REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

A ELISÃO FISCAL NO IPVA E SEUS IMPACTOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA MOBILIDADE TRIBUTÁRIA

TAX AVOIDANCE IN MOTOR VEHICLE TAX (IPVA) AND ITS IMPACTS ON BRAZILIAN FEDERALISM: A THEORETICAL ANALYSIS OF TAX MOBILITY

LA ELUSIÓN FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) Y SUS IMPACTOS EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO: UN ANÁLISIS TEÓRICO DE LA MOVILIDAD TRIBUTARIA

Ruan Henrick Ferreira Santos[1], Michele Borges da Silva Souza[2], Vera Lídia Guerra Ferreira[3]

e747787
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i4.7787

PUBLICADO:04/2026

RESUMO

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) constitui uma das principais fontes de arrecadação tributária dos estados brasileiros, sendo marcado pela autonomia legislativa das unidades federativas na definição de suas alíquotas. Essa característica, embora alinhada aos fundamentos do federalismo fiscal, resulta em significativa heterogeneidade tributária, cujos efeitos extrapolam a dimensão arrecadatória e alcançam aspectos comportamentais, institucionais e socioeconômicos. O presente estudo tem como objetivo analisar, sob uma perspectiva teórica e qualitativa, os impactos decorrentes dessa variação de alíquotas. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica baseada na teoria das finanças públicas, no federalismo fiscal, na concorrência tributária e na teoria das externalidades. Os resultados indicam que a ausência de harmonização tributária favorece a mobilidade fiscal, incentiva práticas de elisão tributária e compromete a eficiência arrecadatória dos estados. Ademais, evidencia-se que a natureza não vinculada do IPVA limita sua efetividade como instrumento de política pública voltado à infraestrutura viária e à mitigação de impactos ambientais. Conclui-se que o modelo atual apresenta fragilidades estruturais que demandam maior coordenação federativa e revisão institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal. IPVA. Mobilidade tributária.

ABSTRACT

The Motor Vehicle Property Tax (IPVA) constitutes one of the main sources of tax revenue for Brazilian states and is characterized by the legislative autonomy of federative units in defining their tax rates. This feature, although aligned with the foundations of fiscal federalism, results in significant tax heterogeneity, whose effects go beyond the revenue dimension and extend to behavioral, institutional, and socioeconomic aspects. This study aims to analyze, from a theoretical and qualitative perspective, the impacts resulting from this variation in tax rates. The research is based on a bibliographic review grounded in public finance theory, fiscal federalism, tax competition, and the theory of externalities. The results indicate that the absence of tax harmonization favors fiscal mobility, encourages tax avoidance practices, and compromises the revenue efficiency of states. Furthermore, it is evident that the non-earmarked nature of the IPVA limits its effectiveness as a public policy instrument aimed at road infrastructure and the mitigation of environmental impacts. It is concluded that the current model presents structural weaknesses that require greater federative coordination and institutional revision.

KEYWORDS: *Fiscal federalism. IPVA. Tax mobility.*

[1] Bacharel em Ciências Contábeis – Univ. Pitágoras Unopar Anhanguera; Pós-graduação em Controladoria e Finanças – Faculdade dos Vales.
[2] Bacharel em Ciências Contábeis – Uniabeu.
[3] Bacharel em Ciências Contábeis – Univ. Pitágoras Unopar Anhanguera.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

RESUMEN
El Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) constituye una de las principales fuentes de recaudación tributaria de los estados brasileños y se caracteriza por la autonomía legislativa de las unidades federativas en la definición de sus alícuotas. Esta característica, aunque alineada con los fundamentos del federalismo fiscal, resulta en una significativa heterogeneidad tributaria, cuyos efectos trascienden la dimensión recaudatoria y alcanzan aspectos conductuales, institucionales y socioeconómicos. El presente estudio tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva teórica y cualitativa, los impactos derivados de esta variación de alícuotas. La investigación se fundamenta en una revisión bibliográfica basada en la teoría de las finanzas públicas, el federalismo fiscal, la competencia tributaria y la teoría de las externalidades. Los resultados indican que la ausencia de armonización tributaria favorece la movilidad fiscal, incentiva prácticas de elusión fiscal y compromete la eficiencia recaudatoria de los estados. Además, se evidencia que la naturaleza no vinculada del IPVA limita su efectividad como instrumento de política pública orientado a la infraestructura vial y a la mitigación de impactos ambientales. Se concluye que el modelo actual presenta fragilidades estructurales que demandan una mayor coordinación federativa y revisión institucional.

PALABRAS CLAVE: *Federalismo fiscal. IPVA. Movilidad tributaria.*

INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro apresenta como uma de suas principais características a descentralização das competências entre os entes federativos, refletindo o modelo de organização política estabelecido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse contexto, os estados desempenham papel relevante na arrecadação de tributos, dentre os quais se destaca o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cuja importância fiscal tem se ampliado ao longo das últimas décadas, consolidando-se como uma relevante fonte de arrecadação própria no cenário recente do federalismo fiscal brasileiro (BRASIL, 2023; BRASIL, 2022).

