



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**IOF-CRÉDITO E A MITIGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E
ANTERIORIDADE: JUSTIFICATIVA E VALIDADE DA EXCEÇÃO
CONSTITUCIONAL**

ORIENTANDO - GUILHERME RUDOLF MOURA BETTONI
ORIENTADORA – PROFº M. FAUSTO MENDANHA GONZAGA

GOIÂNIA-GO
ANO 2026

GUILHERME RUDOLF MOURA BETTONI

**IOF-CRÉDITO E A MITIGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E
ANTERIORIDADE: JUSTIFICATIVA E VALIDADE DA EXCEÇÃO
CONSTITUCIONAL**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II,
da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás. Profº. Orientador – Fausto
Mendanha Gonzaga.

GOIÂNIA-GO

ANO 2026

GUILHERME RUDOLF MOURA BETTONI

**IOF-CRÉDITO E A MITIGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E
ANTERIORIDADE: JUSTIFICATIVA E VALIDADE DA EXCEÇÃO
CONSTITUCIONAL**

Data da Defesa: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Fausto Mendanha Gonzaga

Nota:

Orientador: Prof. Julio Anderson Alves Bueno

Nota:

IOF-CRÉDITO E A MITIGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E ANTERIORIDADE: JUSTIFICATIVA E VALIDADE DA EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL

Guilherme Rudolf Moura Bettoni

O presente trabalho analisará a extrafiscalidade do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e seus limites constitucionais no sistema tributário brasileiro. O IOF é um tributo de função primariamente extrafiscal, justificada por sua utilização como um instrumento ágil de política monetária e econômica. Essa natureza confere-lhe a característica constitucional de exceção aos princípios da anterioridade e da legalidade (mitigada), permitindo ao Poder Executivo alterar suas alíquotas de forma imediata. O objetivo do estudo foi analisar como a expansão da incidência do IOF, pelo art. 13 da Lei nº 9.779/1999, para operações de mútuo realizadas por empresas não financeiras (IOF-CNF), afeta sua natureza original. O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental, com o método dedutivo. Os resultados indicaram que a ausência de uma clara função indutora na incidência sobre empresas não financeiras configura um desvio de finalidade. Concluiu-se que este desvio torna injustificável a manutenção da excepcionalidade constitucional, comprometendo a segurança jurídica e a previsibilidade tributária para o contribuinte.

Palavras-chave: Extrafiscalidade; IOF; Anterioridade; Legalidade; Segurança jurídica.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS – IOF	8
1.1 Fundamentos da Teoria do Tributo e da Intervenção Estatal	8
1.2 O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) no Ordenamento Jurídico Brasileiro	9
1.3 Análise da Extrafiscalidade do IOF e seus Impactos	10
1.4 Desafios e Perspectivas do IOF como Ferramenta Extrafiscal.....	11
2 DA ANÁLISE JURÍDICA DA EXTRAFISCALIDADE DO IOF-CRÉDITO SOBRE EMPRESAS NÃO FINANCEIRAS.....	11
2.1 A Função Reguladora do IOF na Política Econômica.....	12
2.2 A Natureza e as Finalidades do IOF como Tributo	12
2.3 A Ampliação do IOF-Crédito e o Debate sobre sua Finalidade	13
2.4 Conflito entre a Função Extrafiscal e a Arrecadação	14
3 DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E A SEGURANÇA JURÍDICA	15
3.1 A Extrafiscalidade como Exceção aos Princípios da Legalidade e da Anterioridade	16
3.2 O Desvio de Finalidade da Extrafiscalidade e a sua (In)Constitucionalidade	16
3.3 A Previsibilidade Tributária e a Proteção ao Contribuinte.....	18
4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO IOF COMO FERRAMENTA EXTRAFISCAL	18
4.1 Segurança Jurídica e Previsibilidade Tributária	19
4.2 A Efetividade do IOF na Concretização de Direitos Fundamentais e Sociais	19
4.3 Propostas de Reforma e o Futuro do IOF no Brasil	20
CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS	23

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso analisa a extrafiscalidade do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e seus limites no ordenamento jurídico brasileiro. O estudo tem como objetivo geral examinar a eficácia desse tributo como instrumento de intervenção estatal, bem como os seus limites constitucionais, avaliando o debate acerca de seu desvio de finalidade. Este trabalho segue a linha de pesquisa Estado e Políticas Públicas, com enfoque no item “c” “Pensar as Políticas Públicas e os ajustes fiscais”, estabelecidos pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

O sistema tributário de uma nação constitui a ferramenta fundamental pela qual o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, financia suas atividades e implementa políticas públicas. O IOF é o exemplo paradigmático de imposto com função primariamente extrafiscal (indutora), o que justifica sua principal característica: a excepcionalidade aos princípios da anterioridade anual, nonagesimal e da legalidade (mitigada). Essa característica permite ao Poder Executivo alterar suas alíquotas de forma imediata, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária.

A problemática que norteia o desenvolvimento do trabalho aborda acerca de qual forma a ampliação da incidência do IOF para operações de mútuo entre empresas não financeiras, conforme o artigo 13 da Lei nº 9.779/1999, afeta a sua função original de instrumento extrafiscal, transformando-o em uma ferramenta predominantemente arrecadatória? A ausência de uma clara função indutora na incidência sobre empresas não financeiras configura um desvio de finalidade, comprometendo a legitimidade da manutenção da excepcionalidade constitucional. Ademais, a utilização do IOF com propósito principal de equilíbrio das contas públicas, em detrimento de sua função indutora, mina a segurança jurídica e a previsibilidade tributária, já que o uso do imposto se torna arbitrário, sem um critério de comparação adequado e razoável com a finalidade de regulação econômica.

