

Reforma
Tributária

07

Imposto sobre a
Propriedade de
Veículos
Automotores (IPVA)

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (*)

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.

Economista, mestrado em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ, PhD em Tax Policy pela University of Pretoria.

(*) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

RESUMO

O artigo analisa a carga tributária do IPVA e a sua regressividade. O imposto sobre veículos é classificado internacionalmente como um imposto indireto sobre uso ou permissão de uso. Ele tende a financiar os governos subnacionais de países em desenvolvimento, devido às restrições legais, políticas e administrativas em se tributar a propriedade imobiliária (por exemplo, no Brasil, Índia, Indonésia e Turquia), muito embora ele também possa ser um imposto regulatório com funções associadas as políticas urbanas e ambientais (por exemplo, na Dinamarca, Noruega e Austrália). A arrecadação do IPVA tem atingido entre 0,5% e 0,6% do PIB brasileiro, uma das maiores do mundo, mas segundo dados das Pesquisas de Orçamento Familiares (POF) de 2008-2009 sua carga tributária é altamente regressiva. Por exemplo, entre as 40% famílias mais pobres, apenas 7% eram contribuintes do IPVA, dos quais dedicavam 2,70% de sua renda anual com o pagamento do imposto. Entre as 1% famílias mais ricas, 86% eram contribuintes, dos quais dedicavam 0,56% de sua renda anual com o pagamento do imposto. Esse cenário ainda tende a piorar com a crescente popularização da propriedade automotiva. O artigo recomenda que a carga tributária global do IPVA deva ser mantida para não afetar as receitas estaduais, mas que sua progressividade seja melhorada. Por exemplo, pode-se ampliar a sua base de cálculo para abranger embarcações e aeronaves, implementar alíquotas progressivas ou aumentar a alíquota padrão, associando-se à concessão de um desconto monetário único no imposto a pagar de forma a isentar os contribuintes mais pobres.

Palavras-chave: IPVA, federalismo fiscal, finanças públicas estaduais, progressividade tributária

1. Introdução

Muitos autores veem os impostos sobre veículos como positivos, especialmente para países em desenvolvimento. Veículos são bens visíveis, e o imposto seria fácil de administrar, incluindo o cadastro e a avaliação dos automóveis. Além disso, impostos sobre veículos podem ser usados para compensar a sociedade dos custos da manutenção

de rodovias e as externalidades negativas dos acidentes de trânsito, congestionamentos e poluição (BAHL, MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007; BIRD, 2010).

Bird (2010) destaca que nos países em desenvolvimento é politicamente muito mais aceitável tributar bens vistos como luxuosos, como os automóveis, em vez de se tributar a terra ou a propriedade imobiliária (que podem ser vistos como bens de caráter social e coletivo nesses países). Além disso, o número de veículos em países em desenvolvimento tem crescido de maneira exponencial e suas alíquotas podem ser variáveis de acordo com o tipo, tamanho e potência do veículo. De fato, o imposto sobre veículos tem sido muito usado para financiar os governos locais de metrópoles asiáticas que não têm tradição ou apresentam restrições políticas na tributação da propriedade imobiliária.¹

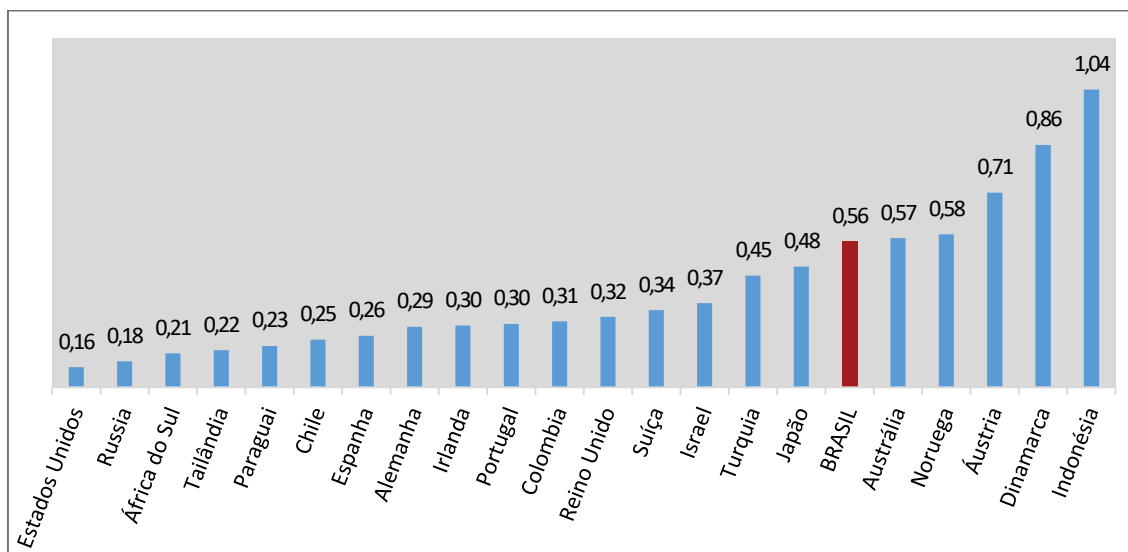
Wilson (1999), no entanto, explica que os impostos locais sobre capital móvel (o que inclui automóveis) distorcem as decisões econômicas. Os governos subnacionais tendem a entrar em guerra fiscal para atrair investimentos, o que aumenta oferta de capital e trabalho nas jurisdições que oferecem maiores incentivos fiscais. Isso leva a uma maior demanda por bens públicos, que acabam permanecendo em nível subótimo devido à falta de recursos fiscais para provê-los.