A autonomia conferida aos estados para instituir e definir as alíquotas do IPVA representa um elemento central do federalismo fiscal brasileiro. Tal prerrogativa permite a adequação das políticas tributárias às especificidades regionais, contribuindo, em tese, para maior eficiência na alocação de recursos públicos. Contudo, essa mesma autonomia resulta em significativa heterogeneidade entre as unidades federativas, gerando efeitos que extrapolam a esfera arrecadatória e têm sido discutidos na literatura recente como potenciais fontes de distorções alocativas e assimetrias competitivas (AFONSO; CASTRO, 2020; ORAIR; GOBETTI, 2021).

Conforme argumenta Wallace Oates (1972), a descentralização fiscal pode promover ganhos de eficiência, mas também pode induzir à competição entre jurisdições. No caso do IPVA, essa competição manifesta-se por meio da variação das alíquotas, criando incentivos para que contribuintes adotem estratégias voltadas à redução da carga tributária, fenômeno também observado em estudos contemporâneos sobre competição fiscal em sistemas descentralizados (ORAIR; GOBETTI, 2021).

A literatura econômica sugere que a mobilidade das bases tributárias constitui fator determinante para a ocorrência de competição fiscal, conforme proposto por Charles Tiebout (1956). No

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

contexto do IPVA, essa mobilidade assume forma peculiar, uma vez que não exige a mudança física do contribuinte, bastando o registro formal do veículo em outra unidade federativa. Tal característica reduz significativamente os custos de deslocamento tributário, ampliando o potencial de arbitragem fiscal entre entes federativos, fenômeno apontado em análises recentes como uma das principais distorções associadas à tributação descentralizada sobre propriedade móvel (AFONSO; CASTRO, 2020).

Além disso, a natureza não vinculada do IPVA contribui para o debate acerca de sua legitimidade social. Embora haja expectativa de que os recursos arrecadados sejam destinados à melhoria da infraestrutura viária e da segurança no trânsito, não há obrigatoriedade legal nesse sentido. Conforme destaca Fernando Rezende (2001), a percepção de retorno por parte do contribuinte é elemento fundamental para a aceitação dos tributos, aspecto que também vem sendo discutido na literatura contemporânea sobre moral tributária e compliance fiscal (ORAIR; GOBETTI, 2021).

Outro aspecto relevante refere-se às externalidades negativas associadas ao uso de veículos automotores, tais como poluição, congestionamentos e acidentes. Nesse contexto, questiona-se se o IPVA, em sua configuração atual, é capaz de atuar como instrumento de política pública voltado à mitigação desses impactos, especialmente diante das discussões recentes sobre mobilidade urbana sustentável e transição para modelos de transporte menos poluentes (BANCO MUNDIAL, 2022; IPEA, 2023).

Diante dessas considerações, o presente estudo tem como objetivo analisar, sob uma perspectiva teórica, os impactos da heterogeneidade das alíquotas do IPVA no Brasil, abordando suas implicações fiscais, comportamentais e socioeconômicas.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. A função dos tributos no Estado moderno

A tributação constitui um dos principais instrumentos de atuação do Estado, sendo essencial para a manutenção da estrutura administrativa e para a promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. A literatura clássica das finanças públicas, especialmente a partir de Musgrave (1959), estabelece que os tributos exercem funções fundamentais que transcendem a simples arrecadação de recursos, abrangendo dimensões alocativas, distributivas e estabilizadoras.

A função alocativa refere-se à capacidade do Estado de corrigir falhas de mercado e prover bens públicos que não seriam ofertados de forma eficiente pelo setor privado. Nesse sentido, a tributação permite financiar serviços essenciais, como infraestrutura, segurança e mobilidade urbana. Já a função distributiva está associada à redução das desigualdades sociais, por meio da redistribuição de renda e da implementação de políticas públicas voltadas à equidade. Por fim, a função estabilizadora busca garantir o equilíbrio macroeconômico, atuando sobre variáveis como inflação, emprego e crescimento econômico.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

No caso do IPVA, observa-se predominância da função fiscal, voltada à arrecadação de recursos. Entretanto, essa análise não deve ser limitada à sua dimensão formal. Conforme destaca Stiglitz (2000), mesmo tributos concebidos com finalidade arrecadatória podem produzir efeitos extrafiscais relevantes, influenciando decisões individuais e comportamentos econômicos. Dessa forma, o IPVA pode impactar não apenas a capacidade arrecadatória dos estados, mas também a forma como os contribuintes organizam suas escolhas, especialmente no que se refere ao registro e à localização dos veículos.