Para a investigação, utilizar-se-á o método dedutivo, que permite partir de teorias e conceitos gerais do Direito Tributário, como a extrafiscalidade e os princípios constitucionais, para analisar a aplicação específica do IOF. Os procedimentos metodológicos envolvem a pesquisa bibliográfica e documental, com o levantamento de doutrina especializada, legislação pertinente e normativos que regem o imposto.

Em termos de estruturação, o trabalho está dividido em quatro seções principais. Na primeira, tratamos do Imposto sobre Operações Financeiras, apresentando também os fundamentos da Teoria do Tributo e da Intervenção Estatal, apresentando a dicotomia entre as

funções fiscal e extrafiscal do tributo. Apresentando também a aplicação do IOF no ordenamento jurídico brasileiro, e a análise dos seus impactos. A segunda seção apresenta uma análise jurídica da extratributação do iof-crédito sobre empresas não financeiras, contextualizando sua natureza jurídica e seu papel na política econômica. A terceira seção aborda os limites constitucionais e a segurança jurídica no que concerne a extratributação do IOF, avaliando o debate jurídico sobre o desvio de finalidade na incidência do IOF sobre empresas não financeiras. Por fim, a quarta seção discute os Desafios e Perspectivas do IOF como Ferramenta Extrafiscal, analisando a relação entre a extrafiscalidade e os limites constitucionais, com foco na segurança jurídica e na previsibilidade tributária para o contribuinte.

1. DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS – IOF.

O sistema tributário é a ferramenta fundamental através da qual o Estado exerce sua soberania para financiar suas atividades e implementar políticas públicas. No Brasil, essa estrutura é profundamente delineada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que estabelece não apenas a repartição de competências entre os entes federativos, mas também as finalidades e os limites do poder de tributar.

Dentro desse complexo sistema, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) ocupa uma posição de destaque. Embora todos os tributos possuam uma função primária de arrecadação — a fiscalidade —, o IOF é classicamente apresentado como um dos principais exemplos da função secundária da tributação: a extrafiscalidade.

Este capítulo tem como objetivo assentar os fundamentos teóricos da tributação, com foco na dicotomia entre fiscalidade e extrafiscalidade, e na intervenção do Estado na economia. Em seguida, apresentará o IOF em seu ordenamento jurídico, analisando sua natureza e os impactos de sua utilização como instrumento regulatório, para, enfim, delinear os desafios contemporâneos que cercam sua aplicação.

1.1. Fundamentos Da Teoria Do Tributo E Da Intervenção Estatal

A relação entre o Estado e a economia sofreu profundas transformações ao longo da história. O Liberalismo Estatal, que tem como princípio basilar a abstenção e agarentia das liberdades individuais em face de intervenções, demonstrou-se claramente insuficiente para manejar as desigualdades sociais, necessitando surgir o modelo de Estado Intervencionista. No Brasil, a Constituição de 1988 consolidou um modelo de Estado Regulador, que atua como

"agente normativo e regulador da atividade econômica", conforme redação do art. 174 da Carta Magna, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Para financiar essa estrutura, o Estado utiliza-se de tributos, definidos pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) como "toda prestação pecuniária compulsória [...] que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei [...]" (BRASIL, 1966a, art. 3º).

Nesse sentido, o tributo é o meio pelo qual o Estado viabiliza o financiamento e custeio para a manutenção, desenvolvimento e gestão de uma cidade, ou de um estado, e de um país. Logo "a cobrança de tributos se mostra a principal fonte das receitas públicas, voltadas ao atingimento dos objetivos fundamentais (...)" (SABBAG, 2016, p. 1). Portanto, é imperioso a cobrança de tributos por parte do Estado para financiar todo o mecanismo em que a sociedade se encontra inserida, abrangendo desde a infraestrutura, até ao fornecimento "gratuito" – financiado por receita gerada através da arrecadação de tributo – de saúde pública à população.

Tradicionalmente, a doutrina classifica a finalidade do tributo em duas funções principais. A primeira, e mais evidente, é a função fiscal (ou arrecadatória), que visa unicamente "abastecer os cofres públicos" (REIS, 2014, p. 8). A segunda é a função extrafiscal (ou indutora). Embora não tenha previsão legal expressa, trata-se de uma construção doutrinária utilizada como mecanismo de intervenção indireta na economia. Nessa função, o tributo age como um "estímulo capaz de induzir determinadas condutas ou refreá-las" (REIS, 2014, p. 2, 9-10). Resumidamente, o tributo fiscal possui como finalidade a arrecadação de receita para o Estado, já o tributo extrafiscal possui o condão de, através de sua arrecadação (isto é, com o pagamento do contribuinte), frear ou incentivar condutas.

É crucial notar que essas funções não são excludentes; elas "convivem de forma harmônicas" na mesma figura impositiva, sendo lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro (CARVALHO, 2009 *apud* SALVADOR; CUNHA, 2019, p. 118).

A Constituição de 1988, ao definir como objetivo fundamental "garantir o desenvolvimento nacional" (art. 3º, II), abriu um vasto campo para a atuação extrafiscal. A doutrina contemporânea compreende o desenvolvimento econômico não apenas como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mas como a expansão das "liberdades substantivas", que incluem o acesso a direitos sociais.

1.2. O Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) No Ordenamento Jurídico Brasileiro

O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) é o exemplo paradigmático de tributo

com vocação extrafiscal no sistema brasileiro. Previsto no art. 153, V, da Constituição Federal, sua competência é da União.

