



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

A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO IOF:
ANÁLISE DA EXTRAFISCALIDADE E O IMPACTO NA SEGURANÇA JURÍDICA

ORIENTANDO: GABRIEL BERTOLDO SILVA
ORIENTADOR: PROF. MS. ERNESTO MARTIM S. DUNCK

GOIÂNIA
2026

GABRIEL BERTOLDO SILVA

A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO IOF:

ANÁLISE DA EXTRAFISCALIDADE E O IMPACTO NA SEGURANÇA JURÍDICA

Monografia Jurídica apresentada à
disciplina Trabalho de Curso II, Escola de
Direito, Negócios e Comunicação da
Pontifícia Universidade Católica de Goiás
(PUC GOIÁS).

Prof. Orientador: Ernesto Martim S.
Dunck

GOIÂNIA
2026

GABRIEL BERTOLDO SILVA

A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO IOF:

ANÁLISE DA EXTRAFISCALIDADE E O IMPACTO NA SEGURANÇA JURÍDICA

Data da Defesa: _____ de _____ de 2026

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Ernesto Martim S. Dunck

Nota

Examinador Convidado: Prof. Luiz Antônio de Paula

Nota

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, por ter me sustentado todo esse tempo.

Aos meu amigos e irmãos na fé que me apoiaram e oraram por mim.

Aos meus pais que sempre estiveram ao meu lado me apoiando e aconselhando.

Agradeço ao meu orientador Prof. Ms Ernesto Martim S. Dunck por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa.

Agradeço ao Prof. Luiz Antônio de Paula cujos ensinamentos me fizeram descobrir e apreciar o Direito Tributário.

A todos os meus professores do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás pela excelência da qualidade técnica de cada um.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho para meus pais,
Jucilene Bertoldo da Silva e Cristino
Renato da Silva.

RESUMO

O trabalho analisa a função extrafiscal do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) à luz dos princípios da segurança jurídica, da legalidade e da não surpresa. Utiliza-se o método dedutivo-bibliográfico, com base na doutrina, na legislação e na jurisprudência. Examina-se a extrafiscalidade no Direito Tributário brasileiro e o regime excepcional do IOF, especialmente sua exclusão das anterioridades e da legalidade estrita. Sustenta-se que o uso do IOF com finalidade arrecadatória, sob pretexto extrafiscal, configura desvio de finalidade e viola a segurança jurídica, comprometendo a previsibilidade do sistema tributário. A análise de casos de 2021 e 2025 evidencia os efeitos negativos dessa prática e suas consequências.

Palavras-chave: IOF; extrafiscalidade; segurança jurídica; anterioridade tributária; legalidade.

ABSTRACT

This paper analyzes the extrafiscal function of the Tax on Financial Operations (IOF) in light of the principles of legal certainty, legality, and non-surprise. It adopts a deductive-bibliographic method, based on doctrine, legislation, and case law. The study examines extrafiscality in Brazilian Tax Law and the exceptional regime of the IOF, particularly its exemption from anteriority and strict legality. It argues that the use of the IOF for revenue purposes, under the guise of extrafiscal policy, constitutes a deviation of purpose and violates legal certainty, undermining the predictability of the tax system. The analysis of cases from 2021 and 2025 highlights the negative effects of this practice and reinforces the need for control over Executive measures.

Keywords: IOF; extrafiscality; legal certainty; tax anteriority; legality.

SUMÁRIO

RESUMO	6
INTRODUÇÃO	8
1. A NATUREZA JURÍDICA DO IOF E SEU CARÁTER EXTRAFISCAL	12
1.1. A TEORIA DA EXTRAFISCALIDADE NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	14
1.2. O IOF COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA MONETÁRIA E INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	17
1.3. O REGIME JURÍDICO EXCEPCIONAL DO IOF NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	19
1.3.1. Princípio da Legalidade	19
1.3.2. Princípio da Anterioridade	21
2. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA PREVISIBILIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA	23
2.1. DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA JURÍDICA	23
2.2. SEGURANÇA JURÍDICA TRIBUTÁRIA	24
2.3. O PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA	25
2.4. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA	27
3. O IMPACTO DO CARÁTER EXCEPCIONAL DO IOF NA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA	31
3.1. EXTRAFISCALIDADE OBJETIVADA E EFETIVA NO IOF: EFEITOS AO MERCADO INTERNO	32
3.1.1. Caso do IOF 2025	33
3.1.2. Caso aumento do IOF 2021	37
3.2. TENSÃO ENTRE A EXTRAFISCALIDADE E O PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA	38
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto a análise da função extrafiscal do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), com ênfase nos impactos que o exercício dessa função produz sobre o princípio da segurança jurídica em matéria tributária.

Busca-se compreender como o Estado brasileiro se vale das prerrogativas constitucionais conferidas ao IOF, notadamente a possibilidade de alteração de alíquotas por ato do Poder Executivo e a dispensa das anterioridades anual e nonagesimal, e em que medida esse manejo produz instabilidade normativa prejudicial ao contribuinte.

O estudo procura entender como se dá, na prática, o exercício da extrafiscalidade tributária, e quais são os limites e princípios constitucionais que devem orientar o Poder Executivo ao manejar as alíquotas do IOF.

A questão central que se pretende responder é: o uso da função extrafiscal do IOF observa os critérios objetivos que legitimam normas tributárias indutoras, ou tem sido utilizado como instrumento encoberto de arrecadação, em desvio de finalidade e em detrimento da segurança jurídica dos contribuintes?

O debate sobre o papel do Estado na economia e sobre os instrumentos jurídicos de que dispõe para nela intervir ganhou novos contornos a partir da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna consagrou o modelo da economia social de mercado, admitindo a intervenção estatal no domínio econômico nas formas de fiscalização, incentivo e planejamento, nos termos do seu artigo 174.

Nesse contexto, os tributos extrafiscais surgem como instrumentos privilegiados de atuação regulatória, permitindo ao Estado induzir, estimular ou desestimular condutas dos agentes privados sem a necessidade de intervenção direta.

Os avanços da economia globalizada e a crescente integração dos mercados financeiros tornaram indispensável a existência de mecanismos ágeis de regulação monetária e cambial. As crises financeiras, os fluxos especulativos de capital, as pressões inflacionárias e os desequilíbrios da balança de pagamentos

exigem do Estado respostas imediatas, incompatíveis com a rigidez e a morosidade do processo legislativo ordinário.

Esse cenário impulsionou a adoção de tributos de natureza regulatória como instrumentos de política econômica, em substituição parcial ou complementar aos instrumentos puramente administrativos.

Um desses instrumentos que assume cada vez maior centralidade na condução da política econômica brasileira é o IOF, Previsto no artigo 153, inciso V, da Constituição Federal e disciplinado a partir do artigo 63 do Código Tributário Nacional, o IOF incide sobre operações de crédito, câmbio, seguro e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários.

Sua relevância não reside apenas em seu potencial arrecadatório, mas sobretudo em sua vocação extrafiscal constitucionalmente reconhecida: a de servir como instrumento de intervenção no sistema financeiro e de regulação da política monetária nacional.

