , Vinicius Ruas Duarte, Os impactos da Reforma Tributária no cenário nacional, com ênfase nas alterações relativas ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ao ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), que serão substituídos pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). A pesquisa busca examinar os reflexos e implicações dessas mudanças no campo do direito tributário. O desenvolvimento do estudo foi estruturado em quatro etapas. Na primeira, são apresentadas noções gerais sobre o ICMS, abordando aspectos como seu fato gerador, base de cálculo e alíquota. Na segunda etapa, analisam-se os mesmos elementos no contexto do ISS, com foco na sua estrutura normativa e funcional. A terceira etapa é dedicada à Reforma Tributária propriamente dita, a qual propõe a substituição do ICMS e do ISS pelo IBS, com o objetivo de promover maior simplicidade e eficiência ao sistema tributário nacional. Por fim, na última etapa, discorrem-se as principais características do IBS, incluindo seu fato gerador, base de cálculo e alíquotas previstas.

A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E O PACTO FEDERATIVO: EQUILÍBRIO OU RECENTRALIZAÇÃO DO PODER FISCAL? Ane Caroline dos Santos. Os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre o pacto federativo brasileiro, a partir da tensão entre uniformidade tributária e autonomia dos entes federados. Compreender até que ponto a

simplificação e padronização do sistema podem ocorrer sem comprometer a autonomia assegurada pela Constituição de 1988 a Estados e Municípios. A reforma representa apenas centralização ou se também oferece oportunidades de modernização administrativa e justiça social, além de objetivos específicos como examinar a trajetória histórica do federalismo fiscal, discutir os riscos da uniformidade excessiva e identificar potenciais efeitos da mudança legislativa. Os resultados indicam que a EC nº 132/2023 promove avanços relevantes em simplificação administrativa, transparência e redução da regressividade, mas também impõe limites à liberdade de Estados e Municípios na formulação de políticas próprias. A uniformidade deve ser entendida como mecanismo de coordenação e não de centralização absoluta, de modo que a efetividade da reforma dependerá da maneira de implementação e da preservação de espaços mínimos de autonomia local.

**OS COSTUMES COMO FONTE DO DIREITO: UMA ANÁLISE FILOSÓFICA DOS COSTUMES E SUA INCAPACIDADE DE GERAR NORMAS À LUZ DO CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO.** Jorge Bezerra Ewerton Martins , Vinícius Vieira , Diogo de Almeida Viana dos Santos. A classificação dos costumes em sua valoração no campo jurídico, seja enquanto veículos introdutores de normas, seja enquanto normas já incorporadas ao ordenamento. Busca-se compreender em quais momentos e em que medida os costumes exercem influência sobre o direito positivo, atravessando a normatividade e condicionando sua eficácia. Parte-se da premissa de que há normas criadas para alterar ou suprimir costumes, assim como existem costumes capazes de transformar e ressignificar normas já estabelecidas. Tradicionalmente, a doutrina identifica os costumes como fontes do direito, porém o problema central da investigação reside em reavaliar essa condição à luz da teoria construtivista, especialmente no âmbito do Constructivismo Lógico-Semântico. Verificar se os costumes devem ser efetivamente considerados fontes do direito, analisando sua evolução histórica, sua posição na doutrina contemporânea e sua aplicação específica no direito tributário. Pretende-se, ainda, avaliar a relevância pragmática dos costumes no processo de criação normativa, examinando seu papel não apenas como elemento de conservação ou tradição, mas também como fator dinâmico de inovação jurídica.

**JUSTIÇA FISCAL E EMOÇÕES: UM OLHAR SOBRE OS SENTIMENTOS DOS CONTRIBUINTES ANTE A TRIBUTAÇÃO.** Tatiana Maria Guskow , Luciano Rosa Vicente , Liziane Paixao Silva Oliveira. O sujeito passivo tributário na qualidade de pessoa dotada de sentimentos, de modo a favorecer reflexões sobre políticas públicas de incentivo ao adimplemento tributário. Outrora, o paradigma da racionalidade humana, apartada de emoções, ensejou a elaboração de um sistema jurídico-tributário essencialmente punitivo, sendo a sanção o único mecanismo preventivo e repressivo do descumprimento das normas de conduta. Todavia, a inadimplência tributária no Brasil é elevada, beirando patamares de

30% dos valores devidos anualmente. Essa marca prejudica a idealizada justiça fiscal, pois os sujeitos pagadores pagam por si e por aqueles que se evadem. Se todos contribuíssem em suas proporções, os ônus poderiam ser reduzidos. Por meio de análise bibliográfica multidisciplinar, buscou-se identificar o processo mental de tomada de decisões sobre o cumprimento ou descumprimento de normas jurídicas, do que se inferiu a forte presença de sentimentos, sendo a culpa o gatilho propulsor da honestidade. Em uma ponderação de valores internos, o sentimento de culpa pode, porém, ser neutralizado por outros sentimentos decorrentes de experiências, percepções e emoções arquivadas na memória. O fortalecimento da moralidade tributária dos indivíduos poderia contribuir para mitigar sentimentos negativos e desenvolver sentimentos positivos, o que geraria uma relação mais próxima e respeitosa entre o Estado e os contribuintes, como forma de fomentar o adimplemento tributário e alcançar a justiça fiscal.

**O CASHBACK DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025 À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS.** Iriana Custodia Koch , Fabiano Pires Castagna. O sistema tributário brasileiro caracteriza-se por sua complexidade e regressividade, onerando desproporcionalmente as famílias de baixa renda. A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao instituir o Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS), elevou o mecanismo do cashback a instrumento constitucional de justiça fiscal. Este artigo analisa criticamente a Lei Complementar nº 214/2025, responsável por regulamentar a devolução de tributos sobre o consumo, sob a ótica dos princípios constitucionais tributários e dos objetivos fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza. Avaliando a compatibilidade do modelo com os princípios constitucionais, seus critérios de elegibilidade, formas de restituição, mecanismos de controle e competências federativas. Também são consideradas experiências estaduais, como o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul, e internacionais, que serviram de inspiração ao modelo brasileiro. Conclui-se que, embora represente avanço normativo relevante, a operacionalização do cashback demanda monitoramento e aprimoramentos para mitigar riscos de focalização e garantir sua eficácia redistributiva.

