

DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS (CASHBACK): REDISTRIBUTIVIDADE LIMITADA E REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA EM UMA SOCIEDADE PROFUNDAMENTE DESIGUAL

Thiago Oliveira de Matos¹

SUMÁRIO: 1. Devolução personalizada dos tributos sobre o consumo: *cashback*; 1.1 Limitações do *cashback*; 2. Desoneração fiscal que não alcança os mais pobres; 3. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo promove uma análise sobre a limitação das medidas adotadas no movimento de Reforma Tributária em relação à atenuação dos efeitos de um sistema tributário altamente regressivo e não distributivo. O objetivo desta análise é promover uma reflexão acerca da baixa efetividade da devolução personalizada do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) (*cashback*) em um cenário econômico caracterizado por profundas desigualdades na distribuição de riquezas, associado a um sistema fiscal que manterá a pressão da carga tributária sobre a base de consumo, continuando a exigir maior esforço financeiro das classes econômicas com menor capacidade contributiva.

Palavras-chave: *Cashback*. Regressividade. Desigualdade.

¹ Procurador do Estado de São Paulo desde 2010. Subprocurador Geral Adjunto do Contencioso Tributário-Fiscal. Mestre em Direito Tributário (FGV-SP). Especialista em Direito Constitucional e Administrativo (Escola Paulista de Direito). Especialista em Ciência e Análise de Dados (USP-ESALQ). Autor do livro: *Interação entre órgãos fiscais na redução do tax gap: regime de trocas e aproveitamentos, eficiência tributária e combate à ilicitude fiscal na experiência do Estado de São Paulo*.

1. DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DOS TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO: CASHBACK

Considerando o reconhecido caráter regressivo do modelo tributário brasileiro, a reforma da tributação sobre o consumo não avançou no desejável redimensionamento redistributivo do percentual da carga fiscal em relação às suas bases de incidência. Caso a carga dos tributos sobre o consumo não sofra alterações, como espera o Ministério da Fazenda², a regressividade continuará a marcar o sistema tributário nacional. Estará mantido o disfuncional modelo em que a tributação sobre renda e propriedade se manifesta em patamares muito menores quando comparados à incidência fiscal sobre bens e serviços.

A Tabela 1³, constante de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em junho de 2022, destaca os percentuais referentes às bases de incidência tributária em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e das Américas do Norte e do Sul, incluindo o Brasil.

2 Em manual de perguntas e respostas elaborado pelo Ministério da Fazenda, consta a afirmação de que “a Reforma vai manter a carga tributária total sobre o consumo, mas como será adotada uma alíquota-padrão e haverá uma quantidade limitada de regimes favorecidos, os preços de alguns produtos e serviços podem cair e de outros podem subir. A transição para o novo modelo tributário prevista na reforma assegura que eventuais ajustes nos preços ocorram de forma gradual no tempo”. ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Reforma Tributária: perguntas e respostas.** Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023.

3 CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. **Ipea**, Brasília, DF, Nota Técnica n. 54, jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/2c3ecc42-996f-4b55-a44b-32f845b77bda/content>. Acesso em: 4 dez. 2025.

Tabela 1 – Arrecadação tributária pelo PIB, por categoria de imposto, 2019 (em %)