Essa condição jurídica especial gera, contudo, inúmeros questionamentos. A Constituição Federal, ao excepcionar o IOF dos princípios da legalidade estrita e das anterioridades anual e nonagesimal, atribuiu ao Poder Executivo uma margem de atuação normativa rara no Direito Tributário, permitindo que decretos presidenciais alterem as alíquotas do tributo com vigência imediata.

Essa flexibilidade, concebida para garantir a eficácia das medidas regulatórias, levanta o debate sobre os seus limites: em que medida o exercício dessa prerrogativa permanece vinculado à finalidade extrafiscal que a justifica constitucionalmente? E quando o Poder Executivo ultrapassa esses limites, convertendo a extrafiscalidade em instrumento de arrecadação, quais são as consequências para a segurança jurídica?

O debate que envolve a função extrafiscal do IOF é pertinente e atual. Episódios recentes, como as controversas elevações das alíquotas do IOF em 2021, admitidamente destinadas ao financiamento de gastos públicos, e os decretos presidenciais de 2025 que majoraram o IOF-Câmbio em proporções que provocaram reação do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADC 96, revelam que a tensão entre a celeridade regulatória e o direito fundamental à segurança jurídica não é mero debate acadêmico, mas problema concreto e

recorrente na vida dos contribuintes.

Um ponto que concentra grande parte da controvérsia é a ausência de critérios objetivos e vinculantes que delimitem o exercício legítimo da extrafiscalidade. A doutrina, representada por autores como Paulo de Barros Carvalho, Martha Toribio Leão e Luís Eduardo Schoueri, tem avançado na construção de parâmetros que permitam distinguir a extrafiscalidade genuína, fundada em finalidade regulatória identificável e estruturada nos elementos essenciais do tributo, do mero emprego retórico da extrafiscalidade para encobrir objetivos arrecadatórios. A verificação de como esses critérios se aplicam ao IOF, e se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem operado como freio eficaz contra os abusos, constitui um dos eixos centrais desta pesquisa.

Este trabalho visa, portanto, compreender a estrutura jurídica do IOF dentro do contexto constitucional do Estado regulador, identificar os fundamentos e os limites da extrafiscalidade tributária como categoria dogmática, e analisar como o princípio da segurança jurídica atua como vetor limitador do poder de tributar.

Quais os critérios que legitimam o uso extrafiscal do IOF? Em que medida o regime jurídico excepcional do tributo, as exceções à legalidade e às anterioridades, conflita com o direito constitucional do contribuinte à previsibilidade normativa e à proteção da confiança legítima? Como os casos concretos de intervenção no IOF nos anos recentes evidenciam as tensões e os limites desse modelo?

Para a elaboração desta monografia, serão utilizadas pesquisas teóricas sobre o tema, visando analisar a problemática e gerar uma discussão fundamentada acerca das questões propostas. A pesquisa bibliográfica constitui a base para a compreensão do objeto estudado, permitindo entender como a doutrina e a jurisprudência interpretam os conceitos de extrafiscalidade, segurança jurídica e princípio da não surpresa, bem como identificar as convergências e divergências nos pontos mais controvertidos.

O método dedutivo também será empregado, partindo-se das premissas constitucionais e dos princípios gerais do Direito Tributário para a compreensão dos impactos concretos do regime extrafiscal do IOF sobre os contribuintes e sobre o mercado interno. Serão analisadas normas, doutrina especializada e entendimentos jurisprudenciais, com especial atenção à recente ADC 96, julgada pelo Supremo

Tribunal Federal, que colocou em relevo a tensão constitucional examinada nesta pesquisa.

Como desdobramento deste propósito, a primeira seção destina-se a contextualizar a natureza jurídica do IOF e seu caráter extrafiscal, apresentando o conceito de extrafiscalidade no Direito Tributário brasileiro, o papel do IOF como instrumento de política monetária e de intervenção no domínio econômico, e o regime jurídico excepcional que a Constituição Federal lhe conferiu, com as decorrentes exceções aos princípios da legalidade e da anterioridade.

A segunda seção tem como objetivo examinar o princípio da segurança jurídica e sua dimensão tributária. Serão analisados o conceito e os fundamentos constitucionais da segurança jurídica, sua especificidade no âmbito das relações tributárias e o princípio da não surpresa como garantia do contribuinte diante de alterações normativas abruptas.

Por fim, a terceira seção é dedicada à análise concreta do impacto do caráter excepcional do IOF sobre a segurança jurídica, examinando casos paradigmáticos como as elevações de alíquotas de 2021 e os decretos de 2025, a tensão entre a celeridade da extrafiscalidade e o princípio da não surpresa, e os mecanismos de controle judicial disponíveis para a verificação da legitimidade do exercício da função extrafiscal do tributo.

1. A NATUREZA JURÍDICA DO IOF E SEU CARÁTER EXTRAFISCAL

O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), previsto no art. 153, inciso V, da Constituição Federal de 1988, é um tributo de competência exclusiva da União.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

O Código Tributário Nacional (CTN), ao disciplinar os impostos de competência da União, contempla expressamente o IOF, a partir do art. 63:

Art. 63. O impôsto, de competência da União, sôbre operações de crédito, câmbio e seguro, e sôbre operações relativas a títulos e valôres mobiliários tem como fato gerador:

I - quanto às operações de crédito, a sua efetivação pela entrega total ou parcial do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado;

II - quanto às operações de câmbio, a sua efetivação pela entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por êste;

III - quanto às operações de seguro, a sua efetivação pela emissão da apólice ou do documento equivalente, ou recebimento do prêmio, na forma da lei aplicável;

IV - quanto às operações relativas a títulos e valôres mobiliários, a emissão, transmissão, pagamento ou resgate dêstes, na forma da lei aplicável.

Parágrafo único. A incidência definida no inciso I exclui a definida no inciso IV, e reciprocamente, quanto à emissão, ao pagamento ou resgate do título representativo de uma mesma operação de crédito.

Art. 64. A base de cálculo do impôsto é:

I - quanto às operações de crédito, o montante da obrigação, compreendendo o principal e os juros;

II - quanto às operações de câmbio, o respectivo montante em moeda nacional, recebido, entregue ou posto à disposição;

III - quanto às operações de seguro, o montante do prêmio;

IV - quanto às operações relativas a títulos e valôres mobiliários:

Nesse contexto, no bojo do artigo 3º do Decreto nº 6306 de 2007, o fato gerador do IOF é a entrega do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado. De maneira simples, o IOF é o imposto pago pelo contribuinte nas diversas operações financeiras do cotidiano, como as de crédito feitas nas transferências bancárias, no uso do cartão de crédito,

cheque especial e empréstimo consignado.

O IOF caracteriza-se, tecnicamente, como imposto real (incide sobre coisas ou operações, independentemente das características pessoais do contribuinte), direto (não comporta repercussão econômica juridicamente relevante), e monofásico (incide uma única vez sobre cada operação). Quanto ao lançamento, opera-se por homologação, modalidade na qual o sujeito passivo antecipa o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, que posteriormente verifica a regularidade do procedimento.