**DEMOCRACIA CARIMBADA E O ORÇAMENTO SECRETO: O DESMONTE SILENCIOSO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL.** Gustavo Davanço Nardi. Examina, de forma crítica e interdisciplinar, o papel das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro, com ênfase nas emendas de relator-geral (RP-9), popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. Partindo da análise histórico-normativa desde a Constituição de 1988 até as recentes Emendas Constitucionais, o estudo identifica impactos significativos sobre os princípios da transparência, moralidade, imparcialidade e eficiência administrativa. Introduz-

se o conceito de “democracia carimbada”, que descreve um modelo de alocação de recursos públicos orientado por interesses políticos individuais e desvinculado de critérios técnicos claros, comprometendo o planejamento estatal e a justiça fiscal. O trabalho dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destacando as decisões paradigmáticas na ADPF 850 e na ADI 7.697, que estabeleceram parâmetros para a rastreabilidade, publicidade e controle social da execução orçamentária. Utilizando abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental, o estudo propõe diretrizes jurídicas para reconstruir um processo orçamentário alinhado ao interesse público, fortalecendo a accountability, a participação social e o pacto federativo. Busca-se, assim, contribuir para a consolidação de um modelo de gestão fiscal que assegure a efetividade dos direitos fundamentais e promova um desenvolvimento nacional mais equilibrado e sustentável.

**A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NA DISSOLUÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE.** Flávio Couto Bernardes , Tania de Cassia Linhares , Larissa Galvão Arruda Costa. Tem por escopo analisar o tratamento tributário dado à devolução de participação societária por meio de bens, direitos e valores ao sócio dissidente em uma dissolução parcial de sociedade, tanto da perspectiva da pessoa física, quanto da pessoa jurídica, à luz do entendimento adotado pela Coordenação-Geral de Tributação na Solução de Consulta Cosit n. 131, de 2016, e à luz da jurisprudência. Identificar as dissonâncias na interpretação da legislação tributária e explorar a correta classificação dos componentes do patrimônio líquido de uma empresa por ocasião da dissolução parcial de uma sociedade, a fim de se definir: o que, como e qual será a carga tributária incidente sobre os bens e direitos devolvidos ao sócio dissidente.

**TRIBUTAÇÃO COMO INFRAESTRUTURA DA SUSTENTABILIDADE: REFORMA E CAMINHOS FUTUROS.** Fernanda Ramos Konno , Enliu Rodrigues Taveira , Lídia Maria Ribas. A crescente demanda por justiça social exige a revisão do papel do sistema tributário como instrumento de desenvolvimento sustentável. Portanto, o artigo analisa a tributação como infraestrutura, para além de sua função arrecadatória, da implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade no século XXI. Concepção de que os tributos são elementos estruturantes da Constituição Econômica e Financeira, articulando arrecadação, justiça distributiva e proteção ambiental. Em diálogo com teorias clássicas e contemporâneas, discute-se a função extrafiscal da tributação e o financiamento público da sustentabilidade. Examina-se também a Reforma Tributária brasileira, inaugurada pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, destacando inovações normativas e desafios de implementação. Por fim, considera-se que a tributação deve ser, sim, entendida como infraestrutura da sustentabilidade, em especial ao considerar que a

reforma tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025) sinaliza avanços ao incorporar princípios como simplicidade, progressividade e sustentabilidade, com seus resultados dependentes da forma como a legislação infraconstitucional será aplicada.

**A DIMENSÃO DE GÊNERO NA TRIBUTAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A PINK TAX NO CONTEXTO BRASILEIRO.** Frank Aguiar Rodrigues. A incidência da Pink Tax no contexto da tributação de produtos voltados para mulheres. Com as transformações sociais e econômicas que redefinem o papel feminino, observa-se uma disparidade nos custos de bens e serviços destinados ao público feminino, caracterizando o fenômeno conhecido como Pink Tax. A parte teórica investiga como a tributação, muitas vezes pautada na classificação de não essencialidade dos produtos, contribui para o aumento dos preços de itens de higiene e beleza. Explora-se a relação entre a definição de essencialidade e a tributação diferenciada, evidenciando desigualdades de gênero no sistema tributário. As fontes foram selecionadas por meio de triagens online em plataformas como Google Scholar, periódicos acadêmicos, sites jurídicos e livros físicos. Realizou-se ainda uma análise comparativa qualitativa das alíquotas de IPI e ICMS incidentes sobre um rol de produtos, revelando que aqueles consumidos predominantemente por mulheres são, em geral, tributados com alíquotas superiores. O estudo também aborda a construção social da beleza como fator que influencia a tributação desses produtos, reforçando a necessidade de revisão dos princípios constitucionais tributários à luz da igualdade de gênero.

**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS TERREIROS DE CANDOMBLÉ E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA.** Eliza Remédio Alecrim , Iara Pereira Ribeiro , Rafael Kauê Feltrim Oliveira. A internacionalização da liberdade religiosa constitui vetor fundamental para a interpretação contemporânea do direito brasileiro, especialmente diante da proteção conferida pela Constituição de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). O trabalho analisa a aplicação da imunidade tributária, assegurada aos templos de qualquer culto aos terreiros de candomblé, considerando suas peculiaridades. Parte-se do pressuposto de que a gestão tributária deve alcançar não apenas as entidades com fins lucrativos, mas também aquelas cuja finalidade principal não envolva lucros, como as instituições religiosas. Observou-se que a jurisprudência tende a reconhecer a imunidade em favor dos terreiros, especialmente em relação ao espaço físico destinado às práticas religiosas, à transmissão oral e às atividades culturais associadas. Verificou-se, ainda, que determinadas atividades complementares tem sido abrangidas por essa imunidade, embora subsistam debates quanto à extensão da proteção. Os resultados sugerem que a aplicação da imunidade aos terreiros vem se consolidando no plano jurisprudencial, em convergência com a ordem constitucional e os

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Esse processo reforça a efetividade da liberdade religiosa em sua dimensão internacionalizada, embora persistam desafios interpretativos e práticos que demandam análise contínua da temática.