	Carga tributária	Imposto de Renda		Contribuição social		Propriedade	Bens e serviços			
		Indivíduos	Empresas	Trabalhador	Empregador		Gerais	Específicos	Uso de veículos	Tarifa aduaneira
Austrália	27,7	11,6	4,8	n.d.	n.d.	2,7	3,3	2,9	0,5	1,0
Bélgica	42,7	11,3	3,7	5,3	7,9	3,4	6,7	3,6	0,4	0,4
Canadá	33,8	12,2	4,2	2,1	3,4	3,9	4,8	2,5	0,2	0,2
França	44,9	9,3	2,2	4,8	8,6	3,9	7,9	3,9	0,0	0,1
Alemanha	38,6	10,6	2,0	7,8	5,6	1,1	7,0	2,7	0,3	0,2
Itália	42,4	11,0	2,0	4,4	6,0	2,4	6,2	4,3	0,4	0,1
Japão	31,4	5,9	3,8	6,9	3,3	2,6	4,2	1,6	0,0	0,2
Coreia do Sul	27,3	4,8	4,3	4,0	6,8	3,1	4,3	2,4	0,0	0,4
Holanda	39,3	8,5	3,7	8,1	6,2	1,5	7,2	3,7	0,7	0,3
Noruega	39,9	10,4	5,9	4,4	5,8	1,3	8,6	2,5	0,2	0,1
Polónia	35,1	5,3	2,2	8,1	9,4	1,3	7,9	4,4	0,0	0,2
Portugal	34,5	6,4	3,1	3,8	5,8	1,4	8,8	4,3	0,3	0,1
Espanha	34,7	7,9	2,1	3,2	3,0	2,5	6,5	2,7	0,2	0,2
Suécia	42,8	12,3	3,0	2,6	9,5	0,9	9,1	2,6	0,4	0,1
Suíça	27,4	8,4	3,1	3,4	3,8	2,1	3,1	1,6	0,0	0,2
Reino Unido	32,7	9,0	2,3	2,7	5,2	4,1	7,0	3,4	0,3	0,2
Estados Unidos	25,0	10,3	1,3	3,1	3,3	2,9	2,0	1,8	0,2	0,4
Argentina	28,7	2,0	2,8	2,4	5,4	2,6	10,8	4,0	0,3	0,8
Chile	20,9	1,5	4,9	1,5	0,0	1,1	8,3	1,9	0,0	0,2
Colômbia	19,7	1,3	4,7	0,5	1,4	1,8	6,7	1,6	0,2	0,4
México	16,4	3,4	3,3	0,5	1,8	0,3	3,8	2,3	0,1	0,3
Brasil	33,1	3,0	2,9	2,1	6,4	1,5	12,1	1,4	0,7 ¹	0,6
Média da OCDE-17	35,3	9,1	3,2	4,7	5,9	2,4	6,2	3,0	0,2	0,3
Média da América Latina-5	23,8	2,2	3,7	1,4	3,0	1,5	8,3	2,2	0,3	0,5
Código da OCDE	-	1100	1200	2100 + 2300	2200 + 3000	4000	5110	5120	5211 + 5212	5123

Fonte: CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. Ipea, Brasília, DF, Nota Técnica n. 54, jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/2c3ecc42-996f-4b55-a44b-32f845b77bda/content>. Acesso em: 4 dez. 2025.

Aponta o citado estudo que “a arrecadação dos impostos sobre a propriedade nos países de economias avançadas da OCDE (2,4% do Produto Interno Bruto - PIB) está em nível 60% superior ao do Brasil (1,5%) [...]. Além disso, “o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que engloba a tributação de salários, dividendos, aluguéis e ganhos de capital dos indivíduos, foi o grande diferencial entre os países avançados da OCDE (9%) e os latino-americanos (2% a 3%, inclusive o Brasil)”. Isso denota que “se deve fortalecer o imposto de renda pessoal, deixando-o mais progressivo, de modo a aumentar sua arrecadação entre os detentores de altas rendas de capital”⁴.

O Ipea conclui, ainda, que “a arrecadação dos impostos sobre o consumo foi aproximadamente 50% superior no Brasil (14,8% do PIB)

⁴ Ibid., p. 21.

que a média dos países de economias avançadas da OCDE (9,7% do PIB)”, o que aponta para a necessidade de uma “recomposição da carga tributária brasileira com ênfase na tributação sobre renda e propriedade e na redução da tributação sobre bens e serviços”⁵.

Em uma tentativa de compensar a inalteração dos percentuais de incidência fiscal sobre bens e serviços, a reforma tributária contemplou a figura da devolução personalizada dos tributos sobre o consumo (*cashback*).

