

Análise da constitucionalidade da previsão do credor fiduciário como sujeito passivo do IPVA e suas consequências

*Paulo Roberto Coimbra Silva*¹
Advogado

*Aurélio Oliveira Andrade*²
Advogado

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) dispõe, em seu art. 155, III, que compete aos estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Por outro lado, o texto constitucional estabelece, também, em seu art. 146, III, que é matéria reservada à Lei Complementar nacional a disciplina das normas gerais em matéria de legislação tributária, dentre as quais se incluem o regramento atinente à qualificação de determinado sujeito como contribuinte do imposto (sujeição passiva).

O ordenamento pátrio, contudo, ressentiu-se até os dias de hoje, mesmo passados quase 35 anos do advento da Constituição, da ausência de uma Lei Complementar nacional que regulamente o IPVA. Frente à mora do legislador federal, os estados e o Distrito Federal passaram a legislar sobre o tema, tomando por empréstimo o disposto no art. 24, § 3º da CRFB/1988, que prevê a possibilidade de os entes subnacionais legislar plenamente ante a ausência de norma geral que regulamente determinada matéria.

Como não existe norma geral prevendo quem são os contribuintes do IPVA, os estados e o Distrito Federal passaram a legislar internamente sobre a questão. Assim foi que, muitos deles, estabeleceram como sujeito passivo desse imposto (ora como contribuinte, ora como responsável) as instituições financeiras credoras fiduciárias de veículos alienados nessa modalidade de financiamento.

O resultado da previsão dos credores fiduciários como sujeitos passivos da obrigação tributária atinente ao IPVA é que, frente ao não pagamento do imposto pelos devedores fiduciantes, os estados e Distrito Federal ajuízam, muitas vezes, Execuções Fiscais somente em desfavor das instituições financeiras credoras, que recorrem ao judiciário para ver reconhecidas a ilegalidade e a inconstitucionalidade dessa previsão, agravando-se o congestionamento do já assoberbado Poder Judiciário.

O tema, inclusive, será objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.355.870 (*leading case* do tema nº 1.153 da repercussão geral).

1 Professor associado de Direito Tributário do quadro permanente da graduação, mestrado e doutorado da Faculdade de Direito da UFMG. Mestre em Direito Tributário pela UFMG. Doutor em Direito pela UFMG. Advogado e parecerista.

2 Mestrando em Direito Tributário pela Faculdade de Direito da UFMG. Bacharel em Direito pela UFMG. Membro da comissão de Direito Tributário da OAB/MG. Advogado.

Caberá ao Pretório Excelso julgar a constitucionalidade dos dispositivos de lei estaduais que preveem o credor fiduciário como sujeito passivo desse tributo.

Nosso propósito, com esse breve opúsculo, é contribuir para os debates acerca dessa discussão, principalmente tentando antecipar as consequências de uma decisão que declare a constitucionalidade desses dispositivos: haverá aumento nos encargos para a concessão de novos financiamentos? Haverá redistribuição da receita tributária entre os entes subnacionais? A declaração de constitucionalidade dos dispositivos que preveem o credor fiduciário como sujeito passivo do imposto pode afetar o pacto federativo? São algumas das questões que pretendemos elucidar ao final deste ensaio.

1. Delimitação da controvérsia nas legislações estaduais

Como mencionado, diante da inexistência de lei complementar que disponha especificamente sobre normas gerais atinentes ao IPVA, os estados passaram a legislar sobre a questão, ao ensejo da competência legislativa plena prevista no art. 24, § 3º, da CRFB/1988.

Uma grande celeuma que se estabeleceu desde então, é aquela atinente aos veículos adquiridos em alienação fiduciária. Nesses casos, quem deve figurar como contribuinte do imposto? O credor fiduciário ou o devedor fiduciante? Nesse contexto, cada ente federativo passou a estabelecer os sujeitos passivos do IPVA (contribuinte e responsáveis), ensejando vários questionamentos e consequências de âmbito constitucional.

Analisando as legislações que regem o IPVA nos 26 estados e no Distrito Federal, foi possível identificar que oito estados (PB, CE, AP, MA, SP, RJ, SE, PE) elegem como contribuinte do IPVA o “proprietário do veículo” sem informar se esse seria o credor fiduciário ou o devedor fiduciante e, além disso, neles não há previsão de responsabilidade solidária na hipótese de alienação fiduciária. Outros sete estados (SC, PR, MG, ES, MT, AL, AC) preveem o “proprietário do veículo” como contribuinte do imposto e como responsável solidário o devedor fiduciante, pelo que se depreende, ainda que de forma subentendida, pretender o legislador ordinário imputar ao credor fiduciário a qualidade de real contribuinte. Por sua vez, três estados (PI, PA, AM) preveem expressamente o credor fiduciário como contribuinte e o devedor fiduciante como responsável. Dois estados (TO, BA) preveem como contribuinte da exação o “proprietário do veículo” e como responsável o credor fiduciário e o devedor fiduciante, uma redação bastante atécnica, pois se ambos forem responsáveis quem será o contribuinte? Ainda, três estados (RN, RR, RS) preveem o devedor fiduciante como contribuinte do imposto e desses somente o estado do Rio Grande do Sul prevê o credor fiduciário como responsável. Outros três estados (MS, GO, RO) preveem o “proprietário do veículo” como contribuinte do IPVA, apontando, de forma um tanto inusitada e atécnica, o devedor fiduciante como substituto tributário e o credor fiduciário como responsável solidário pelo tributo. Por fim, o Distrito Federal elegeu como contribuinte do imposto o “proprietário do veículo” e o devedor fiduciante e nada disse a respeito do credor fiduciário, sendo silente sobre sua eleição como responsável tributário.

Veja-se, abaixo, tabela sintética sobre o tratamento dispensado à sujeição passiva do IPVA pelas diferentes Unidades Federativas:

UF	Lei	Contribuinte	Responsável	Substituto
AC	114/02	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
AL	6.555/04	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
AM	19/97	Credor fiduciário	Devedor fiduciante	-
AP	194/94	Proprietário do veículo	-	-
BA	6.348/91	Proprietário do veículo	Credor fiduciário e devedor fiduciante	-
CE	12.023/92	Proprietário do veículo	-	-
DF	7.431/85	Proprietário do veículo e devedor fiduciante	-	-
ES	6.999/01	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
GO	11.651/91	Proprietário do veículo	Credor fiduciário	Devedor fiduciante
MA	5.594/92	Proprietário do veículo	-	-
MG	14.937/03	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
MS	1.810/97	Proprietário do veículo	Credor fiduciário	Devedor fiduciante
MT	7.301/00	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
PA	6.017/96	Credor fiduciário	Devedor fiduciante	-
PB	11.007/17	Proprietário do veículo	-	-
PE	10.849/92	Proprietário do veículo	-	-
PI	4.548/92	Credor fiduciário	Devedor fiduciante	-
PR	14.260/03	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
RJ	2.877/97	Proprietário do veículo	-	-
RN	6.967/96	Devedor fiduciante	-	-
RO	950/00	Proprietário do veículo	Credor fiduciário	Devedor fiduciante

