

JCM ADVOGADOS ASSOCIADOS

REFORMA TRIBUTÁRIA

DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS (CASHBACK) E DA CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS

(Arts.112 a 125 LC 214/25) e (art. 489 a 511 da Resolução CGIBS nº 6 de 30 de abril de 2026 – Regulamento do IBS e do Decreto nº 12.955 de 29 de abril de 2026 - Regulamento da CBS)



Best Lawyers

DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS (CASHBACK) E DA CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS

(ARTS. 112 A 125 LC 214/25) E (ART. 489 A 511 DA RESOLUÇÃO CGIBS Nº 6 DE 30 DE ABRIL DE 2026 – REGULAMENTO DO IBS E DO DECRETO Nº 12.955 DE 29 DE ABRIL DE 2026 – REGULAMENTO DA CBS)

1. INTRODUÇÃO

A reforma da tributação sobre o consumo inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 alterou profundamente a estrutura do sistema tributário brasileiro. Entre as inovações introduzidas, uma das mais debatidas é o mecanismo de devolução personalizada de tributos conhecido como cashback tributário.

Embora o termo tenha se popularizado em programas comerciais de recompensa ao consumidor, no contexto tributário ele possui significado distinto: trata-se da devolução de parcela dos tributos pagos sobre o consumo para famílias de baixa renda, com o objetivo de reduzir os efeitos regressivos típicos da tributação indireta.

Ao contrário dos impostos diretos (como o imposto de renda, por exemplo) os impostos sobre o consumo (impostos indiretos) são injustos porque afetam mais justamente quem ganha menos e, por isso, são considerados tributos regressivos.

Para entender melhor é preciso explicar a diferença entre os tributos diretos e indiretos. No caso do tributo direto o imposto incide sobre a pessoa que aufere a riqueza que se quer tributar. Por exemplo, no caso do Imposto de Renda, o legislador pretende tributar a manifestação de riqueza renda e o tributo incide sobre a pessoa que aufere a renda. No caso dos impostos indiretos o imposto incide sobre a pessoa realiza a venda de bens (comerciante, industrial), mas a riqueza que se quer tributar é o consumo, ou seja, ônus econômico do tributo incide sobre quem compra.

Como não é possível identificar a capacidade econômica de quem está comprando a alíquota do tributo é a mesma independente se aquele tributo está sendo consumido por uma pessoa pobre ou rica. Assim, uma alíquota de 30% sobre um determinado bem pesará mais para aquelas pessoas que ganham menos e, por isso, esses impostos são regressivos. Em outras palavras, quando todos pagam o mesmo imposto embutido no preço de um produto, o peso desse tributo não é igual para todos.

Nesse cenário, o cashback tributário surge como tentativa de compatibilizar dois objetivos tradicionalmente difíceis de conciliar: manter um sistema mais simples e uniforme de tributação e, ao mesmo tempo, preservar instrumentos de justiça distributiva.

2. POR QUE SUBSTITUIR DESONERAÇÕES POR DEVOUÇÃO DIRETA?

Historicamente, o Brasil buscou reduzir os efeitos sociais da tributação por meio de alíquotas diferenciadas, isenções e desonerações sobre produtos considerados essenciais, especialmente itens da cesta básica. Essa estratégia, porém, passou a receber críticas crescentes. O principal argumento é que a redução de tributos sobre determinados bens beneficia indistintamente todos os consumidores, inclusive aqueles de alta renda, que consomem mais em quantidade e em valor.

Diversos estudos indicam que políticas de desoneração ampla tendem a apresentar baixa eficiência distributiva. Parte do benefício tributário sequer chega integralmente ao consumidor final, podendo ser absorvida ao longo da cadeia econômica. A alternativa do cashback propõe lógica distinta: tributa-se o consumo de maneira mais uniforme e, posteriormente, devolve-se parte dos valores arrecadados diretamente às famílias elegíveis.

Sob o ponto de vista jurídico, esse modelo também dialoga com princípios tradicionais do sistema tributário brasileiro, como capacidade contributiva, justiça fiscal e progressividade. O debate desloca-se da pergunta “quais produtos devem pagar menos imposto?” para “quem deve receber compensação pela carga tributária suportada?”.

