

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 343, DE 2013

Apensados: PLP nº 104/2015, PLP nº 219/2016, PLP nº 226/2016, PLP nº 328/2016, PLP nº 398/2017, PLP nº 444/2017, PLP nº 100/2019, PLP nº 156/2019, PLP nº 81/2019, PLP nº 16/2020, PLP nº 242/2020, PLP nº 11/2021e PLP nº 42/2022.

Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre a propriedade de veículos automotores.

Autor: Deputado ASSIS CARVALHO

Relator: Deputado GUIGA PEIXOTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 343, de 2013, de autoria do Deputado Assis Carvalho, tem por finalidade estender a abrangência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) aos veículos aéreos e aquáticos.

De acordo com o texto proposto, o imposto não incidirá sobre aqueles de uso comprovadamente comercial, inclusive os destinados à pesca, aos serviços de táxi e mototáxi, ao transporte de passageiros e de cargas, além de tratores, caminhões, aviões agrícolas de pulverização e implementos agrícolas.

Ao referido projeto, foram apensados o PLP nº 104, de 2015, o PLP nº 219, de 2016, o PLP nº 226, de 2016, o PLP nº 328, de 2016, o PLP nº 398, de 2017, o PLP nº 444, de 2017, o PLP nº 81, de 2019, o PLP nº 100, de 2019, o PLP nº 156, de 2019, o PLP nº 16, de 2020, o PLP nº 242, de 2020, PLP nº 11, de 2021e o PLP nº 42/2022.

O PLP nº 104, de 2015, de autoria do Deputado José Carlos Aleluia, pretende definir normas gerais tributárias relativas ao IPVA, uniformizando o tratamento do tema no âmbito de todos os Estados. O projeto ainda exclui da incidência do imposto os tratores e máquinas de cultivo agrícola.



No mesmo sentido, o PLP nº 219, de 2016, de autoria do Deputado Paulo Pimenta, estabelece normas gerais para o IPVA, incluindo a incidência do tributo sobre veículos aéreos e aquáticos, exceto aqueles de uso comprovadamente comercial.

Em outra linha, o PLP nº 226, de 2016, de autoria da Deputada Flávia Moraes, institui imposto federal sobre a propriedade de aeronaves e embarcações e estabelece normas gerais para a cobrança do tributo, prevendo, outrossim, a participação dos Estados e do Distrito Federal em 20% da sua arrecadação, na proporção que lhes cabe na distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O PLP nº 328, de 2016, de autoria do Deputado Goulart, estabelece normas gerais tributárias aplicáveis ao IPVA. O projeto fixa a competência do Estado do licenciamento do veículo para a exigência do tributo.

O PLP nº 398, de 2017, de autoria do Deputado Joaquim Passarinho estabelece normas gerais relativas ao IPVA. De acordo com a proposição, o imposto será devido no local do domicílio ou da residência do proprietário do veículo, assim como sua base de cálculo.

O PLP nº 444, de 2017, de autoria do Deputado Vitor Valim, altera o Código Tributário Nacional, para dispor sobre o fato gerador do IPVA, definindo, outrossim, condições em que o imposto não será devido, tais como os casos de roubo ou furto.

O PLP nº 81, de 2019, de autoria do Deputado Felipe Carreras, estabelece normas gerais de direito tributário referentes ao IPVA, definindo que a base de cálculo do imposto corresponderá ao valor venal do veículo divulgado pela Secretaria de Fazenda estadual ou distrital com base nos preços médios praticados no mercado e que a alíquota do imposto será progressiva em razão da antiguidade do veículo.

O PLP nº 100, de 2019, de autoria do Deputado Nivaldo Albuquerque, prevê regras gerais tributárias relativas ao IPVA, estabelecendo que a base de cálculo do tributo é o valor de aquisição do veículo ou o seu valor médio, bem como que a alíquota do imposto será reduzida progressivamente em função da idade do veículo.

O PLP nº 156, de 2019, de autoria do Deputado Newton Cardoso Jr, institui o imposto sobre a propriedade de aeronaves e embarcações, com fundamento na competência tributária residual da União Federal.



O PLP nº 16, de 2020, de autoria do Deputado Nivaldo Albuquerque, estabelece que o valor devido anualmente a título de IPVA contará com redutores progressivos, de acordo com a permanência do contribuinte sem anotações de infrações de trânsito em sua Carteira Nacional de Habilitação.

O PLP nº 242, de 2020, de autoria do Deputado Junio Amaral, regulamenta a base de cálculo do IPVA, definindo-a como o valor venal do veículo, excluídos os tributos cobrados na sua produção e comercialização.