A doutrinadora Regina Helena Costa pontua perfeitamente quanto aos tipos de IOF incidentes em diferentes operações previstas na legislação tributária (2018, p. 269):

Por primeiro, a operação de crédito ocorre quando alguém disponibiliza um valor, um crédito, a outrem. É o caso de empréstimo bancário, por exemplo.

A operação de câmbio, por sua vez, é aquela que se consubstancia na troca de moeda nacional pela estrangeira, ou vice-versa, como ocorre quando se compra dólares por motivo de viagem ao exterior.

Já a operação de seguro diz com o contrato mediante o qual se efetua a proteção de um bem em relação a determinado risco, como o seguro de vida ou de veículo.

Ainda, as operações relativas a títulos e valores mobiliários abrangem os negócios jurídicos envolvendo tais títulos, como letras de câmbio e ações.

Finalmente, a operação com o ouro-financeiro, como mencionado, hipótese de incidência instituída pela Lei n. 7.766/89.

Embora a tributação tradicionalmente vise o provimento de recursos para o Estado, o IOF destaca-se por possuir um caráter eminentemente extrafiscal, concebido para intervir no sistema financeiro com finalidades regulatórias, atuando como um instrumento de controle econômico.

Juridicamente, o IOF pertence à classificação dos impostos, cuja obrigação tributária se estabelece por um fato gerador que independe de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. No entanto, na classificação global dos impostos, o IOF é enquadrado como um imposto sobre a produção e circulação de riquezas.

A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo seu fato gerador, sendo irrelevantes a denominação formal e a destinação legal do produto da arrecadação. A finalidade primordial do IOF, conforme reconhecido pela doutrina e

pela jurisprudência pátrias, é a regulação da política monetária e do mercado financeiro nacional, elemento que o distingue substantivamente dos impostos cuja função é meramente fiscal.

Contudo, essa distinção não se apresenta de forma rígida ou absoluta, porquanto todos os tributos produzem, em maior ou menor grau, efeitos tanto arrecadatários quanto regulatórios sobre a economia e o comportamento dos agentes privados.

O IOF apresenta a particularidade de incidir sobre quatro hipóteses de incidência autônomas e juridicamente independentes: operações de crédito, operações de câmbio, operações de seguro e operações relativas a títulos ou valores mobiliários. Cada uma dessas modalidades possui regramento específico, fato gerador próprio e pode ter tratamento diferenciado quanto às alíquotas aplicáveis.

1.1. A TEORIA DA EXTRAFISCALIDADE NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

A função originária e mais evidente dos tributos reside na fiscalidade, isto é, na arrecadação de recursos financeiros destinados a prover o Estado dos meios necessários ao custeio de suas atividades e ao atendimento das necessidades coletivas. Esta função fiscal ou arrecadatária representa a razão de ser histórica da tributação, presente desde as mais antigas formas de organização estatal.

Contudo, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a função indutora dos tributos, também denominada extrafiscalidade, passou a demandar maior atenção dos estudiosos do Direito Tributário Brasileiro. O Estado contemporâneo não se limita à postura absenteísta característica do liberalismo clássico, assumindo papel ativo na conformação da realidade econômica e social, utilizando para tanto diversos instrumentos jurídicos, dentre os quais se destacam as normas tributárias indutoras.

A Constituição de 1988 consagrou expressamente a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170, caput). Para tanto, estabeleceu diversos princípios que orientam a atuação estatal na economia, admitindo a intervenção do Estado no domínio econômico nas formas de

fiscalização, incentivo e planejamento (artigo 174), evidenciando a adoção de modelo de economia social de mercado:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Neste contexto constitucional, a extrafiscalidade surge quando as normas jurídico-tributárias são estruturadas e utilizadas precipuamente para incentivar ou desincentivar determinadas condutas dos particulares, buscando atingir finalidades não arrecadatórias, mas sim regulatórias, redistributivas ou ordenadoras. Trata-se de fenômeno pelo qual o tributo deixa de ser mero instrumento de obtenção de receitas públicas e passa a servir como mecanismo de intervenção estatal na economia e na sociedade.

A extrafiscalidade, conforme a descrição do doutrinador Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 301):

Consistindo a extrafiscalidade no emprego de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários, o regime que há de dirigir tal atividade não poderia deixar de ser aquele próprio das exações tributárias.

Esta conceituação evidencia que a extrafiscalidade não representa categoria tributária autônoma, mas sim função ou finalidade que pode ser atribuída a qualquer tributo mediante adequada conformação de seus elementos estruturais.

As normas tributárias indutoras atuam, portanto, como estímulos positivos ou negativos, procurando interferir no comportamento dos agentes econômicos mediante a utilização de vantagens ou desvantagens de natureza fiscal. A ideia subjacente consiste em empregar o instrumental tributário para a provocação deliberada de determinados resultados econômicos, sociais e políticos considerados desejáveis pelo ordenamento jurídico.

A identificação de uma norma tributária como portadora de função extrafiscal não pode resultar de mera alegação formal ou de simples manifestação de intenção do legislador. É necessário que a extrafiscalidade se manifeste objetivamente na estrutura normativa e nos efeitos concretos produzidos pelo tributo.

Martha Toribio Leão (2015, p. 36), estabelece critérios objetivos para que

uma norma seja considerada autenticamente extrafiscal, identificando a necessidade de verificar-se cumulativamente a existência de:

(i) uma clara e deduzível finalidade não arrecadatória, verificável mediante interpretação teleológica e sistemática da norma; (ii) elementos extrafiscais impregnados na própria estrutura normativa, especialmente na configuração da hipótese de incidência, base de cálculo e alíquotas; e (iii) o fomento direto relacionado à finalidade perseguida, mediante alteração da carga tributária para incentivo ou desincentivo de determinada conduta.

O primeiro requisito relaciona-se à teleologia da norma. Não basta que o legislador declare verbalmente que determinado tributo possui finalidade regulatória; é necessário que esta finalidade seja identificável mediante exegese da norma à luz do sistema constitucional. A finalidade extrafiscal deve ser legítima, compatível com os princípios e objetivos constitucionais, e suficientemente definida para permitir o controle de sua efetiva persecução.

O segundo requisito diz respeito à instrumentalidade da norma. Os elementos estruturais do tributo (hipótese de incidência, base de cálculo, alíquota, sujeição passiva) devem estar configurados de modo a viabilizar a consecução da finalidade extrafiscal. Não se trata de mero discurso, mas de conformação técnica adequada aos fins perseguidos. A variabilidade das alíquotas, a seletividade, a progressividade, as isenções condicionadas são exemplos de técnicas mediante as quais a extrafiscalidade se instrumentaliza.

O terceiro requisito refere-se à efetividade do fomento. A norma tributária extrafiscal deve estabelecer nexos causal adequado entre o comportamento que se pretende estimular ou desestimular e a vantagem ou desvantagem fiscal criada. A simples previsão abstrata não é suficiente; deve haver correlação lógica e prática entre o instrumento tributário e o resultado pretendido.