Além disso, a literatura contemporânea enfatiza a importância da legitimidade tributária como elemento fundamental para a eficiência do sistema fiscal. Segundo Bird e Zolt (2008), a aceitação social dos tributos depende não apenas de sua estrutura formal, mas também da percepção de justiça e de retorno por parte dos contribuintes. Nesse contexto, a ausência de vinculação entre a arrecadação do IPVA e a prestação de serviços específicos pode contribuir para o enfraquecimento dessa legitimidade.

1.2. Federalismo fiscal e autonomia tributária

O federalismo fiscal constitui um dos pilares da organização tributária em países com estrutura federativa, baseando-se na descentralização das competências fiscais entre diferentes níveis de governo. Segundo Oates (1972), a descentralização permite que os governos locais ajustem suas políticas às preferências da população, promovendo maior eficiência na alocação de recursos públicos.

Esse modelo parte do pressuposto de que governos subnacionais possuem melhor conhecimento das necessidades locais, sendo capazes de oferecer serviços públicos de forma mais adequada. No entanto, essa autonomia não é isenta de desafios. A literatura aponta que a descentralização pode gerar desigualdades regionais e incentivar a competição tributária entre os entes federativos.

Prud'homme (1995) argumenta que a descentralização excessiva pode comprometer a eficiência do sistema, especialmente quando não há mecanismos de coordenação entre os níveis de governo. No caso brasileiro, essa problemática se intensifica devido à heterogeneidade econômica entre os estados, o que resulta em diferentes capacidades de arrecadação e investimento.

Varsano (1997), ao analisar o contexto brasileiro, destaca que a ausência de coordenação entre os entes federativos pode levar à chamada "guerra fiscal", caracterizada pela adoção de políticas tributárias voltadas à atração de contribuintes. Embora essa dinâmica seja mais evidente no âmbito do ICMS, seus efeitos também podem ser observados em tributos como o IPVA, ainda que de forma menos explícita.

Nesse sentido, o federalismo fiscal apresenta um dilema estrutural: ao mesmo tempo em que promove autonomia e eficiência local, pode gerar competição e distorções quando não acompanhado de mecanismos institucionais de harmonização.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

1.3. Concorrência tributária e mobilidade fiscal

A teoria da concorrência tributária, amplamente discutida na literatura econômica, analisa os efeitos da competição entre jurisdições na definição de políticas fiscais. O modelo clássico de Tiebout (1956) sugere que os indivíduos “votam com os pés”, escolhendo localidades que oferecem melhor combinação entre tributos e serviços públicos.

No entanto, a aplicação desse modelo ao contexto contemporâneo revela limitações importantes. Conforme destacam Wilson (1999) e Zodrow (2003), a mobilidade das bases tributárias pode gerar efeitos adversos, como a redução das alíquotas e a consequente perda de arrecadação, fenômeno conhecido como *race to the bottom.*

No caso do IPVA, a mobilidade assume características particulares, uma vez que não exige o deslocamento físico do contribuinte, mas apenas o registro formal do veículo em outra unidade federativa. Essa facilidade reduz significativamente os custos de adaptação e amplia o potencial de ocorrência de práticas de planejamento tributário.

Bird e Slack (2004) argumentam que a mobilidade das bases fiscais constitui um dos principais desafios para os governos subnacionais, pois limita sua capacidade de definir políticas tributárias de forma independente. Quando os contribuintes podem facilmente transferir suas bases tributárias, a autonomia fiscal torna-se, na prática, condicionada às decisões de outras jurisdições.

No contexto brasileiro, essa dinâmica se manifesta por meio da escolha do local de registro dos veículos, evidenciando a influência das alíquotas do IPVA sobre o comportamento dos contribuintes. Tal fenômeno reforça a necessidade de mecanismos de coordenação entre os estados, a fim de evitar distorções e promover maior equilíbrio no sistema tributário.

1.4. Natureza jurídica do IPVA

O IPVA é classificado como um imposto real, incidindo sobre a propriedade de veículos automotores, independentemente da capacidade contributiva do sujeito passivo. Sua base de cálculo, geralmente vinculada ao valor venal do veículo, reflete sua natureza patrimonial, aproximando-o de outros tributos sobre a propriedade.

Do ponto de vista jurídico, trata-se de um tributo não vinculado, ou seja, sua arrecadação não está associada a uma finalidade específica. Conforme Sabbag (2020), essa característica distingue os impostos das taxas e contribuições, que possuem destinação vinculada.

No entanto, essa ausência de vinculação levanta questionamentos relevantes sob a perspectiva econômica e social. A literatura aponta que a percepção de justiça tributária está diretamente relacionada à existência de uma relação entre o pagamento do tributo e a prestação de serviços públicos. Quando essa relação não é percebida, pode haver redução da conformidade fiscal e aumento da resistência ao pagamento.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

Além disso, a definição do local de incidência do IPVA com base no registro do veículo, e não em sua utilização efetiva, cria uma lacuna que permite a ocorrência de distorções. Conforme observa Harada (2016), essa característica pode ser explorada pelos contribuintes como forma de reduzir a carga tributária, por meio do registro em estados com alíquotas mais baixas.