Os chamados conceitualmente de “Impostos Recorrentes sobre a Propriedade de Bens Móveis” são os tipos de impostos que não englobam a propriedade imobiliária ou a riqueza, sendo geralmente competência de governos subnacionais, como por exemplo o imposto sobre veículos e as taxas de licenças de estabelecimentos comerciais ou atividade econômica. O imposto sobre veículos, apesar de possuir algumas características dos impostos sobre a propriedade, é categorizado tanto pelo FMI (2014) como pela OCDE (2015) como “Imposto Indireto sobre Uso ou Permissão de Uso: Veículos”. Como cada país tem autonomia para estabelecer sua própria nomenclatura contábil, o Brasil talvez seja o único país que considera o imposto sobre veículos, conceitualmente, como “Imposto sobre Outros Tipos de Propriedade”.

O Gráfico 1 abaixo mostra a arrecadação pelo PIB do “Imposto Indireto sobre Uso ou Permissão de Uso: Veículos” no ano de 2015 em 22 países, tendo-se o cuidado de considerar que na contabilidade pública brasileira ele é considerado imposto sobre a propriedade; nos outros países, é imposto indireto sobre permissão de uso veicular.

¹ Em 2008, os Impostos sobre Veículos corresponderam a aproximadamente 8% das receitas correntes estaduais na Índia (M. PUROHIT, V. PUROHIT, 2010). A China, no entanto, ainda não possui nenhuma tributação recorrente sobre a propriedade imobiliária, tendo apenas um imposto de transferência na aquisição ou mudança de uso do imóvel.

**GRÁFICO 1 -
PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS
(EM % DO PIB)
2015 PAÍSES SELECIONADOS**



Fonte: FMI (2017)

Pelo Gráfico 1, observa-se que o Brasil em 2015 possuía a sexta maior carga tributária de imposto sobre veículos com 0,56% do PIB (indicador que aumentou para 0,60% em 2016, ou R\$ 37,7 bilhões), estando em nível similar a Austrália e Noruega e sendo superado apenas pela Áustria, Dinamarca e Indonésia. Analisando-se o gráfico, pode-se chegar à conclusão de que não há muito espaço para aumento da carga tributária do IPVA, pelo menos via aumento da alíquota. No entanto, medidas pontuais que aumentassem a base tributária, como abrangerem-se aeronaves e embarcações na base de cálculo, poderiam ser revistas para deixar o imposto mais progressivo, sem, no entanto, impactar significativamente a carga tributária total do IPVA.²

2. Tributação sobre Veículos No Brasil

Em 1969, o Decreto Lei n. 999 unificou vários tributos federais existentes sobre a propriedade de veículos, criando a “Taxa Rodoviária Única – TRU” para financiar a construção e manutenção de rodovias federais. A TRU chegou a representar 3,1% das receitas federais em 1977, com uma alíquota de 7% sobre o valor venal do automóvel. No entanto, a Emenda Constitucional n.º 27 de 1985 alterou a Constituição Federal de 1967, renomeando o tributo para “Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA” e transferindo a sua competência para os estados, que passaram a ter autonomia para introduzir o imposto sem nenhum tipo de vinculação orçamentária, além de definir as alíquotas e as isenções. A EC 27/1985 ainda estabeleceu que 50% da

² O Brasil possui cerca de 10.000 aeronaves particulares registrados na ANAC. Considerando-se um valor médio unitário de R\$ 5 milhões, estima-se uma base tributária de cerca de R\$ 50 bilhões que poderia ser tributada a 2%, gerando uma receita anual de R\$ 1 bilhão ou 0,016% do PIB em 2016.

arrecadação deveria ser compartilhada com os municípios de acordo com o emplacamento do veículo, regra que permanece até hoje.

