

## O IBS e a justiça fiscal: possibilidade de redução da regressividade no sistema tributário brasileiro na Bacia de Paramirim

The IBS and tax justice: possibilities for reducing regressivity in the brazilian tax system in the Paramirim Basin

Felipe Cardoso Ferreira<sup>1</sup>

Rodriggo Mattos Chaves<sup>2</sup>

Sthéfany Aguiar Da Rosa<sup>3</sup>

Thiago Rafael Carvalho Oliveira<sup>4</sup>

Ana Paula Da Silva Sotero<sup>5</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa em que medida o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, pode contribuir para a redução da regressividade do sistema tributário brasileiro. A pesquisa parte do reconhecimento de que a predominância da tributação sobre o consumo no Brasil impõe ônus desproporcional às famílias de menor renda, em desacordo com os princípios constitucionais da isonomia tributária e da capacidade contributiva. Por meio de metodologia qualitativa e descritiva, com abordagem dedutiva, o estudo articula fundamentos jurídicos, análises doutrinárias, dados técnico-empíricos e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para examinar os potenciais efeitos distributivos do novo imposto, com especial atenção ao mecanismo de devolução personalizada (cashback). Simulações indicam que a reforma gera ganhos médios para os 20% mais pobres equivalentes a 9% da despesa domiciliar, embora o impacto regional seja heterogêneo, com o Nordeste recebendo valores de cashback inferiores aos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Conclui-se que o IBS

<sup>1</sup> Discente do Curso Superior de Direito da Faculdade Independente do Nordeste. e-mail: Felipecardosof8@gmail.com

<sup>2</sup> Discente do Curso Superior de Direito da Faculdade Independente do Nordeste. e-mail: rodriggochaves8@gmail.com

<sup>3</sup> Discente do Curso Superior de Direito da Faculdade Independente do Nordeste. e-mail: thefa.aguiar@gmail.com

<sup>4</sup> Discente do Curso Superior de Direito da Faculdade Independente do Nordeste. e-mail: thiagorafael957@gmail.com

<sup>5</sup> Docente do Curso Superior de Direito da Faculdade Independente do Nordeste. Doutora em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

representa um avanço parcial em direção à justiça fiscal, mas que sua efetividade dependerá da implementação adequada do cashback, da redução da informalidade e da cooperação federativa.

**Palavras-chave:** Reforma Tributária. Imposto sobre Bens e Serviços. Regressividade. Justiça Fiscal. Cashback. Ciências Sociais Aplicadas.

## ABSTRACT

This article analyzes the extent to which the Tax on Goods and Services (IBS), established by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025, can contribute to reducing the regressivity of the Brazilian tax system. The research starts from the recognition that the predominance of consumption taxation in Brazil imposes a disproportionate burden on lower-income families, in disagreement with the constitutional principles of tax equality and ability to pay. Through a qualitative and descriptive methodology with a deductive approach, the study articulates legal foundations, doctrinal analyses, technical-empirical data, and jurisprudence of the Federal Supreme Court to examine the potential distributive effects of the new tax, with special attention to the personalized refund mechanism (cashback). Simulations indicate that the reform generates average gains for the poorest 20% equivalent to 9% of household expenditure, although the regional impact is heterogeneous, with the Northeast receiving lower cashback values than the South, Southeast, and Midwest regions. The conclusion is that the IBS represents a partial advance toward tax justice, but its effectiveness will depend on the adequate implementation of the cashback, the reduction of informality, and federative cooperation.

**Keywords:** Tax Reform. Tax on Goods and Services. Regressivity. Tax Justice. Cashback.

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido por sua regressividade, característica que decorre, em grande medida, da predominância da tributação sobre o consumo na matriz arrecadatória nacional. Essa configuração faz com que o ônus dos tributos recaia de forma desproporcional sobre as famílias de menor renda, que destinam a parcela mais elevada de seus rendimentos à aquisição de bens e serviços essenciais. Dados empíricos revelam que os 10% mais pobres comprometem aproximadamente 26% de sua renda com tributos indiretos, ao passo que os 10% mais ricos não ultrapassam 10% (Salvador, 2014). Esse cenário evidencia um paradoxo estrutural: embora a Constituição Federal de 1988 consagre princípios orientados à justiça fiscal, a prática arrecadatória segue caminho oposto.