Sua principal característica jurídico-constitucional é a excepcionalidade aos mais rígidos limites ao poder de tributar: o Poder Executivo (e não o Legislativo) pode alterar suas alíquotas, e o imposto não se sujeita aos princípios da anterioridade anual e nonagesimal (BRASIL, 1988, art. 150, § 1º).

Essa mitigação de garantias fundamentais do contribuinte não é arbitrária; ela se justifica única e exclusivamente pela natureza extrafiscal do imposto (PIMENTA, 2024, p. 121, 130). O IOF foi concebido como um instrumento ágil de política monetária. O CTN é explícito ao determinar que o Poder Executivo pode alterar as alíquotas do IOF "a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária".

Historicamente, o IOF (instituído pela Lei nº 5.143/1966) é sucessor do antigo Imposto do Selo e, por décadas, foi administrado pelo Banco Central do Brasil (1967-1988), reforçando sua função de intervir na economia (REIS, 2014, p. 11; PIMENTA, 2024, p. 132). Originalmente, sua incidência na modalidade "crédito" estava restrita às operações "realizadas por instituições financeiras", delimitando sua atuação ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) e permitindo ao governo regular a concessão de crédito de forma imediata.

1.3. Análise Da Extrafiscalidade Do Iof E Seus Impactos

Embora a natureza extrafiscal do IOF seja seu pilar de sustentação constitucional, o debate central que motiva este trabalho surge com a expansão de sua hipótese de incidência para além do Sistema Financeiro Nacional, através do art. 13 da Lei nº 9.779/1999.

Essa alteração, introduzida em meio a um "pacote fiscal", determinou a incidência do IOF sobre operações de mútuo (empréstimo) "entre pessoas jurídicas ou entre pessoa jurídica e pessoa física". A justificativa oficial foi "centrar-se a referida incidência ao fato econômico, independente da atividade exercida pela mutuante" (Exposição de Motivos da MP nº 1.788/1998 apud PIMENTA, 2024, p. 135).

Essa ampliação levanta um questionamento crítico: ao tributar operações de mútuo realizadas por empresas que não são instituições financeiras — e que, portanto, não estão sob a regulação direta da política monetária do Banco Central — o IOF mantém sua natureza extrafiscal ou se converte em um imposto com finalidade predominantemente arrecadatória? (PIMENTA, 2024, p. 121).

A aplicação do IOF sobre empresas não financeiras (IOF-CNF – Crédito sobre

Operações de Empresas Não Financeiras) parece desprovida da finalidade indutora que justifica suas exceções constitucionais. As operações de crédito fora do SFN não possuem o mesmo impacto direto nas políticas monetárias que justificariam a "manipulação imediata de alíquotas diretamente pelo Poder Executivo" (PIMENTA, 2024, p. 135).

Observa-se, na prática, um desvio de finalidade, onde o IOF passa a ser utilizado para fins puramente fiscais, divergindo da sua função primordial, que é a extrafiscalidade com o condão de frear condutas potencialmente gravosas à coletividade, ou ao Estado.

1.4. Desafios E Perspectivas Do Iof Como Ferramenta Extrafiscal

O principal desafio decorrente dessa distorção é a legitimidade constitucional da manutenção das exceções aos princípios da legalidade e da anterioridade para o IOF-CNF (IOF – Crédito sobre Operações de Empresas Não Financeiras). A mitigação desses princípios fundamentais só se justifica por razões "que não pode(m) ser certamente de natureza meramente fiscal" (MENDES, 2009, p. 258 apud PIMENTA, 2024, p. 130).

A competência da União para alterar alíquotas do IOF por ato do Executivo está constitucionalmente atrelada às suas competências regulatórias (política de crédito, câmbio, seguros) (PIMENTA, 2024, p. 130-131) e aos "objetivos da política monetária" (BRASIL, 1966a, art. 65). Se a finalidade indutora está ausente na incidência sobre empresas não financeiras, "cai por terra sua diferenciação com relação aos demais impostos" (PIMENTA, 2024, p. 136).

Consequentemente, este artigo argumenta que qualquer majoração do IOF-CNF deveria ser submetida ao rito legislativo ordinário (legalidade) e respeitar a vigência mínima de 90 dias e o exercício financeiro seguinte (anterioridade). A utilização do IOF como uma "carta branca" para fins arrecadatórios, valendo-se das exceções constitucionais, compromete a segurança jurídica e a previsibilidade tributária, pilares do Estado de Direito.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar que a manutenção da coerência do sistema tributário exige que as exceções constitucionais sejam aplicadas restritivamente às suas finalidades extrafiscais, sob pena de violação dos direitos fundamentais do contribuinte.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DA EXTRAFISCALIDADE DO IOF-CRÉDITO SOBRE EMPRESAS NÃO FINANCEIRAS

A análise jurídica da extrafiscalidade do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), em especial na modalidade crédito, exige que se compreenda, em primeiro lugar, o contexto

histórico e normativo que fundamenta a sua existência como instrumento de política econômica. A partir dessa compreensão, torna-se possível avaliar criticamente a ampliação de sua hipótese de incidência promovida pela Lei nº 9.779/1999 e as consequências jurídicas desse alargamento para o sistema tributário brasileiro.

2.1. A Função Reguladora Do Iof Na Política Econômica

O IOF, concebido como um instrumento de intervenção do Estado no mercado financeiro, possui natureza eminentemente extrafiscal. Conforme pontua Pimenta (2024, p. 132), o imposto "foi visto como instrumento da política econômica estatal", sendo essa função regulatória o que justificava, desde a sua criação pela Lei nº 5.143/1966, a faculdade conferida ao Poder Executivo de alterar as suas alíquotas com vigência imediata.