O PLP nº 11, de 2021, de autoria do Deputado Severino Pessoa, institui imposto federal sobre a propriedade de aeronaves e embarcações.

O PLP nº 42, de 2022, de autoria do Deputado Pastor Eurico, reduz o valor do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, extingue sua incidência anual e proíbe a apreensão de veículos quando não houver pagamento do imposto, entre outras medidas.

Os projetos tramitam em regime de prioridade (Art. 151, II, RICD) e estão sujeitos à apreciação do Plenário, tendo sido distribuídos às Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD), nessa ordem.

Os projetos vêm a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

II.1 – Exame de compatibilidade ou adequação:

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual.

Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna da CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do PLP nº 343, de 2013 e dos seus apensados PLP nº 104, de 2015, PLP nº 219, de 2016, PLP nº 328, de 2016, PLP nº 398, de 2017, PLP nº 444, de 2017, PLP nº 81/2019, PLP nº 100/2019, PLP nº 16/2020 e PLP nº 242/2020, observa-se que a matéria neles tratada não tem repercussão direta no Orçamento da União, eis que visam basicamente disciplinar a cobrança do IPVA, imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União.

Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna da CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e



financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da **União** ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve *concluir no voto final que a comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*.

Já o PLP nº 226, de 2016, o PLP nº 156, de 2019 e o PLP nº 11, de 2021, instituem imposto de competência federal, incidente sobre a propriedade de aeronaves e embarcações.

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no sentido de que o IPVA incide exclusivamente sobre veículos terrestres¹, de modo que os Estados não têm competência para tributar a propriedade de aeronaves e embarcações. Na esteira dessa decisão, os PLPs instituem imposto semelhante, valendo-se da competência tributária residual da União em matéria tributária.

Considerando que o PLP nº 226, de 2016, o PLP nº 156, de 2019 e o PLP nº 11, de 2021, têm o condão de aumentar as receitas da União e que não apresentam colisões potenciais com as diretrizes, os objetivos e as metas estatuídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, qual seja, a Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022), tampouco com as demais normas gerais de Direito Financeiro, somos pela adequação orçamentária e financeira das citadas proposições.

II.2 – Mérito:

II.2.1 – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores:

Quanto ao mérito, entendemos que as proposições que buscam regulamentar o IPVA (PLP nº 343, de 2013, PLP nº 104, de 2015, PLP nº 219, de 2016,

¹Vide, nesse sentido, os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

RE 134509. 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 255.111. 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 379.572. “EMENTA: 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.



PLP nº 328, de 2016, PLP nº 398, de 2017, PLP nº 444, de 2017, PLP nº 81/2019, PLP nº 100/2019, PLP nº 16/2020 e PLP nº 242/2020) são meritórias, mormente quando se considera que a Constituição completou 33 anos desde sua promulgação sem que tal imposto tenha sido objeto de regulamentação.

Impossível, portanto, negar a necessidade de se estabelecerem regras gerais de direito tributário relativas a esse tributo, na forma do art. 146, III, “a”, da Constituição Federal, sobretudo se considerarmos que o País tem convivido nesse período com o disfuncional sistema de vinte e sete legislações distintas sobre a matéria.

O artigo 146, incisos I e III, a, da Constituição de 1988, estabelece que *“cabe à lei complementar dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”* e *“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”*.

Dessa forma, uma lei geral do IPVA deverá tratar, já que o IPVA está discriminado na Constituição, do fato gerador, da base de cálculo e dos contribuintes. Ademais, poderão ser abordados conflitos de competência, visando propor algumas soluções para o que se denomina de concorrência ou guerra fiscal, além de complementações da disciplina constitucional deste imposto.

Passemos então ao ponto mais sensível da matéria, que consiste na definição da competência tributária e na identificação do sujeito ativo do tributo, tendo em vista que nesse ponto reside o principal foco da citada guerra fiscal entre os estados federados.

Sobre esse ponto, considero importante transcrever na sequência a justificção do PLP nº 398, de 2017, de autoria do ilustre deputado Joaquim Passarinho:

“A importância de uma lei complementar acerca dos impostos sobre veículos automotores reside principalmente na resolução de um impasse federativo decorrente da discussão sobre o local a ser pago o imposto, se em favor do Estado no qual é domiciliado o contribuinte ou no local onde é registrado e licenciado o veículo cuja propriedade constitui fato gerador do tributo.

(...)