RR	59/93	Devedor fiduciante	-	-
RS	8.115/85	Devedor fiduciante	Credor fiduciário	-
SC	7.543/88	Proprietário do veículo	Devedor fiduciante	-
SE	7.655/13	Proprietário do veículo	-	-
SP	13.296/08	Proprietário do veículo	-	-
TO	1.287/01	Proprietário do veículo	Credor fiduciário e devedor fiduciante	-

Tabela 1: Sujeição passiva do IPVA na legislação das UF's

Veja-se, portanto, que não existe uma homogeneidade nas legislações estaduais sobre a sujeição passiva do IPVA quando considerada a hipótese de alienação fiduciária, ficando ao alvedrio de cada legislador estadual estabelecer os sujeitos que melhor lhe aprouverem. De se ver que a legislação tributária de 20 UF's estabelecem como contribuinte o "proprietário do veículo", sem definir nas hipóteses de alienação fiduciária, com a necessária clareza, coerência e conformidade com os conceitos e institutos do direito privado, quem ocuparia esse lugar (de sujeito passivo principal, ou contribuinte), se devedor ou credor fiduciário.

Nesse particular, a ausência de lei complementar, disciplinando o IPVA, é extremamente ressentida, porquanto, recorde-se, na dicção do art. 146, III, "a" in fine, da CRFB/1988, cumpre a tal veículo normativo estabelecer, de maneira uniforme, a definição do contribuinte dos impostos previstos na Lex Mater.

Contudo, como sabido e ressabido, a CRFB/88, ao mesmo tempo que outorga competência tributária, a delimita. Os conceitos empregados pela constituição para a definição da competência tributária dos entes federados devem ser mantidos para efeitos tributários tal qual forjados em seus ramos de origem. É vetusta a sapiência subjacente ao art. 110, do CTN, que estabelece que lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal para definir ou limitar competências tributárias. Como o Direito Civil, que estabelece o conceito de propriedade e, também, de alienação fiduciária, é nacional, torna-se evidente a impropriedade das discrepâncias e a necessidade de uma uniformização e harmonização no contexto de nosso Federalismo Fiscal.

Assim é que deve ser estudado o conceito de propriedade para fins de outorga e delimitação da competência conferida aos estados e ao Distrito Federal para cobrar o IPVA. A propriedade prevista no art. 155, III, da CRFB/1988, pode ser entendida como propriedade fiduciária? Propriedade plena e propriedade fiduciária se equiparam? Pode o credor fiduciário ser considerado proprietário de veículo automotor? Quais os reflexos e consequências decorrentes desse eventual entendimento? Essas as questões centrais que devem ser respondidas.

2. Propriedade plena e propriedade fiduciária: necessária demarcação dos conceitos

Dispõe o art. 155, III, da CRFB/1988, que compete aos estados e ao Distrito Federal instituir IPVA sobre a propriedade de veículos automotores, devendo, ao fazê-lo, render vassalagem e ajustar-se estritamente à previsão constitucional que estabelece, ao definir a regra matriz de sua competência, como aspecto material do IPVA - que descreve a “substância tributável” da exação - “ser proprietário de veículo automotor”³.

Como de sabença geral, a noção de propriedade (como direito real que é) decorre da regra prevista no caput do art. 1.228, do Código Civil⁴, consoante a qual a propriedade é um direito subjetivo amplo, que tem por objeto bens corpóreos e incorpóreos, e que possui os atributos de usar, gozar, fruir, dispor e reaver.

Nesse sentido, afirma Silvio Rodrigues⁵ ser a propriedade um direito subjetivo que firma um liame entre o proprietário e a coisa que se encontra sob seu domínio, vinculando, de certo modo, “todas as pessoas do universo”, que “estão presas a uma obrigação passiva de não turbar o exercício do direito pelo seu titular”. É a partir da noção de submissão da coisa corpórea ao poder do proprietário que decorre a necessária prerrogativa, para o proprietário, de reaver a coisa das mãos de quem quer que injustamente a detenha; de usar a coisa (*jus utendi*); de gozar e fruir, podendo colher seus frutos, bem como de explorá-la economicamente (*jus fruendi*) e de dispor da coisa (*jus abutendi*).

Diferentemente do conceito de propriedade previsto no art. 1.228, do Código Civil, no contrato de alienação fiduciária, como é possível colher da doutrina de César Fiuza⁶, o domínio do credor fiduciário é resolúvel e despido de qualquer intenção de dono. Isso porque o credor fiduciário detém a propriedade apenas como garantia. Seu interesse maior é o de receber o crédito; não o de ser proprietário da coisa. O objetivo do contrato de alienação fiduciária é caucionar uma obrigação assumida pelo devedor fiduciante, a favor do credor fiduciário. Como leciona o douto professor, a posse direta da coisa continua com o fiduciante, que dela pode usar e fruir. Na realidade, na alienação fiduciária, o credor fiduciário possui tão somente a “posse indireta” da coisa (veículo). É o devedor fiduciante, por outro lado, que é o detentor da propriedade plena do bem móvel, que pode fruir e dela usar⁷.

Portanto, no contrato de alienação fiduciária em garantia, o credor fiduciário possui, tão somente, a dita propriedade resolúvel da coisa, que funciona, à toda evidência, como um genuíno direito real de garantia, destituído de qualquer *animus domini*. A propósito, importante recordar que o *animus domini* é expressamente vedado ao credor fiduciário pela legislação, porquanto proíbe a integração do veículo ao seu patrimônio, sendo-lhe reconhecido pelo ordenamento jurídico e, coerentemente reconhecido em seus ativos - de acordo com as normas contábeis - tão somente o direito de crédito.

3 SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *IPVA: Imposto sobre propriedade de veículos automotores*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 63.

4 Art. 1.228 do CC. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

5 RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993, v. 5, p. 76-77.

6 Nesse sentido, FIÚZA, César. *Direito civil*. 9ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 838 e 843.

7 É por isso que, como afirma César Fiuza (*op. cit.* p. 840), “não se pode confundir o contrato de alienação fiduciária com o contrato principal, cuja obrigação é por ele garantida.”

O veículo não é, nem pode integrar, o patrimônio do credor fiduciário. Nem mesmo após eventual busca e apreensão, quando é imposto ao credor fiduciário a obrigação de promover a venda do veículo para a satisfação do seu direito de crédito (art. 1.364, do Código Civil⁸) e a prestação de contas da referida alienação (art. 2º, caput, do Decreto-Lei nº 911/1969, com redação dada pela Lei nº 13.043/2014⁹). Por esse motivo, o que se convencionou intitular por “propriedade” fiduciária nada mais é do que um genuíno direito real de garantia em face de eventual inadimplemento. De se ver que o credor fiduciário não detém o largo plexo de direitos que compõem o direito de propriedade, na medida em que não pode dispor, gozar ou usar o veículo financiado de acordo com seus interesses, conveniência ou vontade.