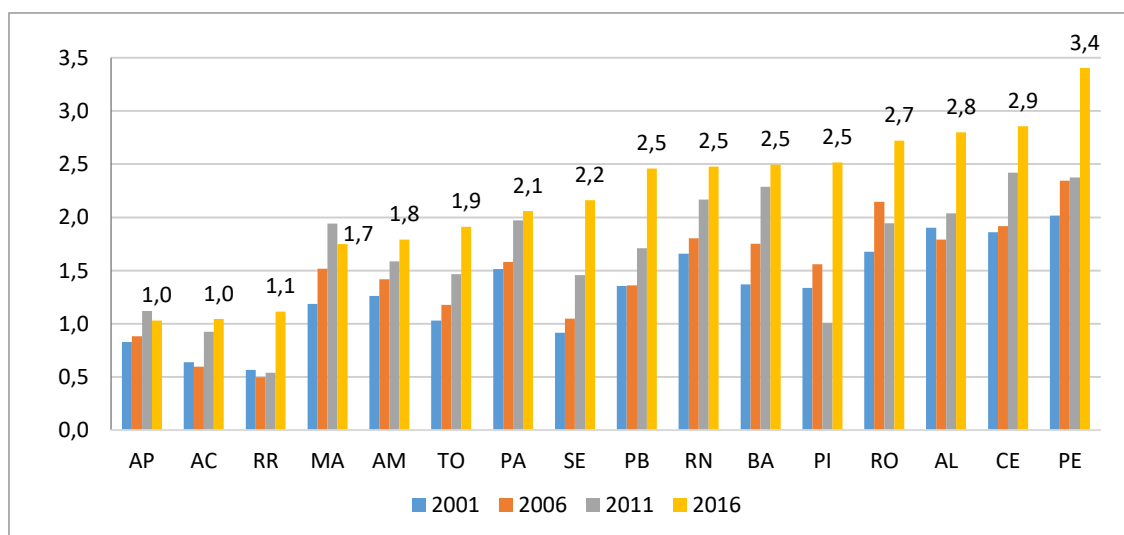
A EC 42/2003 estabeleceu que o IPVA poderia ter alíquotas seletivas conforme o tipo e utilização de veículo, mas foi omissa com relação à progressividade (alíquotas que aumentassem conforme o valor venal do veículo). Em 2008, o STF estabeleceu que a base de cálculo do IPVA só abrangeria veículos automotores terrestres, excluindo a hipótese de incidência sobre aeronaves e embarcações (RE n. 379.572/RJ de 1/02/2008). O IPVA se revelou um imposto fácil de administrar, porque os valores venais dos veículos são baseados em pesquisa de mercado executada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, e a adimplência do imposto é em geral condição para o licenciamento anual e transferência de propriedade do automóvel. As alíquotas geralmente variam de 1% a 4%, estabelecidas de acordo com a motorização do veículo.

3. O IPVA nas Receitas Estaduais

Os Gráficos 2a e 2b a seguir mostram a participação do IPVA na receita corrente nos anos de 2001, 2006, 2011 e 2016, nos estados das Regiões Norte e Nordeste (Gráfico 2a) e Sudeste, Sul e Centro-Oeste (Gráfico 2b).

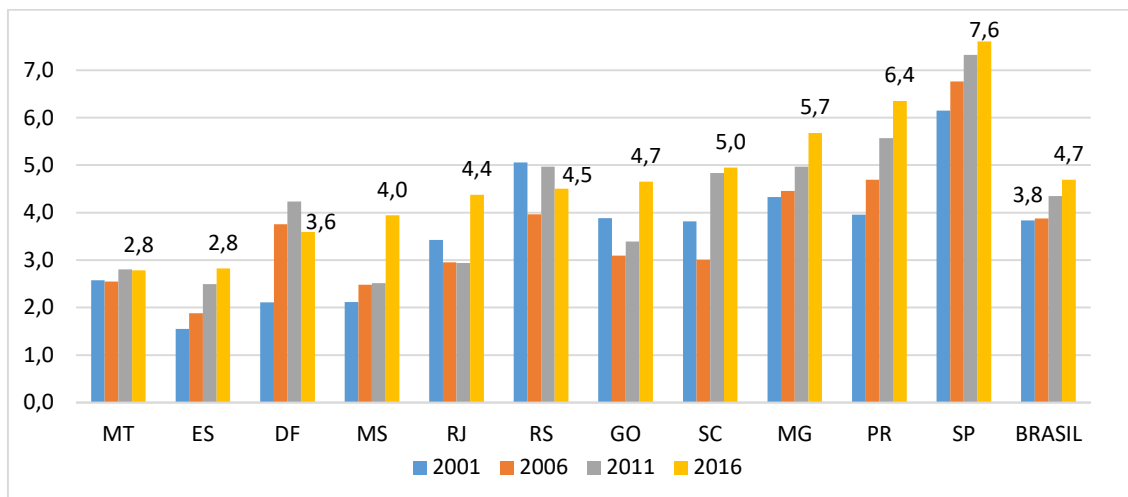
GRÁFICO 2a - PARTICIPAÇÃO DO IPVA NAS RECEITAS CORRENTES DOS ESTADOS DAS REGIÕES NORTE E NORDESTE (EM %) (2001,2006,2011 e 2016)