A extrafiscalidade também está ligada à função alocativa da atuação financeira do Estado, investigando a transferência de riquezas do domínio privado para o público. A tributação, ao afetar o comportamento dos agentes, pode gerar ineficiência, mas também pode servir para corrigir falhas de mercado, aprimorando os mecanismos econômicos. O IOF é um exemplo notável desse fenômeno.

É crucial, contudo, que haja um controle rigoroso e permanente sobre a eficácia dessas normas indutoras, pois o desvio de finalidade para a mera arrecadação, utilizando-se das prerrogativas extrafiscais, configura um abuso e

desvirtuamento do propósito constitucional. O legislador, ao construir pretensões extrafiscais, deve se pautar inteiramente dentro dos parâmetros constitucionais.

1.2. O IOF COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA MONETÁRIA E INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

O IOF foi concebido como um poderosíssimo instrumento de intervenção sobre o domínio econômico. Sua natureza extrafiscal é expressamente reconhecida pelo Código Tributário Nacional (CTN), que permite ao Poder Executivo alterar suas alíquotas ou bases de cálculo, nas condições e limites estabelecidos em lei, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária.

Ajustar o IOF à política monetária e à intervenção no domínio econômico se manifesta, por exemplo, na capacidade de regular o mercado financeiro. Se houver excesso de demanda gerando surto inflacionário, uma das alternativas é o aumento da alíquota do IOF incidente sobre as operações de crédito.

Esse aumento torna o acesso a financiamentos mais oneroso, tendendo a desacelerar o consumo. O IOF, portanto, influencia diretamente a inflação, o consumo e o investimento, dado que a concessão de crédito tem grandes efeitos econômicos.

As razões para o tratamento constitucional diferenciado do IOF ligam-se diretamente às competências materiais da União Federal em matéria monetária e financeira. O artigo 21, inciso VIII, da Constituição Federal estabelece competir à União administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada. Por sua vez, o artigo 22, inciso VII, atribui à União competência privativa para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.

Esta concentração de competências na esfera federal justifica-se pela necessidade de unidade na condução da política monetária nacional, evitando-se a fragmentação que comprometeria a eficácia das medidas estabilizadoras. O sistema financeiro nacional não comporta políticas díspares ou contraditórias das diversas unidades federativas, demandando coordenação centralizada.

A manifestação concreta da função regulatória do IOF verifica-se na capacidade de influenciar o volume e as condições de acesso ao crédito, ao câmbio e aos investimentos financeiros. Esses três mercados constituem variáveis macroeconômicas fundamentais, cujo comportamento afeta diretamente o nível de atividade econômica, a inflação, o emprego e o crescimento.

No mercado de crédito, o IOF atua como instrumento de política monetária restritiva ou expansionista. Em situações de aquecimento excessivo da economia, caracterizadas por forte crescimento da demanda agregada e pressões inflacionárias, uma das alternativas de política econômica consiste no aumento da alíquota do IOF incidente sobre operações de crédito. Este aumento torna o acesso a financiamentos mais oneroso para os tomadores, elevando o custo efetivo das operações de crédito e tendendo a desacelerar o consumo e o investimento.

Por exemplo, se uma instituição financeira concede empréstimo a um particular, incidindo IOF com alíquota majorada, o custo total do financiamento aumenta, reduzindo a atratividade da operação para o tomador.

Empresas que planejavam investimentos financiados por crédito podem adiar ou redimensionar seus projetos. Consumidores que adquiririam bens duráveis mediante financiamento podem postergar a compra. O efeito agregado dessas decisões individuais resulta em arrefecimento da demanda, contribuindo para o controle inflacionário.

Inversamente, em períodos de desaceleração econômica, quando se faz necessário estimular a atividade produtiva, a redução das alíquotas do IOF sobre operações de crédito pode servir como medida complementar de política monetária expansionista. A diminuição do custo do crédito estimula o consumo e o investimento, contribuindo para a recuperação econômica.

No mercado cambial, o IOF desempenha papel fundamental no controle dos fluxos de capital. Em contextos de excessiva entrada de capital estrangeiro, que pode ocasionar apreciação indesejada da moeda nacional e prejudicar a competitividade das exportações, o aumento do IOF sobre operações de câmbio pode servir como instrumento de controle de capitais. Ao encarecer as aplicações financeiras de curto prazo no país, o IOF cambial desestimula os movimentos especulativos de capitais voláteis, contribuindo para a estabilidade cambial.

Esta utilização do IOF ganhou particular relevo após a crise financeira internacional de 2008, quando diversos países emergentes, inclusive o Brasil, passaram a experimentar intensa entrada de capitais externos atraídos pelos altos rendimentos das aplicações financeiras. O governo brasileiro respondeu com a elevação sucessiva das alíquotas do IOF incidente sobre aplicações estrangeiras em renda fixa, medida que se mostrou eficaz na moderação dos fluxos de capital e na prevenção da excessiva volatilidade cambial.

1.3. O REGIME JURÍDICO EXCEPCIONAL DO IOF NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A principal consequência da natureza extrafiscal e regulatória do IOF é o seu regime jurídico especial, previsto na Constituição Federal de 1988, que o excetua das regras gerais limitadoras do poder de tributar, notadamente os princípios da legalidade e da anterioridade.

1.3.1. Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade (Art. 150, I, CF/88) estabelece que é vedado exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Contudo, a Constituição faculta ao Poder Executivo alterar as alíquotas do IOF (juntamente com o II, IE e IPI), desde que atendidas as condições e limites estabelecidos em lei (Art. 153, § 1º).

Art. 153 § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

O fundamento do princípio da legalidade tributária reside na necessidade de proteção do direito fundamental de propriedade e na concretização do princípio democrático. Sendo o tributo à invasão estatal no patrimônio privado, sua legitimidade depende do consentimento popular, manifestado por meio de representantes eleitos. Como ensina a clássica doutrina, a tributação sem representação configuraria tirania intolerável em sociedade democrática.

A legalidade tributária não se satisfaz com qualquer ato normativo, exigindo lei em sentido formal, aprovada pelo Poder Legislativo mediante processo regular.

Ademais, não basta lei meramente autorizativa; é necessário que a própria lei defina todos os aspectos essenciais do tributo (hipótese de incidência, base de cálculo, alíquota, sujeição passiva), configurando o que a doutrina denomina reserva de lei material ou tipicidade fechada.

Não obstante a aparente rigidez do princípio, a própria Constituição Federal prevê exceções ou, mais propriamente, mitigações ao princípio da legalidade tributária. O artigo 153, parágrafo 1º, faculta ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos sobre importação de produtos estrangeiros (II), exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE), produtos industrializados (IPI) e operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF).

No caso específico do IOF, esta delegação atípica significa que, embora a instituição do tributo dependa de lei em sentido formal, a alteração posterior de suas alíquotas pode ser promovida pelo Poder Executivo, normalmente mediante decreto presidencial, desde que observados os limites estabelecidos em lei. Não se trata de exceção absoluta ao princípio da legalidade, mas de mitigação, porquanto a lei continua necessária para estabelecer os parâmetros e limites dentro dos quais o Poder Executivo pode atuar.