No plano jurídico-constitucional, os princípios da isonomia tributária (art. 150, II, CF/88) e da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88) determinam que a tributação deve respeitar as diferenças econômicas entre os contribuintes, assegurando que cada cidadão

contribua na medida de suas possibilidades reais. Contudo, a predominância de impostos indiretos sobre o consumo compromete a efetividade desses princípios, pois a carga tributária incide de forma uniforme sobre todos os consumidores, independentemente de sua renda ou patrimônio (Buzatto; Cavalcante, 2022). O Supremo Tribunal Federal tem reafirmado, em julgados como o RE 714.139/SC e o ARE 1.327.491/SC, a centralidade da isonomia e da capacidade contributiva como limites ao poder de tributar e instrumentos de promoção da justiça fiscal.

Nesse contexto, a Reforma Tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, introduziu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), unificando tributos como ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins em um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual. Além da simplificação, o novo sistema prevê um mecanismo inovador de devolução personalizada de tributos às famílias de baixa renda, denominado cashback, que busca atenuar os efeitos regressivos da tributação sobre o consumo.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar em que medida a implementação do IBS pode contribuir para a redução da regressividade do sistema tributário brasileiro, promovendo maior justiça fiscal, com atenção especial aos seus possíveis reflexos sobre a Bacia de Paramirim, localizada no interior da Bahia, região marcada por elevados índices de desigualdade e pela dependência de atividades econômicas informais. Para tanto, a pesquisa articula fundamentos jurídico-constitucionais, análise doutrinária, dados técnico-empíricos e jurisprudência do STF, estruturando-se em seis seções além desta introdução e das considerações finais.

## **2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E JUSTIÇA FISCAL**

### **2.1 Estrutura tributária e predominância da tributação sobre o consumo**

A estrutura tributária de um país reflete escolhas políticas fundamentais sobre a distribuição do ônus fiscal entre os cidadãos. No Brasil, o Sistema Tributário Nacional, disciplinado no Capítulo I do Título VI da Constituição Federal de 1988, organiza-se em torno de três principais bases de incidência: renda, patrimônio e consumo. Historicamente, contudo, a arrecadação brasileira concentra-se de forma desproporcional sobre a tributação do

consumo, por meio de tributos indiretos como o ICMS, o ISS, o IPI, o PIS e a Cofins (Valentin; Passos; Sanches, 2022).

Essa configuração possui implicações distributivas relevantes. Os tributos indiretos são embutidos nos preços dos bens e serviços e transferidos ao consumidor final, de modo que a carga tributária não distingue a capacidade econômica de quem consome. Conforme destaca Salvador (2014), o sistema tributário brasileiro tem funcionado como instrumento de concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e, conseqüentemente, diminuindo o ônus das classes mais ricas. A Teoria das Finanças Públicas classifica como regressivo o tributo cuja incidência guarda relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando proporcionalmente mais aqueles de menor poder aquisitivo.

Além da regressividade, a complexidade do sistema anterior à reforma – com múltiplos tributos sobre o consumo de competências distintas, alíquotas variadas entre estados e municípios e guerra fiscal entre entes federativos – contribuía para a ineficiência e a falta de transparência da tributação. Conforme aponta o Estudo Especial nº 19/2024 da Instituição Fiscal Independente (IFI), a cumulatividade residual e a multiplicação de regimes especiais tornavam o sistema pouco neutro e excessivamente oneroso para o contribuinte (IFI, 2024).

## **2.2 Regressividade e desigualdade fiscal no Brasil**

A regressividade da tributação sobre o consumo constitui um dos principais entraves à concretização da justiça fiscal no Brasil. Buzatto e Cavalcante (2022) apontam que o sistema tributário brasileiro encerra um paradoxo: a necessidade de conciliar a ação afirmativa do Estado na distribuição equitativa da riqueza social com a impossibilidade de expandir a incidência tributária para além das fronteiras do mínimo vital e do não confisco. Esse paradoxo tem sido resolvido pela indesejável opção da tributação regressiva, que onera mais gravosamente as famílias de menor poder aquisitivo.

A explicação econômica é direta: como as famílias de baixa renda destinam proporção maior de seus rendimentos ao consumo de bens e serviços essenciais, os tributos embutidos nos preços representam parcela mais significativa de sua renda total. Valentin, Passos e Sanches (2022) demonstram que a regressividade não se limita aos tributos sobre o consumo, estendendo-se a certos impostos sobre renda e patrimônio, em razão de benefícios fiscais mal focalizados, como a isenção sobre lucros e dividendos distribuídos no Imposto de Renda.