Por outro lado, o devedor fiduciante, quem na realidade tem a intenção e desejo de adquirir o veículo, é titular do *animus domini* e do direito de propriedade do bem, ressalvado o ônus real imposto pela sua alienação fiduciária em garantia. É o devedor fiduciante quem detém a posse, utiliza-se e usufrui do veículo, podendo dele gozar e, após pagamento de sua dívida, dele dispor como bem entender.

Notórias as distinções entre os direitos sobre a coisa de titularidade do credor fiduciário e do devedor fiduciante, que são muito bem estampadas em suas respectivas obrigações acessórias. Confira-se:

Patrimônio do credor fiduciário	Patrimônio do devedor fiduciante
Direito de crédito apenas	Direito ao veículo (ativo), deduzido do valor da dívida
Dever de contabilização e declaração do direito de crédito (não deve e nem pode declarar em seu ativo o veículo financiado)	Dever de declaração do veículo (na relação de bens e direitos), com lançamento da dívida no campo adequado (dívidas e ônus)

Tabela 2: Patrimônio e obrigações acessórias das partes no contrato de alienação fiduciária

Há, pois, de se reconhecer as distinções entre dois tipos de propriedade: a propriedade plena (*stricto sensu*) a que alude o art. 1.228, do Código Civil, e a intitulada propriedade fiduciária, que decorre, em favor e em garantia do crédito do credor fiduciário, de mera afetação patrimonial (em garantia real) do bem financiando que integra, ao menos até o limite dos valores pagos, o patrimônio do devedor fiduciante. Na primeira, genuína propriedade, todos os seus atributos estão presentes. Na segunda, somente alguns atributos estão presentes (como a possibilidade de reaver o veículo na hipótese de inadimplemento do contrato de alienação). Porém, na propriedade fiduciária, não

8 Art. 1.364. Vencida a dívida, e não paga, fica o credor obrigado a vender, judicial ou extrajudicialmente, a coisa a terceiros, a aplicar o preço no pagamento de seu crédito e das despesas de cobrança, e a entregar o saldo, se houver, ao devedor.

Art. 1.365. É nula a cláusula que autoriza o proprietário fiduciário a ficar com a coisa alienada em garantia, se a dívida não for paga no vencimento

9 Art. 2º No caso de inadimplemento ou mora nas obrigações contratuais garantidas mediante alienação fiduciária, o proprietário fiduciário ou credor poderá vender a coisa a terceiros, independentemente de leilão, hasta pública, avaliação prévia ou qualquer outra medida judicial ou extrajudicial, salvo disposição expressa em contrário prevista no contrato, devendo aplicar o preço da venda no pagamento de seu crédito e das despesas decorrentes e entregar ao devedor o saldo apurado, se houver, com a devida prestação de contas.

se verifica para o possuidor indireto (credor fiduciário) as prerrogativas de usar, gozar e fruir do bem (as quais permanecem, inexoravelmente, com o devedor fiduciante).

Dúvida não há, portanto, de que o regime da propriedade plena e o da propriedade fiduciária são distintos (ainda que tenham um ponto em comum, vide na tabela acima) e fazer equiparações com base em aproximações decorrentes da nomenclatura utilizada pelo legislador com respeito a cada um dos institutos, fundada em uma visão nominalista pobre, significa ignorar a “organicidade do direito”.

Interessante notar que tais diferenças não são recentes. Há muito a distinção entre propriedade plena e propriedade fiduciária encontra eco entre a doutrina civilista nacional. Mesmo que cunhado com outros termos, Teixeira de Freitas¹⁰ já propunha, em seu vetusto “Esboço de Código Civil”, a distinção entre domínio perfeito e domínio imperfeito¹¹.

A propriedade plena, nesse sentido, corresponderia a um domínio perfeito, consagrado pela perpetuidade e pela outorga de todos os direitos sobre a coisa, que, como dito acima, desagua nos direitos (atributos da propriedade) de poder usar, gozar e dispor do bem. De outro modo, a propriedade fiduciária se assemelha a um domínio imperfeito, porquanto despida dos direitos de gozo e disposição, uma vez que o credor fiduciário apenas destina o bem transmitido à uma aplicação específica.

Nesse limiar de ideias, bastante elucidativas as definições distintivas de domínio pleno (ou perfeito) e imperfeito, feitas pelo Código Civil Argentino, ao dispor, em seu Libro Tercero, dedicado à disciplina dos direitos reais:

Art. 2507 - El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo, y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno, o imperfecto, cuando debe resolverse al fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición, o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real, como servidumbre, usufructo, etcétera.

Art. 2661 - Dominio imperfecto es el derecho real revocable o fiduciario de una sola persona sobre una cosa propia, mueble o inmueble, o el reservado por el dueño perfecto de una cosa que enajena solamente su dominio útil.

Sem discrepar do que fora até aqui narrado, Lafayette já destacava que a transmissão fiduciária é caracterizada por uma finalidade econômico-social, que difere da transmissão plena de uma propriedade. Para o autor, a propriedade fiduciária (ou resolúvel) é o domínio “que, por virtude do título de sua constituição, é revogável ou resolúvel, fenômeno que ocorre quando a causa da aquisição do domínio encerra em si um princípio ou condição resolutiva do mesmo domínio, expressa ou tácita”¹².

Evidente, portanto, que a finalidade da transmissão d’uma de d’outra proprie-

10 FREITAS, Augusto Teixeira de. *Código civil*: esboço. Rio de Janeiro: Ministro da Justiça e Negócios Interiores, 1952.

11 O Esboço do Código Civil define o domínio perfeito como o “direito real perpétuo de uma só pessoa sobre uma coisa própria” (art. 4.072) e o domínio imperfeito como o direito real resolúvel “subordinado a durar somente até o cumprimento de uma cláusula ou condição resolutiva, ou até o vencimento de um prazo resolutivo, para o efeito da restituição da coisa a seu antigo dono, ou a quem o representar” (art. 4.300).

12 PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977, v. 1, p. 113.

dade são distintas. Enquanto a transmissão plena decorre da troca de bens por dinheiro (ou valor equivalente), resultando na concessão de domínio perpétuo (perfeito) ao adquirente, a transmissão da propriedade fiduciária não tem como fundamento a troca por numerário, antes é a destinação do bem a uma finalidade específica de garantia real, que é a marca característica desse negócio jurídico.