Esta flexibilização justifica-se pela necessidade de agilidade na condução da política monetária e na regulação do mercado financeiro. A dinâmica destes setores demanda respostas imediatas a situações conjunturais, o que seria incompatível com a morosidade típica do processo legislativo ordinário. Se fosse necessário aguardar a tramitação de projeto de lei no Congresso Nacional para alterar as alíquotas do IOF, a medida poderia chegar extemporaneamente, quando já se houvesse alterado o contexto econômico que a justificava.

Contudo, essa excepcionalidade deve ser interpretada restritivamente e condicionada à efetiva presença de finalidade extrafiscal na modalidade de IOF considerada. Conforme adverte Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 287):

Só é justificável a exceção em face de algum critério particular. No caso, a relevância de conformar condutas de cunho econômico, que mereçam intervenção célere. Não cremos justificável que tais impostos possam ser empregados como meros instrumentos de arrecadação em descumprimento dos preceitos constitucionais.

A possibilidade de alteração de alíquotas pelo Poder Executivo não se estende aos demais elementos estruturais do tributo. A hipótese de incidência, a base de cálculo e a definição dos sujeitos passivos permanecem sob reserva absoluta de lei, não podendo ser alterados por decreto. A delegação restringe-se às alíquotas, e mesmo assim dentro de parâmetros legalmente estabelecidos.

1.3.2. Princípio da Anterioridade

O IOF está excepcionado tanto do Princípio da Anterioridade Anual (Art. 150, III, *b*, CF/88 – cobrança no exercício financeiro seguinte) quanto do Princípio da Anterioridade Nonagesimal ou Noventena (Art. 150, III, *c*, CF/88 – cobrança após 90 dias da publicação da lei).

A Anterioridade visa proteger o contribuinte contra a surpresa e assegurar-lhe tempo para se adaptar a novas cargas tributárias. A não sujeição do IOF a essas limitações se deve à necessidade de o IOF ser um instrumento eficaz e imediato de política monetária e cambial. Se fosse necessário esperar o ano seguinte ou 90 dias, a medida estatal para proteger a indústria nacional (por exemplo, em relação a câmbio ou crédito) poderia ser inócua. O IOF, portanto, pode ter suas alíquotas majoradas pelo Poder Executivo e entrar em vigor imediatamente.

A não sujeição do IOF tanto à anterioridade anual quanto à anterioridade nonagesimal decorre de sua natureza extrafiscal e da necessidade de empregá-lo como instrumento eficaz e imediato de política monetária e cambial. Se fosse necessário aguardar o exercício financeiro seguinte ou transcurso de noventa dias para implementar alterações nas alíquotas do IOF, a medida estatal poderia revelar-se completamente inócua, eis que as condições econômicas que a justificaram já teriam se modificado.

Exemplifique-se: diante de intensa fuga de capitais que esteja provocando desvalorização cambial acelerada, ameaçando a estabilidade monetária, a elevação imediata do IOF sobre operações de câmbio pode contribuir para estancar a saída de recursos. Se fosse necessário aguardar noventa dias ou o ano seguinte, a medida chegaria tardiamente, quando o dano já estivesse consumado.

Idêntico raciocínio aplica-se a situações de bolha especulativa no mercado de capitais, crédito excessivo gerando pressões inflacionárias, ou necessidade de

desestimular determinadas operações financeiras consideradas arriscadas para a estabilidade sistêmica. Em todos esses casos, a celeridade revela-se essencial para a eficácia da intervenção regulatória.

2. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA PREVISIBILIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

2.1. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica constitui um dos alicerces fundamentais do Estado Democrático de Direito, operando como o substrato normativo e principiológico que viabiliza a pacífica vida em sociedade e a organização das relações institucionais. A vida comunitária demanda a existência de regras claras e estáveis que permitam aos jurisdicionados prever as consequências de suas ações, de forma a tutelar as justas expectativas dos cidadãos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a segurança jurídica foi consagrada desde a gênese da Constituição da República de 1988. O próprio preâmbulo da Carta Magna estabelece a segurança como um de seus valores supremos, *in verbis*:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

A materialização dogmática desse postulado encontra-se expressamente grafada no caput do artigo 5º da Constituição Federal, elevando a segurança jurídica à inequívoca categoria de direito fundamental inviolável. A redação constitucional determina claramente:

Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:.

Para a devida compreensão dos contornos materiais desse postulado constitucional, Luís Roberto Barroso elenca que a segurança jurídica corresponde a um conjunto de ideias e conteúdos decorrentes da evolução do direito, que incluem poderes e instituições consolidados sujeitos à legalidade, a estabilidade e durabilidade das normas, a previsibilidade dos comportamentos e a confiança nos atos dos poderes públicos (2005, pp. 139-140).

A fim de garantir essa estabilidade mínima nas relações sociais e jurídicas, o constituinte originário esculpiu a proteção contra a retroatividade gravosa como uma cláusula pétrea e um desdobramento direto da segurança jurídica. A Constituição Federal dispõe em seu artigo 5º, inciso XXXVI, a seguinte garantia imperativa: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

A partir dessa premissa, o ordenamento jurídico impõe que o Estado respeite as situações já consolidadas e proteja as expectativas legítimas dos indivíduos. A atuação estatal não pode ser pautada pela arbitrariedade ou por mudanças legislativas que surpreendam negativamente o cidadão que agiu de boa-fé e em conformidade com as regras então vigentes e estabilizadas.

O princípio da segurança jurídica, portanto, está visceralmente associado à própria consolidação e funcionalidade do Estado Democrático de Direito, dada a sua missão constitucional inafastável de impor limites rigorosos aos atos emanados pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário contra o indivíduo.

2.2. SEGURANÇA JURÍDICA TRIBUTÁRIA

No Direito Tributário, a segurança jurídica atua como um vetor de limitação ao poder impositivo do Estado, não se tratando apenas de um conceito teórico ou abstrato, mas de uma garantia fundamental de previsibilidade material.

O contribuinte, seja pessoa física ou jurídica, necessita inegavelmente de um ambiente normativo dotado de estabilidade para organizar suas finanças, planificar seus negócios e antever as consequências econômicas e fiscais de seus atos, resguardado de intempéries legislativas ou burocráticas.

Para que a complexa relação entre o Fisco e o cidadão não seja pautada pelo arbítrio e pelo autoritarismo, a segurança jurídica erige-se como um escudo garantidor do próprio Estado Democrático de Direito.

O cidadão-contribuinte deposita uma confiança legítima nas instituições e nas leis vigentes, nutrindo a justa expectativa de que as regras do jogo não serão alteradas abruptamente, o que garante a eficácia do ordenamento jurídico e a indispensável pacificação social nas relações financeiras.

A doutrina contemporânea confere a este instituto um preclaro status de princípio-garantia estruturante do sistema. O insigne jurista Heleno Taveira Torres (2011, pp. 186-187), ao debruçar-se exaustivamente sobre os desdobramentos deste tema fundamental, estabelece a sua definição com a seguinte exatidão lapidar:

Define-se o princípio da segurança jurídica tributária, como princípio-garantia constitucional que tem por finalidade proteger expectativas de confiança legítima nos atos de criação ou de aplicação de normas, mediante certeza jurídica, estabilidade do ordenamento e confiabilidade na efetividade dos direitos e liberdades, assegurada como direito público fundamental.