De acordo com o inteiro teor do acórdão referente à Repercussão Geral conhecida no Recurso Extraordinário com Agravo - ARE 784682 RG / MG, na fala do Relator, Min. Marco Aurélio, “os contribuintes registrarem os veículos em unidades federativas diversas daquela em que têm domicílio, porque o imposto devido é menor, tornou-se uma prática comum”. E alude que isso “faz surgir verdadeiro conflito federativo, e que fenômeno envolve diferentes segmentos econômicos e mesmo pessoas naturais”.

A falta de norma geral ocasionou diversos embates judiciais em todos os Estados da Federação e, por fim, o Plenário do STF reconheceu a repercussão geral que será julgada no Recurso extraordinário - RE 1016605, 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.”

Em 2020 foi julgado o Recurso Extraordinário nº 1016605/ MG no STF, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, em repercussão geral, Tema nº 708. Segue trechos da ementa desse julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 708. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA). RECOLHIMENTO EM ESTADO DIVERSO DAQUELE QUE O CONTRIBUINTE MANTÉM SUA SEDE OU DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Cuida-se, na origem, de ação por meio da qual empresa proprietária de veículos automotores busca declaração judicial de que não está sujeita à cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) por parte do Estado em que se encontra domiciliada, mas sim pelo Estado em que licenciados os veículos.

2. O Estado de Minas Gerais, no qual a empresa tem sua sede, defende a tributação com base na Lei Estadual 14.937/2003, cujo art. 1º, parágrafo único, dispõe que “o IPVA incide também sobre a propriedade de veículo



automotor dispensado de registro, matrícula ou licenciamento no órgão próprio, desde que seu proprietário seja domiciliado no Estado”.

3. Embora o IPVA esteja previsto em nosso ordenamento jurídico desde a Emenda 27/1985 à Constituição de 1967, ainda não foi editada a lei complementar estabelecendo suas normas gerais, conforme determina o art. 146, III, da CF/88. Assim, os Estados poderão editar as leis necessárias à aplicação do tributo, conforme estabelecido pelo art. 24, § 3º, da Carta, bem como pelo art. 34, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

4. A presente lide retrata uma das hipóteses de “guerra fiscal” entre entes federativos, configurando-se a conhecida situação em que um Estado busca aumentar sua receita por meio da oferta de uma vantagem econômica para o contribuinte domiciliado ou sediado em outro.

5. A imposição do IPVA supõe que o veículo automotor circule no Estado em que licenciado. Não por acaso, o inc. III do art. 158 da Constituição de 1988 atribui cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores aos Municípios em que licenciados os automóveis.

6. Portanto, o art. 1º, parágrafo único da Lei Mineira 14.937/2003 encontra-se em sintonia com a Constituição, sendo válida a cobrança do IPVA pelo Estado de Minas Gerais relativamente aos veículos cujos proprietários se encontram nele sediados.

7. Tese para fins de repercussão geral: “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 inciso III do art. 158 da Constituição de 1988, que trata da repartição da receita do IPVA dos Estados para os Municípios, tomou por base o licenciamento, para fins de identificação do Município correspondente dentro do Estado, e funciona apenas porque não há incentivos fiscais a depender do Município em que licenciado. Entretanto, este critério é exatamente o problema da guerra fiscal entre os Estados, como bem identificou o STF.



Dessa forma, conclui-se que o critério pacificador da concorrência ou guerra fiscal consiste em se adotar o domicílio tributário como definidor da competência tributária, negando relevância jurídica ao local do registro ou do licenciamento. Essa decisão é totalmente constitucional, como se verifica da tese fixada no tema 708 de repercussão geral do STF.

Entretanto, a adoção do domicílio tributário não resolve todo o problema de guerra fiscal; já que, pelo Código Tributário Nacional (CTN), este critério é, antes de tudo, objeto de livre eleição pelo contribuinte. Dessa forma, estamos afastando o art. 127 do CTN para o IPVA, dada a importância que ele dá à eleição pelo contribuinte. E estamos estabelecendo regras impositivas para o domicílio tributário, visando que este coincida ao máximo com o domicílio civil.

Foi possível aproveitar o inciso I do art. 127 do CTN que trata das pessoas naturais, tendo em vista o acerto da escolha pela residência habitual. Em relação às pessoas jurídicas, nos pareceu mais apropriado o critério utilizado pelo art. 4º da Lei Complementar nº 116, de 2003, conceito já construído para enfrentar a guerra fiscal no âmbito do Imposto sobre Serviços. Estes critérios resolvem quando se está diante de um contribuinte que possua apenas um domicílio civil.

