



A GUERRA FISCAL DO IPVA COMO CONSEQUENCIA DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

**Tanise Parmeggiani da Silva
Fernando Nascimento Lock
Pâmela Luiza Pisoni**

RESUMO

Os recursos destinados ao desenvolvimento local são baseados na arrecadação de tributos, entre eles do Imposto de Veículos Automotores (IPVA), cuja competência é dos Estados e Distrito Federal, comumente fixado pelo local de registro e licenciamento do veículo, independentemente do local atual de domicílio do proprietário, situação que evidencia procura por estados com menor alíquota tributária, gerando uma espécie de “guerra fiscal” entre entes federados. Tal guerra fiscal, é um problema para o desenvolvimento econômico brasileiro, pois constitui uma disputa entre estados pelo oferecimento de maiores incentivos fiscais. Assim, para atrair o emplacamento dos veículos para sua base territorial, alguns estados vêm fornecendo incentivos fiscais na forma de alíquota reduzida. Nessa diferença de valores, constituída em forma de benefício, analisa-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação a cobrança do IPVA ao julgar tema de repercussão geral sobre a matéria, decidindo se o mesmo deve ser cobrado com base no local do domicílio do proprietário ou do lugar de registro do veículo, o que poderá avaliar a guerra fiscal dos estados no tocante ao IPVA, da mesma forma que aconteceu com o ICMS. O trabalho tem como objetivo avaliar a legislação e o posicionamento do STF sobre a matéria, tratando-se de um estudo de caso.

Palavras chave: IPVA. Guerra Fiscal. Legislação.

INTRODUÇÃO

O Imposto de Veículos Automotores (IPVA) é um dos tributos cuja competência para sua instituição, estabelecida pela Constituição Federal, pertence aos Estados e ao Distrito Federal. Tem como fato gerador a propriedade de veículo automotor, e sua imposição está sujeita indubitavelmente aos princípios da legalidade e da anterioridade.

No que tange a competência tributária, comumente é fixada pelo local de registro e licenciamento do veículo, independentemente do local atual de domicílio de seu proprietário, situação que evidencia uma procura dos contribuintes pelos Estados com menor alíquota tributária e ocasiona uma espécie de “guerra fiscal”¹ entre entes federados. Tal disputa muito se assemelha ao caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

¹ Neste trabalho utiliza-se o termo guerra fiscal como sinônimo de um problema na política econômica brasileira, onde se constitui uma disputa entre estados pelo oferecimento de maiores incentivos fiscais, principalmente no que se refere às grandes empresas. (DULCE, 2002)



Serviços (ICMS), conhecido pelo acirrado fornecimento de benesses fiscais, a fim de atrair companhias investidoras.

No caso do IPVA, assim como o ICMS, o objetivo também é atrair empresas arrecadoras de tributos para o Estado, situação que fica mais evidente quando se trata de companhias transportadoras ou agências locadoras de automóveis, as quais possuem grande frota de veículos de sua propriedade (PISCITELLI, 2017). Essas empresas acabam por registrar veículos em Estados que detêm alíquotas tributárias de IPVA em valor muito aquém dos demais estados, variando-se de 1% a 2% do valor venal do veículo.

Para exemplificar, de acordo com o site do Governo do Estado de Minas Gerais, a alíquota de IPVA para automóveis comuns é definida em 4%. Porém veículos destinados à locação, de propriedade de pessoa jurídica com atividade exclusiva nessa área, tem o IPVA delimitado em 1% do seu valor venal (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2019).

A mesma prática já vem sendo adotada nos Estados do Paraná e Goiás, os quais incluem no benefício às empresas de serviço de transporte solicitado via aplicativo de internet. A legislação tributária do Estado de Mato Grosso recentemente sofreu alteração para reduzir a alíquota nos mesmos patamares de 1% para empresas de locação de veículos, e os parlamentares já apresentaram projetos para que tal alíquota igualmente seja estendida aos motoristas de aplicativos.