No plano regional, a regressividade assume contornos ainda mais graves. Regiões como o Nordeste, onde se situa a Bacia de Paramirim, apresentam renda per capita inferior à

média nacional, elevados índices de informalidade e maior dependência de transferências governamentais. Nesse contexto, a tributação sobre o consumo opera como fator de aprofundamento das desigualdades regionais, na medida em que onera proporcionalmente mais as populações que já se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

### **2.3 Princípios constitucionais: isonomia e capacidade contributiva**

A Constituição Federal de 1988 erigiu a justiça fiscal como objetivo implícito do sistema tributário, ancorando-a em dois princípios fundamentais: a isonomia tributária e a capacidade contributiva. O art. 150, II, veda o tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente, enquanto o art. 145, §1º, determina que os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Para Torres (2013, p. 51), a justiça fiscal representa a tradução jurídica do ideal de igualdade material, garantindo que o ônus tributário recaia conforme a capacidade econômica de cada cidadão.

Alves (2021) esclarece que a isonomia e a capacidade contributiva, embora possuam conteúdos distintos, guardam correlação essencial: enquanto a isonomia exige comparação entre sujeitos, a capacidade contributiva fornece o critério material para aferir a desigualdade relevante no âmbito tributário. A capacidade contributiva, assim, integra a estrutura de aplicação da igualdade no Sistema Tributário como critério de comparação entre contribuintes, tendo por objetivo a distribuição equânime da imposição fiscal.

Pessôa (2017) analisa a jurisprudência do STF e observa que o Tribunal tem aplicado o princípio da capacidade contributiva de maneira variável, conforme as peculiaridades de cada caso concreto, sem o amparo de uma teoria normativa bem estruturada. Ludwig (2025) complementa essa análise ao sustentar que, após a EC nº 132/2023, a justiça tributária deixou de ser mero valor programático para se tornar princípio jurídico-constitucional com força vinculante, impondo ao legislador o dever proativo de concretizar a justiça fiscal por meio de mecanismos efetivos de redistribuição.

## **3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E O IMPACTO DO IBS**

### **3.1 Objetivos e fundamentos da Emenda Constitucional nº 132/2023**

A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023, constitui a mais profunda reestruturação do sistema tributário nacional sobre o consumo nas últimas décadas. Seus objetivos fundamentais compreendem a simplificação do sistema, a eliminação da cumulatividade, o fim da guerra fiscal entre os entes federativos e a promoção de maior neutralidade e transparência na tributação (IFI, 2024).

A emenda inseriu na Constituição o art. 156-A, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e alterou o art. 195 para criar a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União. Ambos os tributos constituem o IVA dual brasileiro, incidindo sobre qualquer operação com bens materiais ou imateriais, direitos ou serviços, regidos pelo princípio do crédito financeiro e da não cumulatividade plena (Carneiro, 2024).

A inovação mais relevante para os fins desta pesquisa reside na previsão constitucional do cashback tributário. O art. 156-A, §5º, VIII, da CF/88, com a redação dada pela EC nº 132/2023, determina que lei complementar disporá sobre as hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda. Trata-se de mecanismo inspirado em experiências internacionais de países como Uruguai, Equador e Colômbia, além do programa Devolve ICMS do Rio Grande do Sul (Barbosa; Nojosa; Martins, 2025).

### **3.2 Unificação dos tributos indiretos e simplificação do sistema**

O IBS e a CBS substituirão progressivamente cinco tributos – ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins –, eliminando a pluralidade de incidências que caracterizava o modelo anterior. A cobrança passa a ocorrer no destino, não mais na origem, o que tende a reduzir distorções alocativas e a competição predatória entre estados. Além disso, a não cumulatividade plena assegura que qualquer aquisição onerada pelos tributos gere direito a crédito, evitando a tributação em cascata que encarecia artificialmente os preços (Costa-Corrêa, 2024).

Siqueira, Nogueira e Luna (2024) estimam que a alíquota de referência do novo tributo, calculada de forma a manter a neutralidade arrecadatória, situa-se em torno de 27,5% por dentro (equivalente a 37,9% por fora). Os autores observam que a base exclusiva dessa alíquota representará apenas cerca de 46% do consumo das famílias, já que o restante estará sujeito a isenções, alíquotas reduzidas, regimes específicos ou ao Imposto Seletivo. Esse dado revela que, apesar da simplificação proposta, o novo sistema mantém considerável grau de diferenciação.