A finalidade regulatória do IOF está diretamente ligada à competência exclusiva da União para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores (art. 22, VII, da CF/88¹) e para administrar as reservas cambiais e fiscalizar as operações de natureza financeira. É exatamente essa competência regulatória que confere legitimidade constitucional às exceções conferidas ao imposto, diferenciando-o dos demais tributos de cunho meramente arrecadatório (PIMENTA, 2024, p. 130-131).

A relação entre o Direito Tributário e a Economia se manifesta de forma mais evidente no IOF. Conforme leciona Reis (2014, p. 10-11), é por meio dos tributos que possuem característica extrafiscal que "o Estado consegue atuar no quadro econômico de maneira indireta, induzindo condutas". O IOF, enquanto imposto de competência federal, situa-se na vanguarda dessa função regulatória, ao lado dos Impostos de Importação e Exportação, constituindo a principal ferramenta tributária de que dispõe o Poder Executivo para intervir no sistema financeiro de forma célere e eficaz, uma vez que suas alterações possuem efeitos imediatos, não precisando atender os princípios da legalidade, anterioridade anual e nonagesimal (popularmente conhecida como noventena).

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 65, é explícito ao estabelecer que a alteração das alíquotas do IOF pelo Poder Executivo somente se justifica "a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária". Complementarmente, o artigo 67 do mesmo diploma determina que "a receita líquida do imposto destina-se a formação de reservas monetárias",

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]
VIII - comércio exterior e interestadual;

reforçando que a *ratio essendi* (razão de ser) do imposto não é a arrecadação, mas a regulação do sistema financeiro nacional (PIMENTA, 2024, p. 133).

2.2. A Natureza E As Finalidades Do Iof Como Tributo

A doutrina tributária classifica os tributos de acordo com a finalidade que orienta a sua instituição. Nesse sentido, a extrafiscalidade pode ser compreendida como "aquelas normas que, embora façam parte do direito fiscal, não têm por finalidade dominante a consecução de receitas para o Estado, mas objetivam realizar determinada finalidade econômica ou social" (NABAIS, 1998, apud SALVADOR; CUNHA, 2019, p. 119). O IOF, por excelência, encarna essa definição.

Nesse espectro, as normas tributárias extrafiscais operam como instrumentos de indução de comportamentos. Segundo Leão (2014, p. 28, apud PIMENTA, 2024, p. 123), as normas tributárias indutoras "atuam como estímulos ou desestímulos na tentativa de interferir no comportamento dos contribuintes acenando com a vantagem econômica em favor da pessoa sujeita à imposição". Essa lógica indutora é a pedra angular da estrutura constitucional do IOF, explicando tanto a sua excepcionalidade em relação aos princípios da legalidade e da anterioridade, quanto os limites dentro dos quais a sua incidência deve ser mantida.

É importante destacar que, conforme adverte a doutrina mais moderna, a separação rígida entre tributos arrecadatórios e extrafiscais não é absoluta. Carvalho (2009, apud SALVADOR; CUNHA, 2019, p. 118) ressalta que os dois objetivos fiscal e extrafiscal "convivem harmônicos na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro". O que torna o IOF singular no sistema tributário nacional é justamente a predominância inequívoca de sua finalidade extrafiscal, que fundamenta o tratamento constitucional diferenciado a ele conferido.

Essa predominância extrafiscal encontra expressa consagração no texto constitucional. O art. 153, §1º, da CF/88 confere ao Poder Executivo a faculdade de alterar as alíquotas do IOF, sem a necessidade de submissão ao Poder Legislativo. Ademais, o art. 150, §1º, da CF/88 excepciona o imposto da observância dos princípios da anterioridade anual e nonagesimal. Tais exceções, nas palavras de Pimenta (2024, p. 130), "são motivadas pelas funções notoriamente extrafiscais" do imposto, "permitindo ao Poder Executivo o exercício de um controle mais célere e efetivo sobre suas funções extrafiscais".

2.3. A Ampliação Do Iof-Crédito E O Debate Sobre Sua Finalidade

O quadro normativo do IOF foi significativamente alterado com a edição da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, cujo artigo 13 determinou a incidência do IOF-Crédito sobre "as operações de crédito correspondentes a mútuo de recursos financeiros entre pessoas jurídicas ou entre pessoa jurídica e pessoa física". Essa alteração, implementada em meio a um pacote de medidas fiscais ao final de 1998, expandiu a hipótese de incidência do imposto para além do círculo das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.788/1998, que deu origem à referida lei, indicou que a norma objetivava "estender a incidência do IOF às operações de mútuo de recursos financeiros, praticadas entre pessoas jurídicas em geral, ou entre essas e pessoas físicas, centrando-se a referida incidência ao fato econômico, independente da atividade exercida pela mutuante" (apud PIMENTA, 2024, p. 135). Ao centrar-se no fato econômico, e não na atividade regulada, a nova modalidade de incidência denominada IOF-CNF (IOF sobre operações de empresas não financeiras) deixa de encontrar suporte nas finalidades extrafiscais que historicamente justificaram a existência do imposto.

O debate doutrinário que se instaurou a partir da ampliação do IOF-Crédito questiona, em sua essência, se a incidência sobre empresas não financeiras mantém a natureza extrafiscal do imposto ou se representa uma deturpação de sua função original. Pimenta (2024, p. 121, 135) observa que "a alteração não aparenta motivação extrafiscal", e que as modificações nas alíquotas do IOF-CNF "não teriam o mesmo potencial indutor" das alterações realizadas sobre as operações integrantes do SFN, justamente porque as operações de mútuo praticadas por empresas não financeiras não estão sujeitas à regulação direta da política monetária do Banco Central.