Na alienação fiduciária, efetivamente, o devedor adquire, de fato e de direito, um determinado bem (*in casu*, veículo automotor) cuja “propriedade fiduciária” é cedida como genuíno direito de garantia real (e não de propriedade) em favor do financiador de sua aquisição (credor fiduciário). São distintos, pois, os direitos reais sobre a coisa detidos por cada uma das partes. Veja-se:

Plexo de direitos (atributos)	Propriedade plena	Direitos reais do credor fiduciário	Direitos reais do devedor fiduciante
Faculdade de uso	Sim	Não	Sim
Faculdade de gozo	Sim	Não	Sim
Faculdade de dispor	Sim	Não, exceto na hipótese de retomada, quando lhe é imposta obrigação de venda	Não, exceto após quitação
Direito de reaver	Sim	Sim, apenas na hipótese de inadimplência	Sim, exceto em face do credor fiduciário, na hipótese de inadimplemento

Tabela 3: Síntese comparativa das atribuições inerentes à propriedade nas diferentes situações consideradas

Na alienação fiduciária em garantia, o fim desejado pela transmissão fiduciária é o de prestar, em favor da satisfação do direito de crédito do credor fiduciário, uma espécie de caução como garantia do cumprimento das obrigações do devedor fiduciante. Assim, pois, o credor fiduciário não possui *animus domini* sobre o veículo transmitido em garantia, não podendo dele, em nenhuma hipótese, utilizar-se ou gozar para a sua finalidade precípua: servir como meio de locomoção para o transporte de passageiros, de cargas ou de ambos. A finalidade da alienação fiduciária em garantia é apenas uma: garantir a satisfação do direito do credor fiduciário que financiou a aquisição do veículo pelo devedor fiduciante. Muito longe e distinta do *animus domini*, a única intenção juridicamente permitida ao credor fiduciário é a de receber o valor pactuado para financiar a aquisição do veículo pelo devedor fiduciante.

O instituto da alienação fiduciária em garantia, como nos dá notícia Cunha e Dias¹³, aparece pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro em 1965, com o advento da Lei nº 4.728, que regulamentou o mercado de capitais no país, referindo-se, porém, tão somente a bens imóveis. Posteriormente, tratou-se do tema na Lei nº 4.864/1965 (Lei de Estímulo à Indústria e Construção Civil), que disciplinou a cessão

13 CUNHA, Fernando Antonio Maia da; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho. Alienação fiduciária em garantia. *Cadernos Jurídicos*, ano 20, nº 50, Julho-Agosto/2019, p. 31. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura.

fiduciária de créditos. Somente em 1997, com a edição da Lei nº 9.514, que o instituto foi regulamentado para os bens imóveis. Por fim, a alienação fiduciária em garantia, com as características que conhecemos hoje, só foi positivada no direito brasileiro, a partir de 2002 com a entrada em vigor do novo Código Civil, que trouxe a sua disciplina nos arts. 1361 e seguintes.

Como visto, propriedade plena (domínio perfeito) e propriedade fiduciária (domínio imperfeito) são conceitos distintos que não podem ser confundidos. Uma é propriedade nos exatos termos da palavra, que confere a seu titular todos os direitos relativos à coisa possuída (uso, gozo, disposição, e possibilidade de reavê-la); a outra é posse indireta, restrita, limitada e com propósito único e específico, de um bem que visa assegurar uma obrigação contraída para viabilizar a sua aquisição pelo devedor. fiduciante, que dele pode usar, gozar e usufruir como melhor lhe aprouver. A propósito, não se pode ignorar que, a rigor, a relação do devedor fiduciante com o bem financiado muito mais se aproxima do direito de propriedade (*stricto sensu*) do que estrita e finalística relação deste (bem financiado, i. e., veículo) com o credor fiduciário.

Nessa contundente ordem de ideias, o próprio Código Civil prevê a distinção entre esses dois tipos de propriedade, a despeito do *nomen iuris* comum. De acordo com o art. 1.367 do *digesto civil* a propriedade fiduciária (em garantia) em nada se equipara a propriedade plena. Veja-se o teor do dispositivo:

Art. 1.367. A propriedade fiduciária em garantia de bens móveis ou imóveis sujeita-se às disposições do Capítulo I do Título X do Livro III da Parte Especial deste Código e, no que for específico, à legislação especial pertinente, não se equiparando, para quaisquer efeitos, à propriedade plena de que trata o art. 1.231.

Portanto, o reconhecimento da existência de dois tipos de propriedade (a plena e a fiduciária) é pacífica na doutrina e na legislação pátrias. A par disso, não há como negar que o plexo de direitos de titularidade do devedor fiduciante é, indubitavelmente, muito mais extenso e melhor lhe aproxima do conceito de propriedade plena, embora sujeita a ônus ou garantia real. Feitas tais considerações, cumpre identificar a qual a propriedade (ou quais as propriedades) a CRFB/1988 faz referência ao outorgar competência aos estados e ao Distrito Federal para instituir o IPVA.

3. Da sujeição passiva do IPVA

Uma vez afastada a possibilidade de equiparação dos institutos da propriedade plena e da propriedade fiduciária - equiparação atécnica e ajurídica, calcada em mero nominalismo que se descarta da essência, conceito e natureza jurídica de institutos de direito privado -, merece detida análise a compreensão constitucionalmente adequada à hipótese de incidência, ao fato gerador e ao sujeito passivo da obrigação relativa ao IPVA.

Na verdade, são duas as *quaestio iuris* a serem arrostadas: a primeira diz respeito à possibilidade de o credor fiduciário ser considerado proprietário do veículo financiando e, assim, ser indigitado pelo legislador como contribuinte do IPVA. Análise centrada no

aspecto pessoal da Hipótese de Incidência. A segunda, concerne à possibilidade de o credor fiduciário, caso não seja contribuinte, ser indicado como responsável tributário pelo pagamento do imposto. Análise centrada no critério subjetivo do comando da norma tributária, mais especificamente nos requisitos (formal e, principalmente material¹⁴) para a eleição de responsáveis tributários (condensados no art. 128 do CTN), que limitam a discricionariedade dos legisladores ordinários para a indicação de sujeitos passivos que não realizam o fato gerador do respectivo tributo.

Ambas as respostas nos parecem ser negativas.

No que diz respeito à primeira indagação, ao nosso ver, apenas quem pode usar, gozar e fruir do bem é que pode ser o contribuinte do IPVA, pois apenas ele detém a capacidade econômica almejada pela norma. Nesse compasso, repise-se que, como bem afirma Paulo Roberto Coimbra Silva, da mesma forma, apenas a “propriedade plena” é que pode preencher o aspecto material da hipótese de incidência do IPVA.

Indesviável, pois, a remissão ao Direito Privado e, como se verá mais adiante, ao CTB. No Código Civil define-se como proprietário aquele que tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Somente a propriedade plena de um veículo automotor, com o completo feixe de direitos a ela inerentes, pois, preenche o aspecto material da hipótese de incidência do IPVA e, assim, pode legitimar a exação in concreto¹⁵.

Na alienação fiduciária em garantia, a instituição financeira (credor fiduciário) tão somente empresta dinheiro ao devedor fiduciante e o bem apenas se presta para garantir o contrato principal. Não pode o credor gozar, usar ou fruir o bem objeto do contrato de alienação fiduciária. O automóvel, como qualquer outro bem, apenas garante (cauciona) o pagamento da dívida. A essência da ideia de propriedade que é apreendida pela norma constitucional do art. 155, III da CRFB/1988 e que traduz a capacidade contributiva, não tem qualquer relação com o credor fiduciário. Ao contrário, fazer incidir tributo sobre a garantia do credor fiduciário é fazer deteriorar, pela via tributária, o bem que cauciona o empréstimo (mero “patrimônio de afetação”, formal, do credor fiduciário). Existe, pois, uma delimitação constitucional do sujeito passivo e do aspecto material da hipótese de incidência da norma tributária do IPVA que deve ser considerada na interpretação da legislação tributária, sob pena de configurar flagrante inconstitucionalidade.