Ana Paula Basso. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. [anapaula.basso@gmail.com](mailto:anapaula.basso@gmail.com)

Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco. [raymundojf@gmail.com](mailto:raymundojf@gmail.com)

Fabio Fernandes Neves Benfatti Universidade do Estado de Minas Gerais. [benfatti@hotmail.com](mailto:benfatti@hotmail.com)

**O CASHBACK DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR N° 214 /2025 À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS**

**THE TAX REFORM CASHBACK AND THE REALIZATION OF TAX JUSTICE IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF COMPLEMENTARY LAW NO. 214/2025 IN LIGHT OF CONSTITUTIONAL TAX PRINCIPLES**

**Iriana Custodia Koch  
Fabiano Pires Castagna**

**Resumo**

O sistema tributário brasileiro caracteriza-se por sua complexidade e regressividade, onerando desproporcionalmente as famílias de baixa renda. A Emenda Constitucional nº 132 /2023, ao instituir o Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS), elevou o mecanismo do cashback a instrumento constitucional de justiça fiscal. Este artigo analisa criticamente a Lei Complementar nº 214/2025, responsável por regulamentar a devolução de tributos sobre o consumo, sob a ótica dos princípios constitucionais tributários e dos objetivos fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza. A pesquisa, de natureza jurídico-dogmática, é complementada por investigação bibliográfica e documental, avaliando a compatibilidade do modelo com os princípios constitucionais, seus critérios de elegibilidade, formas de restituição, mecanismos de controle e competências federativas. Também são consideradas experiências estaduais, como o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul, e internacionais, que serviram de inspiração ao modelo brasileiro. Conclui-se que, embora represente avanço normativo relevante, a operacionalização do cashback demanda monitoramento e aprimoramentos para mitigar riscos de focalização e garantir sua eficácia redistributiva.

**Palavras-chave:** Reforma tributária, Cashback, Lei complementar 214/2025, Justiça fiscal, Princípios constitucionais

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian tax system is marked by complexity and regressivity, disproportionately burdening low-income families. Constitutional Amendment No. 132/2023, by establishing a dual Value Added Tax (IBS and CBS), elevated the cashback mechanism to a constitutional instrument of fiscal justice. This article critically analyzes Complementary Law No. 214 /2025, which regulates the refund of consumption taxes, in light of constitutional tax principles and the fundamental objectives of the Republic, such as human dignity and poverty eradication. The research adopts a juridical-dogmatic methodology, complemented by bibliographic and documentary analysis, assessing the model's compatibility with constitutional principles, its eligibility criteria, restitution methods, control mechanisms, and federative competences. It also considers state programs, such as Rio Grande do Sul's

“Devolve ICMS,” and international experiences that inspired the Brazilian model. The study concludes that although it represents a relevant normative advancement, the implementation of cashback requires monitoring and improvements to mitigate targeting risks and ensure redistributive effectiveness.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax reform, Cashback, Complementary law 214 /2025, Fiscal justice, Constitutional principles

## **1. INTRODUÇÃO**

O sistema tributário brasileiro, historicamente marcado por sua complexidade e acentuada regressividade, constitui obstáculo à promoção da justiça social, uma vez que a elevada tributação sobre o consumo penaliza de forma desproporcional as camadas de menor renda (HOFFMANN, 2000; POLESI, 2023). A dependência estrutural de tributos indiretos, consolidada desde o século XX, resultou em um modelo iníquo e pouco eficiente na redistribuição de riquezas. Estudos da Fundação Getúlio Vargas (FEIJÓ et al., 2023) reforçam os efeitos distributivos negativos desse sistema, apontando a necessidade de reformas profundas.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132/2023 instituiu um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual — composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) — com vistas à simplificação, neutralidade econômica e eficiência. Sua maior inovação, porém, consistiu em elevar o mecanismo do cashback a patamar constitucional, como instrumento de mitigação da regressividade. Inspirado em experiências como o programa Devolve ICMS do Rio Grande do Sul, o cashback propõe devolver parcela dos tributos pagos no consumo às famílias de baixa renda, configurando-se como medida redistributiva e de justiça fiscal. A efetividade desse mandamento constitucional depende da Lei Complementar nº 214/2025, sancionada em 16 de janeiro de 2025 (MORENO, 2025), que detalha critérios de elegibilidade, formas de restituição, mecanismos de controle e competências federativas. Diante disso, este artigo busca responder à seguinte questão: em que medida o delineamento legal e operacional do cashback, conforme a LC 214/2025, é apto a promover justiça fiscal e reduzir a regressividade do novo sistema tributário?

O objetivo geral é analisar criticamente o arcabouço normativo do cashback à luz dos princípios constitucionais tributários e da ordem econômica e social. Como objetivos específicos, pretende-se: a) examinar a compatibilidade dos critérios de elegibilidade da LC 214/2025 com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material; b) avaliar a adequação das formas e periodicidade de restituição para populações vulneráveis; c) discutir a robustez dos mecanismos de controle e combate a fraudes; e d) analisar as competências atribuídas aos entes federativos.

A justificativa reside na contemporaneidade do tema, já que a devolução de tributos figura entre as inovações mais significativas da Reforma Tributária. Sua análise é imprescindível para aferir os impactos sobre as famílias de baixa renda, os limites da redução da regressividade e os desafios operacionais que se apresentam. A metodologia utilizada é jurídico-dogmática, com apoio em pesquisa bibliográfica e documental, buscando oferecer uma análise holística que articule interpretação normativa e dados empíricos.

## **2. OBJETIVOS**

O presente estudo tem como objetivo geral analisar criticamente o mecanismo de cashback instituído pela Lei Complementar nº 214/2025, verificando sua aptidão para promover justiça fiscal e reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro, em conformidade com os princípios constitucionais e com os objetivos fundamentais da República.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- a) verificar a compatibilidade dos critérios de elegibilidade e identificação de beneficiários da LC 214/2025 com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material;
- b) avaliar a adequação das formas e periodicidade de restituição do cashback para garantir acessibilidade e eficácia, especialmente às populações vulneráveis;
- c) discutir a robustez dos mecanismos de controle, fiscalização e combate a fraudes previstos na legislação;
- d) analisar a distribuição de competências entre os entes federativos na operacionalização do cashback, com vistas à coordenação e efetividade do sistema.

## **3. METODOLOGIA**

A pesquisa adota abordagem jurídico-dogmática, com análise sistemática da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, à luz dos princípios constitucionais tributários e dos fundamentos da ordem econômica e social. De forma complementar, realiza-se investigação bibliográfica e documental, abrangendo literatura acadêmica especializada, relatórios institucionais e textos jornalísticos recentes. Esse procedimento possibilita integrar fundamentos normativos e dados empíricos sobre os impactos distributivos e operacionais do cashback.