Para efetivar tal estabilidade protetiva, o ordenamento jurídico pátrio vale-se de normas infraconstitucionais rígidas que materializam a segurança jurídica por intermédio da legalidade estrita e do dever formal.

O Código Tributário Nacional (CTN) atua como a principal baliza normativa infraconstitucional neste sentido, determinando de forma exaustiva quais elementos materiais e formais da obrigação tributária demandam obrigatoriamente a prévia aprovação do Poder Legislativo. Vejamos a redação cristalina e imperativa exposta no artigo 97 do referido diploma legal:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I - a instituição de tributos, ou a sua extinção; II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65; III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do art. 52, e do seu sujeito passivo; IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;

Ao elencar normativamente essas limitações severas, o CTN garante que a Administração Pública não possa, por mero ato infralegal ou por vontade discricionária, criar ou majorar encargos do dia para a noite contra o particular.

O jurista Humberto Ávila (2012, p. 300) corrobora de forma incisiva esse aspecto ao lecionar que a segurança jurídico-tributária demanda a concretização de três elementos pilares: a cognoscibilidade (possibilidade de entendimento da norma), a confiabilidade e a calculabilidade, os quais blindam o contribuinte de atuações arbitrárias, permitindo um planejamento isento de frustração ou surpresas.

2.3. O PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA (ANTERIORIDADE DE EXERCÍCIO E NONAGESIMAL)

Como corolário lógico e materialmente indissociável do primado da segurança jurídica tributária, ergue-se o princípio da não surpresa, estruturado pelo constituinte especificamente para obstar que o contribuinte seja submetido e surpreendido pelo pagamento de exações fiscais repentinas.

É ele o preceito valorativo encarregado de proibir a "tributação de sobressalto", garantindo o tempo hábil e salutar para que o cidadão comum e o mercado consigam absorver e se adaptar aos novos ônus financeiros instituídos pelo Estado.

Consoante aos ensinamentos de Roque Antônio Carrazza (2015, p. 215), o princípio da não surpresa atua como o instrumento basilar de veiculação da certeza de que deve ser completamente extirpada a tributação imprevista que afeta o bolso dos jurisdicionados. Segundo defende o autor, a existência desse princípio obsta que o indivíduo seja colhido por inovações de surpresa, assegurando-lhe o contato e o conhecimento antecipado das regras tributárias claras e seguras para planejar a sua vida econômica com fluidez.

Na sistemática adotada pela Constituição Republicana, a positivação do princípio da não surpresa é materializada pelas regras temporais rígidas de anterioridade das leis tributárias. O legislador constituinte cuidou de gravar regras expressas limitadoras para impedir que as leis criadoras ou majoradoras de tributos operassem efeitos financeiros instantâneos e deletérios. O texto da Constituição Federal de 1988 preconiza o referencial normativo em seu artigo 150 da seguinte forma:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] III – cobrar tributos: b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

As premissas consagradas expressamente nas referidas alíneas "b" e "c" representam, de modo dogmático, as anterioridades genérica (anual) e nonagesimal conferidas pela Magna Carta.

Essa previsão temporal dual e cumulativa garante que um novo tributo, ou

sua eventual elevação gravosa, apenas produza efeitos válidos de cobrança em um momento futuro, resguardando não apenas a transição para um novo exercício fiscal, mas impondo também um interregno intransponível de noventa dias, medida que repele a imposição de regras fiscais severas editadas nas últimas semanas do ano civil.

A relevância estruturante e institucional de tais preceitos temporais é tão expressiva e indispensável que o Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre a estabilidade material dessa garantia na célebre Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 939-7/DF, elevou o princípio da anterioridade tributária à incontestável categoria de cláusula pétrea.

Reconheceu-se, a partir do histórico voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, que a vedação à surpresa normativa materializa um dos direitos fundamentais mais cruciais outorgados ao cidadão-contribuinte, traduzindo uma limitação basilar ao poder de império estatal.

Conclui-se, destarte, que a conjugação sistemática entre a segurança jurídica tributária e o princípio da não surpresa solidifica a muralha de proteção dos indivíduos perante o Estado Democrático de Direito.

Sem o rigoroso respeito a esses dois alicerces principiológicos, a proteção do planejamento e das expectativas legítimas fenece perante o apetite arrecadatário estatal; razão pela qual eventuais mitigações a estas regras, tal qual ocorre excepcionalmente no emprego da extrafiscalidade (a exemplo do IOF e do II), reclamam rigorosa parcimônia e aderência a pressupostos materiais de validade, sob o severo risco de subversão das balizas fundamentais que sustentam a economia e a liberdade nacional.

2.4 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA

O Estado Democrático de Direito estrutura-se sobre a premissa fundamental de limitação do poder estatal, encontrando no princípio da legalidade o seu mais expressivo pilar de sustentação. A submissão da Administração Pública ao império da lei é a garantia inafastável de que a atuação do Estado não se dará de

maneira arbitrária ou autoritária.

Trata-se, historicamente, de um mecanismo que consagra o prévio consentimento popular, manifestado por seus representantes no Poder Legislativo, sendo a base que fundamenta as ações estatais e limita a opressão de sua vontade sobre a esfera privada.

No âmbito do Direito Tributário, a legalidade adquire contornos ainda mais rígidos e fundamentais, operando como um verdadeiro escudo protetor do patrimônio do cidadão. O ordenamento constitucional brasileiro consolidou essa garantia máxima em seu artigo 150, inciso I, ao proibir expressamente que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exijam ou aumentem tributos sem que haja lei prévia que o estabeleça. Consagra-se, dessa forma, a tipicidade fechada e a reserva legal absoluta na gênese de qualquer obrigação de natureza tributária.

A materialização infraconstitucional desses contornos encontra-se minuciosamente detalhada no Código Tributário Nacional (CTN). O artigo 97 do referido diploma prescreve um rol taxativo de elementos essenciais que demandam obrigatoriamente a aprovação legislativa, tais como a definição do fato gerador, a estipulação do sujeito passivo, a fixação da alíquota e da respectiva base de cálculo. Impedem-se, assim, inovações no ordenamento que afetem o bolso do contribuinte sem o rigoroso e transparente trâmite parlamentar.

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do art. 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Para explicitar a profundidade normativa desse preceito, a doutrina o divide

em vetores essenciais que ligam a representatividade democrática à estabilidade do sistema. A respeito do alcance estrutural da legalidade para blindar o contribuinte do Fisco, o autor Hugo de Brito Machado traz o seguinte entendimento:

O princípio da legalidade pode ser entendido em dois sentidos, a saber: a) o de que o tributo deve ser cobrado mediante o consentimento daqueles que o pagam; b) o de que o tributo deve ser cobrado segundo normas objetivamente postas, de sorte a garantir plena segurança nas relações entre o Fisco e os contribuintes.

É justamente nesse segundo sentido que o princípio da legalidade se funde de maneira indissociável ao sobreprincípio da segurança jurídica. A legalidade tributária é considerada pela literatura jurídica como o principal instrumento de viabilização da segurança e da previsibilidade nas complexas relações financeiras entre Estado e particular (ARAUJO, 2022, p. 171).