Apesar de tudo, apenas uma melhor determinação do domicílio tributário não é suficiente para resolver todos os problemas envolvidos, tendo em vista a possibilidade de uma multiplicidade de domicílios civis, conforme se observa do Título III do Livro I do Código Civil em vigor, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Assim, cresce em importância o tratamento da competência tributária, na hipótese de contribuintes com múltiplos domicílios tributários.

Para os casos de domicílios múltiplos, o problema é tormentoso e de difícil solução. Como apontam Santos & Allegretti², “nem o constituinte nem o legislador se comprometeram com um critério radical de aferição do critério espacial segundo a efetiva circulação do veículo - o que atualmente seria possível por meio avançados recursos de tecnologia, que permitiriam rastrear a quantidade de tempo ou de quilômetros percorridos em cada Estado da Federação ou Município ao longo de toda a existência do veículo”.

2 SANTOS, Evilázio Vitor de Souza; ALLEGRETTI, Ivan. O Distrito Federal no Contexto da Guerra Fiscal do IPVA. Processo Administrativo Tributário no Distrito Federal. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2019.



E concluem acertadamente que “parece preciso reconhecer que a legislação normalmente buscará uma simplificação dos critérios com o objetivo de simplificar a compreensão e a previsibilidade quanto à aplicação da norma, mesmo que isso acarrete uma redução do grau de equidade ou justiça em relação aos contribuintes como também em relação aos entes que exercerão a competência tributária”.

Assim, visando a simplificação e reconhecendo que melhor do que trazer toda uma disciplina que presunções, equiparações e arbitramentos, como a proposta do art. 2º do PLP nº 398, de 2017, ou tratar longamente de fontes e instrumentos de comprovação de domicílios, é combater o motivo da guerra fiscal entre os Estados tributantes, que consiste no oferecimento de condições de pagamentos do imposto mais vantajosas que nos demais estados.

Assim, estamos estabelecendo que, quando o contribuinte possuir múltiplos domicílios tributários, o imposto será rateado entre os diversos Estados, por meio de utilização da legislação estadual que resultar em maior incidência tributária. Ademais, buscando facilitar a vida do contribuinte, este recolherá integralmente o imposto ao Estado da legislação aplicável, que deverá repassar a parcela correspondente aos demais Estados. Essas possibilidades são válidas, pois autorizadas pelo inciso I do art. 146 da Constituição Federal de 1988 e pelo art. 102 do CTN.

Estão sendo considerados os artigos que reproduzem o que consta na Constituição sobre a disciplina jurídica das alíquotas do IPVA ou que avançam sobre essa temática trazendo inovações, respeitando as diretrizes constitucionais, a exemplo do art. 8º do PLP nº 100, de 2019, dos §§ 3º e 4º do art. 5º do PLP nº 81, de 2019, e do art. 8º do PLP nº 398, de 2017.

Nada obstante, esses avanços estão sendo feitos de forma facultativa para os entes federativos, de forma a valorizar a decisão política posterior do Estado ou do DF. Os dispositivos não são despiciendos; pois, caso venham a ser adotados por algum ente federativo, reduzem o risco de judicialização, tendo em vista a autorização em norma geral.

Ressalte-se que a previsão de redução progressiva de alíquotas conforme o ano de fabricação é uma questão política que deverá ser enfrentada pelas Assembleias Legislativas ou pela Câmara Distrital, pois colide com outros valores em jogo, além do valor ambiental, deve ser considerada a capacidade econômica do



contribuinte que não tem recursos para troca periódica de veículos e pelas contribuições acumuladas ao Estado.

Nesse sentido, esclarecemos que, tendo em vista a relevância da matéria, optamos por não contemplar em nosso substitutivo alguns aspectos acessórios e pontuais trazidos nas proposições referidas, de modo a **(i)** concentrar a nossa atenção sobre a consolidação das regras mais essenciais e necessárias à regulamentação dos impostos incidentes sobre veículos automotores, bem como **(ii)** a evitar a previsão na legislação complementar federal de desonerações em matéria de IPVA, as quais são reservadas à lei estadual específica, na forma dos arts. 150, § 6º, e 151, III, da Constituição.

Por fim, na ausência da resolução do Senado Federal, de que trata o art. 155, § 6º, inciso I, da Constituição de 1988, e até que ela venha a ser publicada, estando suprimindo este vácuo normativo e estabelecendo alíquotas mínimas para o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

II.2.2 – Imposto sobre Propriedade de Aeronaves e Embarcações (IPAE):

Em relação à proposta de criação de novo imposto federal incidente sobre a propriedade de aeronaves e embarcações, prevista no PLP nº 226, de 2016, no PLP nº 156, de 2019 e no PLP nº 11, de 2021, concordamos com as manifestações anteriores desta Comissão, acerca da possibilidade de ampliação do campo de incidência do IPVA para abranger esses veículos, de acordo com interpretação mais coerente do texto constitucional.