A opção metodológica busca uma análise holística, combinando a interpretação normativa com a contextualização prática do instituto, a partir de experiências nacionais — como o programa Devolve ICMS do Rio Grande do Sul — e de modelos internacionais de devolução de tributos. Essa convergência permite avaliar não apenas a coerência do cashback com os princípios constitucionais, mas também seus potenciais efeitos redistributivos e os desafios de sua implementação.

#### **4. DESENVOLVIMENTO**

##### **4.1 O desafio da regressividade tributária no Brasil e a busca pela personalização indireta**

O debate sobre a regressividade da tributação brasileira remonta ao início do século XX, quando se consolidou um modelo centrado no consumo, em detrimento da renda e do patrimônio, o que agravou desigualdades sociais (FEIJÓ et al., 2023; XAVIER, 2019; MORENO, 2025). Medidas como isenções de ICMS e alíquotas seletivas mostraram-se ineficientes (PADILHA DA SILVA, 2017). A reforma tributária (EC nº 132/2023) instituiu um IVA dual, com a CBS (federal) e o IBS (estadual/municipal), além do Imposto Seletivo, em transição até 2032. Também incluiu o split payment para reduzir fraudes e inadimplência (Portal FGV).

Antes da reforma, já existiam programas de devolução, como a Nota Fiscal Paulista, voltada a qualquer consumidor e com foco no combate à sonegação, em contraste com o cashback nacional da LC 214/2025, destinado a famílias de baixa renda como medida redistributiva (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025). Outra experiência relevante foi o “Devolve ICMS” (RS, 2021), que beneficia mais de 600 mil famílias inscritas no CadÚnico, com parcelas fixas e variáveis. O programa já

devolveu R\$ 618 milhões e aumentou em 46% a emissão de notas com CPF, fortalecendo tanto a justiça fiscal quanto o combate à informalidade. Para Giovanni Padilha, a iniciativa reduziu a regressividade do ICMS e inspirou a formulação do cashback nacional (Receita Estadual/RS).

#### **4.1.1 Experiências internacionais de cashback tributário**

A ideia de um cashback de impostos não é exclusividade brasileira, tendo sido impulsionada globalmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) há cerca de uma década e adotada em diversas nações. “A análise internacional permite compreender como cada país estruturou a devolução de impostos sobre o consumo, variando quanto ao público-alvo, percentuais, modalidades de restituição e objetivos.” (OCDE, 2022)

- Argentina: Implementado de forma emergencial na pandemia e mantido para aposentados, pensionistas e beneficiários de programas sociais. O reembolso corresponde a 15% do consumo e é creditado em conta bancária. Diferentemente do Brasil, trata-se de um modelo mais restrito e reativo (SINFRERJ).
- Bolívia: A devolução do IVA é destinada a quem possui renda mensal de até 9.000 bolívares, aproximadamente 6.340 reais. Abrange trabalhadores formais, informais, aposentados e motoristas de aplicativos. O IVA é de 13%, inclusive sobre a cesta básica, e a devolução é limitada a 5% do imposto pago, creditada mensalmente em conta bancária. O modelo é mais universal no ato de pedir a nota, mas restritivo no recebimento (SINFRERJ).
- Colômbia: Famílias vulneráveis recebem bimestralmente cerca de 80.000 pesos colombianos, aproximadamente 120 reais, retirados em lotéricas ou via cartão pré-pago, priorizando a simplicidade e acessibilidade para a população desbancarizada.
- Equador: Idosos e pessoas com deficiência têm direito à devolução mensal de impostos sobre gastos em setores essenciais, como saúde e educação, limitada a 92 dólares, aproximadamente 500 reais. O modelo é focalizado em grupos específicos.
- Uruguai: O governo concede devolução total do IVA para quem gasta até 2.000 pesos uruguaios, aproximadamente 270 reais, utilizando o cartão do Banco de Previdência Social. O limite individual é de cerca de 50 dólares, também 270 reais. O

benefício funciona como desconto imediato na compra, diferindo do sistema brasileiro de devolução posterior (SINFRERJ).

- Canadá: Em algumas províncias, a devolução ocorre em valores fixos: 467 dólares canadenses, aproximadamente 1.900 reais, por pessoa; 601 dólares canadenses, cerca de 2.450 reais, para casais; e 161 dólares canadenses, aproximadamente 650 reais, por filho menor de 19 anos. Vinculado à declaração de imposto de renda, pressupõe maior formalização fiscal (SINFRERJ).

Essas experiências revelam a versatilidade do cashback como política fiscal e oferecem subsídios para a implementação e aprimoramento do modelo brasileiro. Ainda assim, programas pontuais, como a Nota Fiscal Paulista e o “Devolve ICMS” em sua fase inicial, não foram capazes de reverter a regressividade da tributação brasileira. O IVA moderno, de alíquota uniforme, corrige distorções econômicas, mas não resolve a desigualdade social (EBRILL et al., 2001; VARASANO et al., 2014). Nesse ponto, a proposta do “ICMS Personalizado” (PADILHA DA SILVA, 2017) é essencial: manter a eficiência do IVA e buscar equidade pela devolução. Essa lógica sustenta o cashback da Reforma Tributária, regulamentado pela LC nº 214/2025, inspirado no “Devolve ICMS”. A Emenda Constitucional nº 132/2023 reforçou esse caminho ao incluir princípios como simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e proteção ambiental (FIORENTINO, 2025). O novo art. 145, §4º da CF/88 estabeleceu o dever de atenuar a regressividade, inaugurando o princípio da não regressividade tributária. O cashback cumpre esse mandamento, mitigando a distorção gerada pela tributação do consumo e promovendo equidade social.