Essa desconexão entre o local de arrecadação e o local de utilização do veículo compromete o princípio da territorialidade tributária e reforça a necessidade de revisão do modelo atual.

1.5. Externalidades e tributação sobre veículos

A utilização de veículos automotores está associada a diversas externalidades negativas, que impactam não apenas os usuários diretos, mas toda a sociedade. Entre essas externalidades, destacam-se a poluição atmosférica, os congestionamentos urbanos e os acidentes de trânsito.
A teoria das externalidades, desenvolvida por Pigou (1932 apud STIGLITZ, 2000), estabelece que tais custos sociais não internalizados justificam a intervenção estatal, seja por meio de tributos, seja por meio de regulações. Nesse sentido, a tributação sobre veículos poderia atuar como instrumento de internalização desses custos, incentivando comportamentos mais eficientes do ponto de vista social.

Stiglitz (2000) argumenta que tributos podem ser utilizados para corrigir falhas de mercado, desde que sejam estruturados de forma a refletir os custos sociais das atividades econômicas. No entanto, o IPVA, em sua configuração atual, não incorpora critérios relacionados à emissão de poluentes, ao nível de utilização do veículo ou à sua eficiência energética.

Além disso, a ausência de vinculação da arrecadação dificulta a aplicação dos recursos em políticas voltadas à mobilidade urbana e à sustentabilidade ambiental. Conforme destaca Litman (2013), a eficácia das políticas de transporte depende da integração entre instrumentos tributários e investimentos em infraestrutura.

Dessa forma, o IPVA apresenta limitações significativas como instrumento de política pública, uma vez que sua estrutura não permite a internalização adequada das externalidades associadas ao uso de veículos automotores.

2. MÉTODOS

2.1. Abordagem metodológica e natureza da pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise teórica. A escolha por uma abordagem qualitativa decorre da própria natureza do problema investigado, que envolve a compreensão de fenômenos institucionais, econômicos e comportamentais associados à heterogeneidade das alíquotas do IPVA no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

De acordo com Creswell (2014), a pesquisa qualitativa é particularmente adequada para a análise de fenômenos complexos que não podem ser plenamente compreendidos por meio de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

mensuração numérica, mas que exigem interpretação contextualizada e aprofundada. Nesse sentido, a investigação proposta busca interpretar relações causais e estruturais, sem recorrer à modelagem quantitativa, priorizando a construção de uma análise crítica fundamentada em referenciais teóricos consolidados.

Além disso, a natureza descritiva da pesquisa justifica-se pelo objetivo de caracterizar e sistematizar os elementos que compõem o fenômeno analisado, enquanto o caráter explicativo se manifesta na busca por compreender as relações entre a variação das alíquotas do IPVA e seus impactos sobre o comportamento dos contribuintes e a eficiência do sistema tributário. Conforme Gil (2008), pesquisas explicativas têm como finalidade identificar fatores determinantes de determinados fenômenos, o que se alinha diretamente aos objetivos deste estudo.

2.2. Estratégias de pesquisas: revisão bibliográfica e análise teórica

A estratégia metodológica adotada baseia-se na revisão bibliográfica, considerada um dos pilares fundamentais da pesquisa científica, especialmente em estudos de natureza teórica. Segundo Lakatos e Marconi (2017), a revisão bibliográfica permite ao pesquisador estabelecer contato direto com o conhecimento já produzido sobre determinado tema, possibilitando a construção de uma análise crítica e fundamentada.

No presente estudo, a revisão bibliográfica foi conduzida de forma sistemática, contemplando obras clássicas e contemporâneas das áreas de finanças públicas, economia do setor público, direito tributário e políticas públicas. Foram priorizados autores reconhecidos na literatura, como Musgrave (1959), Oates (1972), Tiebout (1956) e Stiglitz (2000), além de contribuições relevantes no contexto brasileiro, como Rezende (2001) e Varsano (1997).

A análise teórica, por sua vez, foi estruturada com base na articulação entre diferentes correntes de pensamento, buscando identificar convergências e divergências entre os autores, bem como suas implicações para a compreensão do fenômeno estudado. Conforme Severino (2016), a análise teórica consiste na interpretação crítica de conceitos e modelos explicativos, permitindo ao pesquisador construir inferências a partir da literatura existente.