Nessa diferença de valores, constituída na forma de benefício fiscal, é indicada a discussão sobre a competência tributária: se deve ser do local do domicílio do proprietário ou se do lugar de registro do veículo. A celeuma é de tamanho vulto que a discussão se encontra submetida ao STF, que decidirá, em tema de repercussão geral nº 708, as competências para o pagamento do IPVA. Segundo o Ministro Marco Aurélio, relator do recurso que irá a julgamento, a decisão indicará se a competência para cobrança do IPVA deve ser “[...] em favor do estado no qual se encontra sediado ou domiciliado o contribuinte ou onde registrado e licenciado o veículo automotor cuja propriedade constitui fato gerador do tributo” (STF, 2019).

Até o presente momento, os votos dos Ministros indicam uma decisão por maioria (5 votos a 3). Consta no próprio site do STF que a maioria decidiu por “assentar a capacidade ativa, no tocante ao IPVA, do Estado em que licenciado o veículo, declarando inconstitucional o artigo 1º da Lei nº 14.937/2003 do Estado de Minas Gerais e, acolhendo o pedido inicial, para proclamar a inexigibilidade do IPVA pelo Estado de Minas Gerais” (STF, 2019). Ainda resta o Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, proferir seu voto, mas a



decisão parece enveredar pelo entendimento da inexistência de legislação clara sobre a matéria, o que dificulta decisão diversa pelo STF.

Desse modo, dada a contextualização a respeito do problema que se tem com essa autonomia na instituição dos índices relativos ao IPVA pelos diferentes Estados, o que ocasiona uma disputa entre os entes federados, surgiu a necessidade de afetação da matéria pela Suprema Corte. Assim, este trabalho busca explicitar as consequências da discussão do *Leading Case*, no qual se converge para a guerra fiscal do IPVA, bem como o papel do STF na resolução do conflito e, dado o conjunto normativo existente, como a decisão poderá repercutir na sistemática de cobrança desse imposto.

A relevância prática do estudo é apontar a falta de legislação eficiente e unificada sobre a matéria tributária relativa ao IPVA, o que demanda uma interpretação constitucional pelo STF, e as consequências inevitáveis acerca dos permissivos legislativos que ocasiona uma efetiva competição no recolhimento do tributo – denominada guerra fiscal.

Com relação ao método utilizado na pesquisa, trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e documental.

Divide-se o presente artigo em três etapas. A primeira elucidando a discussão levada à Suprema Corte, esclarecendo os argumentos da empresa recorrente para que se firme tese de repercussão geral. A segunda, analisa a legislação constitucional e infraconstitucional acerca do tributo, a fim de verificar a competência da cobrança e do pagamento do mesmo, principalmente em vista da possibilidade de benefícios a empresas de transporte ou locação de veículos por alguns entes federados. Por último, discorre-se sobre as consequências da possível decisão do STF acerca da matéria para os diversos estados brasileiros.

DA ANÁLISE DO CASO LEVADO AO STF

Conforme reza o artigo 102 da Constituição Federal, compete ao STF a guarda da Constituição Federal, cabendo-lhe a interpretação dessas normas, dando-lhe adequada interpretação do direito e, quando for o caso, é incumbido de formar precedentes sobre o prisma de decisões de repercussão geral.

Por força da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, as súmulas editadas pelo Supremo Tribunal Federal ganharam força vinculante, uma vez que incluído o art. 103-A à Constituição Federal:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após



reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (BRASIL, art. 103-A, 1988)

Posteriormente, a Lei n. 11.418/2006, que alterou o Código de Processo Civil (Lei n. 5.869, de 1973), criou mecanismos de julgamento a título de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Já a Lei n. 11.672/2008 instituiu mecanismo análogo no Superior Tribunal de Justiça, chamando-os de recursos repetitivos.

Tal situação veio a ser consolidada no Novo Código de Processo Civil, Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Seu artigo 1.036 restou assim redigido:

Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça. (BRASIL, art. 1.036, 2015)

A esse mecanismo de julgamento denomina-se “afetação”. Diante da existência de múltiplos recursos discutindo-se matéria idêntica, são reunidos processos para julgamento conjunto, proferindo-se decisão linear para todos os casos, bem como possibilitada modulação de seus efeitos.

É inegável que as sociedades, cada vez mais complexas, apresentam crescente número de questionamento judiciais, não raros repetitivos, de massa, que envolvem uma coletividade. Ocorre que a solução desses processos necessariamente deve ser a mesma para aqueles compreendidos pela mesma situação ou caso assemelhado.