Ressalte-se que o contrato de alienação fiduciária é celebrado, por ambas as partes, em boa-fé, na expectativa de que seus interesses sejam concretizados, quais sejam, o pagamento do mútuo em favor da instituição financeira e a perfectibilização da propriedade para o devedor fiduciante. No desenho dessa relação, “o domínio do fiduciário sobre a coisa é incompleto, porquanto destituído dos direitos de fruição e

14 SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *Obrigações tributárias: regra matriz, hipótese de incidência e os limites da confiança outorgada aos legisladores e aplicadores da lei*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, pp. 83-86.

15 SILVA, 2019, *op. cit.* p. 66.

disposição”¹⁶. É esse o sentido do art. 1.368-B do Código Civil:

Art. 1.368-B. A alienação fiduciária em garantia de bem móvel ou imóvel confere direito real de aquisição ao fiduciante, seu cessionário ou sucessor.

Parágrafo único. O credor fiduciário que se tornar proprietário pleno do bem, por efeito de realização da garantia, mediante consolidação da propriedade, adjudicação, dação ou outra forma pela qual lhe tenha sido transmitida a propriedade plena, passa a responder pelo pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse, taxas, despesas condominiais e quaisquer outros encargos, tributários ou não, incidentes sobre o bem objeto da garantia, a partir da data em que vier a ser imitado na posse direta do bem.

Se o credor fiduciário passa a responder pelo pagamento de tributos sobre a propriedade apenas a partir do momento em que a garantia for executada, fica claro que ele não é responsável pelo pagamento de tais tributos durante a vigência normal do financiamento, ou mesmo na hipótese de inadimplência, antes que a retomada do veículo esteja completa.

Ademais, o supracitado dispositivo reconhece que a alienação fiduciária confere um “direito real de aquisição ao fiduciante, seu cessionário ou sucessor”¹⁷ e que, exatamente em razão disso, o credor fiduciário não pode ser considerado o proprietário pleno, consoante o disposto no art. 1.367 do Código Civil¹⁸ e ser responsabilizado pelo pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse.

Não bastasse isso, como demonstrado acima, o bem dado em fidúcia não integra e não pode integrar o patrimônio do fiduciário. O bem dado em garantia, em si, não compõe o ativo do credor fiduciário. Integra o seu ativo tão somente o direito ao crédito, e não o direito de propriedade do bem dado em sua garantia. Nessa ordem de ideias, mesmo após o advento de eventual inadimplência, o credor fiduciário não pode consolidar a propriedade do bem dado em garantia em seu patrimônio.

No que concerne à segunda questão posta sob análise - qual seja, a possibilidade de o credor fiduciário ser indigitado pelo legislador como responsável pelo pagamento do IPVA -, importante lembrar que os legisladores tributários não têm ampla liberdade para indicarem, a seu talante ou a *forfait*, como responsáveis tributários quem bem lhes aprouver. Não há espaço para arbítrio, pois o art. 128 densificou os requisitos formal e material para tanto.

Requisito formal, recorde-se: necessidade de lei *stricto sensu*. Somente o legislador pode definir sujeito passivo do tributo. Tratando-se de elemento essencial (e não acidental) da obrigação tributária¹⁹, é matéria sob reserva legal. Somente a lei, no sentido material e formal, pode disciplinar a sujeição passiva da obrigação tributária.

16 SILVA, 2019, *op. cit.*, p. 73.

17 LOUREIRO, Francisco Eduardo. Art. 1.368-B. In.: PELUSO, César (Org.) *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Barueri: Manole, 2018, p. 1365.

18 Art. 1.367 do CC. A propriedade fiduciária em garantia de bens móveis ou imóveis sujeita-se às disposições do Capítulo I do Título X do Livro III da Parte Especial desse Código e, no que for específico, à legislação especial pertinente, não se equiparando, para quaisquer efeitos, à propriedade plena de que trata o art. 1.231.

19 *Ibidem*, pp. 70-71.

Apesar de aludido no artigo 128 do CTN, decorre diretamente do princípio da legalidade estabelecido pela CRFB/1988 como genuíno pilar das limitações constitucionais ao poder de tributar.

Requisito material: é necessário que o responsável tributário tenha, na dicção do art. 128, do CTN, relação indireta com o fato gerador da obrigação tributária. Por relação indireta, deve-se compreender, relação econômica que permita ao responsável forrar-se, perante o protagonista do fato gerador - que é o titular da capacidade contributiva alvejada pela tributação -, do ônus econômico do tributo. É fundamental perceber, nesse particular, que ao responsável tributário é imputada uma obrigação própria decorrente de fato gerador e capacidade contributiva alheios. Não é o responsável quem realiza o fato gerador, tampouco é dele a capacidade contributiva que legitima a tributação. Cabe-lhe, portanto, apenas o dever jurídico de recolher o tributo, mas não deve suportar o seu encargo financeiro ou econômico. E, por esse motivo, em respeito ao princípio da capacidade contributiva, somente podem ser indicados pelo legislador como responsáveis tributários pessoas que tenham relação econômica com o fato gerador que lhe permita se indenizar do dever de recolher tributo por fato gerador (e capacidade contributiva) de outrem. Essa lógica fica muito clara, por exemplo, com o dever de retenção pela fonte pagadora. Seja o empregador (no caso do IPRJ ou da CPS) ou o tomador de serviços (no caso do ISS), como contratantes têm o dever de pagar algo aos contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas) que lhe prestem serviços e, assim, forram-se do ônus econômico do tributo por eles pago (tributo, insista-se, decorrente de fato gerador e capacidade contributiva de outrem) mediante simples desconto ou retenção. No caso do credor fiduciário, esse não deve pagar nada ao devedor fiduciante (genuíno proprietário do veículo financiado, para fins de IPVA), não tendo como descontar ou reter o valor do imposto. A rigor, o proprietário do veículo financiado (devedor fiduciante) nada tem a receber do credor fiduciário que permita a esse último descontar ou reter o valor do imposto. Como o próprio nome indica, nesta relação jurídica, o credor fiduciário é credor e não devedor, não tendo qualquer mecanismo que lhe permita se ressarcir, perante o seu devedor, do valor do imposto.