2.3. Delimitação do objeto de estudo

O objeto de estudo desta pesquisa consiste na heterogeneidade das alíquotas do IPVA entre os estados brasileiros e seus impactos sob as perspectivas fiscal, comportamental e socioeconômica. A delimitação do tema concentra-se na análise dos efeitos decorrentes da autonomia tributária estadual, especialmente no que se refere à possibilidade de variação das alíquotas e às consequências dessa variação sobre o comportamento dos contribuintes.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

Optou-se por não realizar análise empírica ou quantitativa, tendo em vista a proposta de aprofundamento teórico do tema. Essa escolha metodológica não compromete a relevância do estudo, uma vez que, conforme argumenta Demo (2000), a pesquisa teórica desempenha papel fundamental na construção do conhecimento científico, ao permitir a reflexão crítica sobre conceitos e estruturas existentes.

Adicionalmente, a delimitação do estudo considera o contexto institucional brasileiro, marcado por desigualdades regionais e pela complexidade do sistema tributário. Dessa forma, a análise proposta busca compreender o fenômeno em sua dimensão estrutural, sem se restringir a casos específicos ou a dados pontuais.

2.4. Procedimentos metodológicos e etapas da pesquisa

A condução da pesquisa seguiu um conjunto de etapas metodológicas estruturadas, com o objetivo de garantir coerência, rigor científico e consistência analítica. Inicialmente, foi realizada a definição do problema de pesquisa e dos objetivos do estudo, a partir da identificação de lacunas na literatura relacionada ao IPVA e ao federalismo fiscal.

Em seguida, procedeu-se à seleção das fontes bibliográficas, priorizando obras de referência e artigos científicos relevantes. Essa etapa envolveu a análise de livros, periódicos acadêmicos e documentos institucionais, com foco na identificação de conceitos-chave e modelos teóricos aplicáveis ao tema.

Posteriormente, foi realizada a leitura crítica das obras selecionadas, com o objetivo de extrair elementos que contribuíssem para a construção do referencial teórico. Conforme destaca Gil (2008), a leitura analítica é fundamental para a compreensão aprofundada do conteúdo e para a identificação de relações entre diferentes autores.

A etapa seguinte consistiu na organização e sistematização das informações, por meio da categorização dos conteúdos em eixos temáticos, como federalismo fiscal, concorrência tributária e externalidades. Essa organização permitiu a construção de uma análise estruturada e coerente.

Por fim, foi realizada a interpretação dos dados teóricos, buscando estabelecer relações entre os conceitos analisados e o problema de pesquisa. Essa etapa envolveu a elaboração de inferências e a construção de argumentos que fundamentam as conclusões do estudo.

2.5. Limitações metodológicas

Como toda pesquisa científica, o presente estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas. A principal delas refere-se à ausência de dados empíricos, o que impede a validação quantitativa das hipóteses levantadas. No entanto, essa limitação é inerente à natureza teórica da pesquisa e não compromete sua contribuição, uma vez que o objetivo central é a análise conceitual e interpretativa do fenômeno.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

Outra limitação diz respeito à dependência de fontes secundárias, característica comum em estudos bibliográficos. Embora tenham sido selecionadas obras de reconhecida relevância acadêmica, a interpretação dos dados está sujeita à perspectiva do pesquisador, o que pode influenciar as conclusões.

Ainda assim, conforme argumenta Severino (2016), a pesquisa teórica possui valor intrínseco no campo científico, especialmente quando conduzida com rigor metodológico e fundamentação consistente.

2.6. Justificativa da escolha metodológica

A opção por uma abordagem qualitativa e teórica justifica-se pela complexidade do fenômeno analisado, que envolve múltiplas dimensões — econômica, jurídica e institucional — dificilmente capturadas por meio de métodos quantitativos isolados. Além disso, a análise teórica permite uma compreensão mais abrangente dos fundamentos que sustentam o sistema tributário, contribuindo para a identificação de suas fragilidades estruturais.

3. DISCUSSÃO

3.1. Ineficiência alocativa decorrente da heterogeneidade das alíquotas

A heterogeneidade das alíquotas do IPVA entre os estados brasileiros produz efeitos que ultrapassam a esfera tributária, alcançando diretamente a eficiência alocativa dos recursos econômicos. Em um sistema ideal, conforme preconizado pela teoria das finanças públicas, as decisões dos agentes deveriam ser orientadas por fatores econômicos reais, tais como custo de produção, localização geográfica e acesso a mercados. No entanto, quando a estrutura tributária introduz distorções relevantes, tais decisões passam a ser influenciadas por variáveis fiscais.

Nesse contexto, a variação das alíquotas do IPVA cria incentivos artificiais que levam os contribuintes a optar pelo registro de veículos em estados com menor carga tributária, independentemente do local onde o bem é efetivamente utilizado. Tal comportamento evidencia uma alocação ineficiente de recursos, na medida em que a decisão não reflete critérios econômicos substanciais, mas sim estratégias de minimização tributária.

Segundo Stiglitz (2000), um sistema tributário eficiente deve minimizar distorções nas escolhas dos agentes econômicos. Contudo, no caso do IPVA, observa-se justamente o contrário: a estrutura descentralizada e não coordenada das alíquotas contribui para a formação de incentivos que desviam as decisões dos contribuintes de sua lógica econômica original. Além disso, essa ineficiência alocativa não se limita ao comportamento individual, mas afeta o funcionamento do sistema como um todo, gerando desequilíbrios na distribuição da base tributária entre os estados.