Nesse ponto é que a *ratio decidendi* das decisões paradigmáticas nos tribunais superiores tem se tornado imprescindível na solução dessas demandas, uma vez que, em



razão de um pluralismo de questões sociais, não chegam a ser abarcadas pela letra fria da lei.

O regime de julgamento de recursos desses recursos, visa não somente a dar celeridade ao mecanismo de processo judicial, mas também vincular os órgãos ao já decidido e analisado pelos Tribunais Superiores, em atenção à segurança jurídica das decisões e à previsibilidade dos julgamentos.

O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que é ônus daquele que recorre demonstrar e fundamentar a natureza de repercussão geral da matéria constitucional, indicando, no caso concreto, quais as circunstâncias reais que evidenciem a relevância econômica, política, social ou jurídica.

Nessa toada, a discussão referente ao conflito sobre qual órgão é competente para recolher o IPVA foi levada ao Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário 1.016.605, afetado pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, sob o tema nº 708 (STF, 2019).

O processo constitui-se em demanda ajuizada pela empresa UBER Representações LTDA contra o Estado de Minas Gerais, para ver declarada a inexistência de justificativa legal válida para a exigência de IPVA sobre um de seus veículos, relativamente aos exercícios fiscais de 2005, 2006, 2007 e 2008, nos quais o veículo estava devidamente licenciado junto ao Estado de Goiás (STF, 2019).

Entende a UBER que a Constituição Federal é rígida, o que significa que o legislador constitucional, ao definir a competência tributária, traçou limites para o ente estadual, os quais não podem ser desrespeitados. Reforça que o Estado de Minas Gerais, contrariando a Constituição, pretende exigir o imposto quando o proprietário do veículo residir em seu território, situação que caracteriza a nítida preocupação do ente em arrecadar impostos a qualquer preço.

Salienta que ao revés do que preceitua a Carta Magna, é competente para instituir e cobrar o IPVA o estado em que foi licenciado o veículo, pouco importando se o proprietário reside ou não no mesmo estado. E que, para fins de tributação, deve-se levar em conta as características do veículo (valor venal e localização) e não de quem detém sua propriedade.

Sustenta que, consoante o artigo 146, III da Constituição Federal, cabe à Lei Complementar estabelecer normas gerais em matéria tributária, tendo em vista a omissão do Código Tributário Nacional relativamente ao IPVA.



Postulou, por fim, a inconstitucionalidade de exigência do IPVA exigido pelo Estado de Minas Gerais durante o período em que o veículo esteve regularmente licenciado no estado de Goiás.

Após o julgamento do processo em primeiro e segundo grau, a UBER interpôs recurso extraordinário, no qual, além das alegações antes referidas, sustentou o interesse público sobre a matéria, o que denota a necessidade de análise em sede de repercussão geral, como antes referido.

Em sua decisão de repercussão geral, o Ministro Marco Aurélio sustenta a necessidade de análise do tema, em vista de sua influência sobre inúmeras relações jurídicas, mencionando que “embora menos conhecida se comparada à relativa ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, está em curso no país uma guerra fiscal envolvendo o Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA” (STF, 2019). E diante da autonomia dos estados em fixar alíquotas diferenciadas “tornou-se prática comum contribuintes registrarem veículos em unidades federativas diversas daquela em que têm domicílio, porque o imposto devido é menor” (STF, 2019).

Por fim, o tema 708 do STF restou assim descrito:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, § 3º, 146, I e III e 155, III, da Constituição federal, a possibilidade de o contribuinte recolher o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) em favor do estado onde o veículo encontra-se registrado e licenciado, e não do estado em que o contribuinte mantém sede ou domicílio tributário. (STF, 2019)

Impõem-se, assim, a controvérsia acerca do local do pagamento do tributo: se em favor do Estado no qual se encontra domiciliado o contribuinte ou no local em que foi a registrado e licenciado o veículo, que, não raras vezes, são locais diversos e distantes entre si, decisão que ficará ao encargo do STF.

DA LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL APLICÁVEL À MATÉRIA

O Imposto de Veículos Automotores (IPVA) é definido como imposto incidente sobre a propriedade de veículo automotor, cuja competência para sua instituição pertence aos Estados e ao Distrito Federal, devendo sua instituição estar sujeita, indubitavelmente, aos princípios da legalidade e da anterioridade.