### **3.3 O mecanismo de devolução (cashback) e suas bases teóricas**

O cashback tributário, regulamentado pelo art. 118 da Lei Complementar nº 214/2025, constitui instrumento de devolução personalizada de parte dos tributos sobre o consumo às famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), com renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo. O mecanismo prevê a devolução de 100% da CBS e 20% do IBS sobre bens e serviços essenciais (energia elétrica, água e esgoto, gás de cozinha e telecomunicações), e de 20% de ambos os tributos para os demais bens consumidos, excluídos os produtos sujeitos ao Imposto Seletivo (Barbosa; Nojosa; Martins, 2025).

A fundamentação teórica do cashback encontra respaldo no princípio da capacidade contributiva e na proteção do mínimo existencial. Costa-Corrêa (2024) sustenta que a devolução de tributos a indivíduos sem capacidade contributiva não configura transferência de renda, mas mera preservação da renda indevidamente alcançada pela tributação regressiva. A imposição de carga tributária sobre o consumo de quem não possui a mínima capacidade contributiva pode corroer o mínimo existencial e agravar a desigualdade, justificando a devolução como imperativo constitucional.

Carneiro (2024) destaca que o cashback, além de reduzir a regressividade, apresenta potenciais finalidades extrafiscais, como o estímulo à formalização da economia e o combate à sonegação, uma vez que sua operação depende da emissão de nota fiscal com CPF. Contudo, essa mesma exigência pode excluir do benefício parcela significativa do consumo realizado em circuitos informais, especialmente em regiões como o Nordeste.

## **4 O IBS COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA REGRESSIVIDADE**

### **4.1 Potenciais efeitos distributivos do novo imposto**

As simulações realizadas por Siqueira, Nogueira e Luna (2024), baseadas na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, indicam que a reforma tributária, no formato do PLP 68/2024, gera um efeito equalizador modesto, porém positivo. Os 20% mais pobres experimentam redução média de R\$69 mensais na tributação, equivalente a 9% da despesa

domiciliar total, enquanto apenas os 20% mais ricos sofrem aumento de tributação, em montante de cerca de 2% da despesa domiciliar.

Os dados regionais apresentados por Barbosa, Nojosa e Martins (2025) revelam, contudo, que o cashback produzirá efeitos heterogêneos conforme a região do país. Uma família pobre do Centro-Oeste receberá, em média, R\$57,75 mensais de cashback, representando incremento de até 12% na renda per capita, ao passo que uma família do Nordeste receberá cerca de R\$36,37 mensais, com incremento de apenas 7,76%. Essa diferença decorre de fatores como o padrão de consumo das famílias, o custo de vida local e, sobretudo, o nível de informalidade da economia regional.

Para a Bacia de Paramirim, inserida no semiárido baiano, os dados do Nordeste funcionam como proxy relevante. A região apresenta características que tendem a reduzir o valor efetivo do cashback: elevada informalidade no comércio local, presença significativa de feiras livres e pequenos negócios não regularizados, e renda per capita inferior à média regional. Assim, embora o mecanismo de devolução represente avanço inegável, seus efeitos concretos nessa microrregião podem ser inferiores ao projetado para o Nordeste como um todo.

## **4.2 Comparação entre o modelo atual e o modelo pós-IBS**

A comparação entre os dois sistemas revela diferenças estruturais relevantes. No modelo vigente, a diferenciação de alíquotas entre estados favorece as classes de renda mais alta, em grande medida devido à subtributação de serviços consumidos predominantemente por famílias de maior poder aquisitivo (Siqueira; Nogueira; Luna, 2024). Itens essenciais como energia elétrica e telecomunicações suportam alíquotas efetivas de 51% e 42%, respectivamente, onerando de forma desproporcional o consumo básico. O STF, no RE 714.139/SC, reconheceu essa distorção ao declarar inconstitucional a aplicação de alíquota majorada de ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações, reafirmando que tais itens são essenciais e não podem ser submetidos à alíquota superior à das operações em geral quando adotada a seletividade.

No modelo pós-IBS, a alíquota de referência tende a ser uniforme para a maior parte dos bens e serviços, com isenções específicas para a cesta básica de alimentos, medicamentos e transporte público coletivo. Além disso, a tributação de energia elétrica e telecomunicações será significativamente reduzida em relação ao modelo atual. Siqueira, Nogueira e Luna (2024) observam que a mera substituição dos tributos vigentes por um IVA com alíquota

uniforme já produziria efeito levemente progressivo, reduzindo a tributação dos domicílios de renda mais baixa, o que demonstra que a regressividade atual decorre, em parte, das distorções na diferenciação de alíquotas.