3.2. Erosão da base tributária e desequilíbrios fiscais

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

A mobilidade da base tributária associada ao IPVA representa um dos principais desafios para a sustentabilidade fiscal dos estados. A possibilidade de registrar veículos em unidades federativas com alíquotas mais baixas favorece a migração da base tributária, resultando na erosão da arrecadação em estados com maior carga fiscal.

Conforme destacam Bird e Slack (2004), a mobilidade das bases fiscais limita a capacidade dos governos subnacionais de definir suas políticas tributárias de forma autônoma, uma vez que decisões isoladas podem resultar em perda de arrecadação. Esse fenômeno gera um efeito de retroalimentação, no qual estados são pressionados a reduzir suas alíquotas para evitar a fuga de contribuintes.

Essa dinâmica pode levar à chamada “corrida para baixo” *(race to the bottom)*, conforme discutido por Wilson (1999), na qual a competição entre jurisdições resulta na redução generalizada das alíquotas, comprometendo a capacidade de financiamento das políticas públicas.

No contexto brasileiro, essa erosão da base tributária assume contornos ainda mais complexos, uma vez que a arrecadação do IPVA é compartilhada com os municípios. Dessa forma, a perda de receita estadual impacta também as finanças municipais, ampliando os efeitos da competição tributária.

3.3. Planejamento tributário, elisão fiscal e racionalidade econômica

A heterogeneidade das alíquotas do IPVA cria um ambiente propício à adoção de estratégias de planejamento tributário por parte dos contribuintes. Nesse contexto, a escolha do local de registro do veículo passa a ser orientada por critérios fiscais, evidenciando a racionalidade econômica dos agentes.

Segundo Allingham e Sandmo (1972), o comportamento do contribuinte pode ser compreendido a partir de uma análise custo-benefício, na qual são considerados fatores como economia tributária, risco de fiscalização e penalidades associadas. No caso do IPVA, a facilidade de registro em outros estados e a limitada capacidade de fiscalização reduzem os custos associados à elisão, tornando essa prática atrativa.

É importante destacar que, em muitos casos, o registro do veículo em outro estado não configura evasão fiscal, mas sim elisão, uma vez que ocorre dentro dos limites da legalidade. No entanto, do ponto de vista econômico, os efeitos são semelhantes, pois resultam na redução da arrecadação do estado onde o veículo é efetivamente utilizado.

Esse cenário evidencia uma lacuna institucional, na qual a legislação vigente não consegue acompanhar a dinâmica do comportamento dos contribuintes, permitindo a exploração de brechas normativas.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

3.4. Concorrência tributária e fragilidade do pacto federativo

A competição entre estados na definição das alíquotas do IPVA pode ser interpretada como uma manifestação da concorrência tributária no âmbito do federalismo fiscal. Embora essa competição possa, em teoria, estimular a eficiência administrativa, na prática ela tende a gerar distorções e conflitos entre os entes federativos.

Varsano (1997) argumenta que a ausência de coordenação entre os estados pode levar à adoção de políticas tributárias predatórias, comprometendo o equilíbrio do sistema federativo. No caso do IPVA, essa dinâmica se manifesta de forma mais sutil, mas com impactos igualmente relevantes.

A atração de registros de veículos por meio de alíquotas mais baixas configura uma forma indireta de disputa por base tributária, resultando em redistribuição artificial da arrecadação. Essa situação fragiliza o pacto federativo, na medida em que rompe com o princípio de equilíbrio entre os entes e compromete a cooperação institucional. Além disso, a competição tributária pode gerar incentivos perversos, levando estados a priorizar estratégias de atração de contribuintes em detrimento da qualidade dos serviços públicos.

3.5. Desconexão entre arrecadação e utilização do bem

Um dos aspectos mais críticos da estrutura do IPVA refere-se à desconexão entre o local de arrecadação do tributo e o local de utilização do veículo. Essa característica decorre do critério adotado para a incidência do imposto, baseado no registro do veículo, e não em sua circulação efetiva.

Essa desconexão gera uma distorção relevante, na medida em que os estados responsáveis pela manutenção da infraestrutura viária e pela gestão do trânsito nem sempre são aqueles que arrecadam o tributo. Como resultado, há um desalinhamento entre custos e receitas, comprometendo a eficiência na alocação dos recursos públicos.

Rezende (2001) destaca que a eficiência do gasto público depende da correspondência entre arrecadação e necessidade de financiamento. No caso do IPVA, essa correspondência é fragilizada pela mobilidade da base tributária, o que dificulta o planejamento e a execução de políticas públicas.