BRASIL



Fonte STN (Siconfi)

**GRÁFICO 2b -
PARTICIPAÇÃO DO IPVA NAS RECEITAS CORRENTES DOS ESTADOS DAS
REGIÕES SUDESTE, SUL E CENTRO-OESTE
(EM %)
(2001,2006,2011 e 2016)
BRASIL**

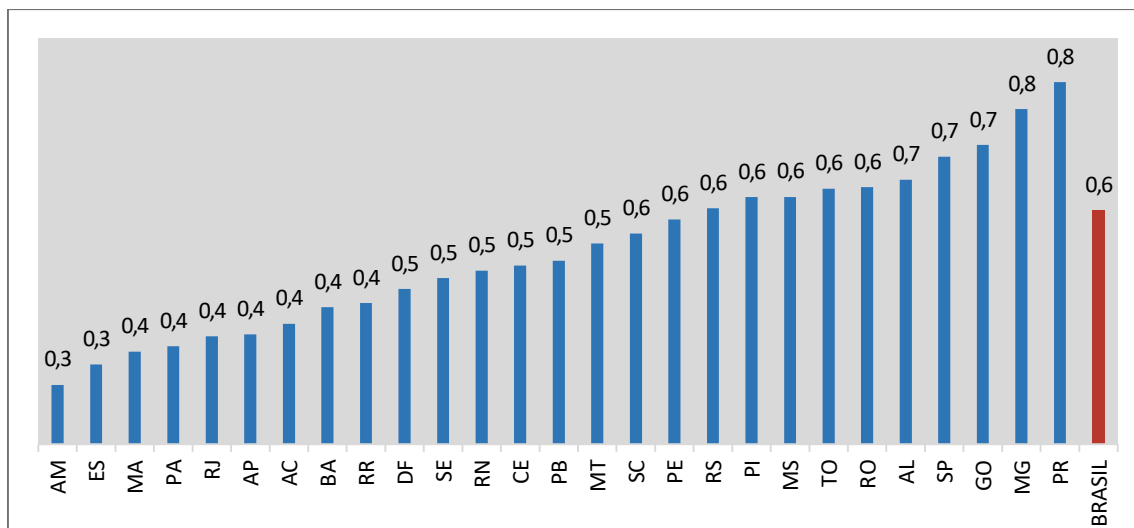


Fonte STN (Siconfi)

De acordo com os Gráficos 2a e 2b, têm-se que as receitas do IPVA aumentaram de 3,8% para 4,7% das receitas correntes estaduais entre 2001 e 2016. O indicador foi maior no Centro-Sul do que no Norte e Nordeste. Em 2016, pelo Gráfico 2a, o IPVA representou entre 1% e 2% das receitas correntes nos Estados da Região Norte, no Maranhão e em Sergipe e entre 2,5% e 3,5% nos demais estados do Nordeste. No Gráfico 2b, o IPVA representou entre 5% e 6,5% das receitas correntes estaduais em Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, 7,5% em São Paulo e entre 3% e 4,5% nos demais estados. Constata-se que o IPVA é uma fonte de receitas muito importante para alguns estados, apesar de ser considerado um imposto com elevada carga tributária (se comparado a outros países) e de caráter regressivo.

Com relação à arrecadação do IPVA, os resultados foram menos heterogêneos, pelo PIB estadual. O Gráfico 3 mostra o indicador para o ano de 2016 (projeção do PIB estadual em 2016).

