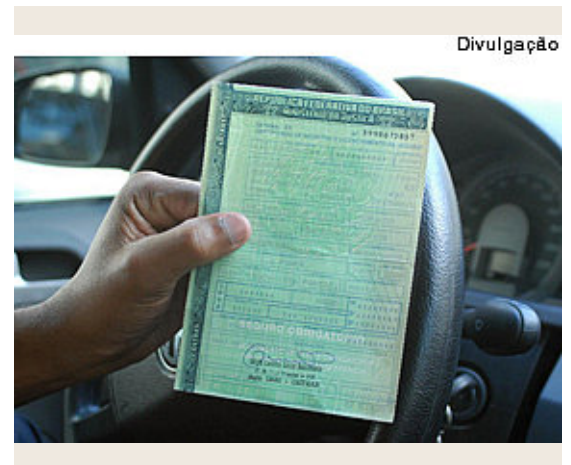


Uma solução para a guerra fiscal no IPVA

01/07/2026

Quando se fala em guerra fiscal no Brasil, a primeira imagem costuma ser a do ICMS. Não sem razão: trata-se do caso mais conhecido e debatido de concorrência fiscal predatória entre entes federativos. Mas não é o único. A disputa por investimentos privados à custa de renúncias fiscais para incremento de arrecadação existe também em relação a outros tributos, com diferentes matizes.

Um caso menos conhecido, mas também danoso, é o do IPVA. A falta de lei complementar para regular a matéria resultou no exercício descoordenado da competência legislativa pelos estados-membros, favorecendo disputas federativas e práticas de concorrência fiscal deletéria, em prejuízo do contribuinte e da segurança jurídica. Como sói ocorrer, na luta entre o rochedo e a maré, os mariscos é que sofrem as piores consequências. Em se tratando do IPVA, além de o contribuinte sujeitar-se à dupla exação tributária, também enfrenta apreensões, obstáculos à livre circulação e restrições à contratação com o poder público, entre outras medidas restritivas.



O cerne da disputa está na definição do sujeito ativo competente para a cobrança de IPVA sobre os veículos automotores que são licenciados em dado estado-membro, mas circulam — livremente, como deve ser — no território de outros da Federação. As locadoras de veículos com atuação nacional são o exemplo mais ilustrativo. Os veículos são, *e.g.*, licenciados em Minas Gerais, onde se situa a sede da locadora e são firmadas em sua maior parte as obrigações que envolvem a atividade econômica, mas circulam também pela Bahia, por São Paulo, pelo Rio de Janeiro, entre outros, sendo estatisticamente comprovado que circulam por dezenas de municípios e diferentes estados durante a sua vida útil.

Os remédios que a Constituição estabeleceu para lidar com esse problema federativo são principalmente dois: (1) a edição de lei complementar para dispor sobre conflitos de competência, bem como para veicular normas gerais em matéria tributária, e (2) a fixação de alíquotas mínimas pelo Senado, previstas respectivamente no artigo 146, I e III, e 155, §6º, I, da Constituição. Ambos de iniciativa e competência exclusiva da União. Embora existam propostas legislativas em tramitação, nenhuma solução foi efetivamente adotada até o momento.

Diante da lacuna legislativa, conflitos federativos instalam-se principalmente de duas maneiras

A primeira delas ocorre quando determinados contribuintes, valendo-se de vantagens tributárias concedidas por alguns estados, promovem a instalação de sedes meramente

artificiais nesses territórios com o objetivo de usufruir dessas desonerações, em dinâmica semelhante à observada na guerra fiscal do ICMS. A segunda, quando algum dos demais estados por onde trafegam os veículos reputa devido o imposto também em seus territórios, em que pese lá não se situar a sede da pessoa jurídica, tampouco os veículos terem sido lá licenciados. Há disputa federativa nas duas hipóteses.

A primeira foi enfrentada pelo STF no julgamento pelo Pleno, em 16/9/2020, do Tema 708 da repercussão geral, que tem como processo-paradigma o RE 1.016.605. Discutia-se se o estado competente para a cobrança de IPVA seria aquele em que sediado ou domiciliado o contribuinte ou aquele onde registrado e licenciado o veículo automotor.

Nesse julgamento, o Plenário reconheceu a constitucionalidade do artigo 1º, parágrafo único, da Lei mineira 14.937/2003 e, portanto, a validade da cobrança do IPVA pelo estado de Minas Gerais relativamente aos veículos cujos proprietários se encontram nele sediados. Foi fixada a seguinte tese para o Tema 708:

“A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário.”