3.6. Limitações do IPVA como instrumento de política ambiental

A crescente preocupação com os impactos ambientais do transporte individual tem levado à adoção de políticas públicas voltadas à sustentabilidade. Nesse contexto, a tributação pode desempenhar papel relevante na internalização das externalidades negativas associadas ao uso de veículos automotores.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

No entanto, o IPVA, em sua configuração atual, apresenta limitações significativas nesse sentido. A ausência de critérios relacionados à emissão de poluentes, à eficiência energética ou ao nível de utilização do veículo impede que o tributo atue como instrumento de incentivo à adoção de práticas mais sustentáveis.

Segundo Stiglitz (2000), tributos ambientais devem ser estruturados de forma a refletir os custos sociais das atividades econômicas. No caso do IPVA, essa função não é plenamente exercida, o que reduz sua eficácia como política ambiental.

Além disso, a falta de vinculação da arrecadação dificulta a aplicação dos recursos em projetos voltados à mobilidade urbana e à redução das emissões.

3.7. Percepção social, legitimidade e conformidade tributária

A literatura aponta que a percepção de justiça e de retorno dos tributos influencia diretamente o comportamento dos contribuintes.

No caso do IPVA, a ausência de vinculação da arrecadação e a percepção de baixa qualidade dos serviços públicos contribuem para o enfraquecimento dessa legitimidade. Conforme destacam Torgler e Schneider (2007), a confiança nas instituições é um fator determinante para a conformidade tributária.

Além disso, a existência de diferenças significativas entre as alíquotas dos estados pode gerar sensação de injustiça, especialmente quando contribuintes em situações semelhantes são submetidos a cargas tributárias distintas. Esse cenário pode incentivar comportamentos oportunistas, como o registro de veículos em estados com menor carga tributária, reforçando o ciclo de distorções no sistema.

4. CONSIDERAÇÕES

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que a heterogeneidade das alíquotas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) no Brasil constitui um fenômeno que transcende a dimensão estritamente tributária, revelando implicações relevantes no âmbito econômico, institucional e comportamental. Ao longo da investigação, evidenciou-se que a autonomia conferida aos estados para a definição de suas políticas tributárias, embora alinhada aos princípios do federalismo fiscal, não tem sido acompanhada por mecanismos eficazes de coordenação, o que resulta em um ambiente propício à ocorrência de distorções sistêmicas.

Sob a perspectiva das finanças públicas, constatou-se que a variação das alíquotas compromete a eficiência alocativa, na medida em que induz decisões econômicas baseadas em critérios fiscais, e não em fundamentos produtivos ou logísticos. Essa distorção afeta diretamente o comportamento dos contribuintes, que passam a adotar estratégias voltadas à minimização da carga tributária, evidenciando a presença de incentivos incompatíveis com a lógica de um sistema tribu-

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

tário eficiente. Tal dinâmica reforça os argumentos apresentados pela literatura econômica, especialmente no que se refere à influência dos tributos sobre as decisões individuais, conforme discutido por Stiglitz (2000).

Adicionalmente, verificou-se que a mobilidade da base tributária associada ao IPVA contribui para a erosão da arrecadação em estados com alíquotas mais elevadas, gerando desequilíbrios fiscais e comprometendo a capacidade de financiamento das políticas públicas. Esse fenômeno, analisado à luz da teoria da concorrência tributária, aproxima-se da lógica da “corrida para baixo”, na qual a competição entre entes federativos resulta na redução da carga tributária e, consequentemente, na fragilização das receitas públicas. Nesse sentido, a ausência de harmonização entre os estados não apenas limita a autonomia fiscal, como também compromete a sustentabilidade do sistema.

Do ponto de vista institucional, a análise evidenciou que a competição tributária entre os estados, ainda que de forma menos explícita do que em outros tributos, configura uma manifestação relevante da chamada guerra fiscal. Essa dinâmica fragiliza o pacto federativo, ao incentivar a adoção de políticas voltadas à atração de bases tributárias, em detrimento da cooperação entre os entes federativos. A redistribuição artificial da arrecadação, decorrente do registro de veículos em estados distintos daqueles onde são efetivamente utilizados, ilustra de forma clara essa problemática.

Outro aspecto de destaque refere-se à desconexão entre o local de arrecadação do IPVA e o local de utilização do veículo, o que compromete a eficiência na alocação dos recursos públicos. Estados que suportam os custos relacionados à infraestrutura viária, à fiscalização e à gestão do trânsito nem sempre são aqueles que se beneficiam da arrecadação do tributo, evidenciando um desalinhamento entre receitas e despesas públicas. Tal situação reforça a necessidade de revisão dos critérios de incidência do imposto, de modo a aproximar a arrecadação da realidade de utilização dos veículos.