**GRÁFICO 3 -
PARTICIPAÇÃO IPVA NO PIB ESTADUAL
(EM %)
2016
BRASIL POR ESTADOS E NACIONAL**



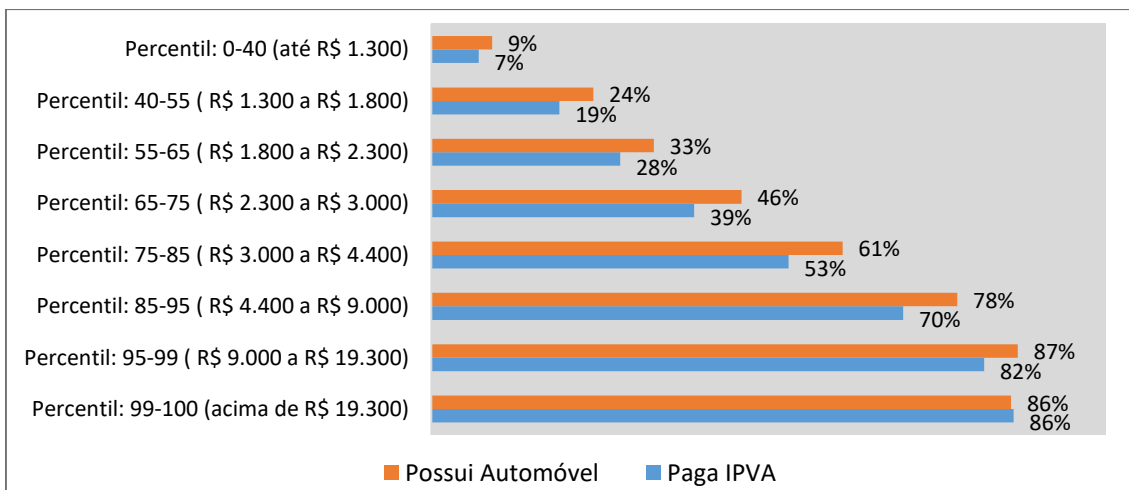
Fonte STN (Siconfi) e IBGE (PIB dos Municípios, estimativa para 2016 baseada na evolução do PIB nacional)

O Gráfico 3 mostra que a participação das receitas do IPVA, pelo PIB estadual projetado em 2016, variou entre 0,3-0,4% (Região Norte, Maranhão, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro) e 0,7-0,8% (Alagoas, São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Paraná), sendo o indicador nacional em 2016 de 0,6% do PIB.

4. O IPVA nas Despesas das Famílias em 2008 e 2009

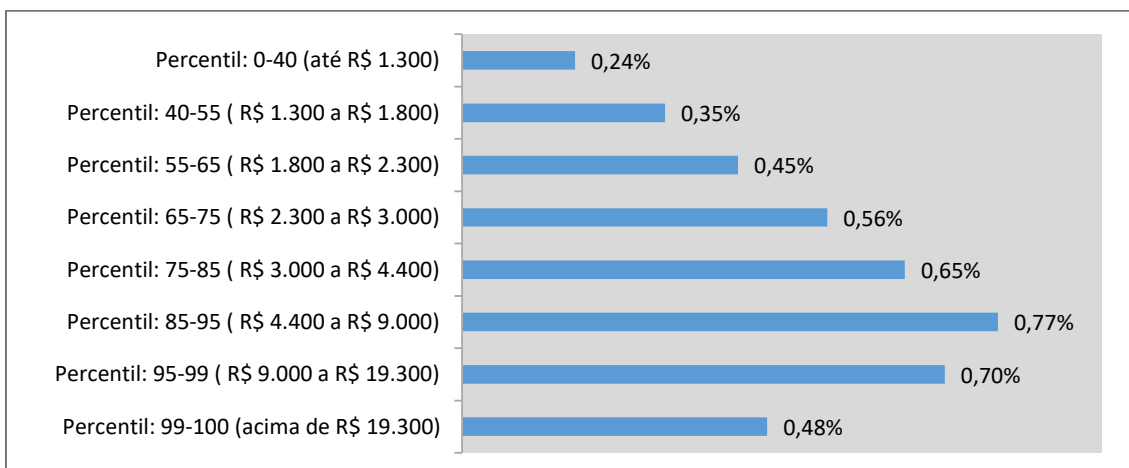
O IPVA é um imposto cobrado sobre veículos de pessoas físicas e jurídicas. A Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF de 2008-2009 do IBGE catalogou a incidência da propriedade de automóveis e do pagamento do IPVA numa amostra de 55.589 domicílios brasileiros. Pelos resultados da POF 2008-2009, pode-se analisar a propriedade de veículos e a proporção de pagantes do IPVA por estratos de renda (percentil e valor nominal da renda em 2009), bem como a participação do IPVA na renda e na despesa domiciliar (em todos os domicílios e apenas entre aqueles domicílios que são contribuintes do IPVA), conforme mostram os Gráficos 4a, 4b, 4c, 4d e 4e.