Sem a exigência inegociável de lei em sentido estrito, todo o planejamento tributário, patrimonial e econômico dos cidadãos restaria aniquilado pela volatilidade de atos discricionários do poder público.

Sob o prisma garantista, a legalidade blinda as expectativas legítimas da sociedade ao afastar a temida tributação de surpresa. A respeito da essencialidade dessa proteção multifacetada para a manutenção do Estado de Direito e para a preservação da confiança legítima, a jurista Renata Araújo pontua que (2022, p. 172):

Assim, o contribuinte tem duas ordens de garantias em relação ao Fisco, uma de caráter material e outra de caráter formal. A garantia material assegura ao contribuinte o direito de somente pagar tributo que tenha sido criado por meio de lei ordinária, elaborada por entidade política competente. A garantia formal confere ao contribuinte o direito de acionar o Poder Judiciário, caso haja descumprimento da lei pelo Fisco na atividade de cobrança tributária.

Por força do artigo 153, § 1º, da Carta Magna, facultou-se ao Poder Executivo alterar as alíquotas de determinados tributos regulatórios. Todavia, essa excepcionalidade atua estritamente como um instrumento de agilidade macroeconômica, sem destruir as bases legais, dado que as balizas, os limites e as condições de tal atuação permanecem inegociavelmente fixados pela lei matriz aprovada no Parlamento.

A prerrogativa de alteração das alíquotas pelo Executivo configura, portanto, uma delegação procedimental condicionada, de forma que o núcleo essencial da legalidade permanece integralmente hígido. Refutando a tese de que as

exações extrafiscais estariam isentas da observância à lei, a clássica doutrina pátria esclarece a fronteira do arbítrio estatal neste mecanismo (CARRAZZA, 2015, p. 337):

Não há, neste dispositivo constitucional, qualquer exceção ao princípio da legalidade. Apenas o Texto Magno permite, no caso, que a lei delegue ao Poder Executivo a faculdade de fazer variar, observadas determinadas condições e dentro dos limites que ela estabelecer as alíquotas (não as bases de cálculo) dos mencionados impostos. De fato, se o Poder Executivo [...] só pode alterar as alíquotas dos supracitados impostos atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, como haveremos de sustentar que eles aceitam serem criados ou aumentados por norma jurídica diversa da lei? Na verdade, o Executivo não cria as alíquotas destes impostos, mas, simplesmente, as altera, dentro dos lindes prefixados pelo legislador.

Conclui-se, assim, que a legalidade tributária prevalece como a trincheira inafastável da segurança jurídica. Seus contornos constitucionais determinam que o poder de tributar é sempre limitado pela representação popular e pela estrita tipicidade da norma.

Até mesmo nos casos restritos em que a economia exige uma atuação estatal veloz por via da extrafiscalidade, a gênese do tributo e as fronteiras máximas de sua exigência encontram-se seladas de antemão pelo Poder Legislativo, impedindo que a Administração Pública converta a flexibilidade regulatória em abusos autoritários que dilapidem as garantias do jurisdicionado.

3. O IMPACTO DO CARÁTER EXCEPCIONAL DO IOF NA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA

Conforme amplamente delineado nas anteriores, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) possui uma matriz constitucional que lhe outorga um regime jurídico de inequívoca excepcionalidade.

O legislador constituinte originário, ao desenhar o Sistema Tributário Nacional, conferiu ao Poder Executivo a faculdade de alterar as alíquotas deste tributo por meio de atos infralegais, como decretos, excepcionando-o das amarras dogmáticas do princípio da legalidade estrita e das garantias da anterioridade anual e nonagesimal.

Essa flexibilização, contudo, não foi concebida como um passe livre para a arbitrariedade. Ela encontra sua justificativa teórica e teleológica na vocação regulatória do IOF, que necessita de agilidade e dinamicidade para atuar como um instrumento de intervenção rápida do Estado na economia. Ao controlar tempestivamente o fôlego do mercado financeiro, de crédito, de câmbio e de seguros, o imposto deveria atuar como um estabilizador macroeconômico.

O grande embate surge, no entanto, quando a aplicação prática dessa excepcionalidade colide frontalmente com a garantia da segurança jurídica. A segurança jurídica, enquanto sobreprincípio do Estado Democrático de Direito, exige que o ordenamento proporcione um ambiente de calculabilidade, cognoscibilidade e confiabilidade. O contribuinte possui o direito fundamental de não ser surpreendido por encargos fiscais repentinos que desestremem o seu planejamento financeiro e a viabilidade dos seus negócios.

Ao se utilizar repetidamente da prerrogativa de alteração imediata de alíquotas, o Estado instaura um ambiente de incerteza crônica. Quando as modificações no IOF são editadas sem uma fundamentação econômica puramente regulatória, buscando, muitas vezes, apenas o fechamento de metas de arrecadação, a exceção constitucional é subvertida em regra. Essa prática deteriora a proteção da confiança legítima e instaura um quadro de instabilidade que afeta transversalmente toda a cadeia produtiva nacional.

Dessa forma, o impacto do caráter excepcional do IOF na segurança

jurídica revela uma fratura estrutural. O mercado interno, que depende de previsibilidade para atrair capitais e fomentar investimentos de longo prazo, passa a conviver com o receio constante da "tributação de sobressalto", onde o custo das operações financeiras pode ser drasticamente majorado da noite para o dia, punindo o setor produtivo e transferindo o ônus da ineficiência estatal para o consumidor final.

3.1. EXTRAFISCALIDADE OBJETIVADA E EFETIVA NO IOF: EFEITOS AO MERCADO INTERNO

A dogmática tributária brasileira estabelece uma nítida e imprescindível distinção entre a extrafiscalidade objetivada pela Constituição e a extrafiscalidade que é efetivamente praticada pelo Poder Executivo. Na sua concepção ideal e objetivada, o IOF atua sobre bases econômicas sensíveis visando corrigir falhas de mercado, desestimular a especulação financeira prejudicial, controlar surtos inflacionários ou frear a evasão de divisas.

Ocorre que a extrafiscalidade efetiva, consubstanciada nas sucessivas políticas governamentais adotadas ao longo das últimas décadas, tem revelado um nítido desvirtuamento desse instituto. Valendo-se do rito simplificado dos decretos e da ausência de limites temporais para a cobrança, o Estado frequentemente utiliza a máscara da indução econômica para encobrir medidas com propósito eminentemente arrecadatório, visando suprir déficits fiscais imediatos.

Esse desvio de finalidade corrói a função primária do imposto. Conforme assevera o jurista Paulo Leite de Menezes Holanda (2025, p. 141) em sua análise histórica, o IOF foi desenhado para ser um instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial, no qual o financiamento dos gastos públicos nunca foi sua função principal, constituindo a arrecadação um mero efeito secundário de sua incidência regulatória.