O princípio da legalidade resguarda seu significado no fato de que toda a atividade estatal deve estar sujeita à lei. Conforme mostra Meireles (2010, p. 89) “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só



é permitido fazer o que a lei autoriza”. Tal princípio é definido pelo artigo 37, caput da Carta Magna:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, art. 37, 1988)

Já a concepção do princípio da anterioridade é entendida como a exigência do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) cobrar tributo no mesmo exercício financeiro em que publicada a lei de sua instituição ou do seu aumento, tal como reza o artigo 150 da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

(...)

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. (BRASIL, art. 150, 1988)

Ou seja, “a lei que institui ou aumenta tributo, para observar o princípio da anterioridade, só tem incidência no exercício financeiro seguinte ao que foi publicada”. Esse é o entendimento do STF no Recurso Extraordinário nº 182.191, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão.

O imposto de veículos automotores (IPVA), conforme se extrai do art. 155 do Código Tributário, é de competência dos Estados e do Distrito Federal, sendo sua cobrança de autonomia de cada unidade da federação, podendo haver tributações em índices diferenciados.

Importante referir que como veículo automotor entende-se somente veículos terrestres, tais como automóveis, motocicletas, ônibus e caminhões. Excluem-se da incidência desse imposto aeronaves e embarcações em razão da historicidade desse



tributo, uma vez que o IPVA sucedeu a Taxa Rodoviária Única (TRU), a qual era aplicada somente a veículos cujo deslocamento se dava em via terrestre.

O IPVA é previsto na Constituição Federal, deixando de ser delimitado pelo Código Tributário Nacional justamente pela sua previsão tardia, em 1985, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 27 (a qual alterou a Constituição de 1967), emenda que o fez substituir a TRU.

Ainda que alguns estados tenham previsão de recolhimento desse tributo em suas legislações tributárias para aeronaves e embarcações, a matéria há muito foi pacificada pelo STF, conforme se observa dos julgados abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. IPVA. AERONAVES E EMBARCAÇÕES. NÃO INCIDÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VÍCIO FORMAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA HIPÓTESE AUTORIZADORA DO RECURSO. SUPERAÇÃO DO VÍCIO, QUANDO DA LEITURA DAS RAZÕES FOR POSSÍVEL INFERIR-LA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (RE 525382 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 26/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2013 PUBLIC 12-03-2013)

Recurso Extraordinário. Tributário. 2. Não incide Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) sobre embarcações (Art. 155, III, CF/88 e Art. 23, III e § 13, CF/67 conforme EC 01/69 e EC 27/85). Precedentes. 3. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 379572, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-04 PP-00870)

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (CF, art. 155, III; CF 69, art. 23, III e § 13, cf. EC 27/85): campo de incidência que não inclui embarcações e aeronaves. (STF, 2002)

Ademais, do Código de Trânsito Brasileiro, podemos extrair alguns elementos que afastam da definição de veículo automotor as embarcações e as aeronaves, principalmente no que reporta ao órgão fiscalizador e normatizador dos veículos, aos licenciamentos e ao registro (RENAVAM):

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

(...)

Art. 5º O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.



Art. 12. Compete ao CONTRAN:

(...)

X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

(...)

VI - estabelecer procedimentos sobre a aprendizagem e habilitação de condutores de veículos, a expedição de documentos de condutores, de registro e licenciamento de veículos;

(...)

IX - organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAL;

(...)

XXVI - estabelecer procedimentos para a concessão do código marca-modelo dos veículos para efeito de registro, emplacamento e licenciamento;

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

III - vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente; (BRASIL, arts. 1º, 5º, 12, 19 e 22, 1966)

Isso porque as embarcações e as aeronaves estão sujeitas, respectivamente, às capitânicas dos portos (conforme Lei nº 7.652 de 03 de fevereiro de 1988) e à Aeronáutica (Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986). Disciplina federal e com legislações específicas, portanto.

No que pertine ao lançamento do IPVA, o mesmo é feito de ofício pelo Estado e a base de cálculo do tributo é o valor venal do veículo.

Quanto às alíquotas, essas variam de acordo com as legislações que regulam o tributo, tendo alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal, podendo ser diferenciadas em função do tipo e utilização, conforme determinação do artigo 155, §6º da Constituição Federal.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (BRASIL, art. 155, 1988)

Todavia, o que se observa hodiernamente é a existência de conflito de competência para a cobrança de valores relativos ao IPVA, o que denominamos guerra fiscal.