O julgamento, no entanto, não foi suficiente para pôr termo a todas as disputas federativas quanto à exigência do IPVA. Resta pendente a segunda forma, que ocorre quando se cobrar IPVA pela simples circulação de veículos licenciados em outros estados. A situação é especialmente importante no caso das locadoras de veículos e transportadoras, que têm como característica elementar de sua atividade a livre circulação de veículos em estados diversos daqueles em que se deu o licenciamento.

A matéria está com o STF e aguarda decisão. Ao menos cinco casos estão pendentes de julgamento sobre a matéria, quatro em controle concentrado de constitucionalidade e um em recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral. São estes: ADI 4.376/SP, rel. min. Gilmar Mendes; ARE 1.357.421/SP (Tema nº 1.198), rel. min. André Mendonça; ADI 4.612/SC, rel. min. Dias Toffoli; ADI 7.046/CE, rel. min. Gilmar Mendes, e ADI 7.059/PE rel. min. André Mendonça.

A constitucionalidade da Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008, do estado de São Paulo é questionada tanto na ADI 4.376 quanto no ARE 1.357.421/SP, processo-paradigma do Tema 1.198 da repercussão geral. O julgamento da ação direta chegou a ser iniciado com o voto do relator, o ministro Gilmar Mendes, pela procedência parcial da ação, mas foi interrompido por

Spacca



pedido de vista do ministro André Mendonça, relator da repercussão geral.

Controvérsia constitucional envolve diferentes aspectos da legislação paulista

Um dos principais dispositivos questionados é o artigo 3º, X, “b”, da Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008. A disposição normativa considera ocorrido o fato gerador do IPVA na data em que um veículo usado já registrado em outro estado vier a ser locado ou colocado à disposição para locação no território do estado de São Paulo. Dessa forma, cria um imposto estadual, que parece incidir mais propriamente sobre locação e circulação de veículos automotores, do que sobre propriedade. Submete, assim, o mesmo veículo à dupla tributação: uma no estado de licenciamento, propriedade e local da sede da pessoa jurídica; outra no estado de São Paulo, caso venha a ser disponibilizado para locação em seu território.

A previsão legislativa adotada pela lei paulista não representa um caso isolado. Mais de dez estados da federação possuem tratamento legislativo similar. São leis que, na prática, submetem o contribuinte à dupla tributação, porque impõem às locadoras de veículos o pagamento de IPVA no local da disponibilização do bem, além do local da sede, onde houve prévio licenciamento e pagamento do imposto. Os demais estados, pode-se afirmar com alguma simplificação, contam com legislação em sentido oposto.

Além de incompatível com a Constituição, que adotou o critério do local de licenciamento inclusive como base para partilha de receitas do IPVA (artigo 158, III), o critério adotado é incompatível também com a realidade da atividade econômica em questão. Sim, porque a livre movimentação entre estados e municípios diferentes é da essência da locação de veículos ou gestão de frotas.

Segundo [dados da Abla](#) (Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis), há cerca de 37 mil locadoras no Brasil, que possuem uma frota de mais de 1,6 milhão de carros e adquirem, em conjunto, em torno de 630 mil novos veículos por ano — ou seja, aproximadamente 25% do total de carros produzidos no país.

Nesse cenário, de acordo com levantamento da Associação Nacional de Empresas de Aluguel de Veículos e Gestão de Frota (Anav), cerca de 99,9% dos carros das locadoras foram disponibilizados em mais de um município; 92% dos carros foram disponibilizados em mais de dez municípios ao longo de 12 meses e, em média, os carros foram disponibilizados em 51 municípios e três a quatro estados diferentes ao longo de 12 meses. A administração das empresas frotistas, por outro lado, é usualmente feita de forma centralizada, não obstante os veículos de sua propriedade circularem por todo o território nacional.

Esses dados revelam que a adoção do critério do local da disponibilização do veículo tornaria inviável essa atividade, que tem, na essência, a ampla possibilidade de circulação em todo território nacional. De acordo com o texto constitucional também: o local de licenciamento, no Estado da sede do proprietário, é o critério pressuposto no artigo 155, III, e expressamente adotado no artigo 158, III, para a partilha da arrecadação do imposto estadual. Na ausência de lei complementar sobre o assunto, o CTN opera como norma geral e determina a escolha pelo



contribuinte do seu domicílio, desde que não seja tal escolha forma de simulação.

Chegou a hora de o STF encerrar essas controvérsias definitivamente, construindo uma solução jurídica para as disputas federativas em relação ao IPVA que assegure a livre circulação de veículos em todo o território nacional sem insegurança jurídica nem riscos tributários.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jul-01/uma-solucao-para-a-guerra-fiscal-no-ipva/>