#### **4.2 O cashback na EC 132/2023 e a análise da lei complementar nº 214/2025 à luz da constituição federal**

A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao promover a reforma tributária, elevou o cashback à categoria de direito fundamental dos indivíduos de baixa renda, vinculando sua regulamentação a uma lei complementar específica, como expressão da capacidade contributiva que deve permear todo o sistema tributário, de modo a evitar que a tributação sobre o consumo se torne ônus confiscatório aos mais pobres, em respeito ao princípio da vedação do confisco (ATKINSON; STIGLITZ, 1980; CASTAGNA, 2024). O cashback

configura-se como instrumento de concretização dos objetivos republicanos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir desigualdades, em consonância com o Art. 3º, incisos I e III, da CF/88. A doutrina do Direito da Fraternidade, desenvolvida por Castagna (2024), reforça essa visão ao compreender a fraternidade como princípio jurídico que transcende igualdade e liberdade, orientando a tributação como meio de solidariedade e coesão social. Nesse sentido, a inclusão do cashback na Constituição manifesta esse princípio fraternal, ao buscar a restituição de um direito e o alívio da carga tributária para os mais vulneráveis. Sua base constitucional encontra-se no Art. 156-A, §5º, VIII, da CF/88, que prevê hipóteses de devolução do IBS a pessoas físicas com o objetivo de reduzir desigualdades, e no §13 do mesmo artigo, que torna obrigatória a devolução em operações de fornecimento de energia elétrica e gás liquefeito de petróleo a consumidores de baixa renda, além do artigo 195, §18, que prevê o cashback para a CBS (FIORENTINO, 2025). Dessa forma, o cashback adquire status de mecanismo de justiça fiscal inafastável, não se reduzindo a política assistencialista, sendo regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, sancionada em 16 de janeiro de 2025 (MORENO, 2025), a qual detalha e estabelece regras operacionais determinantes para a efetividade de seus propósitos redistributivos.

#### **4.2.1 Critérios de elegibilidade e identificação dos beneficiários**

A Lei Complementar nº 214/2025, em seu Art. 113, define os critérios de elegibilidade ao cashback, exigindo cumulativamente: renda mensal per capita de até meio salário mínimo nacional, inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), residência no território nacional e CPF regular perante a Receita Federal (FIORENTINO, 2025; MORENO, 2025). A escolha do CadÚnico como base busca assegurar que o benefício alcance a população em maior vulnerabilidade social e econômica, compatibilizando-se com os princípios da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF/88) e da igualdade material. A inclusão automática na sistemática de devoluções agiliza o processo, preservando a autonomia do beneficiário, que pode solicitar exclusão a qualquer tempo (FIORENTINO, 2025).

A comparação com o programa “Devolve ICMS” mostra diferenças relevantes: enquanto o modelo gaúcho restringe-se a famílias beneficiárias do Bolsa Família, a LC

214/2025 abrange um público mais amplo, com renda de até meio salário mínimo per capita, ampliando o alcance potencial do benefício. Contudo, a vinculação exclusiva ao CadÚnico suscita críticas. Fernando Facury Scaff defende que esse critério aproxima o cashback de um programa de assistência social, semelhante ao Bolsa Família, desvirtuando sua natureza de devolução de imposto e reduzindo-o a mera transferência de renda (SCAFF, 2023 apud FIORENTINO, 2025). Além disso, questiona-se a exclusão de camadas intermediárias da população, como famílias com rendimentos entre dois e cinco salários mínimos, que também sofrerão impacto com o aumento da carga tributária sobre bens e serviços. A ausência de mecanismos para contemplar esses grupos pode paradoxalmente reforçar a regressividade, contrariando os princípios constitucionais de justiça fiscal e combate às desigualdades (FIORENTINO, 2025).

Nesse debate, destaca-se a posição de Bernard Appy, secretário extraordinário para a Reforma Tributária do Ministério da Fazenda e um dos principais formuladores da proposta. “Em entrevistas à imprensa, Appy sustentou que o cashback deve ser visto como instrumento de justiça social e cidadania fiscal, indo além do simples alívio tributário.” (APPY, 2023) Para ele, o mecanismo aumenta a consciência fiscal da população, estimulando maior participação cidadã na fiscalização da arrecadação. Appy também sugeriu a possibilidade de extensão do cashback a toda a população, com faixas de devolução diferenciadas conforme a renda, perspectiva que, embora mais ambiciosa que o modelo aprovado, reforça o caráter de direito do contribuinte e amplia o potencial redistributivo da medida.

#### **4.2.2 Formas e periodicidade da restituição**

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece meios de restituição acessíveis e eficientes, assegurando que o cashback chegue efetivamente às famílias de baixa renda. Sua operacionalização será detalhada por normas infralegais, que definirão o momento da devolução, os procedimentos de cálculo com base em médias de consumo por faixa de renda e as formas de creditamento (MORENO, 2025). O modelo brasileiro prevê devolução retroativa, via plataformas digitais, fundamentada em notas fiscais eletrônicas, sendo os valores calculados a partir de percentuais sobre o tributo pago no consumo (FIORENTINO, 2025, citando Art. 117 da LC 214/2025). O repasse deve ocorrer em até

dez dias após a apuração do agente financeiro, que dispõe de 15 dias para análise e processamento (FIORENTINO, 2025). As restituições começam em janeiro de 2027 para a CBS e em janeiro de 2029 para o IBS (MORENO, 2025). O Art. 118 da LC 214/2025 fixa percentuais de devolução: 100% para a CBS e 20% para o IBS nos bens e serviços essenciais (energia elétrica residencial, água e esgoto, gás de cozinha de até 13kg e telecomunicações) e 20% para ambos os tributos nos demais casos. Essa diferenciação busca garantir maior alívio tributário sobre itens básicos de consumo. Em contraste, o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul restitui pelo menos 50% do imposto pago sobre o consumo em geral, além de parcela fixa de R\$ 100, havendo casos em que famílias recuperam integralmente o imposto, especialmente as de até um salário mínimo. A legislação federal ainda prevê que normas específicas estaduais ou municipais possam ampliar os percentuais mínimos de devolução, adaptando-os às realidades locais (MORENO, 2025; FIORENTINO, 2025).

Outro aspecto relevante é a periodicidade da devolução, que impacta diretamente a gestão orçamentária das famílias, sendo que prazos mais curtos proporcionam alívio imediato. A obrigatoriedade de informar o CPF nas compras garante a vinculação à nota fiscal, condição essencial para rastreabilidade, auditoria e transparência do sistema (MORENO, 2025).

