

IPVA: da carência de lei complementar nacional

IPVA: the lack of national complementary law

Hallef de Oliveira¹

Resumo:

Acerca do IPVA pairam grandes debates e controvérsias sobre sua legitimidade e cobrança. Em virtude disso, tais questionamentos carecem de elucidação. Neste sentido, o presente artigo se destina a tecer considerações críticas a respeito das divergências que repousam sobre a definição de veículos automotores, aeronáuticos e de embarcações. Aborda-se também, a incidência do IPVA sob o olhar da necessidade de gestação de uma lei complementar de âmbito nacional que defina esta espécie de tributo, norteando e evitando conflitos, como os já existentes, entre os Estados-membros da federação.

Palavras-Chave: IPVA; Instituição do IPVA; Lei Complementar nacional; Propriedade de veículo automotor; aeronaves; embarcações.

Abstract:

About IPVA, there are great debates and controversies about its legitimacy and collection. By virtue of that, such questions need to be elucidated. In this sense, this article is intended to provide critical considerations regarding the divergences that lie on the definition of motor vehicles, aeronautics and boats. It also addresses the incidence of the IPVA under the gaze of the need for a national supplementary law that defines this kind of tribute, guiding and avoiding conflicts, as already existing, among the member states of the federation.

Keywords: IPVA; Institution of IPVA; National Complementary Law; Property of motor vehicle; aircraft; vessels.

¹ Hallef de Oliveira é Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Estácio do Recife, Licenciando em Letras – português e espanhol pela UFRPE e Pós-graduando em Direito Tributário pela UNICAP.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. IPVA; 3. Propriedade de veículo automotor; 4. IPVA para Aeronaves; 5. A carência de Lei Complementar nacional para instituição de IPVA 6. Conclusões; e 7. Referências.

1. Introdução

No texto constitucional, disposto em seu artigo 146, inciso III, é elencado qual o papel da lei complementar. Cabe a lei, em direito tributário, regular normas gerais, em especial, sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos nela discriminados, a dos respectivos fatos geradores, base de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; e c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. Note-se que, nebulosa e, indefinido é o conceito de fato gerador da obrigação tributária em sede de lei complementar.

No âmbito jurisprudencial e doutrinário criou-se duas correntes sobre lei complementar para instituição de tributos. A primeira devotou-se sobre a imprescindibilidade de sua edição; e a outra, opta pela inação do legislador complementar federal, em virtude da competência para os Estados-membros.

O presente artigo, se debruçará sobre as questões que ainda perpassa o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) no que tange a sua não disciplina por lei complementar nacional.

2. IPVA

Numa visão histórica, o antecessor do IPVA, foi a TRU (Taxa Rodoviária Única). Taxa essa que gerou balbúrdia há época e, que de única, só tinha o nome. Ocorria que tal “taxa” gravava a propriedade dos veículos em função do seu valor e de sua procedência, portanto.

O IPVA foi concebido por meio da Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, acrescentando o inciso III ao art. 23 da Emenda 1/69, conferindo aos Estados e ao Distrito Federal, a competência para instituí-lo. À época, não havia exigência a edição de uma lei complementar que instituísse

normas gerais. Daí porque tais entes definiram suas normas gerais e específicas do IPVA.

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 155, inciso III, não retira a liberdade dos Estados e do Distrito Federal em instituir imposto sobre propriedade de veículos automotores, haja vista que, o Código Tributário Nacional (CTN) é silente no que diz respeito a preexistência de lei complementar que verse sobre a instituição do imposto em âmbito nacional.

É certo que, hoje, cada Estado-membro institui “seu” IPVA e, dada a variação de alíquota que cada um apresenta (graças a Emenda Constitucional nº 42/2003 que prevê a possibilidade de diferenciadas alíquotas do IPVA em função do tipo e utilização do veículo), se depreende um cunho extrafiscal, e essa característica seria muito bem efetivada, a nosso ver, se as alíquotas fossem diferenciadas de acordo com o tipo de combustível utilizado, tributando a menor os veículos que servem como instrumento no exercício da profissão, pois, para dar ciência, carros que são movidos a diesel e álcool apenas, álcool e gasolina ou apenas a gasolina, em regra, têm destinação diferenciada, justificando a existência de alíquotas desiguais sem nenhuma ofensa ao princípio da isonomia ou igualdade tributária.