Observa-se uma considerável diferença entre as alíquotas de IPVA, praticadas pelos estados brasileiros, para o mesmo veículo, a qual pode sofrer a uma variação de até 100% entre o menor e maior percentual cobrado. Essa diferença se reflete nos valores que serão arrecadados pelo Estado.

O quadro 1 apresenta as diferenças entre as alíquotas e valores do IPVA por estado, onde foi considerado o valor venal do veículo Chevrolet Onix Joy 1.0 zero Km, cujo valor tabelado é de R\$39.400,00:

Quadro 1: Alíquotas e valores do IPVA por estado, do Chevrolet Onix Joy 1.0 zero Km

Estado	Alíquota	Valor em R\$
Acre	2%	788,00
Alagoas	3%	1.182,00
Amazonas	3%	1.182,00
Amapá	3%	1.182,00
Bahia	2,5%	985,00
Ceará	2,5%	985,00
Distrito Federal	3,5%	1.379,00
Espírito Santo	2%	788,00
Goiás	3,75%	1.477,50
Maranhão	2,5%	985,00
Minas Gerais	4%	1.576,00
Mato Grosso	2%	788,00
Mato Grosso do Sul	3,5%	1.379,00
Pará	2,5%	985,00
Paraíba	2,5%	985,00
Paraná	3,5%	1.379,00
Pernambuco	3%	1.182,00
Piauí	2,5%	985,00
Rio de Janeiro	4%	1.576,00
Rio Grande do Norte	3%	1.182,00
Rio Grande do Sul	3%	1.182,00
Rondônia	2%	788,00
Roraima	3%	1.182,00
Santa Catarina	2%	788,00
Sergipe	2,5%	985,00
São Paulo	4%	1.576,00
Tocantins	2%	788,00

Fonte: <https://revistaautoesporte.globo.com/Noticias/noticia/2018/02/quanto-e-cobrado-de-ipva-em-cada-estado.html>

Veja-se que entre a menor alíquota (2%), apresentada pelos estados do Acre, Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins, e a maior alíquota (4%), instituída pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, a diferença é de R\$ 788,00, ou seja, o dobro do valor cobrado.



E tal diferença é ainda maior quando alguns estados oferecem redução de alíquotas para grandes empresas, tais como locadoras de automóveis e veículos de transporte com prestação de serviço solicitado via aplicativo de internet. Analisando-se o Estado de Goiás, por exemplo, que possui uma alíquota de 3,75% para veículos normais, o mesmo estado reduziu, em 2017, para 1% a alíquota de IPVA para veículos pertencentes às locadoras, benefício não concedido no Estado de Minas Gerais, no qual a alíquota segue a mesma incidência dos demais. Nesse caso, tomando-se por base o mesmo modelo de carro e mesma cotação de valores, a diferença seria de R\$1.182,00.

No caso do IPVA, os estados encontram uma forma de atrair os proprietários para que o emplacamento dos seus veículos (registro e licenciamento) se dê em sua base territorial, fornecendo incentivos fiscais na forma de alíquota reduzida.

Sobre o assunto, deve ser analisado, primeiramente, o que dispõe a lei sobre o registro e o licenciamento, a fim de apuramos posteriormente a competência tributária para a cobrança do tributo.

Do Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, podemos verificar que o registro e o licenciamento de veículos deve se dar perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou Distrito Federal no qual for domiciliado ou residir o seu proprietário:

CAPÍTULO XI

DO REGISTRO DE VEÍCULOS

Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.

(...)

Art. 121. Registrado o veículo, expedir-se-á o Certificado de Registro de Veículo - CRV de acordo com os modelos e especificações estabelecidos pelo CONTRAN, contendo as características e condições de invulnerabilidade à falsificação e à adulteração.

CAPÍTULO XII

DO LICENCIAMENTO

Art. 130. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado, ou do Distrito Federal, onde estiver registrado o veículo.

(...)

Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN (BRASIL, arts. 120, 121 e 131, 1966).

Por ocasião da troca de domicílio, é obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo:



Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:

(...)

II - o proprietário mudar o Município de domicílio ou residência;

(...)