No que diz respeito à dimensão ambiental, constatou-se que o IPVA apresenta limitações significativas como instrumento de política pública. A ausência de critérios relacionados à emissão de poluentes, à eficiência energética ou ao nível de utilização dos veículos impede que o tributo atue como mecanismo de internalização das externalidades negativas associadas ao transporte individual. Dessa forma, sua contribuição para a promoção da sustentabilidade e da mobilidade urbana eficiente mostra-se reduzida, sobretudo quando comparada a modelos adotados em outros países.

Ademais, a análise evidenciou que a percepção social acerca do IPVA exerce influência direta sobre o nível de conformidade tributária. A ausência de vinculação da arrecadação, aliada à percepção de insuficiência na prestação de serviços públicos, contribui para o enfraquecimento da legitimidade do tributo. Nesse contexto, a confiança nas instituições públicas emerge como elemento central para a aceitação do sistema tributário, conforme apontado pela literatura sobre comportamento fiscal.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

Diante desse conjunto de evidências, torna-se possível afirmar que o modelo atual de tributação sobre a propriedade de veículos automotores no Brasil apresenta fragilidades estruturais que demandam reflexão e aprimoramento. A adoção de mecanismos de coordenação entre os estados, seja por meio da harmonização das alíquotas, seja pela definição de parâmetros mínimos e máximos, pode contribuir para a redução das distorções identificadas e para o fortalecimento do sistema federativo.

Além disso, a incorporação de critérios ambientais na estrutura do IPVA representa uma oportunidade de alinhar a política tributária às demandas contemporâneas relacionadas à sustentabilidade. A vinculação parcial da arrecadação a investimentos em infraestrutura viária e mobilidade urbana também pode contribuir para o aumento da legitimidade do tributo e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Por fim, destaca-se que, embora o presente estudo tenha se limitado a uma abordagem teórica, seus resultados oferecem subsídios relevantes para o desenvolvimento de pesquisas futuras, especialmente aquelas de natureza empírica, que possam quantificar os efeitos aqui discutidos. Nesse sentido, a continuidade das investigações sobre o tema revela-se fundamental para o aprimoramento do sistema tributário brasileiro e para a construção de políticas públicas mais eficientes, equitativas e alinhadas às necessidades da sociedade.

Conflitos de Interesse

- Os autores declaram que não existem conflitos de interesse financeiros ou pessoais que possam ter influenciado inadequadamente o desenvolvimento desta pesquisa.

Financiamento

- A presente pesquisa não recebeu auxílio financeiro específico de agências de fomento públicas ou privadas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. Federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, [S. l.], v. 24, n. 2, 2020.

ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, v. 1, n. 3-4, p. 323–338, 1972. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0047272772900102. Acesso em: 25 mar. 2026.

BANCO MUNDIAL. *Transport and Climate Change Global Report*. Washington, 2022.

BIRD, Richard M.; SLACK, Enid. Fiscal aspects of metropolitan governance. *IMFG Papers*, n. 1, 2004. Disponível em: https://munkschool.utoronto.ca/imfg. Acesso em: 25 mar. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

BIRD, Richard M.; ZOLT, Eric M. Technology and taxation in developing countries: from hand to mouse. *National Tax Journal*, v. 61, n. 4, p. 791–821, 2008. Disponível em: https://www.ntanet.org. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2023*. Brasília, 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Anual da Dívida Pública e Estatísticas Fiscais*. Brasília, 2022.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

IPEA. *Mobilidade urbana e políticas públicas no Brasil: desafios contemporâneos*. Brasília, 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LITMAN, Todd. *Transportation and environmental policy*. Victoria: Victoria Transport Policy Institute, 2013. Disponível em: https://www.vtpi.org. Acesso em: 25 mar. 2026.

MUSGRAVE, Richard A. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Progressividade tributária, redistribuição e federalismo fiscal no Brasil. *Texto para Discussão IPEA*, Brasília, 2021.

PRUD'HOMME, Rémy. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 201–220, 1995. Disponível em: https://academic.oup.com/wbro. Acesso em: 25 mar. 2026.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1826343. Acesso em: 25 mar. 2026.

TORGLER, Benno; SCHNEIDER, Friedrich. *Shadow economy, tax morale, governance and institutional quality*. Bonn: IZA, 2007. Disponível em: https://www.iza.org. Acesso em: 25 mar. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

VARSANO, Ricardo. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Disponível em: https://www.ipea.gov.br. Acesso em: 25 mar. 2026.

WILSON, John D. Theories of tax competition. *National Tax Journal*, v. 52, n. 2, p. 269–304, 1999. Disponível em: https://www.ntanet.org. Acesso em: 25 mar. 2026.

ZODROW, George R. Tax competition and tax coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance*, v. 10, p. 651–671, 2003. Disponível em: https://link.springer.com. Acesso em: 25 mar. 2026.

Digitally signed by RECIMA21 REVISTA CIENTIFICA MULTIDISCIPLINAR LTDA:40166538000195.
Timestamp: 2026-04-13 16:22:19 -03.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.