3. COMO FUNCIONARÁ O CASHBACK PREVISTO NA REFORMA

Segundo o art. 113 da Lei Complementar nº 214/2025, o benefício será direcionado às famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), observados critérios de renda e identificação fiscal. O modelo prevê percentuais distintos de devolução conforme a natureza do consumo. Para determinadas despesas consideradas essenciais — como energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações e gás de cozinha — haverá devolução integral da parcela federal (CBS) e parcial do IBS.

Para os demais bens e serviços, haverá devolução parcial dos tributos pagos, observadas as regras estabelecidas na legislação e eventual ampliação pelos entes subnacionais. A operacionalização dependerá da identificação do consumo vinculado ao CPF dos integrantes das famílias beneficiárias e da integração entre sistemas

fiscais e bases sociais do governo. A expectativa apresentada é de que dezenas de milhões de brasileiros possam ser alcançados pelo mecanismo.

4. O CASHBACK REDUZIRÁ DESIGUALDADES?

Embora o desenho institucional tenha objetivo distributivo, os efeitos concretos poderão variar significativamente entre regiões do país. Estimativas elaboradas a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018) sugerem que o cashback pode representar incremento relevante na renda disponível das famílias pobres. Em média, o ganho anual estimado equivale a aproximadamente 10% da renda das famílias elegíveis.

Entretanto, o impacto não tende a ser uniforme. Os resultados indicam que famílias pobres residentes em regiões mais ricas podem receber valores absolutos superiores aos observados em regiões mais pobres. O Centro-Oeste aparece entre as regiões com maiores estimativas de retorno, enquanto o Nordeste apresenta ganhos proporcionalmente menores.

Essa aparente contradição decorre de fatores estruturais. O primeiro é o padrão de consumo. Como o cashback depende do valor efetivamente gasto em operações formalizadas, regiões com maior consumo monetário tendem a gerar devoluções maiores. O segundo fator é o custo de vida. Regiões com preços mais elevados geram maior base tributável e, conseqüentemente, maior devolução. O terceiro elemento é a informalidade econômica. Parte importante do consumo das famílias de baixa renda ocorre fora dos canais formais de emissão fiscal, o que reduz o volume elegível para devolução.

Nessas circunstâncias surge um paradoxo, pois uma política concebida para reduzir desigualdades pode, se mal calibrada, reproduzir diferenças regionais já existentes.

5. AS NOVIDADES INTRODUZIDAS PELO REGULAMENTO DO COMITÊ GESTOR DO IBS SOBRE O CASHBACK

O Regulamento do Comitê Gestor do IBS, ao disciplinar o Título VII (“Da Devolução Personalizada do IBS – Cashback”), avança significativamente em relação ao texto legal da Lei Complementar nº 214/2025 ao estabelecer regras operacionais,

mecanismos de governança, parâmetros de cálculo e instrumentos de controle para implementação da devolução personalizada do IBS.

5.1) CENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DO CASHBACK NO CGIBS

Uma das principais novidades consiste na atribuição ao Comitê Gestor do IBS da função de administrador efetivo do sistema de cashback. Nos termos do art. 491, compete ao CGIBS normatizar, coordenar, controlar e supervisionar a Execução da devolução personalizada; definir os procedimentos de cálculo e pagamento; elaborar relatórios gerenciais e adotar todas as medidas necessárias à operacionalização do sistema (arts. 491, I a IV). Além disso, o §1º do art. 491 delega ao Comitê competência para regulamentar matérias centrais, como: (i) calendário e periodicidade dos pagamentos; (ii) formas de creditamento; (iii) ressarcimento de valores recebidos indevidamente; (iv) mecanismos antifraude; (v) tratamento de irregularidades; (vi) critérios de transparência; e (vii) prazo de utilização dos valores devolvidos.

