



OPINIÃO

Reforma tributária e proteção da confiança: o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais de ICMS

[Raphael Fonseca de Marins Daou](#)
[Aurélio Longo Guerzoni](#)

14 de janeiro de 2026, 21h13

Tributário

A reforma tributária do consumo não é apenas um redesenho de bases, competências e fluxos. É, sobretudo, uma transição institucional que afeta decisões econômicas tomadas sob regras anteriores.

Nesse contexto, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (ou financeiro-fiscais) de ICMS surge para mitigar os prejuízos suportados por empresas que realizaram investimentos estruturados com base em incentivos estaduais, mediante compensação financeira decorrente da substituição do ICMS pelo IBS.

A publicação da Portaria RFB nº 635/2025, disciplinando a habilitação (com janela de 1º/1/2026 a 31/12/2028), é um avanço relevante. Mas a existência do “caminho” procedimental não resolve, por si, o principal desafio: fazer do fundo um mecanismo de transição protetiva, com critérios claros e estáveis, preservando a proteção da confiança e reduzindo estímulos à litigiosidade.

O que está em jogo: confiança como proteção de expectativas e como credibilidade do sistema

Mudanças tributárias profundas prometem racionalidade, simplificação e neutralidade. Ainda assim, é pouco realista esperar que a transição ocorra sem fricções, seja pela complexidade inerente às relações tributárias, seja em razão de um sistema historicamente marcado por guerra fiscal e interpretações restritivas das autoridades fiscais.

[APOIO](#)





O debate não se limita ao procedimento da habilitação à compensação, pois o cerne da questão reside na forma como o Estado administrará a transição sem produzir efeitos retrospectivos desleais capazes de afetar planos econômicos formados sob um regime anterior.

Nesse ponto, a proteção da confiança, na formulação sistematizada por Rômulo Cristiano Coutinho da Silva [1], ajuda a organizar o problema em duas dimensões:

– Dimensão subjetiva: tutela de expectativas legítimas de agentes que orientaram condutas (investimentos, expansão, localização de plantas, cadeias logísticas) com base em regras vigentes à época.

– Dimensão objetiva: preservação da credibilidade do sistema tributário como referência confiável para decisões futuras.

Se o fundo for percebido como formalmente promissor, mas materialmente inacessível (por incerteza metodológica, instabilidade de critérios ou decisões erráticas), haverá descredibilização de parte da reforma.

A Portaria RFB nº 635/2025 é começo — mas a disputa central ainda está por vir

A portaria organiza a fase de habilitação, define cronograma e requisitos. Isso reduz o “vácuo” inicial e oferece um ponto de partida.

Apesar disso, a compensação efetiva, prevista para iniciar a partir de 2029, depende de regulamentações complementares e, principalmente, de um conjunto de escolhas administrativas que determinará se o mecanismo operará com:

- **previsibilidade** (o contribuinte consegue antecipar o resultado provável?),
- **estabilidade** (o método não muda a cada rodada?), e

Spacca



A LC nº 214/2025 dispõe que os titulares de benefícios onerosos relativos ao ICMS serão compensados. Ainda, define benefícios onerosos como as repercussões econômicas oriundas de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Entre os pontos de maior sensibilidade está o cálculo da “repercussão econômica” suportada pelo contribuinte. A LC nº 214/2025 delimita o conceito, mas, para funcionar de forma justa e replicável, será necessária regulamentação operacional, com padrões mínimos.

Sem isso, surgem três consequências previsíveis:

– **Insegurança jurídica e planejamento prejudicado:** empresas ficam sem parâmetros para estimar se a compensação será integral, parcial ou negada, em um horizonte que já é, por natureza, de transição e incerteza.

– **Frustração desproporcional de expectativas legítimas:** um mecanismo desenhado para amortecer a mudança passa a produzir, na prática, um cenário de “direito em tese” e “resultado imprevisível”.

– **Contencioso:** a disputa se desloca do “há direito?” para o “qual é o método?”, que é o tipo de conflito que se reproduz em massa e consome capacidade institucional.

A advertência central ora formulada ressalta que a falta (ou instabilidade) de critérios é, por si, um fator de litigiosidade que corrói a proteção da confiança (SILVA, 2025, p. 169).

O risco da habilitação: a ponte existe, mas nem todos conseguem entrar

Outro ponto com impacto prático é o risco de exclusão por falhas formais na fase de habilitação.

A janela 2026–2028 funciona como um filtro definitivo: quem não se habilitar corretamente pode perder a oportunidade de pleitear a compensação, ainda que o benefício fosse oneroso, legítimo e tenha orientado decisões econômicas relevantes.

O problema não é apenas “perder um prazo”. É criar uma assimetria entre a promessa de transição protetiva e a capacidade real de acesso ao mecanismo, especialmente considerando a variedade de regimes estaduais ao longo das décadas, a dispersão documental, reorganizações societárias e sucessões; e a necessidade de provar contrapartidas e cumprimento de condições.

Se a entrada no fundo se tornar excessivamente sensível a formalidades e microinconsistências, a transição corre o risco de ser percebida como tecnicamente correta, mas frustrante, o que tende a alimentar a judicialização.