### **4.3 Limitações estruturais e desafios de implementação**

Apesar dos avanços, o novo modelo apresenta limitações relevantes. Barbosa, Nojosa e Martins (2025) identificam três fatores que podem comprometer a eficácia do cashback, especialmente nas regiões mais pobres do país. O primeiro é a informalidade: a sistemática de devolução depende da emissão de nota fiscal com CPF, o que pode excluir grande parte do consumo realizado em comércios informais. As regiões Norte e Nordeste, com taxas de informalidade superiores a 56% e 60%, respectivamente, enfrentam desafio estrutural nesse aspecto.

O segundo fator refere-se à autonomia conferida aos entes subnacionais para fixar percentuais de devolução de IBS superiores ao piso de 20%. Essa possibilidade, embora positiva em tese, pode ampliar as desigualdades regionais, pois estados com maior espaço fiscal – concentrados no Sul e Sudeste – terão condições de oferecer cashback mais elevado do que estados fiscalmente mais frágeis. Paradoxalmente, o mecanismo concebido para atenuar a regressividade pode contribuir para ampliar a desigualdade entre famílias pobres de diferentes regiões (Barbosa; Nojosa; Martins, 2025).

O terceiro fator envolve a própria magnitude do efeito equalizador. Siqueira, Nogueira e Luna (2024) demonstram que o ganho dos 20% mais pobres sob o modelo do PLP 68/2024 (9% da despesa domiciliar) não é muito superior ao que seria obtido com um IVA uniforme sem cashback (6%). Os autores sugerem que a substituição da isenção da cesta básica por uma transferência universal de montante fixo produziria resultados mais progressivos, com ganho de 14% para os mais pobres, evidenciando que a isenção da cesta básica é mal focalizada.

## **5 FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL**

### **5.1 Contribuições doutrinárias sobre justiça fiscal e equidade**

A doutrina tributária brasileira tem se debruçado com crescente intensidade sobre o conceito de justiça fiscal e suas implicações para o desenho do sistema tributário. Torres

(2013) sustenta que a justiça fiscal não se realiza apenas na letra da lei, mas na concretização de políticas tributárias que promovam dignidade e solidariedade social. O autor compreende a capacidade contributiva como princípio fundante do sistema, aplicável a todos os tributos como mecanismo de busca da solidariedade tributária e da equidade.

Ludwig (2025) avança nessa compreensão ao analisar os efeitos da EC nº 132/2023 sobre o princípio da justiça tributária. Para o autor, a inclusão expressa de mecanismos redistributivos no texto constitucional – como o cashback – revela o dever proativo do legislador de concretizar a justiça fiscal, que não pode mais ser tratada como mera norma programática. A presença do princípio da justiça tributária impõe que os demais princípios do sistema atuem de forma mais intensa na relação obrigacional tributária.

Buzatto e Cavalcante (2022) contribuem para o debate ao demonstrar que a seletividade, instrumento clássico de atenuação da regressividade, tem se mostrado insuficiente para neutralizar os efeitos regressivos do sistema. Os autores argumentam que a seletividade, embora a serviço da capacidade contributiva, possui aplicação limitada a apenas dois tributos – IPI (obrigatoriamente) e ICMS (facultativamente) – e não alcança, por si só, a correção das distorções distributivas decorrentes da predominância da tributação indireta. Nesse sentido, o cashback emerge como complemento necessário, atuando onde a seletividade não opera.

## **5.2 A posição do STF sobre isonomia e capacidade contributiva**

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado jurisprudência relevante sobre a aplicação dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva à tributação sobre o consumo. No RE 714.139/SC (Tema 745), o Tribunal fixou a tese de que, quando adotada a seletividade no ICMS, o estado deve observar o critério da essencialidade, ponderando as características intrínsecas do bem ou serviço com elementos como a capacidade econômica do consumidor final e a justiça fiscal, tendente à menor regressividade do tributo indireto. O Min. Dias Toffoli, redator do acórdão, ressaltou que a energia elétrica é item essencial que não pode ser submetido a alíquota superior àquela incidente sobre as operações em geral.

No ARE 1.327.491/SC, o STF reafirmou a centralidade do princípio da isonomia tributária como limite ao poder de tributar, reconhecendo a inconstitucionalidade de normas que estabelecem tratamento desigual sem justificativa razoável. A decisão reforça a compreensão de que a igualdade tributária deve ser observada tanto em sua dimensão

horizontal (tratamento equânime para contribuintes com mesma capacidade) quanto vertical (diferenciação legítima conforme capacidades distintas).