§ 2º No caso de transferência de domicílio ou residência no mesmo Município, o proprietário comunicará o novo endereço num prazo de trinta dias e aguardará o novo licenciamento para alterar o Certificado de Licenciamento Anual. (BRASIL, art. 123, 1966)

Ainda que constitua obrigação de reportar à autoridade competente a alteração de domicílio no prazo de 30 (trinta) dias, não há quaisquer penalidades para o não cumprimento da determinação legal, exceto se deliberadamente o proprietário falsificar declaração de domicílio para fins de registro, licenciamento ou habilitação:

CAPÍTULO XV DAS INFRAÇÕES

Art. 242. Fazer falsa declaração de domicílio para fins de registro, licenciamento ou habilitação:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa. (BRASIL, art. 242, 1966)

Na prática, o que ocorre é uma “permissão” legislativa – ainda que não expressa, em detrimento de inexistir qualquer penalidade –, de transitar com o veículo sem que se faça a alteração de domicílio junto ao órgão estadual atual.

O conceito de domicílio, para efeitos civis, pode ser extraído do Código Civil (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002):

Art. 70. O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.

Art. 71. Se, porém, a pessoa natural tiver diversas residências, onde, alternadamente, viva, considerar-se-á domicílio seu qualquer delas.

Art. 72. É também domicílio da pessoa natural, quanto às relações concernentes à profissão, o lugar onde esta é exercida.

Parágrafo único. Se a pessoa exercitar profissão em lugares diversos, cada um deles constituirá domicílio para as relações que lhe corresponderem.

Art. 73. Ter-se-á por domicílio da pessoa natural, que não tenha residência habitual, o lugar onde for encontrada.

Art. 74. Muda-se o domicílio, transferindo a residência, com a intenção manifesta de o mudar.

Parágrafo único. A prova da intenção resultará do que declarar a pessoa às municipalidades dos lugares, que deixa, e para onde vai, ou, se tais declarações não fizer, da própria mudança, com as circunstâncias que a acompanharem (BRASIL, art. 75, 2002).

Contudo, para a pessoa jurídica, considerando a possibilidade de possuir diversas filiais pelo território brasileiro, o artigo 75 do Código Civil possibilitou a sua pluralidade de domicílios.



Art. 75. Quanto às pessoas jurídicas, o domicílio é:

I - da União, o Distrito Federal;

II - dos Estados e Territórios, as respectivas capitais;

III - do Município, o lugar onde funcione a administração municipal;

IV - das demais pessoas jurídicas, o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações, ou onde elegerem domicílio especial no seu estatuto ou atos constitutivos.

§ 1º Tendo a pessoa jurídica diversos estabelecimentos em lugares diferentes, cada um deles será considerado domicílio para os atos nele praticados.

§ 2º Se a administração, ou diretoria, tiver a sede no estrangeiro, haver-se-á por domicílio da pessoa jurídica, no tocante às obrigações contraídas por cada uma das suas agências, o lugar do estabelecimento, sito no Brasil, a que ela corresponder. (BRASIL, art. 75, 2002)

Ou seja, no caso de empresas com filiais espalhadas por diversos entes federados, quaisquer deles poderão ser considerados seu domicílio.

Nesse viés constitui-se a discussão relativa ao pagamento do IPVA, uma vez que poderá a empresa utilizar-se dessa possibilidade de pluralidade de domicílios para “escolher” o menor tributo a ser pago.

Isso decorre pela ausência de norma a definir a competência para a arrecadação do IPVA, uma vez que a Constituição Federal somente estabelece que os Estados ou Distrito Federal devem efetivar a cobrança, deixando uma brecha que deveria ser resolvida por meio de lei complementar.

Entretanto, ainda que o Código de Trânsito Brasileiro estabeleça que o registro do veículo tenha que ser feito no domicílio do proprietário, tal norma não tem o condão de conferir efeitos tributários, pois se trata de lei ordinária.

De acordo com o artigo 146 da Constituição Federal, cabe à lei complementar dispor sobre matéria tributária nos seguintes casos:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições



previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (BRASIL, art. 146, 1988)

Consequentemente, o que ocorre no caso levado ao Supremo, é a existência de conflito de competências envolvendo normas estaduais relativas ao IPVA, o que denotaria uma indispensável publicação de lei complementar para regulamentar o texto conferido no artigo 155, III da Constituição Federal.