Esse diagnóstico é reforçado pela análise histórica do imposto. Conforme aponta Pimenta (2024, p. 132), desde a sua criação, o IOF-Crédito "foi delimitado" às operações ativas realizadas por instituições financeiras, sendo que eventuais alargamentos de sua base de incidência "contrariaria os objetivos buscados quando de sua instituição". A interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e do CTN, portanto, aponta para uma incompatibilidade entre a extensão da incidência do IOF-CNF e as finalidades extrafiscais que justificam o tratamento excepcional conferido ao imposto.

2.4. Conflito Entre A Função Extrafiscal E A Arrecadação

O conflito entre a função extrafiscal original do IOF e a sua utilização crescente como

instrumento de arrecadação evidencia uma tensão estrutural no sistema tributário brasileiro. Essa tensão se manifestou de forma ainda mais aguda com a edição da Lei nº 8.894/1994, cujo art. 1º, §2º, passou a autorizar a fixação das alíquotas do IOF tendo em vista "os objetivos das políticas monetária e fiscal", em dissonância com a redação do art. 65 do CTN, que prevê a possibilidade de alteração apenas para fins de ajuste à política monetária (PIMENTA, 2024, p. 134).

Essa dissonância normativa é juridicamente problemática, na medida em que, ao incluir a política fiscal como fundamento legítimo para a alteração das alíquotas, o legislador ordinário permitiu que o Poder Executivo se valesse das exceções constitucionais do IOF para fins puramente arrecadatórios. Pimenta (2024, p. 126) alerta que o problema surge "quando as exceções são exploradas para finalidades arrecadatórias", pois nesse caso as exceções aos princípios da legalidade e da anterioridade deixam de ter fundamento constitucional legítimo.

A lógica da extrafiscalidade é incompatível com a lógica da arrecadação quando levadas ao extremo. Enquanto a função extrafiscal é indutora de comportamentos e prescinde, em certa medida, de maximizar a arrecadação para cumprir seus objetivos, a função arrecadatória visa precipuamente a obtenção de receitas para o erário. Reis (2014, p. 3-4) explica que, nos tributos extrafiscais, "o que importa não é a arrecadação que se possa alcançar através deles, mas sim, os seus efeitos colaterais, o efeito extrafiscal, de incentivar ou frear determinadas condutas". Ao inverter essa lógica, o IOF-CNF se distancia do modelo constitucional que autoriza a excepcionalidade do imposto, e se aproxima de impostos cuja finalidade é abastecer os cofres públicos de receita para o financiamento das atividades do Estado.

O contexto de criação do IOF-CNF é, por si só, revelador. A norma foi editada em meio a um "pacote fiscal" ao final de 1998, numa conjuntura de pressão sobre as contas públicas, o que sugere que a motivação precípua foi a elevação da arrecadação e não a regulação do sistema financeiro (PIMENTA, 2024, p. 136). Esse contexto histórico é um dos elementos que a doutrina utiliza para questionar a constitucionalidade da manutenção das exceções aos princípios tributários para o IOF-CNF.

3. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E A SEGURANÇA JURÍDICA

Compreendida a natureza extrafiscal do IOF e o debate sobre a legitimidade da ampliação de sua hipótese de incidência para operações de empresas não financeiras, cumpre analisar as implicações constitucionais dessa expansão, notadamente no que concerne às exceções aos princípios da legalidade e da anterioridade tributária, pilares do Estado de Direito

e garantias fundamentais dos contribuintes.

3.1. A Extrafiscalidade Como Exceção Aos Princípios Da Legalidade E Da Anterioridade

O sistema tributário brasileiro, tal como delineado pela Constituição Federal de 1988, é estruturado sobre um conjunto de limitações ao poder de tributar que protegem os contribuintes contra abusos do Estado. Entre essas limitações, destacam-se o princípio da legalidade (art. 150, I, da CF/88), segundo o qual é vedado exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, e os princípios da anterioridade anual e nonagesimal (art. 150, II e III, b e c, da CF/88), que proíbem a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que publicada a lei que o instituiu ou aumentou, bem como antes de decorridos noventa dias dessa publicação.

Todavia, a própria Constituição prevê exceções a esses princípios para determinados tributos que, por sua natureza extrafiscal, demandam ajustes céleres para cumprir suas finalidades regulatórias. O art. 153, §1º, da CF/88 autoriza o Poder Executivo a alterar as alíquotas dos impostos de importação, de exportação, sobre produtos industrializados e sobre operações financeiras, nas condições e nos limites estabelecidos em lei. E o art. 150, §1º, da CF/88 excepciona tais impostos da observância das anterioridades anual e nonagesimal (PIMENTA, 2024, p. 121, 125-126).

Essas exceções não são arbitrárias. Pimenta (2024, p. 126) esclarece que tais "mitigações, por definição, são motivadas pelas funções notoriamente extrafiscais" desses impostos, especialmente a necessidade de intervenção rápida e contínua na economia, que seria incompatível com a morosidade inerente ao processo legislativo ordinário. Reis (2014, p. 13) corrobora esse entendimento ao observar que a excepcionalidade do IOF ao princípio da legalidade se justifica exatamente em "razão do caráter extrafiscal destes tributos e a morosidade do processo legislativo".

Portanto, as exceções constitucionais concedidas ao IOF não constituem uma prerrogativa absoluta e incondicionada do Poder Executivo. Elas estão funcionalmente vinculadas ao cumprimento das finalidades extrafiscais do imposto. Sempre que o IOF for utilizado para fins outros que não a regulação da política monetária e do sistema financeiro, a justificativa constitucional para a excepcionalidade desaparece, e o imposto deveria, em princípio, submeter-se às mesmas limitações aplicáveis aos demais tributos.