Na ADI 4.787/AP, o Tribunal analisou questões atinentes à competência tributária e à isonomia federativa, produzindo precedentes que dialogam com a discussão sobre a cooperação entre entes federativos na implementação do novo modelo tributário. Alves (2021) observa que a jurisprudência do STF, embora reconheça a irradiação dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva sobre tributos extrafiscais, ainda carece de uma teoria normativa consistente que oriente sua aplicação de forma sistemática.

### **5.3 Diálogo entre teoria econômica e interpretação constitucional**

A articulação entre teoria econômica e interpretação constitucional constitui aspecto central para a compreensão dos potenciais efeitos do IBS. Os estudos técnico-empíricos de Siqueira, Nogueira e Luna (2024) e de Barbosa, Nojosa e Martins (2025) fornecem subsídios quantitativos que complementam a análise jurídica, demonstrando que as escolhas normativas – como a definição de alíquotas, isenções e percentuais de cashback – possuem consequências distributivas mensuráveis.

Costa-Corrêa (2024) defende que a tributação do consumo, quando combinada com mecanismos eficientes de devolução, pode ser mais eficaz para a transferência de renda do que a tributação isolada sobre a renda. Entretanto, o autor adverte que a eficiência da devolução depende da capacidade administrativa do Estado em identificar corretamente os beneficiários e operacionalizar os pagamentos. Esse desafio é particularmente agudo em regiões com baixa cobertura do Cadastro Único e elevada informalidade, como a Bacia de Paramirim.

A convergência entre os dados empíricos e a fundamentação constitucional aponta para uma conclusão: o IBS, associado ao cashback, possui potencial de reduzir a regressividade tributária, mas sua efetividade está condicionada a fatores que transcendem o desenho normativo. A concretização da justiça fiscal, nos termos propostos por Torres (2013), exige que as previsões legais se convertam em resultados redistributivos concretos, o que demanda políticas complementares de formalização econômica, ampliação do Cadastro Único e cooperação federativa efetiva.

## **6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa foi desenvolvida a partir de abordagem qualitativa e descritiva, com método dedutivo, partindo de princípios constitucionais gerais – como a isonomia, a capacidade contributiva e a justiça fiscal – para examinar sua concretização por meio do IBS. Quanto à natureza, trata-se de pesquisa aplicada, voltada à análise de um problema concreto com relevância social e jurídica.

Os procedimentos adotados compreenderam pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a quatro bases de fontes: normativa, doutrinária, técnico-empírica e jurisprudencial. A base normativa incluiu a Constituição Federal de 1988, a EC nº 132/2023, a Lei Complementar nº 214/2025 e o Estudo Especial nº 19/2024 da IFI. A base doutrinária foi composta por obras especializadas em Direito Tributário e artigos científicos que abordam justiça fiscal, capacidade contributiva, regressividade e cashback. A base técnico-empírica apoiou-se em estudos quantitativos que simulam os efeitos redistributivos da reforma, notadamente os trabalhos de Siqueira, Nogueira e Luna (2024), Barbosa, Nojosa e Martins (2025), Salvador (2014) e Valentin, Passos e Sanches (2022). A base jurisprudencial contemplou decisões do STF sobre isonomia, capacidade contributiva e seletividade (RE 714.139/SC, ARE 1.327.491/SC e ADI 4.787/AP).

O exame foi complementado pela análise comparativa entre o modelo tributário vigente e o sistema proposto pela reforma, buscando identificar em que medida as mudanças estruturais podem alterar a distribuição da carga tributária entre diferentes faixas de renda. A adaptação regional utilizou dados do Nordeste como proxy para a Bacia de Paramirim, considerando as limitações de dados específicos para essa microrregião.

## **7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **7.1 Em que medida o IBS reduz a regressividade**

A análise integrada das fontes normativas, doutrinárias, técnico-empíricas e jurisprudenciais permite responder ao problema central desta pesquisa com cautela fundamentada. O IBS, tal como concebido pela Reforma Tributária, possui potencial efetivo de reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro, embora esse potencial seja limitado por fatores estruturais e regionais.

A unificação dos tributos indiretos, por si só, já produz efeito levemente progressivo, como demonstram Siqueira, Nogueira e Luna (2024). A eliminação das distorções alocativas do modelo anterior – como a sobreoneração de energia elétrica e telecomunicações e a subtributação de serviços consumidos pelas classes mais altas – tende a redistribuir a carga tributária de forma mais equitativa. Esse resultado é coerente com a jurisprudência do STF no RE 714.139/SC, que reconheceu a inconstitucionalidade da aplicação de alíquotas majoradas sobre bens essenciais.

