



quinta-feira, 15 de janeiro de
2026



» [Consultor Jurídico](#) > [Áreas](#) > [Tributário](#) > Reforma tributária e proteção da confiança: o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais de ICMS

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.

[APOIO](#)

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” procedural 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.





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 padrão 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](#)



Digite seu e-mail

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