Todavia, o legislador infraconstitucional restou omissivo, razão pela qual há inúmeros conflitos acerca da matéria, que poderão (ou não) ser solucionados com a decisão que será proferida pela Suprema Corte.

POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS RELATIVAS À DECISÃO DO STF

A questão de falta de lei complementar acerca do IPVA não é nova no STF. Os julgados abaixo denotam a posição, já consolidada pelo Supremo:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL QUE DISPONHA SOBRE O TRIBUTO NOS TERMOS DO ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PLENA PELOS ESTADOS MEMBROS COM AMPARO NO ART. 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO.** PRECEDENTES. PREVISÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DO TIPO DE VEÍCULO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – Ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes ao imposto sobre a doação de bens móveis, os Estados-membros podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição. II – A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que, mesmo antes da EC 42/03 – que incluiu o § 6º, II, ao art. 155 da CF –, já era permitida a instituição de alíquotas de IPVA diferenciadas segundo critérios que não levem em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, por não ensejar a progressividade do tributo. É o que se observa no caso dos autos, em que as alíquotas do imposto foram estabelecidas em razão do tipo e da utilização do veículo. III – Agravo regimental improvido. (RE 601247 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 29/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2012 PUBLIC 13-06-2012 RTJ VOL-00226-01 PP-00648) (sem grifos no original)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Tributário. 3. Alienação fiduciária. IPVA. Responsabilidade tributária. 4. Matéria debatida pelo Tribunal de origem restringe-se ao âmbito local. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Matéria infraconstitucional. 5. Incidência da Súmula 280 do STF. **6. Competência legislativa plena dos estados-membros para editar normas gerais sobre o IPVA na ausência de lei complementar nacional.** Precedentes. 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, 2017).



Sobre a possibilidade de alíquotas diferenciadas, assim decidiu:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL QUE DISPONHA SOBRE O TRIBUTO NOS TERMOS DO ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PLENA PELOS ESTADOS MEMBROS COM AMPARO NO ART. 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DO TIPO DE VEÍCULO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – **Ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes ao imposto sobre a doação de bens móveis, os Estados-membros podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição.** II – **A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que, mesmo antes da EC 42/03 – que incluiu o § 6º, II, ao art. 155 da CF –, já era permitida a instituição de alíquotas de IPVA diferenciadas** segundo critérios que não levem em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, por não ensejar a progressividade do tributo. É o que se observa no caso dos autos, em que as alíquotas do imposto foram estabelecidas em razão do tipo e da utilização do veículo. III – Agravo regimental improvido (STF, 2012).

Veja-se que a posição do STF é bastante firme ao considerar que, ante a omissão do legislador em confeccionar lei complementar, pode o legislador estadual, através da autonomia constitucional que lhe foi investida, não somente editar normas relativas ao IPVA, como também fixar alíquotas diferenciadas em razão do tipo ou utilização do tributo.

Todavia, o que se pretende no caso concreto é evitar o *bis in idem*. Ou seja, evitar que os estados fixem tributação para proprietários de veículos domiciliados em seu território, mas que optaram por licenciar e registrar veículos em unidade da federação diversa. Não pode o contribuinte efetuar pagamento de valores do tributo em duplicidade.

Caberá ao Supremo, nesse caso, não somente pontuar se a Constituição Federal impõe ou não limites à tributação do imposto, mas também analisar sistematicamente as normas vigentes no ordenamento jurídico, oferecendo razoável direcionamento para casos assemelhados.

Em que pese a necessidade de análise efetiva pelo STF, uma vez que a guerra fiscal tem prejudicado financeiramente os estados brasileiros e permitido que contribuintes escolham a menor alíquota tributária ofertada, o que se vê é um alinhamento da Corte ao entendimento de inexistência de lei complementar sobre o assunto, o que resultará, a exemplo do ICMS, em uma crescente disputa entre entes estatais. A sociedade brasileira pagará, mais uma vez, um alto custo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A discussão relativa ao pagamento do IPVA inicia-se quando o contribuinte, podendo utilizar-se dessa possibilidade de pluralidade de domicílios, “escolhe” o menor tributo a ser pago. Isso ocorre pela ausência de norma a definir competência para a arrecadação, uma vez que a Constituição Federal somente estabelece que os Estados ou Distrito Federal devem efetivar a cobrança, deixando uma brecha que deveria ser resolvida por meio de lei complementar.