5.2) INCLUSÃO AUTOMÁTICA DOS BENEFICIÁRIOS VINCULADA AO CADÚNICO

O regulamento detalha o procedimento de identificação dos destinatários da devolução personalizada. Nos termos do art. 490, o destinatário será o responsável pela unidade familiar inscrita no CadÚnico que, cumulativamente: (i) possua renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo (art. 490, I); (ii) resida no território nacional (art. 490, II); e (iii) possua CPF regular (art. 490, III).

A inovação operacional aparece especialmente nos §§1º e 2º do art. 490, que determinam a inclusão automática dos beneficiários, estendendo esse mecanismo também para exclusão, suspensão, reativação e atualização cadastral, dispensando requerimento administrativo específico.

5.3) CRIAÇÃO DAS MODALIDADES “CASHBACK DESCONTO” E “CASHBACK DEVOLUÇÃO”

O regulamento diferencia dois modelos de operacionalização do benefício. Nos termos do art. 492, o denominado “cashback desconto” será aplicado diretamente na cobrança dos serviços de: – energia elétrica; água e esgoto; gás canalizado; e telecomunicações.

O §1º do art. 492 estabelece limite de uma cobrança por domicílio em cada período de

aferição (exceto telefonia móvel). Já o art. 493 cria o chamado “cashback devolução”, aplicável aos demais consumos domiciliares, mediante disponibilização do valor ao responsável pela unidade familiar.

5.4) UTILIZAÇÃO DO CASHBACK COMO INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO ECONÔMICA

O regulamento confere ao cashback função que ultrapassa a mera redistribuição de renda. Nos termos do §2º do art. 491, os procedimentos de pagamento deverão priorizar mecanismos que incentivem: de documentos fiscais; formalização do consumo; cidadania fiscal; redução da informalidade; combate sonegação; e mitigação da concorrência desleal. Essa previsão transforma o cashback também em instrumento de indução comportamental.

5.5) CRIAÇÃO DE SISTEMA DE PREVENÇÃO E COMBATE A FRAUDES

Outra inovação importante está no detalhamento dos mecanismos de controle. O art. 491, §1º, IV, autoriza o CGIBS a estabelecer limites de aquisição compatíveis com a condição financeira do beneficiário. O §4º do mesmo artigo admite que os controles ocorram já no momento da emissão dos documentos fiscais.

Os arts. 509 e 510 determinam: comunicação ao Ministério do Desenvolvimento Social em caso de fraude relativa ao CadÚnico; comunicação à Receita Federal quando houver indícios de fraude nas operações de aquisição; e suspensão dos pagamentos.

O §1º do art. 510 prevê regulamentação conjunta entre CGIBS e RFB para definir critérios objetivos de suspensão e cancelamento. O §2º assegura contraditório e ampla defesa.

5.6) INSTITUIÇÃO DE MODELO HÍBRIDO ENTRE CONSUMO REAL E CONSUMO ESTIMADO

Como regra geral, a devolução será calculada com base no consumo formalizado por emissão de documentos fiscais (art. 499). Para tanto, o §2º do art. 499 determina consideração de: (i) consumo total da família; (ii) documentos fiscais vinculados ao CPF; (iii) renda familiar disponível; (iv) dados oficiais sobre estrutura de consumo; e (v) regras tributárias aplicáveis.

Entretanto, o art. 501 introduz procedimento simplificado para

localidades com dificuldades operacionais. Nesse caso, o cálculo poderá ser realizado por estimativas de: consumo médio; pressão tributária; renda familiar; ônus tributário suportado.

Nos termos do §4º do art. 501, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE) será utilizada como base metodológica.

5.7) CRIAÇÃO DE EXTRATO ELETRÔNICO DO CONSUMO E DO BENEFÍCIO

O §3º do art. 495 determina que será disponibilizado eletronicamente ao responsável familiar extrato consolidado contendo: consumo realizado pela unidade familiar IBS suportado; e valor correspondente da devolução personalizada. Na prática, o regulamento aproxima o sistema de um modelo de conta-corrente tributária da família beneficiária.

5.8) FLEXIBILIZAÇÃO FEDERATIVA DO PERCENTUAL DE DEVOLUÇÃO

O art. 500 fixa como regra geral devolução correspondente a 20% do IBS. Todavia, o §1º do mesmo artigo autoriza Estados, Distrito Federal e Municípios a ampliarem esse percentual por lei própria.