Mas, no que tange a edição de lei complementar nacional para o IPVA, são inúmeros os pontos de conflito, as diferenças e as omissões emergentes dos vários sistemas normativos estaduais a respeito do imposto em comento, pois com uma regulação geral, a respeito de seus principais elementos e pontos controvertidos, possibilitaria a resolução de tais problemas.

3. Propriedade de veículo automotor

Não há grandes controvérsias a respeito do conceito de propriedade no âmbito da incidência tributária. Será proprietário pessoa física ou jurídica em cujo nome o veículo esteja licenciado. Na maioria das leis estaduais quando se é citado a propriedade, já se menciona à posse referindo-se a propriedade. Tão logo, apenas a propriedade padece da incidência do IPVA, e não a mera detenção do veículo, o próprio uso ou mesmo a posse.

Caso fosse o contrário, “as fabricas e os revendedores de automóveis teriam de pagar o IPVA desde o momento em que se completasse a respectiva

industrialização ou importação”². A comprovação de titularidade prova-se pelo CRV – Certificado de Registro de Veículo. É aceito também como prova de propriedade, o documento do licenciamento do ano anterior.

Na transferência de propriedade, deve-se comunicar o Departamento de Trânsito - DETRAN para que seja dada baixa no Registro, e que a cobrança seja feita no nome do novo proprietário.

4. IPVA para Aeronaves.

Faz-se necessário, o levantamento da questão, haja vista que, ainda gera polêmicas a respeito do assunto, pois o conceito legal encontrado no artigo 106 da Lei nº 7.565/86 – Código Brasileiro de Aeronáutica – expõe que:

“Considera-se aeronave todo aparelho manobrável em voo, que possa sustentar-se e circular no espaço aéreo mediante reações aerodinâmicas, apto a transportar pessoas e/ou coisas”.

Frente ao exposto, se ressalta aqui a diferença entre o conceito de veículo automotor do conceito de aeronave, uma vez que a aeronave existe não para trafegar no Estado ou no Município, ainda que faça meras manobras quando em solo, mas para voar em espaço aéreo, de competência da união cuja disposição se encontra no artigo 38 do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Dito isso, é o conceito de veículos automotor diferente ao de aeronave, sendo compreensível esse distanciamento conceitual em virtude de que este não é manobrável em voo; e nem circulável no espaço aéreo.

Portanto, a nosso entendimento, concorda-se com a jurisprudência no que tange a não legitimidade na cobrança de IPVA sobre aeronaves e embarcações uma vez que os veículos não são de circulação terrestre. Nesse sentido, se elenca o entendimento jurisprudencial mais adequado:

EMENTA: 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. **(RE 134.509/AM, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 29-05-2002; ver, ademais, o RE 255.111-2, rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. em 20-05-2002)**

² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**, 29. ed., p. 384.

O STF valida mesmo entendimento no RE 379.572 (rel. Min. Gilmar Mendes, pleno, j. 11-04-2007). Posteriormente, em 2013, a Corte Suprema reafirma a não incidência no **AgR no RE 525.382** (rel. Min. Teori Zavascki, 2ª T., j. em 26-02-2013).

5. A carência de Lei Complementar nacional para instituição de IPVA

O IPVA não apresenta uma lei federal complementar geral regulamentadora, como ocorre com outros impostos. Como citado acima, este imposto foi inserido, na competência dos Estados e do Distrito Federal, ao ordenamento nacional com a edição da Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, quando a época, não se exigia a edição de uma lei complementar que trouxesse as correspondentes normas gerais. Logo, restou aos entes definirem as normas gerais e específicas do IPVA, pondo-as em prática até hoje.