Nesse sentido, a rigor, se o legislador cível, no artigo 1.368-A do digesto civil, foi muito feliz ao deixar claro que o credor fiduciário não deve responder, seja na qualidade de contribuinte ou de responsável, pelo pagamento dos tributos incidente sobre a propriedade do bem financiado antes de adquiri-la de forma plena, no caso específico do IPVA, não teve a mesma felicidade ao prever sua obrigação de pagar o imposto após a sua imissão na posse direta do bem. Isso porque, mesmo nesse caso, o credor fiduciário não adquire a propriedade plena do bem, não podendo dele usufruir ou gozar para os fins que lhe são próprios (no caso de veículos, como meio de locomoção, próprio ou de terceiros). Os credores fiduciários, após exitosa busca e apreensão do veículo do devedor fiduciante inadimplente, não pode registrá-lo em seu ativo, sendo forçosamente obrigado a vendê-lo para a satisfação de seu direito de crédito. Importante perceber que o credor fiduciário somente adquiriria a posse plena do veículo, para fins de incidência do IPVA, caso pudesse utilizá-lo para os fins que lhe são próprios, como meio de locomoção de passageiros, de carga ou de ambos. Exatamente pelo mesmo motivo, não podem as unidades federativas exigir IPVA das montadoras ou concessionárias em relação aos veículos que estão em seus pátios e que ainda não tenham sido vendidos. Nesses casos, enquanto bens do estoque circulante (ou não permanente), não são e nem podem ser utilizados ou possuídos com *animus domini*, porquanto são meras mercadorias. Somente

quando uma montadora, concessionária, ou mesmo um credor fiduciário adquira um veículo com *animus domini*, reconhecendo como um bem de seu ativo permanente (ou imobilizado, não circulante) estará configurado o fato gerador do IPVA e, seu titular, com *animus domini*, será contribuinte do imposto.

Não obstante tudo isso, ao se analisar o desenho constitucional conferido ao IPVA, é possível depreender que a propriedade eleita pelo legislador constituinte sempre foi a propriedade plena (nunca a fiduciária). *Primus*, porque a CRFB/1988 em momento algum estabeleceu que bastaria ser simplesmente titular de direitos reais de garantia sobre um determinado veículo para que houvesse a incidência do imposto. Antes, o seu licenciamento é condição necessária à cobrança (o licenciamento, inclusive, é elemento definidor da distribuição da receita arrecadada com o IPVA). Não fosse essa premissa verdadeira, poder-se-ia cobrar o IPVA das montadoras de veículos e das concessionárias (que são proprietárias desses bens até a sua venda ao consumidor final). Contudo, é possível vislumbrar que a CRFB/1988 fez uma clara vinculação entre a cobrança do imposto e a efetiva utilização do veículo. *Secundus*, a CRFB/1988 autorizou expressamente que aspecto quantitativo (base de cálculo e alíquota) do tributo ora em comento seja alterado levando-se em consideração o tipo e o uso do veículo, vinculando, novamente, a incidência do IPVA à sua efetiva utilização. *Tertius*, porque o STF considerou inconstitucional a não incidência da imunidade prevista no art. 150, VI, “a” da CRFB/1988, em se tratando de contrato de alienação fiduciária em que pessoa jurídica de direito público surge como devedora. Sobre esse último ponto, especificamente, urge fazer algumas considerações.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 727.851 (*leading case* do tema nº 685 da repercussão geral), ao enfrentar a temática da propriedade de bens adquiridos por meio de contrato de alienação fiduciária, assentou a tese segundo a qual “incide a imunidade prevista no art. 150, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal, em se tratando de contrato de alienação fiduciária em que pessoa jurídica de direito público surge como devedora”.

Dessa forma, a corte corroborou os argumentos acima espostos, no sentido de ser o devedor fiduciário o genuíno proprietário dos veículos financiados, sendo ele (devedor) contribuinte do IPVA. Ainda que a questão vertida no precedente da Corte Constitucional tenha sido provocada por pessoa jurídica de direito público, o Município de Juiz de Fora, visando ao reconhecimento de sua imunidade constitucional tributária pertinente a veículos dos quais era devedora fiduciante, para chegar à conclusão do julgado, o STF perpassou necessariamente sobre questão prejudicial antecedente: quem é o real (e efetivo) proprietário dos veículos para fins tributários em casos de alienação fiduciária.

Por óbvio, no entendimento do STF, se o credor fiduciário pudesse ser sujeito passivo do tributo, não haveria que se analisar o tema da imunidade. Contudo, estando a “propriedade” a que se refere o art. 155, III, da CRFB/1988 nas mãos do devedor fiduciante, situação contemplada pelo Município, cabe o exame da questão da imunidade.

Ao fim e ao cabo, o STF decidiu que

considerando ser a alienação fiduciária o negócio jurídico por meio do qual o devedor fiduciante, em garantia de direito creditório, transfere ao credor fiduciário a propriedade resolúvel de bem móvel ou

*imóvel, mantendo-se na posse direta, é de assentar a aplicação da regra de imunidade versada no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da CRFB/1988 quando o devedor fiduciante for pessoa jurídica de direito público*²⁰.

Ou seja, concluiu-se que a pessoa jurídica devedora fiduciante tem o bem na composição de seu patrimônio, por isso, não poderia o estado exigir IPVA sobre o bem de propriedade de outro ente federado.

Definiu, ademais, que “a propriedade referida na Lei Maior há de ser tomada em sentido amplo, de maneira a alcançar a posse a qualquer título, a exemplo do que assentado no Recurso Extraordinário nº 253.472/SP”, e que “havendo o desdobramento das faculdades da propriedade, isto é, separando-se a posse dos demais poderes a ela inerentes, o critério para a aplicação da regra de imunidade deve ser a titularidade da posse direta”.

Em suma: o STF, pelo seu plenário, em feito submetido à repercussão geral, entendeu que, em tema de alienação fiduciária em garantia - na qual há o desdobramento das faculdades inerentes ao direito de propriedade -, proprietário, para fins tributários (IPVA), é quem detém a posse direta do bem, ou seja, o devedor fiduciante.

Nesse caso, a *ratio decidendi* não pode ser desprezada na identificação do genuíno proprietário do veículo, necessária para a solução da questão em estudo. É essa a razão de decidir que é extraída principalmente dos fundamentos determinantes da decisão, para servir de elemento de eficácia vinculante, que permitirá a universalização da solução construída. Como mencionado, em relação ao tema nº 685, a *ratio decidendi* situa-se na constatação de que, em tema de alienação fiduciária em garantia, o (efetivo) proprietário do bem e sujeito passivo do tributo é o devedor fiduciante.

A reforçar o argumento de ser o devedor fiduciante o legítimo contribuinte do IPVA, é ver que os próprios estados, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), estabeleceram expressamente, através do Protocolo IPVA 01/1986 (Cláusula Terceira, alínea “f”), que “o devedor fiduciário será o responsável pelo imposto do veículo adquirido com alienação fiduciária em garantia”.

Considerando que o CONFAZ é órgão que congrega todos os estados da Federação, os regulamentos por ele emanados são expressão máxima da autonomia dos entes federativos subnacionais. Assim, a possibilidade de cada estado (ou Distrito Federal) estabelecer previsão em sentido contrário viola a necessária organicidade da federação. Se todos os estados, em conjunto, deliberaram por estabelecer o devedor fiduciante como responsável pelo pagamento do IPVA, não podem esses mesmos entes estabelecerem singularmente previsão em sentido contrário, sob pena de malferir o pacto federativo e a necessária coerência sistêmica interfederativa.