Contudo, o STF firmou entendimento, no Recurso Extraordinário 134.509, no sentido de que o conceito de veículos automotores previsto no art. 155, III, da Constituição abrange exclusivamente os veículos terrestres.

Nesse contexto, diante do entendimento da Suprema Corte de que a propriedade de embarcações e aeronaves não caracteriza fato gerador do IPVA, torna-se aplicável à hipótese o art. 154, I, da Constituição Federal, que autoriza a União Federal a instituir, *“mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”*.



Como os projetos de impostos federais estão sendo veiculados por Projetos de Lei Complementar, está correto a instrumento formal para produção de Lei Complementar, estando atendido outro requisito do art. 154, I, da Constituição Federal.

O “*artigo anterior*” ao que refere o citado dispositivo é o art. 153 da Constituição, que lista as incidências às quais a Constituição autoriza que a União institua impostos; entre estes não se encontra nenhuma previsão de imposto sobre propriedade de veículos, logo, atende-se a mais um requisito do art. 154, I.

Resta, por fim, o atendimento da condição de serem não-cumulativos: esta é uma sistemática de cálculo de impostos, a princípio e como se verá adiante, incompatível com tributos sobre o patrimônio.

A não cumulatividade somente é possível em tributos em que haja certa dinâmica no fato gerador, como é o caso, por exemplo, da circulação de mercadorias, da produção industrial, do faturamento, ou seja, onde há uma transferência de tributo de uma fase para outra na cadeia de produção e comercialização e onde existe a apuração de créditos reais.

É a própria Constituição Federal que traz conceitos para a não cumulatividade dos impostos:

- No caso do Imposto sobre Produtos Industrializados afirma: será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores (art. 153, § 3º, II).
- No caso do ICMS dispõe que: será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal (art. 155, § 2º, I).

Pelo exposto, um novo imposto federal sobre a propriedade de veículos automotores aéreos e aquáticos, por não ter uma etapa ou operação anterior, não precisa atender à exigência de ser não-cumulativo que consta no art. 154, I, da Constituição Federal, dada a impossibilidade de construção da sistemática de apuração não-cumulativa para tributos que incidem sobre o patrimônio.



Ainda que se tomasse por modelo o regime não cumulativo da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS, que apresenta uma não cumulatividade construída por lei, como prevê o § 12 do art. 195 da Constituição Federal, ao enunciar que “**a lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não-cumulativas**”, o resultado seria o mesmo.

Isto porque a não cumulatividade destas contribuições sociais ocorre pela dedução de uma base de créditos formada a partir da aplicação das alíquotas dos tributos sobre uma relação de custos e despesas tributados por estas mesmas contribuições.

Tanto é assim que as aquisições desoneradas, com isenções, alíquotas zero e suspensões da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS não geram direito a créditos, salvo no caso de benefícios fiscais por meio de créditos presumidos.

Assim, para que haja créditos, é necessário que haja tributação das aquisições pelos mesmos tributos. Portanto, no caso de um imposto sobre a propriedade de aeronaves e embarcações, ainda que se concedesse créditos calculados com base em despesas de manutenção, reforma ou reparo, por exemplo, não se trataria da implantação da não cumulatividade e sim de benefício fiscal concedido como forma de crédito presumido.

Dessa forma, resta demonstrado a ausência de necessidade de criação de não cumulatividade para o imposto sobre a propriedade de aeronaves e embarcações, tendo em vista que não faz sentido defender que os tributos sobre propriedade são cumulativos e que ao caso se aplica o princípio geral de Direito - *ad impossibilia nemo tenetur* - , ninguém está obrigado ao impossível.

Assim, em virtude do exposto, e levando também em consideração as características diferenciadas desses tipos de veículos em relação ao seu registro e à sua guarda, entendemos que a criação de novo imposto federal sobre aeronaves e embarcações, ao qual atribuímos a sigla IPAE, também é meritória e oportuna, pois promoverá justiça tributária e trará maior segurança jurídica ao Estado e aos contribuintes.

Cumprе salientar, por fim, que 20% da arrecadação desse novo imposto será destinada aos estados membros, por força do disposto no art. 157, II, da



Constituição Federal, na proporção que lhes cabe na distribuição do Fundo de Participação dos Estados, previsto no art. 159, I, “a”, da Constituição Federal.

A Constituição Federal também determina no art. 158, III, que 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores pertence aos Municípios. Se houvesse incidência do IPVA sobre aeronaves e embarcações, os Municípios receberiam a metade de tudo.