3.2. O Desvio De Finalidade Da Extrafiscalidade E A Sua (In)Constitucionalidade

O desvio de finalidade no exercício do poder tributário configura vício que compromete a validade das normas e atos administrativos deles decorrentes. No contexto do IOF-CNF, o desvio de finalidade se caracteriza pela utilização do instrumento tributário extrafiscal para fins exclusivamente arrecadatórios, sem a correspondente função indutora que justifica a sua excepcionalidade constitucional.

Pimenta (2024, p. 135) demonstra que:

"não havendo finalidade extrafiscal na instituição do IOF-CNF, rompe-se o critério de *discrimen* que sustenta a diferenciação do IOF como uma exceção ao alcance dos princípios da legalidade e das anterioridades anual e nonagesimal com relação aos demais tributos sujeitos integralmente às Limitações ao Poder de Tributar"

A ausência de função indutora torna indefensável a manutenção da excepcionalidade, pois o tratamento diferenciado somente se justifica quando há diferença substancial entre as situações comparadas.

Do ponto de vista do princípio da isonomia, que permeia toda a ordem tributária, o tratamento diferenciado dispensado ao IOF-CNF em relação aos demais impostos somente seria constitucionalmente válido se fundamentado em critério de *discrimen* legítimo e proporcional. Conforme ensina Pimenta (2024, p. 131):

"a diferenciação para Impostos de Importação e Exportação e IOF deve ser justificada a partir de suas respectivas finalidades indutoras, sendo necessária a existência de um critério para a diferenciação destes impostos com relação aos demais, mantendo-se nestes casos a coerência da escolha pelo Constituinte"

A (in)constitucionalidade da manutenção das exceções para o IOF-CNF decorre, em última análise, da verificação de que as operações de mútuo praticadas por empresas não financeiras não possuem a mesma sensibilidade e impacto direto nas políticas monetária e econômica do país que as operações realizadas no âmbito do SFN. Pimenta (2024, p. 135) explicita que essas operações "não possuem a mesma necessidade de intervenção rápida e ajuste contínuo que justifica as exceções aos princípios da anterioridade geral e nonagesimal e legalidade aplicáveis ao IOF-CF", razão pela qual a manipulação imediata de alíquotas pelo Poder Executivo, nessa modalidade, não encontra fundamento constitucional legítimo.

Mendes (2009, p. 258, apud PIMENTA, 2024, p. 130) sintetiza com precisão o entendimento que deve orientar a interpretação das exceções constitucionais ao poder de tributar: as exceções decorrem das finalidades extrafiscais que devem ser desempenhadas pelos tributos. A justificativa para a exceção é a "relevância de conformar condutas de cunho econômico, que mereçam intervenção célere". Não sendo justificável que tais impostos sejam empregados como meros instrumentos de arrecadação, a manutenção das exceções para o IOF-CNF, sem correspondente função indutora, conflita com os preceitos constitucionais.

3.3. A Previsibilidade Tributária E A Proteção Ao Contribuinte

A segurança jurídica e a previsibilidade tributária constituem valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. Em matéria tributária, esses valores se traduzem na proteção do contribuinte contra modificações abruptas e inesperadas na carga tributária que o afetam, especialmente quando realizadas sem o prévio exame do Poder Legislativo e sem o respeito aos prazos mínimos de vigência estabelecidos pela Constituição.

Os princípios da anterioridade anual e nonagesimal foram estabelecidos, precisamente, para assegurar que os contribuintes disponham de tempo adequado para se adaptar às novas cargas tributárias, garantindo transparência e previsibilidade nas políticas fiscais. Quando o Poder Executivo altera, mediante simples decreto, as alíquotas do IOF-CNF sem qualquer limitação temporal, viola-se essa garantia fundamental, expondo os contribuintes a uma insegurança jurídica que compromete o planejamento de suas atividades econômicas.

A proteção ao contribuinte, nesse contexto, exige que o controle sobre a eficácia e as finalidades das normas tributárias extrafiscais seja permanente e rigoroso. As exceções constitucionais ao poder de tributar somente se sustentam enquanto as finalidades que as justificam estiverem presentes. Pimenta (2024, p. 136) é categórico ao afirmar que, sem a função indutora devidamente fundamentada, "a aplicação das exceções aos princípios da anterioridade e legalidade perde seu fundamento, devendo o tributo ser tratado com a mesma rigidez e cautela aplicável aos demais impostos ordinários".

A manipulação das alíquotas do IOF-CNF pelo Poder Executivo, sem a devida submissão ao Poder Legislativo, não apenas desrespeita os princípios constitucionais, mas também o próprio CTN, que exige um processo legislativo adequado para a criação e a alteração de tributos. A prática de ajustar as alíquotas do IOF-CNF sem prévia aprovação legislativa configura, segundo Pimenta (2024, p. 136), "um ato inconstitucional e ilegal, minando a segurança jurídica e a previsibilidade que são fundamentais para o Sistema Tributário Nacional".

4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO IOF COMO FERRAMENTA EXTRAFISCAL

A análise desenvolvida nas seções precedentes revela um conjunto de tensões que desafiam a manutenção do IOF como instrumento coerente e constitucionalmente legítimo de política econômica. Essas tensões decorrem, sobretudo, da expansão não fundamentada da hipótese de incidência do imposto para além de sua finalidade extrafiscal original,

comprometendo tanto a segurança jurídica dos contribuintes quanto a coerência do sistema tributário nacional.