A diferenciação poderá ocorrer conforme: (i) renda familiar (art. 500, §1º, I); (ii) consumo de serviços essenciais e gás de cozinha (art. 500, §1º, II); ou (iii) outras categorias de consumo (art. 500, §1º, III).

Nos termos do §2º do art. 500, eventual alteração deverá ser comunicada ao CGIBS até 30 de junho para vigência no exercício seguinte.

5.9) DEFINIÇÃO DO CRONOGRAMA FINANCEIRO DA DEVOLUÇÃO

O regulamento também estabelece prazos concretos para operacionalização. Conforme art. 494: os valores deverão ser disponibilizados ao agente financeiro em até 15 dias após a apuração (§ caput); o agente financeiro terá até 10 dias para repasse às famílias (§1º); a devolução deverá ocorrer até o dia 25 do mês subsequente (§2º).

Por fim, o art. 505 estabelece que o cálculo da devolução personalizada terá por base o consumo domiciliar realizado a partir de janeiro de 2029.

Em síntese, o regulamento desloca o cashback do plano principiológico da LC nº 214/2025 para um modelo concreto de execução administrativa, transformando

o CGIBS em verdadeiro gestor de política pública redistributiva baseada em dados fiscais, consumo e interoperabilidade institucional.

6. CESTA BÁSICA

Apesar da adoção do cashback como principal instrumento de mitigação da regressividade dos tributos sobre o consumo, a reforma tributária não abandonou completamente a lógica tradicional de desoneração de produtos considerados essenciais. O art. 125 da Lei Complementar nº 214/2025 prevê redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre as vendas dos produtos destinados à alimentação humana relacionados no Anexo I da própria lei, que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos instituída pelo art. 8º da Emenda Constitucional nº 132/2023. Com isso, o legislador preservou um núcleo de proteção ao consumo alimentar essencial, reconhecendo que determinados bens possuem relevância social suficiente para justificar tratamento tributário favorecido independentemente da condição econômica individual do consumidor.

A manutenção da cesta básica com tributação zero demonstra que a reforma optou por combinar dois mecanismos distintos de promoção de justiça fiscal. De um lado, permanece uma política universal de desoneração vinculada ao produto — aplicável a todos os consumidores que adquiram os itens da cesta básica. De outro, instituiu-se o cashback como mecanismo focalizado de devolução tributária direcionado às famílias de baixa renda. Essa coexistência revela que o modelo brasileiro não substituiu integralmente a seletividade tradicional pela devolução personalizada, mas adotou uma solução híbrida que procura equilibrar simplificação tributária, proteção do consumo essencial e maior eficiência distributiva. O parágrafo único do art. 125 reforça essa integração ao determinar a aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 126 da LC nº 214/2025 ao regime de alíquota zero da cesta básica.



JCM.ADV.BR

JCM ADVOGADOS ASSOCIADOS

Belo Horizonte / MG

Av. Afonso Pena, 2.951
Funcionários
CEP: 30130-006
tel: +55 31 2128-3585
fax: +55 31 2128-3550
email: bh@jcm.adv.br

São Paulo / SP

Rua Tabapuã, 627
4º andar - Itaim Bibi
CEP: 04533-012
tel: +55 11 3286-0532
fax: +55 11 3262-4261
email: sp@jcm.adv.br

Rio de Janeiro / RJ

Praça XV de Novembro, 20
5º andar / 502 - Centro
CEP 20010-010
tel: +55 21 2526-7007
fax: +55 21 2526-7007
email: rj@jcm.adv.br

Brasília / DF

SCN, Quadra 01, Bl. F
Edifício America Office Tower
Sala 1209 - Asa Norte
CEP: 70711-905
tel: +55 61 3322-8088
email: bsb@cm.adv.br

Jaraguá do Sul / SC

Av. Getúlio Vargas, 827
2º andar - Centro
CEP: 89251-000
tel: +55 47 3276-1010
fax: +55 47 3276-1010
email: sc@jcm.adv.br



Best Lawyers