O instituto, presente em países como Uruguai, Equador e Colômbia, beneficiaria as camadas sociais mais vulneráveis em um modelo fiscal essencialmente regressivo: os mais pobres, que revertem em consumo a quase totalidade – ou totalidade, de sua renda. Gastos com alimentação, medicamentos, vestuário, transporte e aluguel, entre outros, traduzem o desembolso dos estamentos mais empobrecidos da sociedade brasileira. Além disso, as camadas mais pobres também não são, em regra, proprietárias de bens e tampouco têm capacidade efetiva de poupança. Logo, são proporcionalmente mais tributadas do que as classes mais ricas, não obstante ostentem muito menor capacidade contributiva.

A devolução personalizada do tributo é idealmente positiva, mas, na prática, ainda insuficiente para garantir uma redistribuição efetiva da carga tributária.

1.1 Limitações do cashback

O *cashback* exclui pessoas com renda familiar *per capita* superior a meio salário mínimo (atualmente R\$ 706,00), nos termos do art. 113, inciso I, da Lei Complementar (LC) 214/2025⁶. Porém, acima desse patamar há, indiscutivelmente, grupos que permanecem social e economicamente vulneráveis, não alcançados pela devolução⁷.

5 CARVALHO JUNIOR, op. cit.

6 “Art. 113. O destinatário das devoluções previstas neste Capítulo será aquele responsável por unidade familiar de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), conforme o art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ou por norma equivalente que a suceder, e que observar, cumulativamente, os seguintes requisitos:

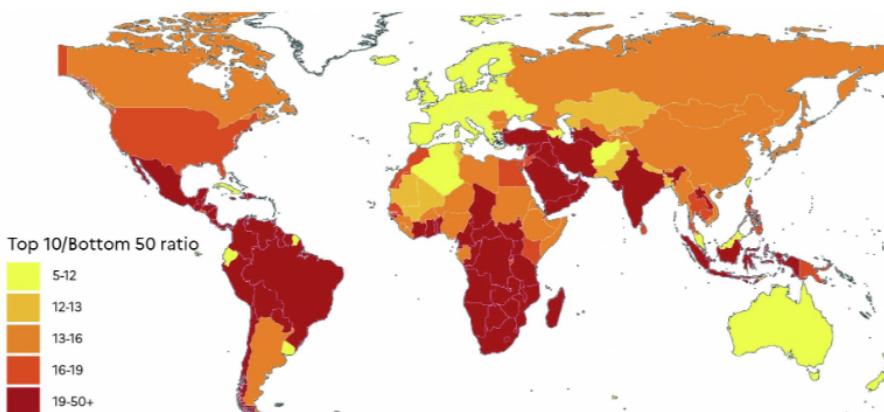
I – possuir renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo nacional; [...]. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

7 “Art. 118. O percentual a ser aplicado nos termos do art. 117 desta Lei Complementar será de:

Em países como o Brasil, reconhecido por uma extremada desigualdade na distribuição de renda, e no qual o topo da pirâmide econômica é formado por grupo diminuto de indivíduos que concentram grande parte das riquezas nacionais, medidas limitadas como essa pouco influem na distorção causada pela tributação concentrada na base de consumo.

Em estudo realizado pelo *World Inequality Lab* no ano de 2022, nomeado *World Inequality Report*, apurou-se que no Brasil “os 50% mais pobres ganham 29 vezes menos do que os 10% mais ricos”. Em países como a França, esse número equivale a 7 vezes⁸:

Figura 1 – Disparidades de renda entre os dez mais ricos e os cinqüenta mais pobres ao redor do mundo, 2021



Interpretation: In Brazil, the bottom 50% earns 29 times less than the top 10%. The value is 7 in France. Income is measured after pension and unemployment benefits are received by individuals, but before other taxes they pay and transfers they receive. **Sources and series:** wir2022.wid.world/methodology.

Fonte: CHANCEL, Lucas *et al.* *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2021.