#### **4.2.3 Mecanismos de controle, fiscalização e combate a fraudes**

A Lei Complementar nº 214/2025 prevê sistemas de fiscalização robustos para evitar desvios e fraudes sem burocratizar o acesso dos beneficiários, com controle centralizado na Receita Federal por meio do cruzamento de informações do CPF nas notas fiscais com cadastros sociais como o CadÚnico (MORENO, 2025), garantindo correta aplicação dos recursos, incentivando a exigência da nota fiscal e contribuindo para o combate à informalidade e à sonegação, além de promover maior transparência e cidadania fiscal, conforme experiências como o “Devolve ICMS” (ALEXANDRE; ARRUDA, 2025 apud FIORENTINO, 2025). Entretanto, o programa enfrenta desafios como a identificação precisa dos beneficiários, que demanda cruzamento complexo de dados, altos investimentos em tecnologia e integração interinstitucional (FIORENTINO, 2025), elevando custos administrativos e riscos de gargalos em um país de grandes

dimensões e desigualdades regionais, em linha com experiências internacionais sobre restituição do IVA (BANKS; BLUNDELL; LEWBEL, 1997). Soma-se a isso a exclusão digital e financeira de milhões de brasileiros sem acesso à internet ou a serviços bancários, o que restringe o alcance do benefício, além da informalidade de pequenos comércios que raramente emitem notas fiscais eletrônicas, dificultando a rastreabilidade das transações e provocando distorções no sistema (FIORENTINO, 2025). O sucesso do cashback dependerá da regulamentação pelos entes federativos e da capacidade do sistema fiscal de garantir eficácia e segurança, sendo estratégicos o uso de tecnologias como blockchain, para assegurar imutabilidade e rastreabilidade, e inteligência artificial, para otimizar a verificação de consumo e elegibilidade, desde que acompanhadas de salvaguardas à privacidade dos dados, já previstas no § 2º do Art. 113 da LC 214/2025 (FIORENTINO, 2025).

#### **4.2.4 Competências dos entes federativos**

A Lei Complementar nº 214/2025 delimita as responsabilidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na gestão, financiamento e operacionalização do cashback, prevenindo conflitos de competência e assegurando coordenação no contexto do federalismo fiscal. O Art. 112 estabelece que a União será responsável pela devolução da CBS, por meio da Receita Federal, enquanto o IBS caberá aos Estados, DF e Municípios, sob gestão do Comitê Gestor do IBS, entidade autônoma criada para centralizar sua administração e mitigar disputas históricas da “guerra fiscal” (FIORENTINO, 2025). Apesar disso, a descentralização tributária no Brasil enfrenta desafios de coordenação e harmonização, como ressalta Everardo Maciel (MACIEL, 2023 apud FIORENTINO, 2025), exigindo forte cooperação intergovernamental para evitar novos gargalos e desigualdades na devolução. Reconhecendo as assimetrias regionais, o Art. 119 prevê procedimentos simplificados em localidades com dificuldades operacionais, garantindo a efetividade do direito em todo o território (FIORENTINO, 2025). Nesse cenário, o Comitê Gestor do IBS assume papel central na padronização e eficiência das devoluções, assegurando que a burocracia não inviabilize o acesso dos beneficiários ao cashback constitucionalmente garantido.

#### **4.2.5 Garantia da neutralidade e transparência**

A Lei Complementar nº 214/2025 deve assegurar que o cashback opere com transparência, permitindo que contribuintes compreendam seu funcionamento e a magnitude da devolução, sem comprometer a neutralidade do IVA, princípio que impede distorções econômicas e interferências na cadeia produtiva. Por consistir em devolução na ponta do consumo, vinculada à condição econômica do consumidor e não ao produto ou serviço, o cashback preserva a neutralidade e a simplicidade do IVA, diferindo de regimes de isenção ou alíquotas diferenciadas, que frequentemente são ineficazes e distorcivos (FIORENTINO, 2025). Essa natureza personalista torna o mecanismo mais preciso e equitativo, conforme exemplificado pelo “Devolve ICMS” no Rio Grande do Sul, que demonstra a possibilidade de promover justiça social sem afetar a eficiência arrecadatória. Além disso, ao priorizar bens essenciais como alimentação, gás de cozinha, água e energia elétrica, o cashback se alinha ao princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF/88). A clareza nas regras de elegibilidade, nos percentuais de devolução e na forma de recebimento confere transparência, reforçada pela previsão de avaliações quinquenais na LC 214/2025, que permitem ajustes necessários ao longo do tempo. A divulgação de informações claras e acessíveis é, assim, fundamental para que o cashback seja percebido como um direito constitucional e não como favor governamental, fortalecendo a confiança no novo sistema tributário.

### **4.3 Impactos socioeconômicos e operacionais do cashback: uma síntese dos achados**

Embora a microssimulação seja o foco central da tese, a síntese de seus achados é essencial para validar a interpretação jurídica da Lei Complementar nº 214/2025 e compreender seus desdobramentos. Modelos como o CashbackSim (ou MECI/BRASIL) indicam que, bem delineado e executado, o cashback pode gerar impactos socioeconômicos relevantes, em sintonia com a justiça fiscal e a redução da pobreza.

**Redução da Regressividade Tributária:** As simulações mostram queda da carga tributária efetiva sobre as faixas de renda mais baixas, tornando o sistema menos regressivo e mitigando a tributação uniforme. Há impacto positivo no Índice de Gini e nas curvas de Lorenz, evidenciando avanço na equidade fiscal. O cashback devolve parte dos tributos aos mais pobres, equilibrando o sistema (MORENO, 2025). Exemplo disso

é o Devolve ICMS no Rio Grande do Sul, em que mais de 95% dos beneficiários têm renda de até um salário mínimo, recebendo devolução superior a 50% da carga tributária sobre o consumo, chegando, em alguns casos, à restituição integral do imposto. Mitigação da Pobreza e Aumento da Renda Disponível: O cashback reduz indicadores de pobreza, como headcount ratio e poverty gap, ao elevar a renda disponível das famílias de baixa renda, que destinam quase todo o orçamento ao consumo. O efeito direto é a melhora das condições de vida e a redução da insegurança alimentar e social (FIORENTINO, 2025).

Promoção da Cidadania Fiscal e Combate à Informalidade: A exigência do CPF nas compras vincula o consumidor à nota fiscal, incentivando a formalização. O resultado é maior interesse pela emissão do documento, redução da sonegação e aumento da transparéncia e da arrecadação (MORENO, 2025; FIORENTINO, 2025). No Rio Grande do Sul, o Devolve ICMS gerou aumento de 46% na emissão de notas com CPF, evidenciando impacto positivo na população e no fisco.

Desafios e Riscos: A eficácia do cashback depende do desenho da LC 214/2025 e de sua execução. Há risco de erros de inclusão (beneficiar quem não deve) e exclusão (deixar de fora quem deve), agravados pela informalidade e pela dificuldade de identificar corretamente a baixa renda (FIORENTINO, 2025). Outro problema é o “autofinanciamento”, quando a devolução é insignificante frente à carga tributária total, seja por percentuais baixos de cashback, seja pela exclusão de grupos vulneráveis fora do CadÚnico. Nesses casos, o programa pode ser visto como ineficaz. Enfrentar esses desafios requer mecanismos robustos e ajustes contínuos previstos na LC 214/2025.