GRÁFICO 4a - PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS QUE POSSUEM AUTOMÓVEL E PAGAM IPVA, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL (EM %) (2008 E 2009) BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

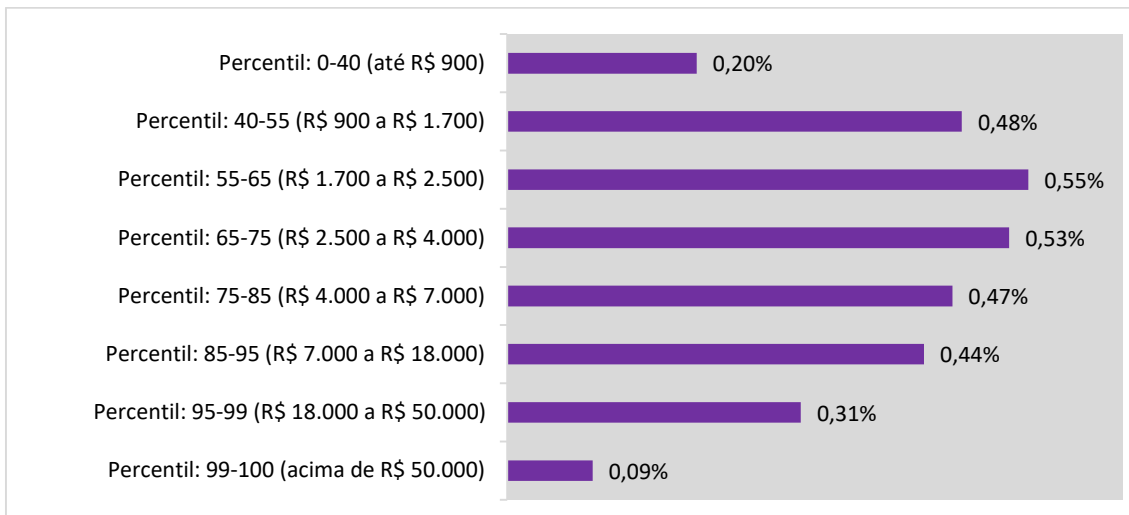
GRÁFICO 4B - PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA RENDA DOMICILIAR DE TODOS OS DOMICÍLIOS, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL (EM %) (2008 E 2009) BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

GRÁFICO 4C - PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA DESPESA DOMICILIAR DE TODOS OS DOMICÍLIOS, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL

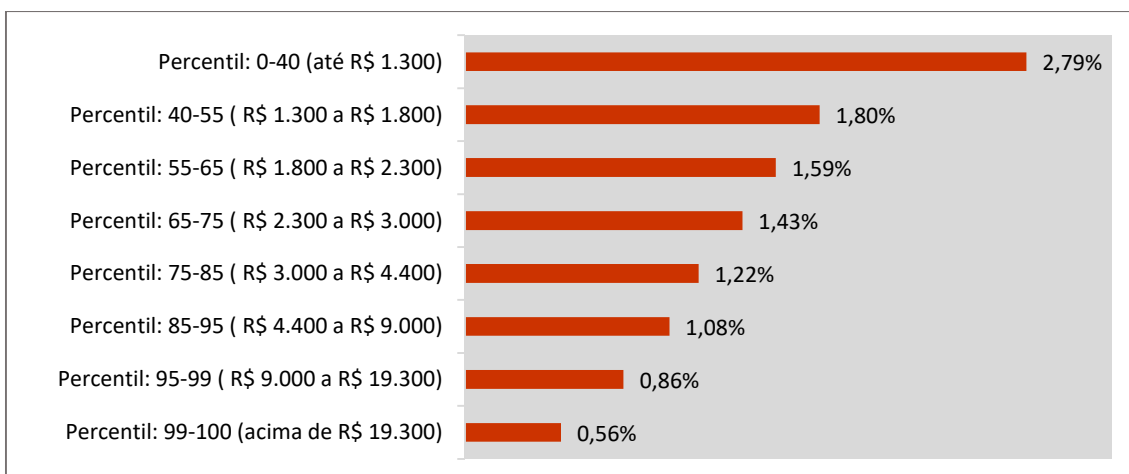
(EM %)
(2008 E 2009)
BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

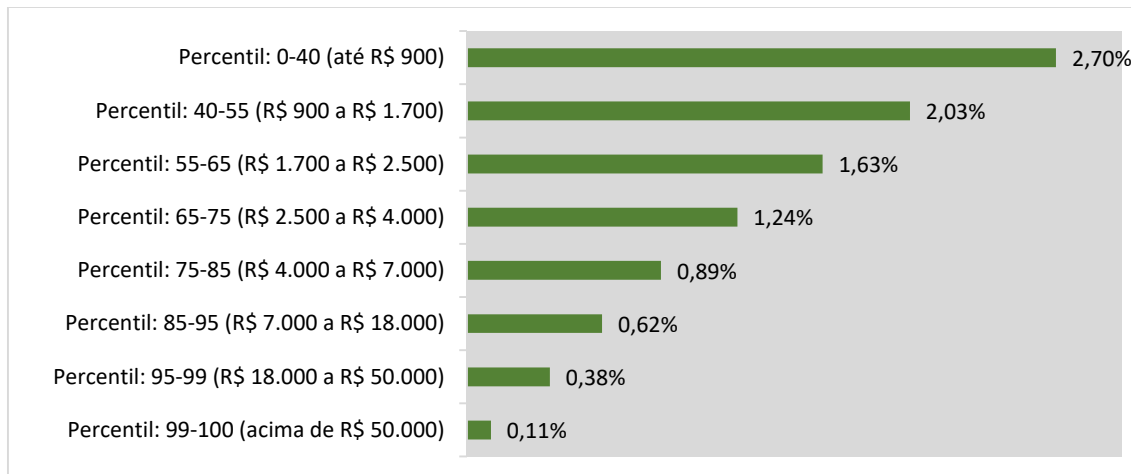
GRÁFICO 4d - PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA RENDA DOMICILIAR DOS CONTRIBUINTES DO IMPOSTO, POR ESTRATOS DE RENDA DOMICILIAR MENSAL