Até o momento, a posição do STF é que o legislador estadual tem autonomia institucional, não somente para editar normas relativas ao IPVA, como também para fixar alíquotas diferenciadas em razão do tipo ou utilização do tributo. Dessa forma, pode-se entender que a posição do STF, ao analisar a legislação vigente, tenderá a manter a autonomia institucional do legislador estadual, não somente na edição de normas do Imposto de Propriedade de Veículo Automotor - IPVA, como também na fixação de alíquotas diferenciadas em razão do tipo ou utilização do tributo.

Assim, não pode ser outra a conclusão de que tal autonomia, se avalizada pela decisão da Suprema Corte, fortalecerá a guerra fiscal entre os estados brasileiros, enfraquecendo a arrecadação tributária e a economia regional.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. **Curso de Direito Tributário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 de julho de 2018.

———. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 08 de julho de 2018.

———. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm>. Acesso em: 11 de julho de 2018.

———. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 11 de julho de 2018.



_____. **Lei nº 11.418, de 19 de dezembro de 2006.** Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11418.htm>. Acesso em 29 de abril de 2019.

_____. **Lei nº 11.672, de 8 de maio de 2008.** Acresce o art. 543-C à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, estabelecendo o procedimento para o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11672.htm>. Acesso em 29 de abril de 2019.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2019.

CAPARROZ, Roberto e Coord LENZA, Pedro. **Direito Tributário Esquemático**. 2. Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DIAS, Maria Clara; CONSIGLIO, Tereza. **Quanto é cobrado de IPVA em cada estado?** Revista Auto Esporte, 2018 - atualizado às 20h33 em 20/06/2018. Disponível em: <<https://revistaautoesporte.globo.com/Noticias/noticia/2018/02/quanto-e-cobrado-de-ipva-em-cada-estado.html>>. Acesso em 28 de abril de 2019.

DULCI, Otávio Soares. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil.** *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2002, n.18, pp.95-107. ISSN 0104-4478. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782002000100007>. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-4782002000100007&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em 29 de abril de 2019.

ESTADO DE GOIÁS. **Lei nº 19.780 de 20 de julho de 2017.** Altera a Lei nº 11.651/1991, que institui o Código Tributário do Estado de Goiás. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=346585>>. Acesso em 28 de abril de 2019

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Fazenda.** Dúvidas frequentes – IPVA. Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/ipva/duvidas_frequentes/>. Acesso em 24 de junho de 2018.

_____. **Secretaria de Estado de Fazenda.** IPVA – como se calcula do valor. Disponível em <<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/impostos/ipva/calculo.htm>>. Acesso em 29 de abril de 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** – 17. ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo Código de Processo Civil comentado.** Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. 2 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.



PISCITELLI, Tathiane (coord). **Direito tributário: o direito tributário na prática dos tribunais superiores: Sistema Tributário Nacional e Código Tributário Nacional em debate.** – São Paulo: Saraiva, 2013.

PISCITELLI, Tathiane. **A guerra fiscal do IPVA.** Disponível em <<http://genjuridico.com.br/2017/05/09/guerra-fiscal-ipva/>>, publicado em 09 de maio de 2017. Acesso em 29 de abril de 2019.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de direito tributário.** - São Paulo: Saraiva, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **RE 182.191.** Relator: Min. Ilmar Galvão. Acórdão de 07 de novembro de 1995, Diário de Justiça de 16 de fevereiro de 1996, pp 03011, Vol 01816-06, pp 01232.

———. **RE 255.111.** Relator: Min. Marco Aurélio, Relator para Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 29/05/2002, DJ 13/12/2002 PP-00060 EMENT VOL-02095-02 PP-00343.

———. **RE 601.247.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 29/05/2012, Acórdão Eletrônico DJe-114, de 12/06/2012 VOL-00226-01 PP-00648.

———. **ARE 974.163.** Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/06/2017, Processo Eletrônico DJe-170, divulgado em 02/08/2017 e publicado em 03/08/2017.

———. **Tema 708.** Possibilidade de recolhimento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) em estado diverso daquele em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário. Uber Representações LTDA versus Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5107147&numeroProcesso=1016605&classeProcesso=RE&numeroTema=708>>. Acesso em: 28 de abril de 2019.