#### **4.4 Desafios e recomendações para a efetivação da justiça fiscal**

A LC nº 214/2025 representa um avanço na arquitetura do cashback no Brasil, mas sua efetividade dependerá da aplicação prática e da capacidade de adaptação do Estado. Apesar de inovadora, a proposta enfrenta críticas quanto à limitação ao CadÚnico, o que, segundo Scaff (2023 apud FIORENTINO, 2025), aproxima o mecanismo mais de um programa de transferência de renda do que de uma devolução tributária, evidenciando a necessidade de ajustes para garantir maior justiça fiscal. Entre os principais desafios e, consequentemente, as recomendações para a sua aplicação e eventuais aprimoramentos, destacam-se:

#### **4.4.1 Focalização precisa e ampliação dos beneficiários**

O delineamento atual do cashback concentra-se nos inscritos no CadÚnico, uma camada que indubitavelmente merece proteção. Contudo, é basilar aprimorar continuamente os critérios de elegibilidade, utilizando dados integrados de diversas fontes governamentais (como CadÚnico, Receita Federal e Instituto Nacional do Seguro Social - INSS) e buscando mecanismos proativos de identificação de beneficiários para minimizar erros de exclusão, mormente entre os mais vulneráveis. Além da camada mais carente da população, seria equânime considerar outras faixas de renda que também carecem de devolução de tributos. Famílias com renda entre dois e cinco salários mínimos, por exemplo, podem experimentar um aumento significativo da carga tributária sobre o consumo e também necessitariam de algum alívio fiscal para que a Reforma Tributária cumpra seu desígnio de não regressividade (FIORENTINO, 2025). A ampliação gradual e criteriosa dos beneficiários, após a consolidação da fase inicial, poderia otimizar o impacto redistributivo. Nesse sentido, a experiência do "Devolve ICMS" no Rio Grande do Sul, com sua focalização específica via Bolsa Família, pode oferecer subsídios para calibrar a abrangência e os impactos de futuras expansões do cashback nacional.

#### **4.4.2 Simplificação do acesso e inclusão digital**

Para que o cashback atinja efetivamente seus beneficiários, é imprescindível assegurar que os meios de acesso sejam simples, intuitivos e amplamente disponíveis, combatendo de forma ativa a exclusão digital e financeira que aflige parte da população brasileira. Isso implica no desenvolvimento de plataformas digitais acessíveis, desenhadas com foco na usabilidade por públicos com diferentes níveis de letramento digital. Além disso, a implementação de canais de atendimento multicanal (presenciais, telefônicos, digitais) e programas de inclusão digital e financeira direcionados à população desbancarizada ou com acesso limitado à tecnologia é imperativa. A educação fiscal para os beneficiários, explicando o funcionamento do programa e os benefícios, também se faz necessária para promover o engajamento e o efetivo acesso.

#### **4.4.3 Combate a fraudes e desvios**

A integridade do sistema do cashback depende do fortalecimento contínuo dos sistemas de controle e auditoria. O uso de ferramentas avançadas de big data e inteligência artificial para identificar padrões suspeitos de consumo ou de tentativas de fraude é essencial. Tais tecnologias devem permitir a detecção de anomalias sem, contudo, onerar excessivamente os beneficiários legítimos com burocracia desnecessária. Algoritmos de detecção de anomalias e auditorias baseadas em risco podem ser implementados de forma proativa para garantir a sanidade fiscal do sistema. A colaboração entre as autoridades fiscais da União, Estados e Municípios, com o intercâmbio de informações e inteligência, é também fundamental para um combate efetivo às fraudes.

#### **4.4.4 Transparéncia e monitoramento contínuo**

A criação de canais transparentes de informação e monitoramento público sobre a aplicação da LC 214/2025 e os resultados do cashback é de suma importância. A disponibilização de dados agregados e despersonalizados sobre as devoluções, a quantidade de beneficiários, os valores médios de cashback por família e o impacto na regressividade deve ser uma política permanente. Isso permite que a sociedade civil, a academia e os próprios beneficiários acompanhem a evolução do programa, permitindo ajustes de rota e fortalecendo o controle social e a *accountability* governamental. A clareza nas regras e a disponibilização de dados sobre as devoluções são imprescindíveis para fomentar a confiança pública no novo modelo.

#### **4.4.5 Graduação da devolução por essencialidade e setores**

Além de preservar o modelo atual de devolução aos núcleos familiares cadastrados no CadÚnico, uma sugestão de relevo para o aprimoramento do cashback seria a graduação da alíquota de devolução do tributo conforme a essencialidade do bem ou serviço. Por exemplo, aplicar alíquotas de devolução mais elevadas para alimentos básicos, medicamentos, assistência médica, educação e transporte. Essa medida não apenas potencializaria o alívio fiscal sobre o consumo essencial, mas também ampliaria a gama de beneficiados do programa, mesmo para aqueles não diretamente contemplados pelos critérios mais restritos de renda, utilizando outros parâmetros de vulnerabilidade

atrelados ao tipo de consumo (FIORENTINO, 2025). Essa abordagem se alinha à ideia de que o imposto não deve onerar desproporcionalmente bens e serviços indispensáveis à vida digna. A diferenciação de percentuais de devolução já observada no "Devolve ICMS", que chega a 50% ou mais para o consumo geral, oferece um ponto de comparação para a efetividade de percentuais maiores ou diferenciados.

#### **4.4.6 Revisão periódica e adaptação sistêmica**

O dinamismo da economia e das condições sociais impõe a necessidade de que o programa de cashback seja flexível e adaptável. É basilar prever na própria lei ou em sua regulamentação um mecanismo de revisão periódica dos parâmetros do cashback (percentuais, limites de renda, critérios de elegibilidade) para que o programa se mantenha atualizado frente às mutações socioeconômicas e à inflação. A Lei Complementar nº 214/2025 já prevê uma avaliação quinquenal do programa em seu Art. 475, II (FIORENTINO, 2025), o que configura um aspecto positivo e abre caminho para ajustes futuros com base em dados concretos e na realidade socioeconômica. As normas complementares à LC 214/2025 deverão priorizar a simplicidade, a transparência e a automatização, obviando excessiva burocracia para que a boa ideia do cashback não se torne mais um elemento de complexidade no já intrincado sistema tributário nacional (FIORENTINO, 2025). A cooperação entre os entes federativos será basilar para a superação dos desafios de coordenação e para a efetivação dos objetivos redistributivos, garantindo que o direito constitucional ao cashback seja uma realidade para as famílias brasileiras.