Levantamento feito pela Oxfam Brasil no ano de 2015 apontou a seguinte distribuição de renda no Brasil⁹ (Gráfico 1).

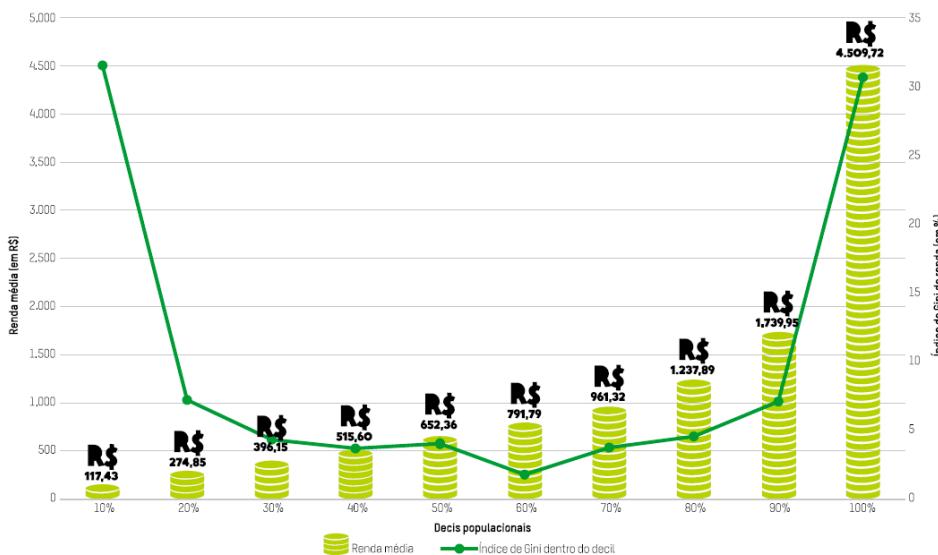
I – 100% (cem por cento) para a CBS e 20% (vinte por cento) para o IBS na aquisição de botijão de até 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo, nas operações de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e nas operações de fornecimento de telecomunicações; e

II – 20% (vinte por cento) para a CBS e para o IBS, nos demais casos”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

8 CHANCEL, Lucas *et al.* *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2021.

9 GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

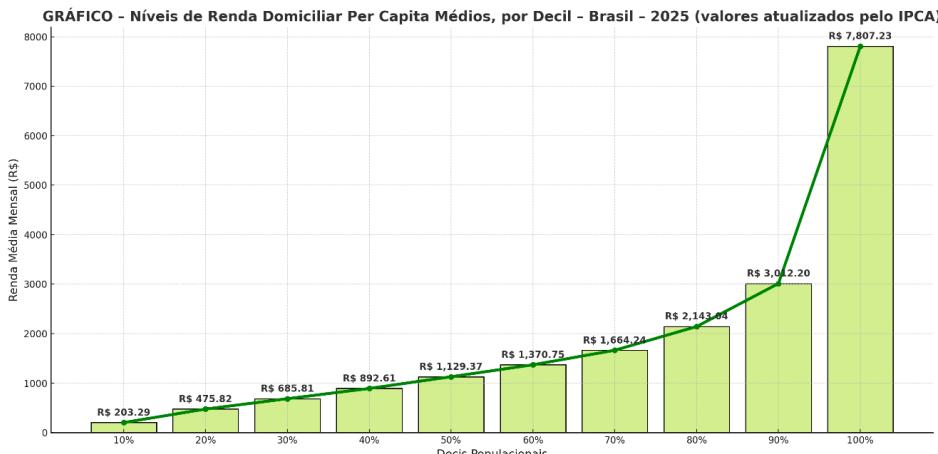
Gráfico 1 – Níveis de renda domiciliar *per capita* médios, por decil, 2015 (em R\$)



Fonte: GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

Atualizando tais valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), teríamos a seguinte distribuição em 2025:

Gráfico 2 – Níveis de renda domiciliar *per capita* médios, por decil, 2025 (em R\$, valores atualizados pelo IPCA)



Fonte: o autor.