(EM %)
(2008 E 2009)
BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

GRÁFICO 4e - PARTICIPAÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA NA DESPESA DOMICILIAR DOS CONTRIBUINTES DO IMPOSTO, POR ESTRATOS DE DESPESA DOMICILIAR MENSAL (EM %) (2008 E 2009) BRASIL



Fonte: IBGE (POF 2008-9)

Pelo Gráfico 4a, tem-se que, apesar de a POF 2008-2009 não fornecer o valor dos automóveis, a incidência de domicílios que possuem automóvel (base de cálculo do IPVA) é progressiva entre os estratos de renda. O indicador de pagantes do IPVA foi menor que a proporção de domicílios com automóveis, provavelmente devido à inadimplência dos contribuintes (que tende a ser maior entre os mais pobres) e à isenção para automóveis antigos (entre 10 a 20 anos, dependendo da legislação de cada estado). De acordo com o Gráfico 4a, dentre os 40% de renda mais baixa (renda até R\$ 1.300 no ano de 2009), 7% dos domicílios declararam pagar IPVA, indicador que subiu para mais de 80% entre os 5% de maior renda (renda maior que R\$ 9.000).

No entanto, é importante destacar que, devido ao crescimento econômico, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD de 2012 mostrou que 16% dos 40% domicílios mais pobres (renda domiciliar até R\$ 1.300) já possuía automóvel particular. No caso de motos, que também são tributadas pelo IPVA, a incidência foi de 17%. Por isso, é importante considerar o crescente problema da progressividade do IPVA, visto que o número de (potenciais) contribuintes vem aumentando nos estratos mais pobres.

O Gráfico 4b mostra a participação do IPVA na renda de todos os domicílios de acordo com a POF 2008-2009. Observa-se que o imposto teve participação progressiva no orçamento das famílias até o percentil 95 (renda até R\$ 9.000), perdendo importância no orçamento dos 5% mais ricos. No entanto, devido ao problema de subdeclaração da renda nas pesquisas amostrais, a participação do IPVA na despesa total de todas as famílias pode ser considerada um melhor indicador. De acordo com o Gráfico 4c, o IPVA foi progressivo apenas até o percentil 55 (despesa familiar até R\$ 1.700), tornando-se regressivo desde esse ponto. É

importante destacar que o IPVA representou apenas 0,1% das despesas das 1% famílias com as maiores despesas.

Indo mais a fundo na análise da progressividade, o Gráfico 4d analisa a participação do imposto apenas nos domicílios contribuintes do IPVA. Conforme o gráfico, o imposto é bastante regressivo entre os seus contribuintes, correspondendo a 2,8% da renda dos contribuintes com renda até R\$ 1.300, mas apenas 0,6% da renda dos contribuintes com renda maior que R\$ 19.300. Analisando-se a despesa do IPVA entre os contribuintes, ele representou 2,7% da despesa das 40% famílias com menores despesas totais e apenas 0,1% das despesas das 1% famílias com as maiores despesas.

Tal regressividade na carga tributária do IPVA mostradas pelos Gráficos 4b a 4e se justifica principalmente devido à falta de progressividade das alíquotas; há três problemas em sua aplicação:

- a) Insegurança jurídica, se se aplicarem alíquotas progressivas conforme o valor venal, em impostos sobre a propriedade. Em 1996, o STF considerou inconstitucionais as alíquotas progressivas do IPTU (RE 153.771-0/MG); a permissão constitucional veio pela EC 29 de 2000. No entanto, em 2013, o próprio STF considerou legal a progressividade das alíquotas do ITCM (RE 562.045/RS), sem a necessidade de uma Emenda Constitucional;
- b) Impostos subnacionais sobre bens móveis tendem a gerar guerra fiscal e consequente evasão. Os contribuintes de maior renda e empresas têm melhores condições para planejar e, portanto, para não se submeter a alíquotas progressivas, no caso de algum estado vir a aplicá-las;
- c) A depender da elasticidade da oferta e demanda por automóveis de maior valor, alíquotas progressivas de IPVA podem ocasionar diminuição da demanda por melhores carros (mais seguros e menos poluentes), que se pode deslocar para veículos de menor valor.