Ademais, não há previsão de repartição pelos Estados do valor recebido por determinação do art. 157, II, da Constituição de 1988. Logo, embora não haja determinação constitucional, é de justiça que 50% do IPAE seja entregue aos Municípios e está de acordo com o movimento municipalista. Assim, estamos sugerindo que a partilha se dê à proporção que lhes cabe na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, previsto no art. 159, I, “b”, da Constituição Federal.

Ressalte-se que esta partilha para os Municípios está em conformidade com o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, tanto sob o ponto de vista literal, dada a ambiguidade do dispositivo, interpretando-se a que se referem como remissão a fundos ou despesas dos arts. 158 e 159, como sob o ponto de vista finalístico de tratar essas exceções pelos valores ali contemplados, que, no caso, é o princípio federativo, manifestado pelo Fundo de Participação dos Estados e pelo Fundo de Participação dos Municípios.

II.2.3 – Conclusão:

Assim, pelas razões expostas, entendemos que os projetos de lei complementar ora analisados devem ser aprovados, na forma do substitutivo apresentado em anexo, o qual consolida em um único texto os aspectos centrais dos projetos referidos.

Em face de todo o exposto, votamos:

(i) pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária em relação ao PLP nº 343, de 2013, e aos seus



apensados PLP nº 104, de 2015, PLP nº 219, de 2016, PLP nº 328, de 2016, PLP nº 398, de 2017, PLP nº 444, de 2017, PLP nº 81, de 2019, PLP nº 100, de 2019, PLP nº 16, de 2020 e PLP nº 242, de 2020, PLP nº 42, de 2022, bem como pela **adequação e compatibilidade financeira e orçamentária** do PLP nº 226, de 2016, do PLP nº 156, de 2019 e do PLP nº 11, de 2021; e

(ii) no mérito, pela aprovação do PLP nº 343, de 2013, e dos seus apensados PLP nº 104, de 2015, PLP nº 219, de 2016, PLP nº 226, de 2016, PLP nº 328, de 2016, PLP nº 398, de 2017, PLP nº 444, de 2017, PLP nº 81, de 2019, PLP nº 100, de 2019, PLP nº 156, de 2019, PLP nº 16, de 2020, PLP nº 242, de 2020, PLP nº 11, de 2021 e PLP nº 42, de 2022, **na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado GUIGA PEIXOTO
Relator



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 343, DE 2013, E SEUS APENSADOS: PLP Nº 104/2015, PLP Nº 219/2016, PLP Nº 226/2016, PLP Nº 328/2016, PLP Nº 398/2017, PLP Nº 444/2017, PLP Nº 100/2019, PLP Nº 156/2019, PLP Nº 81/2019, PLP Nº 16/2020, PLP Nº 242/2020, PLP Nº 11/2021, E PLP Nº 42, DE 2022.

Estabelece normas gerais relativas ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e institui Imposto sobre a Propriedade de Aeronaves e Embarcações (IPAE).

O **Congresso Nacional** decreta:

SEÇÃO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais acerca do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e institui Imposto sobre a Propriedade de Aeronaves e Embarcações (IPAE), nos termos do art. 146, III, 'a', e art. 154, I, da Constituição Federal, respectivamente.

SEÇÃO II – DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA

Art. 2º O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA - incide, anualmente, sobre a propriedade de veículo automotor terrestre, sujeito a registro, matrícula ou licenciamento.

Parágrafo único. Considera-se veículo automotor terrestre aquele dotado de mecanismo de propulsão própria e que sirva para o transporte de pessoas ou coisas ou para a tração de veículos utilizados para o transporte de pessoas ou coisas.



Art. 3º Considera-se ocorrido o fato gerador do IPVA no dia 1º de janeiro de cada exercício.

§ 1º Considera-se, também, ocorrido o fator gerador:

I - na data de aquisição pelo consumidor, no caso de veículo automotor terrestre novo;

II - na data em que o contribuinte deixar de fazer jus a benefício fiscal que diminui ou dispensa o pagamento;

III - na data de seu desembaraço aduaneiro, no caso de veículo automotor terrestre importado diretamente pelo consumidor;

IV - na data da incorporação do veículo automotor terrestre ao ativo permanente do fabricante, do revendedor ou do importador; e

V - na data da arrematação, no caso de veículo automotor terrestre adquirido em leilão.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, o IPVA devido será calculado proporcionalmente ao número de meses ainda não decorridos no exercício de ocorrência do fato gerador, desconsiderando-se as frações de mês.