#### **4.4.7 Fomento a iniciativas legislativas subnacionais para o cashback do ibs**

A Lei Complementar nº 214/2025, em seu Art. 112, atribui a Estados, Distrito Federal e Municípios a devolução do IBS, enquanto a CBS é responsabilidade da União. Essa divisão garante autonomia aos entes subnacionais para aprofundar os mecanismos de cashback, recomendando-se que criem leis próprias adaptadas às realidades locais. Essas iniciativas podem:

- Ampliar a elegibilidade, incluindo faixas de renda e grupos vulneráveis não contemplados nacionalmente;
- Ajustar percentuais de devolução, elevando-os em bens e serviços de maior impacto no orçamento das famílias de baixa renda;
- Aprimorar métodos de restituição, considerando inclusão digital e acesso da população;
- Fortalecer a cidadania fiscal, estimulando o registro de compras com CPF e combatendo a informalidade.

A experiência do Devolve ICMS no Rio Grande do Sul comprova a viabilidade e os efeitos positivos do cashback em nível subnacional, servindo de paradigma para políticas locais. Assim, estados e municípios podem tornar o IBS mais justo, equitativo e responsável às particularidades regionais.

## 5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida evidenciou que o cashback, previsto na Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, representa avanço significativo no enfrentamento da regressividade histórica do sistema tributário brasileiro. O exame dos critérios de elegibilidade, das formas de restituição, dos mecanismos de controle e da repartição de competências entre os entes federativos permite concluir que o instituto possui potencial para concretizar a justiça fiscal e reduzir desigualdades sociais, desde que acompanhado de constante monitoramento e ajustes operacionais. Verificou-se, ademais, que a adoção do Cadastro Único como principal critério de elegibilidade favorece a focalização nos grupos mais vulneráveis, embora levante questionamentos quanto à exclusão de faixas intermediárias da população que também sofrem impactos relevantes da tributação sobre o consumo. A devolução periódica e digitalizada apresenta vantagens de eficiência, mas exige robustez institucional para evitar falhas de acesso, fraudes e desigualdades regionais na implementação. O estudo reafirma que a experiência pioneira do Devolve ICMS e as iniciativas internacionais analisadas contribuíram como referências, mas a LC 214/2025 inaugura um modelo nacional singular, dotado de fundamentos constitucionais expressos

e articulado com os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da não regressividade tributária. O caráter inédito deste trabalho reside na abordagem crítica inicial da regulamentação do cashback pela LC 214/2025, ainda em fase de implantação, o que lhe confere originalidade e pertinência científica. Trata-se, portanto, de contribuição pioneira ao debate acadêmico e institucional sobre os contornos, alcances e limites do cashback como instrumento de justiça fiscal no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. Reforma Tributária. EC 132/2023 e LC 214/2025: a nova tributação do consumo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

APPY, Bernard. Reforma tributária prevê “cashback” como forma de política distributiva. Estadão, São Paulo, 14 fev. 2023. Disponível em:  
<https://www.estadao.com.br/economia/reforma-tributaria-appy-proposta-cashback-imposto-baixa-renda/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ATKINSON, Anthony B.; STIGLITZ, Joseph E. Lectures on Public Economics. New York: McGraw-Hill, 1980.

BANKS, James; BLUNDELL, Richard; LEWBEL, Arthur. Quadratic Engel Curves and Consumer Demand. The Review of Economics and Statistics, v. 79, n. 4, p. 527-539, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em:  
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/161427>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regulamentação da reforma tributária é sancionada; conheça a nova lei. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1127237-regulamentacao-da-reforma-tributaria-e-sancionada-conheca-a-nova-lei/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CASTAGNA, Fabiano Pires. Capacidade Contributiva e Igualdade Tributária sob a Perspectiva da Fraternidade no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física: uma nova forma de compreender e aplicar o Direito Tributário. São Paulo: Dialética, 2024.

EBRILL, Liam P. et al. The Modern VAT. Washington, DC: International Monetary Fund, 2001.

FEIJÓ, C. A. et al. A reforma tributária e seus impactos distributivos. Rio de Janeiro: FGV EPG, 2023.

FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes Del. Cashback na reforma tributária: desafios no combate à regressividade. Consultor Jurídico, 30 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-30/luiz-carlos-froes-cashback-reforma-tributaria-desafios-no-combate-regressividade/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota Fiscal Paulista. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/nfp/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de Renda no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

MACIEL, Everardo. Reforma tributária e federalismo fiscal. Revista Brasileira de Tributação, 2023.

MORENO, Marianna. Cashback tributário: quem tem direito e como vai funcionar na reforma. Blog Avalara, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.avalara.com/br/blog/reforma-tributaria-cashback-tributario/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

OCDE. Consumption Tax Trends 2022. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>. Acesso em: 19 ago. 2025.

PADILHA DA SILVA, Giovanni. ICMS Personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidad de Alcalá, 2017.

POLESI, Thiago. Reforma tributária: os impactos sobre a distribuição de renda no Brasil. Brasília: IPEA, 2023.

SCAFF, Fernando Facury. O cash back da reforma tributária será um novo Bolsa Família. Consultor Jurídico, 14 mar. 2023.

SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Pioneiro no país, Devolve ICMS inspira proposta de cashback da reforma tributária. Porto Alegre, 14 jul. 2024. Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/19852/pioneiro-no-pais%2C-devolve-icms-inspira-proposta-de-cashback-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 3 ago. 2025.

SINFRERJ. Cashback da reforma tributária: como funciona na Bolívia, Uruguai e Canadá? Rio de Janeiro, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/19/07/2023/cashback-da-reforma-tributaria-como-funciona-na-bolivia-uruguai-e-canada/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

TEODOROVICZ, Jeferson et al. Reforma tributária, tributação sobre o consumo e o sistema de cashback. Ius Gentium, v. 15, n. 2, p. 196-235, 2024. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/686>. Acesso em: 3 ago. 2025.

VARASANO, Ricardo et al. A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

XAVIER, Alberto. Direito Tributário do Consumo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2019.