

Manifestação do Comsefaz sobre a crise internacional e seus efeitos sobre o diesel

17 de março de 2026

O Comsefaz — Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal — reitera seu compromisso com a proteção da população brasileira diante da volatilidade dos preços dos combustíveis, especialmente em um cenário internacional de forte instabilidade, agravado pela guerra no Oriente Médio e pelos riscos de pressão adicional sobre o diesel, a logística, a produção e o custo de vida no Brasil. Nesse contexto, reconhece a legitimidade de toda iniciativa voltada a mitigar os efeitos desse quadro sobre os cidadãos, a atividade econômica e os setores produtivos brasileiros.

Esse debate precisa ser conduzido com responsabilidade social, econômica e federativa. A busca por medidas de alívio ao cidadão é necessária, mas deve levar em conta seus efeitos concretos sobre o financiamento de políticas públicas essenciais custeadas pelos estados e municípios, como saúde, educação, segurança pública, transporte e infraestrutura.

A reiterada prática mostra, com nitidez, que reduções de preços como as reduções tributárias não costumam ser repassadas ao consumidor final. Como apontou o Instituto de Pesquisa em Petróleo, Gás e Biocombustíveis (INEEP) em publicação do fim de 2025, parte relevante do esforço tende a ser absorvida ao longo da cadeia de distribuição e revenda, limitando seu efeito nas bombas. Não há, portanto, base empírica consistente para sustentar que uma nova perda do ICMS resultaria em benefício efetivo para a população, não entregando o efeito de fato esperado. Insistir nessa premissa desconsidera a dinâmica real do mercado de combustíveis e pode impor aos estados uma perda fiscal concreta, sem a correspondente contrapartida social.

A título de exemplo, em três anos, o preço da gasolina caiu 16% nas refinarias, mas subiu 27% nas bombas, o que evidencia, de forma objetiva, que reduções de parcelas de custo não necessariamente se convertem em alívio proporcional ao consumidor final. O dado reforça que parte relevante desses ganhos pode ser absorvida em outros elos da cadeia, especialmente na distribuição e na revenda.

O resultado é que a população acaba arcando com uma dupla perda. De um lado, não recebe, de forma efetiva, a redução esperada no preço final dos combustíveis. De outro, suporta os efeitos da supressão de receitas públicas essenciais ao financiamento de políticas e serviços indispensáveis

à sociedade. Em vez de produzir alívio real nas bombas, uma nova redução do ICMS pode, na prática, enfraquecer a capacidade do poder público de atender justamente a população que se pretende proteger.

Também é importante considerar que, no modelo atualmente em vigor, os estados já vêm contribuindo, na prática, para amortecer parte das oscilações no preço dos combustíveis. Com a adoção da tributação monofásica por alíquota específica *ad rem*, o ICMS passou a ser cobrado em valor fixo por litro, com atualização anual baseada em médias de preços apuradas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Isso significa que as altas provocadas por crises internacionais, choques no petróleo ou variações cambiais não são acompanhadas automaticamente pela tributação.

Assim, quando o preço dos combustíveis sobe nas bombas ao longo do ano, o valor nominal do imposto permanece o mesmo e sua participação relativa no preço final diminui. Em termos concretos, isso significa que o modelo atual já produz uma redução relativa do peso do ICMS em cenários de elevação de preços, representando esforço fiscal adicional dos estados.

Além disso, as Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022 alteraram de forma profunda a lógica federativa do ICMS sobre combustíveis, ao impor um regime nacional excepcional, dissociado da sistemática aplicável à totalidade dos demais setores econômicos e restritivo da autonomia tributária dos estados. Os Estados e o Distrito Federal já vêm suportando, há anos, os efeitos severos dessas alterações, que produziram perdas bilionárias estruturais de arrecadação, com impacto direto sobre a capacidade financeira dos entes subnacionais. Estudo do Comsefaz, a ser divulgado em breve, estima que as mudanças legislativas impostas desde 2022 resultaram em um choque negativo acumulado de R\$ 189 bilhões às finanças dos estados e do Distrito Federal até o último trimestre de 2025.

É preciso registrar que o esforço fiscal anunciado nesta quarta-feira (12/03) pela União nessa matéria também produz efeitos diretos sobre os entes subnacionais. No caso da Cide-Combustíveis, parte relevante de sua arrecadação é constitucionalmente destinada ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Assim, qualquer redução nessa contribuição não afeta apenas a esfera federal, também alcança receitas vinculadas à infraestrutura de transporte nas demais unidades da Federação. E não se pode tratar como equivalente eventual compensação via imposto de exportação, pois se trata de receita de natureza distinta, pertencente à União e não partilhada com os estados.

Também é relevante considerar a assimetria federativa na dependência de receitas envolvida nesse debate. Para os estados, a tributação sobre combustíveis tem peso estrutural e responde por cerca de 20% de toda a arrecadação do ICMS, principal fonte de receita tributária estadual. Já na esfera federal, a base arrecadatória é muito mais ampla e diversificada, com maior participação de tributos incidentes sobre a renda e outras bases econômicas. Toda a tributação federal do consumo correspondeu a cerca de 25% das receitas tributárias da União, percentual muito inferior à preponderância do ICMS para os estados, ultrapassando 80%, em média, do total recursos próprios. Essa diferença evidencia que medidas sobre combustíveis produzem impacto fiscal muito mais profundo para os entes subnacionais do que para a União, razão pela qual não se trata de esforço fiscal comparável entre as duas esferas.

Também é preciso considerar que a própria União dispõe de fontes relevantes de receita associadas ao setor petrolífero e à própria Petrobras, inclusive com sensibilidade direta às oscilações internacionais de preços. Apenas a parcela dos dividendos da União na Petrobras correspondeu, em 2025, a aproximadamente metade de tudo o que os Estados arrecadaram com o ICMS incidente sobre o diesel. Esse dado evidencia que, ao contrário dos entes subnacionais, a União possui instrumentos fiscais e patrimoniais mais amplos para absorver ou mitigar choques nesse mercado, sem transferir novamente aos Estados e aos Municípios o ônus principal de dificultosa tentativa política de formação de preços. Em um contexto de volatilidade internacional, é necessário que o debate federativo considere também essa diferença estrutural de capacidade fiscal e de exposição às receitas do setor.

Assim, reafirmamos que não é razoável agravar, mais uma vez, com perdas de receita pública relativas ao ICMS estadual o ônus principal de uma política de contenção de preços cujo resultado final depende de múltiplas variáveis alheias à atuação dos estados. Isso se torna ainda mais injustificável quando se observa que os entes subnacionais já vêm realizando esforço fiscal concreto para amortecer parte dessas oscilações, inclusive sob um modelo em que o imposto permanece fixo enquanto os preços podem subir rapidamente. O impacto alcança igualmente os municípios, aos quais a Constituição assegura 25% do produto da arrecadação do ICMS. Qualquer nova compressão dessa base, portanto, atinge diretamente também a receita municipal.

O Comsefaz permanece aberto ao diálogo com a União e com todos os atores envolvidos na construção de respostas coordenadas para enfrentar oscilações no mercado de combustíveis. Esse esforço cooperativo é indispensável e deve partir do reconhecimento de que a estabilidade de

preços exige medidas efetivas, abrangentes e estruturalmente responsáveis — e não a transferência, mais uma vez, ao ICMS o ônus principal de uma política cujo resultado final não depende apenas dos estados, nem encontra evidência de repasse efetivo nas bombas. Insistir nessa solução significa fragilizar receitas públicas essenciais e comprometer a capacidade do poder público de financiar serviços indispensáveis à sociedade.