Art. 4º O contribuinte do IPVA é o proprietário de veículo automotor terrestre.

§ 1º Respondem solidariamente pelo crédito tributário o titular do domínio do veículo e o seu possuidor a qualquer título.

§ 2º Fica afastada a responsabilidade do proprietário pelo imposto relativo ao período de privação dos direitos de propriedade do veículo, decorrente de roubo, furto ou sinistro irrecuperável.

Art. 5º O IPVA compete ao Estado do domicílio tributário do contribuinte, sendo irrelevante o local do registro, matrícula, inscrição ou licenciamento do veículo automotor terrestre.



§ 1º Para os fins deste imposto, não se aplica o art. 127 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e considera-se como domicílio tributário:

I - quanto às pessoas naturais, a sua residência habitual, ou, sendo esta incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade;

II - quanto às pessoas jurídicas, o de cada estabelecimento onde o veículo automotor estiver vinculado e onde o contribuinte desenvolva sua atividade, de modo permanente ou temporário, e que configure unidade econômica ou profissional, sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas.

§ 2º Quando houver multiplicidade de domicílios tributários, na forma do § 1º, o imposto será rateado entre os diversos Estados, por meio de utilização da legislação estadual que resultar em maior incidência tributária, de acordo com o art. 102 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 3º Na hipótese do § 2º:

I – se os fatos geradores ocorrerem em momentos diferentes nas correspondentes legislações estaduais, deverá haver proporcionalização temporal entre os entes federativos;

II – o contribuinte recolherá integralmente o imposto ao Estado da legislação aplicável, que deverá repassar a parcela correspondente aos demais Estados.

§ 4º Os órgãos públicos da União, responsáveis por veículos automotores terrestres, encaminharão trimestralmente informações aos Estados e ao Distrito Federal sobre os veículos automotores de que tiverem conhecimento e que operem nos territórios dos demais entes federativos, independentemente de convênio.

Art. 6º As pessoas jurídicas informarão no momento de registro ou licenciamento de veículos automotores terrestres:

I - os dados cadastrais e demais características identificadoras do veículo;

II - o estabelecimento a que estão vinculados os veículos de sua propriedade; e

III - o local onde o veículo é predominantemente utilizado.



Art. 7º A base de cálculo do IPVA é:

I – na hipótese de veículo novo, o valor total constante do documento fiscal de aquisição do veículo ou, em caso de importação direta pelo consumidor, o valor constante no documento relativo a seu desembaraço aduaneiro em moeda nacional, acrescido dos tributos federais, estaduais e municipais e demais encargos devidos pela importação; e

II – nos demais casos, o valor venal do veículo automotor terrestre, apurado pela Secretaria de Fazenda estadual ou distrital, com base nos preços médios praticados no mercado, pesquisados em publicações especializadas e, subsidiariamente, na rede revendedora, observando-se espécie, marca, modelo, potência, capacidade máxima de tração e carga, ano de fabricação e tipo de combustível utilizado.

Art. 8º As alíquotas do IPVA serão definidas conforme a legislação estadual, obedecido o disposto no art. 155, § 6º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para os fins do *caput*, além da classificação constante no art. 96 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, ou de correspondente dispositivo de lei que a substituir, entende-se também:

I - por tipo, o peso do veículo, o consumo de combustível e a taxa de emissão de gases poluentes;

II – por utilização, o histórico de infrações de trânsito cometidas com o veículo, o aumento ou a redução progressiva conforme o ano de fabricação.

SEÇÃO III – DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE AERONAVES E EMBARCAÇÕES – IPAE

Art. 9º Fica instituído o Imposto sobre a Propriedade de Aeronaves e Embarcações – IPAE, com fundamento no art. 154, I, da Constituição, de competência da União, tendo como fato gerador a propriedade em 1º de janeiro de cada ano de:

I - aeronave civil brasileira de qualquer tamanho ou espécie; ou



II – embarcação civil brasileira de qualquer tamanho ou espécie.

Art. 10. O IPAE não incide sobre:

I – aeronave ou embarcação de caráter militar;

II – plataformas marítimas de exploração de petróleo e gás;

III – aeronaves e embarcações sem propulsão própria; e

IV – embarcações utilizadas na pesca artesanal.

Art. 11. A incidência do imposto independe da regularidade de inscrição da embarcação na respectiva Capitania dos Portos ou da matrícula da aeronave no Registro Aeronáutico Brasileiro.