No modelo de *cashback* aprovado, apenas os três primeiros decis de renda seriam alcançados pela devolução percentual (não total) do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)¹⁰. Não se ignora, no entanto, o abismo existente quando comparadas as faixas compreendidas entre o quarto e o oitavo decil e a faixa dos 10% mais ricos. Estes têm renda, em média, maior do que o dobro do nono decil. Vejamos a razão entre a renda dos 10% mais ricos e as demais faixas de renda na Tabela 2.

Tabela 2 – Relação de renda por decil em relação ao top 10%

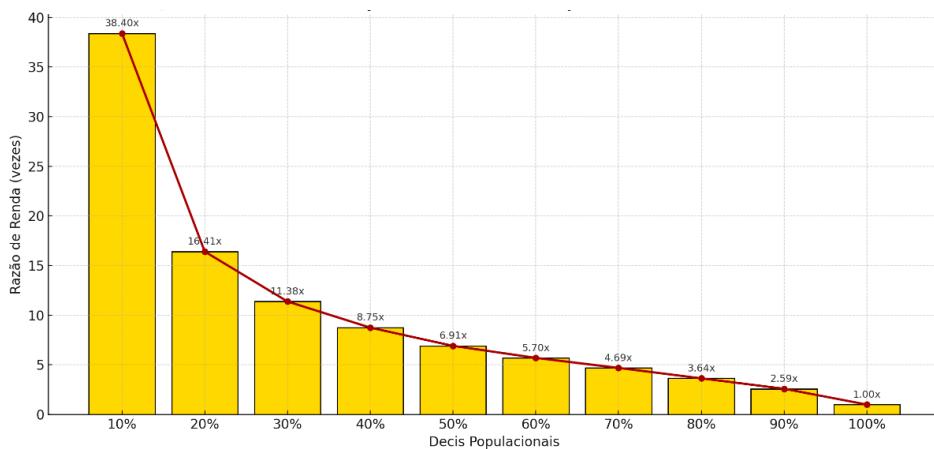
	Decil	Renda_2025	Razao_para_top10
1	10%	203.29	38.4
2	20%	475.82	16.41
3	30%	685.81	11.38
4	40%	892.61	8.75
5	50%	1129.37	6.91
6	60%	1370.75	5.7
7	70%	1664.24	4.69
8	80%	2143.04	3.64
9	90%	3012.2	2.59
10	100%	7807.23	1.0

Em comparação, vê-se que os 10% mais ricos têm renda 38,4 vezes maior que os 10% mais pobres, 16,4 vezes maior que os 20% mais pobres

¹⁰ A CBS, como visto, será restituída em 100%, e o IBS em 20%, “na aquisição de botijão de até 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo, nas operações de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e nas operações de fornecimento de telecomunicações”, conforme o art. 118, inciso I, da LC 214/2025. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

e 2,6 vezes superior aos que figuram no nono decil. E não obstante essa concentração da renda nos dois decils do topo da escala, apenas 30% da população brasileira (os 30% mais pobres) estão compreendidos no limite de renda *per capita* mensal de R\$ 706,00, sendo, desse modo, elegíveis ao *cashback* conforme estabelecido na LC 214/2025. A relação das camadas de renda pode ser vislumbrada também no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Relação de renda por decil a partir dos 10% mais ricos



Considerando os valores atualizados das faixas de renda nacional, temos que os 50% mais pobres detêm apenas 17,5% da renda total, mas nem todos se beneficiam do *cashback*, mantendo-se a pressão tributária sobre o consumo das camadas economicamente menos favorecidas já a partir do quarto decil (renda domiciliar *per capita* de R\$ 892,61).

Famílias com renda *per capita* entre R\$ 706,00 e R\$ 1.129,37 (entre o quarto e quinto decil), por exemplo, continuam em situação de vulnerabilidade econômica (leia-se: baixa capacidade contributiva), mas são excluídas do benefício, continuando a arcar, de fato, com a totalidade da carga tributária sobre aquilo que consomem.