Em que pese defendamos a edição regulamentadora de caráter geral para o IPVA, os Estados têm respaldo legal perante o artigo 24, § 3º da Constituição Federal ao afirmar que “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades”. E ainda estão amparados pelo art. 34, § 3º dos ADCT, o qual elucida que “promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto. ”

Nessa perspectiva, segue a jurisprudência:

RECURSO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - COMPETÊNCIA. A teor do disposto no artigo 28, § 2º, da Lei nº 8.038/90, compete ao relator a que for distribuído o agravo de instrumento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, bem como no Superior Tribunal de Justiça, com o fim de ver processado recurso interposto, o julgamento respectivo. IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - DISCIPLINA. Mostra-se constitucional a disciplina do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores mediante norma local. Deixando a União de editar normas gerais, exerce a unidade da federação a competência legislativa plena - § 3º do artigo 24, do corpo permanente da Carta de 1988 -, sendo que, com a entrada em vigor do sistema tributário nacional, abriu-se à União, aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a via da edição de leis necessárias à respectiva aplicação - § 3º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988” (AI 167.777-AgR/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma).

Embora seja constitucional o fato de cada Estado gestar a sua própria legislação sobre IPVA, se mostra importante também analisar as consequências da falta de uma lei complementar sobre o assunto, uma vez que, por meio de norma geral regulamentadora, resolver-se-ia problema, como exemplo, relacionados às alíquotas, que variam e apresentam, às vezes, cunho extrafiscal.

No tocante ao papel da lei complementar, assim está expresso no artigo 146, inciso III e alíneas da Constituição Federal de 1988:

Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] 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;

Observa-se que a lei complementar opera como meio de atuação e desdobramento no sistema constitucional tributário pátrio.

Em função disso, Estados ou os Municípios ao legislar sobre os tributos de sua competência, obedeceriam a uma mesmo conjunto normativo quanto ao fato gerador, a obrigação tributária, as técnicas de lançamento, a prescrição, a decadência, a anistia, as isenções, etc.

Portanto, em virtude dos argumentos aqui desenvolvidos, nos parece salutar a criação de uma lei complementar reguladora do IPVA em âmbito nacional como meio a sanar carência existente, atuando como norte aos entes federados e contribuintes.

6. Conclusão

Ao longo desse estudo e, pelos argumentos expressados, em suma se conclui que uma das principais dificuldades relacionadas ao IPVA consiste na falta de gestação de norma regulamentadora a nível nacional. Outro importante tema abordado é, a tributação de veículo por meio dos tipos de combustíveis

utilizados como forma de efetivar o cunho extrafiscal percebido, primando assim o princípio da isonomia, pois, circunstâncias desiguais seriam tratadas na medida de suas desigualdades.

Mais à frente, é tratado os conceitos e funções de embarcações, veículos automotores e aeronáuticos, se fazendo uma dissociação entre conceito de Aeronave e de veículo automotor, tomando por base o Código Brasileiro de Aeronáutica, sendo defeso a ideia de que não se deve recair a cobrança de IPVA sobre embarcações e aeronaves.

É de conhecimento nosso que a Constituição confiou aos Estados competências tributárias privativas, não ampliáveis e indelegáveis, e por isso, tem-se por constitucional a instituição do IPVA por lei estadual, independentemente de prévia edição de lei complementar federal. Mas, a ausência de uma norma complementar nacional que regule o IPVA, enseja em inúmeras divergências a respeito da incidência do imposto em questão.

Portanto, se deixa o apelo para a edição de norma geral regulamentadora do IPVA, sobretudo, atenta aos princípios constitucionais, para que seja efetivamente observada pelos entes da federação.

7. Referências

HARADA, Kiyoshi. **IPVA - O problema da ausência de lei complementar**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 01 Out. 2008. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-tributario/1050-ipva-o-problema-da-ausencia-de-lei-complementar. Acesso em: 09 Mai. 2018

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**, 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAZZONI, Cesar Augustus. **A ilegalidade da incidência de IPVA sobre aeronaves e embarcações**. Disponível em: www.ecritorioonline.com.br. Acesso em: 09 Mai. 2018.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Elementos do Direito Tributário**. 12. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2015.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.