Art. 12. A base de cálculo do IPAE é:

I - na hipótese de veículo novo, o valor total constante do documento fiscal de aquisição do veículo ou, em caso de importação direta pelo consumidor, o valor constante no documento relativo a seu desembaraço aduaneiro em moeda nacional, acrescido dos tributos federais, estaduais e municipais e demais encargos devidos pela importação; e

II – nos demais casos, o valor venal do veículo, apurado com base nos preços médios praticados no mercado, pesquisados em publicações especializadas e, subsidiariamente, na rede revendedora, observando-se espécie, marca, modelo, potência, tamanho, ano de fabricação e, conforme dispuser o regulamento, outros elementos determinantes do valor de mercado de aeronaves e embarcações.

Art. 13. A alíquota do IPAE é de:

I – 1% (um por cento) no caso de embarcações ou aeronaves utilitárias, de transporte de cargas e de transporte comercial de passageiros; e

II – 2% (dois por cento) nos demais casos.

Art. 14. O contribuinte do IPAE é o proprietário da aeronave ou embarcação.

§ 1º Respondem solidariamente pelo crédito tributário o titular do domínio e o possuidor a qualquer título da aeronave ou embarcação.



§ 2º Fica afastada a responsabilidade do proprietário pelo imposto relativo ao período de privação dos direitos de propriedade do veículo, decorrente de roubo, furto ou sinistro irrecuperável.

Art. 15. Considera-se ocorrido o fato gerador do IPAE no dia 1º de janeiro de cada exercício.

§ 1º Considera-se, também, ocorrido o fator gerador:

I - na data de aquisição, no caso de aeronave ou embarcação nova;

II - na data em que o contribuinte deixar de fazer jus a benefício fiscal que diminui ou dispensa o pagamento;

III - na data de seu desembarço aduaneiro, no caso de aeronave ou embarcação importada diretamente pelo consumidor;

IV - na data da incorporação da aeronave ou embarcação ao ativo permanente do fabricante, do revendedor ou do importador;

V - na data da arrematação, no caso de aeronave ou embarcação adquirida em leilão; e

VI – na data do recebimento do bem, no caso do § 2º do art. 14 desta Lei Complementar.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º deste artigo, o IPAE devido será calculado proporcionalmente ao número de meses ainda não decorridos no exercício de ocorrência do fato gerador, desconsiderando-se as frações de mês.

Art. 16. O imposto deverá ser recolhido até o último dia do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.

§ 1º O Poder Executivo disciplinará as formas de recolhimento do imposto, que, à opção do contribuinte, poderá ser pago em até 4 (quatro) quotas iguais, mensais e sucessivas.

§ 2º O recolhimento em quotas observará o seguinte:

I – nenhuma quota será inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais);

II – a primeira quota deverá ser paga no prazo fixado no *caput* deste artigo e as demais quotas, acrescidas de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema



Especial de Liquidação e de Custódia – Selic para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data prevista no *caput* deste artigo até o mês anterior ao do pagamento e de 1% (um por cento) no mês do pagamento, vencerão no último dia de cada mês.

Art. 17. Aplicam-se ao IPAE, no que couber, as disposições da legislação do Imposto sobre a Renda referentes a fiscalização, lançamento, inscrição em dívida ativa, cobrança, penalidades, encargos, administração e processo administrativo.

Parágrafo único. A administração, fiscalização e cobrança do IPAE competem à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Art. 18. Pertencem:

I – aos Estados e ao Distrito Federal 20% (vinte por cento) da receita do IPAE, na proporção que lhes cabe na distribuição do fundo a que se refere o art. 159, I, “a”, da Constituição Federal; e

II – aos Municípios 50% (cinquenta por cento) da receita do IPAE, na proporção que lhes cabe na distribuição do fundo a que se refere o art. 159, I, “b”, da Constituição Federal.

SEÇÃO IV – DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. As referências feitas nesta Lei Complementar aos Estados abrangem também o Distrito Federal.

Art. 20. O Poder Executivo federal regulamentará o disposto nos arts. 9º a 18 desta Lei Complementar.



Art. 21. Na ausência da resolução do Senado Federal, de que trata o art. 155, § 6º, inciso I, da Constituição de 1988, e até que ela venha a ser publicada, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores fica sujeito às seguintes alíquotas mínimas:

I – 2% (dois por cento) para embarcações e aeronaves;

II – 1,5% (um e meio por cento) para automóveis leves de transporte de pessoas, utilitários e caminhonetes;

III – 1% (um por cento) para ônibus, caminhões e furgões; e

IV – 0,5% (meio por cento) para motocicletas, motonetas, quadrículos, triciclos e demais veículos não mencionados neste artigo.

Art. 22. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação, observado o disposto na alínea “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado GUIGA PEIXOTO
Relator