5. DIAGNÓSTICO DO IPVA

- a) Os impostos sobre veículos têm sido muito usados para financiar governos subnacionais de países em desenvolvimento devido ao crescimento do número de automóveis, combinado com as restrições políticas em se tributar a propriedade imobiliária em muitos desses países;
- b) As receitas do IPVA no Brasil representaram 0,6% do PIB em 2016, sendo a sexta maior do mundo numa amostra de países do FMI. Portanto, não há espaço para incrementar significativamente a arrecadação desse imposto;
- c) As alíquotas geralmente variam de 2% a 4%, podendo ser seletivas conforme o tipo e motorização do automóvel. Segundo jurisprudência do STF de 2008, o

IPVA não pode incidir sobre aeronaves e embarcações, gerando uma perda de receita estimada de R\$ 1-2 bilhões;

- d) Há insegurança jurídica quanto à legalidade de se aplicarem alíquotas progressivas para impostos sobre a propriedade. Conforme jurisprudência do STF, para o IPTU foi necessária uma EC para permitir a progressividade. Mas no caso do ITCM não foi necessária qualquer alteração constitucional;
- e) Em 2016, as receitas do IPVA representaram em média 2% das receitas correntes nos estados do Norte e Nordeste e 5% nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, (alcançando 7% em São Paulo). O indicador médio de participação no PIB estadual tem sido 0,6%;
- f) A propriedade de carros tem sido progressiva por estratos de renda, mas com tendência crescente de aumento entre os mais pobres. Em 2009, 7% dos 40% mais pobres declararam possuir automóvel, indicador que aumentou para 16% em 2012;
- g) Em 2009, considerando-se somente os contribuintes do IPVA, o imposto representou em média 3% da renda das 40% famílias mais pobres, indicador que foi menor que 1% para as 20% famílias mais ricas. Isso revela que o IPVA é muito regressivo entre os contribuintes, problema que tem sido acentuado com o aumento crescente da propriedade automotiva entre os mais pobres.

6. RECOMENDAÇÕES

- a) A carga tributária nacional do IPVA de 0,6% do PIB deve ser mantida, mas sua progressividade melhorada mediante alíquotas progressivas por valor venal do automóvel e a incidência sobre aeronaves e embarcações. Devido a crescente propriedade de carros e motos entre domicílios mais pobres, as alíquotas progressivas dariam alívio fiscal a esta classe;
- b) A legislação do IPVA deve ser nacionalizada de forma a se evitem a guerra fiscal e a evasão fiscal entre os estados da federação, cenário que pode piorar caso se apliquem alíquotas progressivas;
- c) Para se nacionalizar a legislação do IPVA, seria necessária a promulgação de emenda constitucional e de legislação federal regulamentadora. Ainda é controverso se seria necessária uma alteração constitucional para se aplicarem alíquotas progressivas do IPVA pelas legislações estaduais, visto dois entendimentos conflitantes do STF em relação ao IPTU em 1996 e ao ITCM em 2013;
- d) Se a progressividade não for permitida, a legislação nacional ou estadual poderia aumentar as alíquotas do IPVA, mas fornecer um desconto monetário único no valor do imposto a pagar para todos os contribuintes. Esse valor poderia ser ao redor de 0,5 a 1 salário mínimo, gerando uma isenção ou um valor residual a pagar, beneficiando os contribuintes mais pobres proprietários de motos e automóveis populares.

REFERÊNCIAS

BAHL, R.W.; Martinez-Vazquez, J. *The property tax in developing countries: current practice and prospects*. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

BIRD, R.M. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature, Policy Research Working Paper 5450. The World Bank, 2010.

FMI. Government Finance Statistics: Manual 2014. IMF, 2014. <https://goo.gl/JWXbFq>

IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2008-2009 (microdados). IBGE, 2010.

IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD 2012 (microdados). IBGE, 2013.

IBGE. PIB dos Municípios 2014: IBGE, 2016

OCDE. Revenue statistics: reference series (edition 2015), 2015. <https://goo.gl/RJbI3l>

PUROHIT, M.C.; Purohit,V.K. *Road User Taxes in India: Issues in Tax Policy and Governance*. New Delhi: Foundation for Public Economics and Policy Research, 2010.

STF. Julgamento do Recurso Extraordinário RE 153.771-0/MG. STF, Diário Oficial, 20 de novembro de 1996.

STF. Julgamento do Recurso Extraordinário RE 562.045/RS. STF, Diário Oficial, 12 de dezembro de 2013.

STN. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). STN, 2017.

WILSON, J.D. Theories of Tax Competition. *National Tax Journal* 52 (2), p. 269-304, 1999.