

IOF, equilíbrio fiscal e segurança institucional

Por Pedro Henrique Acadrolli Rizzardi, especialista em Direito Tributário

A recente derrubada, pelo Congresso Nacional, do decreto que aumentava as alíquotas do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) provocou intenso debate jurídico e político em diferentes esferas da sociedade brasileira. Trata-se de uma decisão que carrega implicações importantes não apenas no campo da política econômica, mas também em relação à estabilidade entre os Poderes da República e, de maneira especial, sobre o grau de previsibilidade tributária no país. A comunidade jurídica, atenta aos movimentos institucionais e econômicos, tem acompanhado com preocupação o desenrolar desse episódio, não apenas pelo aspecto técnico do tributo em si, mas sobretudo pelos reflexos mais amplos que a medida pode representar para o ambiente de negócios e para a relação, sempre delicada, entre o contribuinte e o Estado.

O IOF é um tributo de competência da União que incide sobre operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários. É um imposto que se destaca pela sua característica extrafiscal, ou seja, cuja função principal não é a arrecadação de receitas públicas, mas sim a regulação de determinadas práticas e comportamentos econômicos. A Constituição Federal, ao tratá-lo no art. 153, inciso V, deixou clara essa natureza híbrida e estratégica do imposto. A própria previsão constitucional de que o Poder Executivo pode alterar suas alíquotas por meio de decreto - conforme previsto no §1º do mesmo artigo - revela a intenção do legislador constituinte de conferir maior agilidade ao uso do IOF como instrumento de política econômica, permitindo respostas mais céleres diante de variações no cenário financeiro.

Contudo, embora tenha função prioritariamente extrafiscal, o IOF também possui uma dimensão arrecadatória. Todo imposto, por definição, destina-se a compor o orçamento público, viabilizando o custeio das políticas públicas e a manutenção das atividades do Estado. A coexistência dessas duas finalidades - regulatória e fiscal - não é, em si, problemática. O desafio está em delimitar os contornos que separam o uso legítimo do IOF como mecanismo de intervenção econômica daquele que configura desvio de finalidade, especialmente quando o instrumento é acionado com vistas à recomposição de receitas em contextos de desequilíbrio fiscal.

Foi exatamente esse o contexto em que o Governo Federal editou o Decreto nº 12.499/2025, que elevou as alíquotas do IOF sobre determinadas operações financeiras. A motivação declarada para a medida foi a preocupação com o não atingimento da meta fiscal estabelecida para o ano de 2025. Diante de projeções orçamentárias adversas, a equipe econômica do governo avaliou que seria necessário lançar mão de medidas de ajuste capazes de incrementar a

arrecadação em curto prazo, encontrando no IOF um instrumento legalmente disponível e historicamente utilizado para tais fins.

Não se trata, portanto, de uma inovação no ordenamento ou de um rompimento com práticas anteriores. A utilização do IOF com finalidade arrecadatória tem precedentes em diferentes momentos da história recente do país, e sob administrações de diferentes orientações políticas. Em 2008, por exemplo, houve aumento de alíquotas do IOF como forma de compensar a perda de receitas decorrente da extinção da antiga CPMF, conforme estabelecido no Decreto nº 6.339/08. Mais recentemente, em 2021, o Supremo Tribunal Federal validou a edição do Decreto nº 10.797/2021, que majorava as alíquotas do IOF para viabilizar o financiamento do programa social Auxílio Brasil, instituído naquele momento como resposta à crise econômica e social agravada pela pandemia. Apesar do histórico que tende a favorecer a legalidade da medida adotada em 2025, o Congresso Nacional decidiu sustar os efeitos do Decreto nº 12.499/2025. A justificativa apresentada foi a de que o aumento das alíquotas ultrapassaria os limites razoáveis do poder regulatório conferido ao Executivo, desvirtuando a finalidade extrafiscal do imposto. A decisão parlamentar foi tomada com base no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, que permite ao Legislativo sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa. Na interpretação da maioria dos parlamentares, o decreto teria convertido o IOF em um instrumento meramente arrecadatório, em desacordo com sua destinação constitucional.

O episódio evidencia mais uma faceta da já conhecida tensão entre os Poderes da República. Trata-se de uma manifestação contemporânea da crise institucional que, em diferentes momentos, se expressa ora no campo político, ora no jurídico, ora no econômico. Agora, com a decisão do Congresso, o Supremo Tribunal Federal também se vê envolvido na controvérsia, chamado a desempenhar seu papel de intérprete final da Constituição. Isso porque a Advocacia-Geral da União (AGU) já protocolou duas ações constitucionais junto ao STF. A primeira busca o reconhecimento da constitucionalidade do decreto presidencial que elevou as alíquotas do IOF, sustentando que o Executivo atuou dentro dos limites constitucionais e legais que lhe são conferidos. A segunda ação, por sua vez, visa à declaração de inconstitucionalidade do ato do Congresso que sustou o referido decreto, sob o argumento de que teria havido invasão de competência do Executivo e violação ao princípio da separação dos poderes.

No fundo, o que está em disputa é a própria



Foto: Asses. Comunicação/Divulgação

interpretação jurídica sobre os limites de atuação do Poder Executivo em matéria tributária, especialmente quando se trata de um tributo com função extrafiscal reconhecida pela Constituição. A decisão do STF será decisiva para esclarecer se o aumento do IOF, motivado por razões fiscais, ainda se insere dentro da moldura constitucional que confere ao imposto a característica de instrumento de regulação econômica. Ao mesmo tempo, o Supremo também precisará deliberar sobre a extensão do poder de controle do Legislativo sobre atos do Executivo, notadamente em temas tributários com alta sensibilidade orçamentária e impacto direto na política fiscal do país.

É importante destacar que a matéria é tecnicamente complexa e carrega implicações relevantes tanto para a política econômica quanto para a arquitetura institucional brasileira. Decisões como essa não afetam apenas os entes diretamente envolvidos - Executivo, Legislativo e Judiciário -, mas impactam também o setor produtivo, o mercado financeiro e a própria sociedade civil. A previsibilidade nas regras tributárias é um fator essencial para a atração de investimentos, a estabilidade dos contratos e a confiança no ambiente de negócios. Qualquer sinalização de insegurança jurídica ou instabilidade institucional pode gerar efeitos indesejados,

prejudicando o crescimento econômico e a recuperação das contas públicas.

Além disso, o episódio reitera a necessidade de um diálogo mais aprofundado entre os Poderes, especialmente em temas sensíveis como a tributação e a política fiscal. O fortalecimento das instituições democráticas passa, necessariamente, pela observância dos limites de competência de cada Poder e pelo respeito às regras do jogo constitucional. Ainda que haja divergências legítimas sobre a melhor forma de conduzir a política econômica, é fundamental que essas diferenças se manifestem dentro dos canais institucionais apropriados e com base em argumentos jurídicos sólidos.

Em última análise, o julgamento do STF sobre o caso representará mais do que uma simples definição sobre a validade de um decreto presidencial ou de um ato do Congresso. Trata-se de uma oportunidade para reafirmar os princípios constitucionais que regem o sistema tributário brasileiro e para oferecer maior clareza sobre os limites e possibilidades do uso de instrumentos fiscais e extrafiscais. A decisão terá repercussões importantes para a governabilidade, para a transparência fiscal e para a segurança jurídica no país.

À sociedade, cabe acompanhar com atenção e responsabilidade o desfecho dessa controvérsia.