O desafio da uniformização: milhares de benefícios, centenas de variações. um nadrão decisório ✓

Esse cenário torna plausíveis: interpretações divergentes sobre “onerosidade”; exigências probatórias variáveis entre casos semelhantes; e decisões inconsistentes.

Aqui, a lição de Humberto Ávila [2] sobre a função integrativa dos princípios é especialmente útil: a realização do “estado ideal de coisas” exige meios institucionais adequados; do contrário, o sistema produz instabilidade.

Traduzindo para o Fundo: mesmo que a legislação não preveja todas as microregras, a execução administrativa precisa, no mínimo, se curvar a princípios como o da segurança jurídica, proteção da confiança, motivação, publicidade, isonomia, bem como à estabilidade metodológica e coerência.

Da ‘guerra fiscal’ ao ‘contencioso da compensação’? A batalha pode apenas mudar de lugar

A pergunta formulada por Osvaldo Santos de Carvalho e Wanessa Felix de Almeida [3], sobre se o fim dos benefícios do ICMS encerra a guerra fiscal ou inaugura uma nova batalha, ecoa diretamente aqui.

O fundo tem vocação pacificadora, mas pode gerar um deslocamento do conflito: antes, disputava-se a concessão e a validade dos incentivos; agora, pode-se disputar o acesso à compensação, o método de cálculo e a suficiência de recursos.

Some-se a isso o pano de fundo de críticas mais amplas à reforma, como as preocupações destacadas por Ives Gandra da Silva Martins [4] sobre arranjos federativos e o novo grau de complexidade, e o resultado é um ambiente em que a confiança se torna um ativo escasso. Nessa atmosfera, qualquer sinal de arbitrariedade ou instabilidade tende a virar litígio.

Conclusão: a legitimidade do fundo depende menos da promessa e mais da execução

O fundo de compensação é, em teoria, uma ponte necessária entre sistemas jurídico-tributários. Mas pontes se medem por sua capacidade de suportar tráfego com segurança, e não apenas por seu desenho teórico.

Para que o mecanismo cumpra sua função de transição protetiva, três condições se tornam decisivas:

- **Regulamentação completa e estável**, especialmente sobre repercussão econômica e dinâmica de compensação a partir de 2029.
- **Capacidade operacional e transparência**, com orientação clara, prazos razoáveis e respostas consistentes.
- **Coerência decisória e motivação**, evitando “loteria administrativa” e reduzindo estímulos à judicialização.

No fim, o que estará em teste é a própria capacidade do sistema de

confiança e alterações legislativas em matéria tributária. São Paulo, SP: IBDT, 2025. (Série Doutrina Tributária, 66), 288 p.

[2] ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 22. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2024, p. 127-128.

[3] CARVALHO, Osvaldo Santos de; ALMEIDA, Wanessa Felix de. *Extinção dos benefícios fiscais do ICMS: fim da guerra fiscal ou possível início de uma nova batalha fiscal?* In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MORETTI, Daniel; FÉLIX, Talita P. (Coord.). *Reforma Tributária: perspectivas e impactos jurídicos*. 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2025. p. 262-275.

[4] MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Preocupações com a Reforma Tributária do Consumo*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MORETTI, Daniel; FÉLIX, Talita P. (Coord.). *Reforma Tributária: perspectivas e impactos jurídicos*. 1. ed. Barueri, SP: Manole, 2025. p. 1-7.

Raphael Fonseca de Marins Daou

É advogado tributarista, sócio do escritório Galatti Advogados, pós-graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT), graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e em Ciências Contábeis pela Trevisan — Escola de Negócios, pesquisador do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Direito) e membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT) e do Instituto Brasileiro de Arbitragem e Transação Tributárias (IBATT).

Aurélio Longo Guerzoni


sócio do Guerzoni Advogados e mestre em Direito Tributário pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

VER COMENTÁRIOS

Tags: **Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais de ICMS** **Reforma tributária**

      [compartilhe](#)

RECEBER

 Encontrou um erro? **Avise nossa equipe!**

Leia também





Com reforma tributária, Simples passa a oferecer uma escolha difícil



Transição da reforma tributária será divisor de águas para empresas



OPINIÃO
Reforma tributária: saiba o que muda a partir de janeiro de 2026



OPINIÃO
Economia digital não cabe mais no velho sistema tributário



OPINIÃO
Regras de utilização de créditos na transição do PIS/Cofins para a CBS



OPINIÃO
'Tributação verde' pode se converter em novo vetor de injustiça fiscal



quinta-feira
15 de janeiro de 2026

Consultor Jurídico

Pesquisar



CONJUR

Quem Somos

Equipe

Fale Conosco

PUBLICIDADE

Anuncie na ConJur

Anuários ConJur

ESPECIAIS

Especial 20 anos

Especial 25 anos

PRODUTOS

Livraria

Anuários

Boletim Jurídico

Consultor Jurídico 2026. Todos os direitos reservados.
Rua Wisard, 23 – Vila Madalena - São Paulo/ SP - CEP: 05434-080
ISSN 1809-2829
www.conjur.com.br