À guisa de conclusão: seja porque o credor fiduciário não detém todos os atributos da propriedade, seja porque a CRFB/1988 fez opção deliberada pela propriedade com *animus domini* como signo presuntivo de riqueza a ser alvejado pelo IPVA (vinculando o exercício do poder tributário à possibilidade de utilização, efetiva ou ao menos potencial, do veículo para os fins que lhe são próprios), não é possível incluir os credores fiduciários (meros agentes financiadores) no polo passivo da obrigação tributária (quer

20 RE 727.851.

como contribuinte, quer como responsável) atinente ao imposto estadual incidente sobre a propriedade de veículos automotores.

4. Consequências da caracterização do credor fiduciário como contribuinte do IPVA

No tópico retro, analisamos o argumento jurídico que invalida a pretensão dos estados e do Distrito Federal de fazer constar, em suas legislações, o credor fiduciário como contribuinte do IPVA. O exposto até aqui já seria suficiente para repudiar essa prática confusa e corriqueira dos entes subnacionais. Contudo, impende-nos, ainda, analisar dois efeitos jurídicos-econômicos por demais relevantes, como consequência inexorável e impensada da pretensão das Unidades Federativas de exigir IPVA dos credores fiduciários.

Em parecer encomendado pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e juntado aos autos do Recurso Extraordinário nº 1.355.870/MG, no qual a referida instituição atua como *amicus curiae*, os economistas Bernard Appy e Bráulio Lima Borges abordam as possíveis consequências para economia brasileira na hipótese de ser declarada constitucional a previsão dos credores fiduciários como sujeitos passivos do IPVA. Dentre as consequências possíveis, merecem destaque a elevação no valor dos financiamentos ofertados e a redistribuição da receita tributária entre os entes da federação.

De acordo com a Associação Nacional das Empresas Financeiras das Montadoras (ANEF)²¹, entre 2019 e 2021, 50% das vendas de veículos comerciais leves foram financiadas, dessa forma, qualquer elevação no valor da taxa de juros cobrada pelas instituições financeiras impactaria sensivelmente o setor. De acordo com os economistas signatários do referido parecer

[...] as condições dos financiamentos poderiam ser alteradas de três formas distintas, não excludentes. Uma primeira alternativa seria a redução da parte financiada do veículo, mantendo o valor total do financiamento, o prazo da operação e, portanto, o valor das prestações. Outra seria manter a parte financiada do veículo e o prazo, elevando o valor das prestações. Por fim, uma última opção seria manter a parte financiada e o valor das prestações, elevando o prazo de financiamento.

Em qualquer dessas hipóteses, destacam os pareceristas, o efeito prático de uma declaração de constitucionalidade seria “o mesmo de uma elevação da taxa de juros cobrada sobre o financiamento do veículo”. Isso porque as instituições financeiras terão de assumir o risco das possíveis inadimplências dos devedores fiduciários não apenas em relação ao bem financiado, mas também em relação aos tributos devidos em favor das diversas unidades federativas. Essa assunção de risco aumentaria, de forma inexorável, o custo do financiamento, com o indesejável efeito de inibir o consumo.

Ademais, de acordo com os modelos econométricos apresentados no parecer,

²¹ Disponível em: <<https://anef.com.br/administrador/files/pdfs/d8315bb011eee234acef70433852f10b.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

mantidas as demais condições de financiamento inalteradas (prazo, juros, taxas, tributos e percentual de entrada), a inclusão do IPVA no montante financiado elevaria o valor da parcela mensal em aproximadamente 22%. Isso impactaria sensivelmente a venda de veículos novos, fazendo com que os consumidores optassem por outras alternativas, como manter seu veículo antigo ou optar pela compra de veículos usados. Considerando, que, de acordo como Anuário 2023 da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)²², em 2019, o setor automotivo representou 2,5% do PIB brasileiro, qualquer alteração nesse ramo econômico impactaria expressivamente a economia brasileira.

Uma segunda consequência possível para a economia brasileira, caso seja declarada a constitucionalidade dos dispositivos das legislações estaduais que preveem os credores fiduciários como sujeitos passivos do IPVA é redistribuição das receitas desse imposto entre os estado e Municípios. Isso porque o IPVA pertence ao estado no qual é registrado o veículo e, de acordo com o art. 157, III, da CRFB, 50% da receita é do ente municipal no qual ocorre o registro. Ademais o veículo deve ser registrado no município em que reside o seu proprietário ou na sede da pessoa jurídica, de acordo com a inteligência do art. 120 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Nesse sentido, importante considerar que o STF, no julgamento do Tema nº 708 da Repercussão Geral, firmou a tese de que “[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”. Dessa forma, parece-nos óbvio que a competência para figurar como sujeito ativo da exação é do ente federativo cujo contribuinte esteja domiciliado ou mantenha sua sede.

Para que não reste dúvidas acerca de qual é o verdadeiro ente competente para exigir o IPVA, veja-se passagem do voto da Ministra Carmen Lúcia por ocasião do julgamento do Tema 708 pelo STF:

Considerado, assim, o aspecto espacial da hipótese de incidência do imposto sobre veículos automotores registrados em dada territorialidade, legalmente identificada como o domicílio fiscal do contribuinte, tenho que a cobrança do tributo não se pode apartar dessa dinâmica legal.

Fosse outro o entendimento, estar-se-ia a autorizar a utilização concorrencial do imposto em franco acirramento da guerra fiscal entre os estados, contrária ao federalismo que a Constituição quer cooperativo, jamais autofágico.

Dessa conclusão não discrepa a doutrina especializada, como revela o magistério de Paulo Roberto Coimbra Silva, ao pontificar que:

Considerando-se não haver o legislador constituinte disciplinado expressamente o tema, uma conclusão satisfatória decorre do disposto no art. 158, III, da CR/88, que determina a transferência obrigatória de parte da arrecadação do imposto sub examine ao Município onde

²² Disponível em: <https://k8t3b3j9.rocketchdn.me/site/wp-content/uploads/2023/05/anuario-ATUALIZADO-2023-ALTA_compressed.pdf>. Acesso em 17 ago. 2023.

tenha sido o veículo matriculado, licenciado ou registrado, nos termos da legislação nacional pertinente. Nessa ordem de ideias, transparece, exurgindo de uma interpretação lógico-sistemática do texto constitucional, ser considerado como aspecto espacial da hipótese de incidência do IPVA o local da matrícula, licenciamento ou registro do veículo, que, saliente-se, desde logo, nos termos da legislação aplicável, deve coincidir com o município de domicílio de seu proprietário, sob pena de fraude.

A competência tributária, nesse particular, é precedida e determinada pela competência administrativa, definida na legislação nacional de trânsito, para o registro do veículo. Nessa ordem de ideias, será competente para tributar o Estado em cujo território encontrar-se o Município onde tiver sido veículo registrado que, a rigor, deve coincidir, sob pena de, ao menos em tese, configurar-se fraude, com o domicílio ou de residência de seu proprietário²³.