Tal limitação reduz o alcance redistributivo da política fiscal que norteia, ao menos em tese, o *cashback*, comprometendo seu potencial de redução das desigualdades e, além disso, com poucos efeitos práticos sobre a regressividade do sistema tributário.

2. DESONERAÇÃO FISCAL QUE NÃO ALCANÇA OS MAIS POBRES

Ao lado dos tímidos efeitos do *cashback* sobre a regressividade tributária que atinge preponderantemente as camadas mais pobres, vale destacar que a LC 214/2025¹¹ previu a redução, em 30%, das alíquotas do IBS e da CBS sobre a prestação de serviços consumidos, essencialmente, pelas classes média e alta.

Entre os serviços eleitos para a redução de alíquotas, destacam-se as atividades exercidas por advogados, arquitetos, profissionais de educação, médicos veterinários e profissionais de relações públicas. Tais atividades, de regra, não são acessadas pelas classes economicamente vulneráveis.

As desonerações fiscais sobre o consumo são indiscutivelmente bem-vindas. Porém, é preciso reconhecer que a redução da carga tributária no caso em questão favorece essencialmente as classes dotadas de maior capacidade contributiva, não beneficiando as camadas menos abastadas.

11 “Art. 127. Ficam reduzidas em 30% (trinta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a prestação de serviços pelos seguintes profissionais, que exerçerem atividades intelectuais de natureza científica, literária ou artística, submetidas à fiscalização por conselho profissional:

- I – administradores;
- II – advogados;
- III – arquitetos e urbanistas;
- IV – assistentes sociais;
- V – bibliotecários;
- VI – biólogos;
- VII – contabilistas;
- VIII – economistas;
- IX – economistas domésticos;
- X – profissionais de educação física;
- XI – engenheiros e agrônomos;
- XII – estatísticos;
- XIII – médicos veterinários e zootecnistas;
- XIV – museólogos;
- XV – químicos;
- XVI – profissionais de relações públicas;
- XVII – técnicos industriais; e
- XVIII – técnicos agrícolas”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Trazemos à luz essa discussão porque, ao lado das apontadas limitações do *cashback*, o dispositivo em questão parece indicar a despreocupação da reforma tributária brasileira com a construção de um modelo fiscal verdadeiramente progressivo. Se de um lado o *cashback* pode ser anunciado como um benefício aos mais pobres, com vistas a atenuar a regressividade fiscal, uma análise mais ampla pode sugerir que nada, ou muito pouco, mudou.

Mantém-se, com essas claras diretrizes legais, um sistema no qual as classes econômicas com menor capacidade contributiva continuam a suportar, proporcionalmente, a maior carga de tributação do país, concentrada no consumo.

3. CONCLUSÃO

Apesar de a devolução personalizada dos tributos sobre o consumo se apresentar como um avanço quando comparado ao sistema anterior, uma análise mais abrangente envolvendo as faixas e a concentração de renda nacionais, a manutenção dos percentuais da tributação sobre o consumo e as medidas legais de desoneração que não beneficiam as classes economicamente mais vulneráveis parece apontar para o alcance limitado do *cashback*. Os impactos são diminutos sobre a disfuncionalidade do sistema tributário em termos redistributivos e, ainda, com tímidos avanços sobre a regressividade fiscal.

É preciso avançar, e muito. Revisitar a projeção da tributação sobre propriedade e renda, repensar desonerações e ampliar o *cashback* são medidas essenciais para um sistema tributário mais justo, economicamente sustentável e verdadeiramente progressivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Reforma Tributária: perguntas e respostas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. **Ipea**, Brasília, DF, Nota Técnica n. 54, jun. 2022.

CHANCEL, Lucas *et al.* **World Inequality Report 2022**. Paris: World Inequality Lab, 2021.

GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.