4.1. Segurança Jurídica E Previsibilidade Tributária

O uso indiscriminado das exceções constitucionais conferidas ao IOF como mecanismo de ajuste fiscal representa um dos maiores desafios contemporâneos do Direito Tributário brasileiro. A cada alteração de alíquota realizada pelo Poder Executivo por motivações eminentemente arrecadatórias, sob o amparo da excepcionalidade constitucional do imposto, aprofunda-se a erosão da segurança jurídica e da confiança dos agentes econômicos no sistema tributário.

Para corrigir essa distorção, Pimenta (2024, p. 136) propõe que qualquer alteração nas alíquotas do IOF-CNF respeite rigorosamente os princípios da anterioridade anual e nonagesimal. Isso significa que qualquer majoração do imposto deve ser válida apenas após noventa dias da publicação da alteração e no exercício financeiro subsequente, em respeito às garantias previstas no art. 150, III, b e c, da CF/88. Tal medida não apenas reforça a legalidade das alterações tributárias, como também protege os direitos dos contribuintes, assegurando um ambiente fiscal justo e previsível.

A segurança jurídica em matéria tributária não se resume, contudo, à observância dos prazos de anterioridade. Ela compreende também a previsibilidade quanto ao critério material da hipótese de incidência, ou seja, a definição precisa e estável do fato que enseja a obrigação tributária. No caso do IOF-CNF, a indefinição quanto à finalidade extrafiscal que orienta a incidência torna o critério de alteração das alíquotas opaco e imprevisível, submetendo os contribuintes à incerteza quanto ao custo tributário das suas operações.

A consolidação de um ambiente tributário seguro e previsível é condição indispensável para o desenvolvimento econômico. Salvador e Cunha (2019, p. 120) ressaltam que "a intervenção estatal por meio da utilização da função extrafiscal da norma tributária é um instrumento importante de concretização do desenvolvimento econômico". Para que essa função seja exercida de forma eficaz e legítima, é necessário que os tributos extrafiscais estejam ancorados em finalidades indutoras claras e controláveis, sob pena de se tornarem instrumentos de arbítrio fiscal.

4.2. A Efetividade Do Iof Na Concretização De Direitos Fundamentais E Sociais

A extrafiscalidade não é um fim em si mesma, mas um meio para a realização de

objetivos constitucionalmente consagrados. Salvador e Cunha (2019, p. 109, 112-113) demonstram que a tributação extrafiscal "vem se mostrando um instrumento importante e eficiente para a concretização de direitos fundamentais e sociais pelo Estado", sendo utilizada para viabilizar a máxima efetivação desses direitos. Nesse sentido, a legitimidade do uso extrafiscal dos tributos está condicionada à sua capacidade de promover valores constitucionais substantivos.

O desenvolvimento econômico, compreendido não apenas como crescimento do PIB mas como expansão das liberdades substantivas dos indivíduos, na perspectiva de Amartya Sen (apud SALVADOR; CUNHA, 2019, p. 113), somente é alcançado quando o Estado propicia, além da riqueza, o acesso à qualidade de vida e a direitos sociais fundamentais.

No que tange especificamente ao IOF, sua efetividade na concretização de direitos fundamentais está diretamente ligada à sua função de regulação do crédito e do sistema financeiro. Um mercado de crédito saudável, acessível e bem regulado é condição para o desenvolvimento econômico e social. O IOF, ao incidir sobre as operações do SFN, contribui para a regulação desse mercado, incentivando ou desincentivando determinadas práticas de concessão de crédito de acordo com as políticas monetárias do governo. Essa função regulatória direta sobre o sistema financeiro, no entanto, não se verifica nas operações de mútuo entre empresas não financeiras, nas quais o impacto sobre a política monetária é marginal.

A efetividade do IOF como ferramenta extrafiscal está, portanto, condicionada à delimitação precisa de sua hipótese de incidência às operações que apresentam nexo causal com os objetivos de política monetária que o justificam. A expansão indiscriminada da sua base de incidência, além de comprometer a segurança jurídica, dilui a sua capacidade indutora, tornando o instrumento menos eficaz para os fins constitucionalmente legítimos a que se destina.

4.3. Propostas De Reforma E O Futuro Do Iof No Brasil

Diante das inconsistências identificadas na aplicação do IOF-CNF, a doutrina tributária aponta algumas diretrizes para uma reforma que restaure a coerência constitucional do imposto. A primeira e mais imediata proposta consiste em submeter as alterações de alíquota do IOF-CNF ao processo legislativo ordinário, garantindo o prévio controle pelo Poder Legislativo e o respeito aos princípios da anterioridade anual e nonagesimal (PIMENTA, 2024, p. 136-138).

Uma segunda diretriz reformadora aponta para a necessidade de estabelecer critérios claros e objetivos para a identificação da função extrafiscal das normas tributárias indutoras. Conforme propõe Leão (2014, apud PIMENTA, 2024, p. 129), o controle das normas

extrafiscais deve ser realizado a partir de "critérios como proporcionalidade, igualdade, eficácia e do cumprimento da finalidade". A adoção de tais critérios permitiria distinguir, com maior precisão, as alterações de alíquota motivadas por genuínas razões extrafiscais daquelas orientadas por objetivos meramente arrecadatários.

Uma terceira perspectiva, mais estrutural, considera a possibilidade de criação de um tributo específico para as operações de mútuo entre empresas não financeiras, desvinculado das exceções constitucionais conferidas ao IOF. Essa solução teria a vantagem de preservar a coerência da estrutura constitucional do IOF, mantendo-o restrito às suas finalidades regulatórias sobre o sistema financeiro, ao mesmo tempo em que permitiria a tributação das operações de crédito fora do SFN de forma transparente e constitucionalmente adequada.