Assim, ao nosso ver, caso se entenda constitucional a previsão do credor fiduciário figurar como contribuinte do IPVA, somente os estados no qual estejam sediadas as instituições financeiras seriam competentes para arrecadar o referido imposto. Isso traria um efeito deletério para a federação brasileira, vez que as estas instituições estão concentradas, em sua grande maioria, em alguns municípios do estado de São Paulo. Dessa forma, somente esse estado teria competência para exigir o tributo, partilhando sua receita com os municípios cujas sedes das financeiras estejam localizadas. Isso ocasionaria uma perda de receita para todas as outras unidades federativas, e centenas, quicá milhares de municípios onde estão domiciliados os devedores fiduciantes. Ora, esse indesejável efeito de concentração de riquezas no estado e municípios paulistas não se compagina com os objetivos abraçados pela CRFB/1988, que militam no sentido de atenuar (e não recrudescer) as desigualdades sociais e econômicas de nosso país de dimensões continentais.

Além disso, é possível que eventual decisão do STF no sentido da constitucionalidade dos dispositivos ocasione uma guerra fiscal predatória (já testemunhada, lamentavelmente, em relação ao ICMS e ISS), pois os estados, na tentativa de aumentar sua arrecadação, ofereceriam benefícios fiscais para que as instituições financeiras se fixassem e seus territórios. Da mesma forma, os municípios também poderiam oferecer benefícios fiscais (no caso para o pagamento de IPTU ou mesmo ISS sobre serviços financeiros) na tentativa de abocanhar parte da receita gerada pelo IPVA.

Assim, o já esgarçado pacto federativo brasileiro encontraria ainda mais obstáculos a uma cooperação mútua, transmutando o modelo de federalismo cooperativo idealizado pela CRFB/1988 em federalismo competitivo e predatório. Nesse descaminho, os estados (e também os municípios!) ao invés de verem suas receitas aumentarem ou se concretizarem (com a possibilidade de cobrar o IPVA, também, dos credores fiduciários) as veriam minguar ao longo do tempo (pela concessão de benefícios fiscais na tentativa de atrair a sede das financeiras).

Ora, eventual decisão pela constitucionalidade dos dispositivos das legislações estaduais que almejam exigir IPVA dos credores fiduciários, longe de solucionar proble-

²³ SILVA, 2019, *op. cit.* pp. 106-107.

mas arrecadatários e federativos, acabaria, pelo contrário, a motivá-los e agravá-los, inviabilizando o federalismo cooperativo e fomentando o federalismo autofágico (para utilizar as palavras da Ministra).

Portanto, além da inconstitucionalidade dos dispositivos estaduais que preveem os credores fiduciários como sujeitos passivos do IPVA, pela inviabilidade de se equiparar a propriedade a que alude o art. 155, III, da CRFB/1988 com a propriedade fiduciária dada em garantia, eventual decisão em sentido contrário acarretaria malefícios econômicos deletérios, seja pela inibição da produção e consumo decorrente da elevação dos custos de financiamento, seja pelo incentivo à autofagia federativa.

Conclusão

A mora do legislador federal em editar uma lei complementar nacional que regule o IPVA, fez com que os estados e o Distrito Federal, ao ensejo da competência plena, passassem a editar leis estaduais com dispositivos contraditórios que violam os limites constitucionais, a exemplo daqueles que preveem a sujeição passiva do credor fiduciário, ora como contribuinte, ora como responsável, ora sem identificar em qual espécie de sujeito passivo da obrigação tributária.

A inconstitucionalidade desses dispositivos deriva da impossibilidade de se equiparar a propriedade plena, a que se refere o art. 155, III, da CRFB/1988, com a propriedade fiduciária em garantia, uma vez que esta última é despida dos direitos de uso, gozo e disposição. Assim, ante a impossibilidade de se tomar uma pela outra, não é dado ao legislador estadual prever o credor fiduciário como sujeito passivo da obrigação tributária atinente ao IPVA. O veículo financiado, como visto, não integra o patrimônio do credor fiduciário, que detém unicamente o direito ao crédito decorrente do financiamento. Não sendo o credor fiduciário genuíno proprietário do veículo financiado, não é protagonista do fato gerador, não é titular da capacidade contributiva alvejada pela tributação e, por isso, não pode ser considerado contribuinte do IPVA. Além de não ser contribuinte do imposto, o princípio da capacidade contributiva, densificado no art. 128 do CTN, impede que seja imputada ao credor fiduciário a responsabilidade pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre o bem financiado, na medida em que - diferentemente do que ocorre com os tomadores de serviços ou fontes pagadoras - o credor não tem mecanismo econômico que lhe permita ressarcir-se do ônus econômico do imposto perante o genuíno proprietário do veículo (no caso, o devedor fiduciante, em cujo patrimônio consta o veículo, com as limitações decorrentes do financiamento).

Não obstante isso, eventual declaração de constitucionalidade dos dispositivos estaduais causaria impactos econômicos negativos, dentre os quais podemos citar a inibição ao consumo e produção de automóveis decorrentes do aumento nos custos de financiamento de veículos novos em aproximadamente 22%, o que poderia ocasionar prejuízos não apenas ao setor automotivo - o qual, em 2019, movimentou 2,5% do PIB brasileiro -, mas à economia como um todo, inclusive à arrecadação de tributos.

Além disso, haveria uma redistribuição das receitas fiscais entre os estados e municípios da federação, porquanto o ente competente para arrecadar o tributo é aquele no qual está situada a sede do contribuinte e deve-se considerar que a maioria das instituições financeiras do país está situada em alguns municípios do estado de São

Paulo. Isso ocasionaria uma indesejável maior concentração de riquezas (piorando sua distribuição e agravando as discrepâncias sociais e econômicas regionais), além de abrir as portas para uma nova e exacerbada guerra fiscal entre os estados e Municípios (aos quais pertence 50% da arrecadação do IPVA), mediante concessão predatória de benefícios fiscais (de IPVA, ISS e IPTU) para atrair as instituições financeiras para seus territórios.

Portanto, não bastasse a patente inconstitucionalidade da previsão dos credores fiduciários como sujeitos passivos do IPVA, seja na qualidade de contribuinte ou de responsável, decisão em sentido contrário geraria ainda mais insegurança jurídica e econômica. Nesse contexto, faz se jogo de “perde-perde”: há médio e longo prazo, perdem todos, em especial, a federação brasileira.

Referências bibliográficas

CUNHA, Fernando Antonio Maia da; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho. Alienação fiduciária em garantia. *Cadernos Jurídicos*, ano 20, nº 50, Julho-Agosto/2019, p. 31-52. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura.

FIÚZA, César. *Direito civil*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 838 e 843.

FREITAS, Augusto Teixeira de. *Código civil: esboço*. Rio de Janeiro: Ministro da Justiça e Negócios Interiores, 1952.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Art. 1.368-B. In.: PELUSO, César (Org.) *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Barueri: Manole, 2018, p. 1365.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977, v. 1, p. 113.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, v. 5, p. 76-77.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *IPVA: Imposto sobre propriedade de veículos automotores*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 63.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *Obrigação tributária: regra matriz, hipótese de incidência e os limites da confiança outorgada aos legisladores e aplicadores da lei*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.