## **7.2 Impactos projetados sobre diferentes faixas de renda**

Os dados empíricos confirmam a hipótese de que a reforma beneficia as faixas de renda mais baixas, mas com intensidade aquém do esperado. O ganho médio para os 20% mais pobres, equivalente a 9% da despesa domiciliar, resulta da combinação de três elementos: a redução da tributação sobre bens essenciais, a aplicação do cashback e a eliminação de distorções nas alíquotas (Siqueira; Nogueira; Luna, 2024).

No âmbito regional, os dados de Barbosa, Nojosa e Martins (2025) revelam que o cashback reproduz, em certa medida, as desigualdades preexistentes. O valor médio anual estimado de cashback para famílias pobres no Centro-Oeste (R\$693) é quase 60% superior ao do Nordeste (R\$436). Essa discrepância reflete a conjugação de menor consumo formal, maior informalidade e menor custo de vida no Nordeste, fatores que reduzem tanto a base de cálculo do cashback quanto o acesso efetivo ao benefício.

## **7.3 Avaliação crítica do cashback tributário**

O cashback tributário constitui, sem dúvida, inovação relevante no ordenamento jurídico brasileiro. Sua previsão constitucional atende ao imperativo de proteção do mínimo existencial e de concretização da capacidade contributiva, conforme sustentam Torres (2013) e Costa-Corrêa (2024). Todavia, uma avaliação crítica revela limitações importantes.

Em primeiro lugar, o cashback é mais focalizado do que a desoneração da cesta básica, mas ainda depende de condições que podem excluir os mais vulneráveis. A exigência de inscrição no CadÚnico e de emissão de nota fiscal com CPF cria barreiras de acesso que tendem a ser mais elevadas justamente onde a necessidade é maior. Em segundo lugar, a autonomia dos entes subnacionais para ampliar o percentual de devolução do IBS pode criar assimetrias federativas que contradizem o objetivo de redução das desigualdades regionais.

Em terceiro lugar, como apontam Siqueira, Nogueira e Luna (2024), uma política de transferência universal de montante fixo, financiada pela tributação da cesta básica à alíquota de referência, produziria resultados mais progressivos do que o desenho atual.

#### **7.4 Considerações sobre a efetividade da justiça fiscal pós-reforma**

A efetividade da justiça fiscal no contexto pós-reforma depende da capacidade de o novo sistema converter previsões normativas em resultados concretos. Ludwig (2025) sustenta que a EC nº 132/2023 elevou a justiça tributária à condição de princípio com força vinculante, o que impõe ao Estado o dever de implementar mecanismos que efetivamente reduzam as desigualdades. Essa compreensão é reforçada pela jurisprudência do STF, que tem progressivamente reconhecido a dimensão material da igualdade tributária.

Para a Bacia de Paramirim e regiões similares do semiárido nordestino, a efetividade do IBS como instrumento de justiça fiscal está condicionada a políticas complementares que transcendem o campo tributário: ampliação da cobertura do Cadastro Único, programas de formalização de pequenos negócios, infraestrutura de pagamentos digitais e capacitação dos governos municipais para a cooperação federativa exigida pelo novo modelo. Sem essas medidas, o potencial redistributivo do IBS e do cashback permanecerá parcialmente frustrado nas regiões que mais necessitam de seus efeitos.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa analisou em que medida o Imposto sobre Bens e Serviços pode contribuir para a redução da regressividade do sistema tributário brasileiro, com atenção aos seus possíveis reflexos sobre a Bacia de Paramirim. A investigação permitiu confirmar, com ressalvas, a hipótese inicialmente formulada: o IBS possui potencial de reduzir a regressividade, sobretudo por meio da unificação dos tributos indiretos e do mecanismo de cashback, mas sua efetividade dependerá de escolhas políticas e administrativas que transcendem o desenho normativo.

Os objetivos específicos foram atendidos. A análise dos fundamentos jurídico-constitucionais demonstrou que os princípios da isonomia e da capacidade contributiva impõem limites ao poder de tributar e orientam a busca pela justiça fiscal, conforme reafirmado pela jurisprudência do STF. O exame das mudanças propostas pela

reforma revelou que a unificação dos tributos e a adoção do IVA dual tendem a simplificar o sistema e a reduzir distorções alocativas. A avaliação comparativa entre os modelos evidenciou ganhos distributivos para as faixas de renda mais baixas, embora modestos. E a identificação dos desafios de implementação apontou a informalidade, as assimetrias federativas e as limitações de acesso ao Cadastro Único como principais obstáculos à plena eficácia do cashback.