O futuro do IOF como ferramenta extrafiscal depende, em última análise, da disposição dos Poderes Executivo e Legislativo em restituir ao imposto a sua finalidade original de instrumento de política monetária, rompendo com a prática de utilizá-lo como válvula de escape para o ajuste fiscal. Reis (2014, p. 14) conclui que "o Direito Tributário tem extrema relevância para o cenário econômico, tendo em vista que os tributos que possuem a característica da extrafiscalidade são importantes instrumentos para intervir na economia". Para que essa relevância se mantenha, é necessário que a extrafiscalidade seja utilizada com "precisão e responsabilidade", garantindo que as exceções constitucionais sejam sempre justificadas por finalidades indutoras legítimas e bem fundamentadas (PIMENTA, 2024, p. 138).

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a extrafiscalidade do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e os seus limites constitucionais no sistema tributário brasileiro, com especial atenção à modalidade IOF-Crédito incidente sobre operações de empresas não financeiras (IOF-CNF), instituída pelo art. 13 da Lei nº 9.779/1999. O estudo buscou responder se a ampliação da incidência do IOF para além do Sistema Financeiro Nacional mantém a natureza extrafiscal do imposto ou representa um desvio de finalidade que compromete a legitimidade das exceções constitucionais a ele conferidas.

A primeira seção estabeleceu os fundamentos teóricos da tributação extrafiscal e situou o IOF no ordenamento jurídico brasileiro. Demonstrou-se que a função extrafiscal do tributo, embora construção doutrinária sem previsão legal expressa, encontra amparo nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente no desenvolvimento nacional previsto no art. 3º, II, da CF/88. O IOF, como instrumento de política monetária, constitui o

exemplo paradigmático de tributo com vocação extrafiscal, justificando o seu tratamento constitucional diferenciado.

A segunda seção analisou a natureza e as finalidades do IOF-Crédito, delineando o contexto histórico e normativo de sua criação e a evolução de sua hipótese de incidência. Verificou-se que a ampliação promovida pela Lei nº 9.779/1999, ao estender a incidência do IOF para operações de mútuo realizadas por empresas não pertencentes ao SFN, foi motivada por razões precipuamente arrecadatórias, sem correspondente função indutora. Essa conclusão é corroborada tanto pela Exposição de Motivos da medida provisória que deu origem à lei, quanto pela análise doutrinária das características estruturais do IOF-CNF.

A terceira seção examinou as implicações constitucionais desse desvio de finalidade, especialmente no que se refere aos princípios da legalidade e da anterioridade tributária. Concluiu-se que as exceções a esses princípios, constitucionalmente previstas para o IOF, são funcionalmente vinculadas às finalidades extrafiscais do imposto. Na ausência dessas finalidades, como no caso do IOF-CNF, não há fundamento constitucional que justifique a manutenção da excepcionalidade, tornando a manipulação unilateral de alíquotas pelo Poder Executivo potencialmente inconstitucional e violadora da segurança jurídica do contribuinte.

A quarta seção discutiu os desafios e perspectivas do IOF como ferramenta extrafiscal, propondo diretrizes para uma reforma que restaure a coerência constitucional do imposto. Entre as medidas sugeridas, destacam-se a submissão das alterações de alíquota do IOF-CNF ao processo legislativo ordinário, com observância das anterioridades anual e nonagesimal, e o estabelecimento de critérios objetivos para o controle das normas tributárias indutoras.

As hipóteses levantadas ao início da pesquisa foram confirmadas. A ampliação da incidência do IOF para operações de mútuo entre empresas não financeiras desvirtuou sua função extrafiscal original, configurando a exação como um imposto com finalidade majoritariamente arrecadatória no âmbito do IOF-CNF. Essa desvirtuação torna injustificável a manutenção das exceções constitucionais da anterioridade e legalidade, comprometendo a segurança jurídica e a previsibilidade tributária.

Conclui-se que a extrafiscalidade, enquanto poderoso instrumento de intervenção estatal na economia, deve ser utilizada com responsabilidade e vinculada a finalidades constitucionalmente legítimas. O IOF, em sua modalidade original sobre operações do SFN, continuará sendo um instrumento eficaz e constitucionalmente adequado de política monetária. O IOF-CNF, contudo, não goza das mesmas premissas extrafiscais, devendo ser submetido ao regime tributário ordinário, em homenagem à segurança jurídica, à isonomia e à coerência do

sistema tributário nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966**. Regula o imposto sobre operações financeiras [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5143.htm. Acesso em: 4 nov. 2025. (BRASIL, 1966b)

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025. (BRASIL, 1966a)

BRASIL. **Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999**. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19779.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. **Extrafiscalidade**: análise semiótica. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Doutrina do Professor Ruy Barbosa Nogueira**: (centenário de nascimento). São Paulo, SP: IBDT, 2019.

PIMENTA, Bruno Rezende. IOF-Crédito sobre Operações de Empresas não Financeiras: Fiscalidade, Extrafiscalidade e Limitações ao Poder de Tributar. **Revista Direito Tributário Atual**, v. 58. ano 42. p. 119-141. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2024.

REIS, Thaís Barreto. **Extrafiscalidade**: Os tributos extrafiscais como mecanismo de intervenção na economia. Rio de Janeiro: EMERJ, 2014.

SALVADOR, Ana Carolina Garcia; CUNHA, Carlos Renato da. A Tributação Extrafiscal como Instrumento de Desenvolvimento Econômico. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania IDCC**, Londrina, v. 4, n. 2, p. 109-122, dez. 2019.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário** / Eduardo Sabbag. – 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016. 1. Direito tributário 2. Direito tributário Brasil I. Título. 15-08251 CDU–34:336.2 (81).