No que se refere à Bacia de Paramirim, os dados regionais do Nordeste indicam que o cashback esperado para as famílias pobres da região será inferior ao de outras regiões do país, em razão de fatores estruturais como a elevada informalidade, o menor consumo formal e a fragilidade fiscal dos entes subnacionais. Essa constatação suscita reflexão sobre a necessidade de políticas complementares que assegurem a efetividade do mecanismo redistributivo nas áreas que mais necessitam de seus efeitos.

A pesquisa reconhece limitações inerentes à ausência de dados específicos sobre a Bacia de Paramirim, tendo utilizado informações do Nordeste como proxy. Estudos futuros poderão beneficiar-se de dados municipais mais detalhados à medida que a reforma for implementada a partir de 2027. Sugere-se, ainda, a realização de pesquisas que acompanhem os efeitos concretos do cashback sobre a renda das famílias, especialmente em regiões do semiárido nordestino, para verificar se as projeções teóricas se converterão em resultados redistributivos efetivos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando Roberto Schnorr. A irradiação dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva sobre tributos extrafiscais: uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista da AJURIS*, v. 47, n. 149, p. 95-130, 2021. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1103>. Acesso em: 27 set. 2025.

BARBOSA, Rafael Barros; NOJOSA, Glauber; MARTINS, Francisco Mário. Estimativas do impacto do cashback da reforma tributária sobre a renda das famílias no Brasil: uma abordagem regional. *Blog do IBRE*, FGV, 6 nov. 2025. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/estimativas-do-impacto-do-cashback-da-reforma-tributaria-sob-re-renda-das-familias-no-brasil>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm). Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 714.139/SC*. Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, j. 18 dez. 2021, DJe 15 mar. 2022. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn%3Alex%3Abr%3Asupremo.tribunal.federal%3Bplenario%3Acordao%3Bre%3A2022-05-30%3B714139-6375102>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.787/AP*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1664831069>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 1.327.491/SC*, julgado em 21 out. 2024. Rel. Min. Dias Toffoli. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn%3Alex%3Abr%3Asupremo.tribunal.federal%3Bplenario%3Acordao%3Bare%3A2024-10-21%3B1327491-6179161>. Acesso em: 27 set. 2025.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquelam Chaves. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 52, p. 162-188, 2022. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2136>. Acesso em: 27 set. 2025.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. O Cashback do IBS e da CBS na Reforma Tributária: Finalidade Constitucional, Extrafiscalidade e Limites. In: FLÁVIO NETO, Luís et al. (coords.). *Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS*. São Paulo: IBDT, 2024, p. 95-137.

COSTA-CORRÊA, André L. Política Fiscal, Eficiência e Cashback: Análise de Mecanismos de Transferência de Renda para uma Política Fiscal Eficiente no Combate às Desigualdades e à Pobreza. In: FLÁVIO NETO, Luís et al. (coords.). *Cashback e não cumulatividade de IBS/CBS*. São Paulo: IBDT, 2024, p. 15-77.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). *Estudo Especial nº 19/2024: Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos*. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/647648>. Acesso em: 27 set. 2025.

LUDWIG, Fábio Weber. O Princípio da Justiça Tributária e seus Efeitos após a Emenda Constitucional n. 132, de 2023. *Revista Direito Tributário Atual*, 2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2941>. Acesso em: 27 set. 2025.

PESSÔA, Leonel Cesarino. O princípio da capacidade contributiva na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24374>. Acesso em: 27 set. 2025.

SALVADOR, Evilasio. *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda*. Brasília: Inesc, 1. ed., 2014. Disponível em:

<https://inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/>. Acesso em: 27 set. 2025.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo Bezerra; LUNA, Carlos Feitosa. Impacto redistributivo da reforma da tributação do consumo no Brasil: simulações baseadas no PLP 68/2024. *arXiv preprint*, 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2411.12110>. Acesso em: 27 set. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: justiça fiscal e solidariedade*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

VALENTIN, Jefferson; PASSOS, Marcos Fernandes; SANCHES, Osmano Ferreira. Regressividade Tributária no Brasil. In: *IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/437>. Acesso em: 27 set. 2025.