Os efeitos desse descompasso no mercado interno são severos e retraem o desenvolvimento econômico. Quando o IOF é majorado com viés arrecadatório, o encarecimento das operações de crédito e de câmbio não atua como um regulador saudável, mas sim como um peso morto sobre o setor produtivo. Empresas que dependem de financiamentos para expansão ou capital de giro encontram barreiras financeiras intransponíveis, inibindo a contratação de mão de obra e a aquisição de

maquinário.

Para ilustrar de forma clara e contundente os danos macroeconômicos gerados por essa elevação desmedida da carga tributária sobre o crédito, o especialista Ronaldo Paschoaloni leciona (2025, p. 1):

A majoração do IOF tem como consequência imediata a elevação do custo do crédito, desestimulando operações de financiamento, capital de giro e investimentos produtivos. Para empresas brasileiras, especialmente aquelas com margens operacionais reduzidas, a medida compromete a liquidez e agrava a retração do consumo e da produção.

Além do impacto direto na capacidade de financiamento, o mercado interno sofre com a desestabilização das cadeias logísticas e de suprimentos. O aumento imediato do IOF-Câmbio, por exemplo, eleva subitamente o custo de importação de insumos essenciais, desde produtos tecnológicos até matérias-primas farmacêuticas e agrícolas. As empresas, impossibilitadas de absorver integralmente esse novo custo imposto de surpresa, são forçadas a repassá-lo ao preço final das mercadorias.

A consequência prática e inevitável desse repasse de custos é a alimentação do ciclo inflacionário. O consumidor final, que já lida com a redução do seu poder de compra, depara-se com produtos mais caros na prateleira.

Ao mesmo tempo, o encarecimento do crédito reduz a capacidade de consumo das famílias, criando um cenário paradoxal de estagnação econômica associada à inflação, o qual é a antítese do desenvolvimento sustentável que a Constituição almeja proteger.

Ademais, a instabilidade normativa gerada pelo uso desvirtuado da extrafiscalidade compromete a imagem institucional do Brasil perante o mercado global. Investidores estrangeiros, que buscam ambientes com regras claras e duradouras para alocar seus recursos em longo prazo, retraem-se diante de um cenário em que a rentabilidade de seus aportes pode ser aniquilada a qualquer momento por uma canetada do Poder Executivo, dificultando o ingresso de capitais essenciais para a infraestrutura nacional.

3.1.1 Caso do IOF 2025

A problemática da insegurança jurídica e da volatilidade normativa restou faticamente evidenciada no recente e emblemático episódio envolvendo o IOF no ano

de 2025. O Governo Federal, em uma tentativa drástica de elevar as receitas públicas, editou uma sucessão de atos normativos com o objetivo declarado de aumentar a arrecadação e cumprir as metas do arcabouço fiscal, com expectativa inicial de arrecadar até R\$ 20,5 bilhões adicionais em 2025. Para tanto, foram publicados os Decretos Presidenciais nº 12.446, 12.466, 12.467 e 12.499, os quais promoveram alterações bruscas, confusas e desproporcionais nas alíquotas do imposto incidente sobre operações de câmbio, crédito e seguros.

Dentre as modificações mais impactantes, o Decreto nº 12.499/2025 revogou o art. 15-C, que previa redução progressiva das alíquotas do IOF a partir de 2023 até a isenção completa em 2028, sepultando de vez a trajetória de desoneração gradual que o setor produtivo havia incorporado ao seu planejamento de longo prazo. Com isso, a alíquota foi unificada em 3,5% para cartões de crédito, débito, pré-pagos e remessas ao exterior, tornando-a fixa e elevando o custo de operações em moeda estrangeira.

Mais especificamente, as remessas ao exterior para contas de titularidade diversa, sem finalidade declarada como investimento, tiveram a alíquota elevada de 1,1% para 3,5%. Adicionalmente, a aquisição de moeda estrangeira em espécie também passou de 1,1% para 3,5%. Esse aumento de mais de três vezes em relação à carga tributária até então vigente nessas categorias provocou um verdadeiro choque de custos no mercado cambial (CNN BRASIL, 2025).

De forma instantânea, operações contratuais já programadas, importações em trânsito e o planejamento financeiro de inúmeras companhias foram atingidos por um encargo não provisionado. Para ilustrar o impacto concreto, em uma operação de remessa ao exterior no valor de R\$ 1.000.000,00, o IOF saltou de R\$ 11.000,00 para R\$ 35.000,00, aumento de mais de 218% no valor do imposto.

Os impactos recaíram sobre múltiplos setores da economia interna. A Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo destacou os prejuízos da medida, alertando que a elevação do imposto encarece severamente não apenas os pacotes de turismo, mas também a contratação de serviços essenciais prestados no exterior, como armazenamento de dados em nuvem e a aquisição de insumos produtivos, fragilizando, em especial, as empresas de pequeno porte.

A gravidade do choque normativo desencadeou uma rápida e inédita crise institucional entre os Poderes da República. O Congresso Nacional, visando resguardar a estabilidade do mercado e apontando um desvio de finalidade arrecadatória nas medidas do Executivo, aprovou o Decreto Legislativo nº 176/2025, sustando os efeitos dos decretos presidenciais. O decreto legislativo foi aprovado por larga maioria, com o argumento de que o IOF somente pode ser aumentado pelo Poder Executivo com efeitos imediatos quando utilizado como instrumento de regulação econômica, e não para fins precipuamente arrecadatórios.

A controvérsia foi imediatamente judicializada no Supremo Tribunal Federal por meio de três ações distintas, evidenciando a amplitude do conflito. A ADI 7.827, proposta pelo PL, questionou a constitucionalidade dos Decretos nº 12.466, 12.467 e 12.499/2025, que majoraram as alíquotas; a ADI 7.839, ajuizada pelo PSOL, contestou o Decreto Legislativo nº 176/2025, aprovado pelo Congresso para sustar as medidas; e a ADC 96, impetrada pela AGU, buscava a confirmação da validade dos decretos presidenciais, com o argumento de que a derrubada pelo Congresso configurou interferência indevida nas atribuições do Executivo.

O processamento das ações revelou a profundidade da tensão entre os Poderes. Em decisão inicial, o Ministro Alexandre de Moraes esclareceu que o IOF tem como principal função a regulação do mercado financeiro e da política monetária, possuindo, portanto, natureza extrafiscal. Segundo ele, caso ficasse demonstrado que o Poder Executivo utilizou esse instrumento exclusivamente para fins arrecadatórios, haveria desvio de finalidade, o que autorizaria o Poder Judiciário a verificar a validade do ato. Em 4 de julho de 2025, o relator concedeu medida liminar suspendendo simultaneamente os decretos presidenciais e o Decreto Legislativo nº 176/2025, buscando congelar a situação enquanto se tentava uma conciliação entre os Poderes.

Realizada audiência conciliatória em 15 de julho de 2025, sem que se alcançasse qualquer acordo político, o Ministro Relator proferiu, em 16 de julho, nova decisão cautelar reajustando os rumos do litígio. Ao analisar o mérito, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão que restaurou em grande parte a validade dos decretos governamentais, mas, em um exercício de limitação aos excessos do Estado, impediu a extensão arbitrária da base de incidência do imposto sobre determinadas operações financeiras. O ministro concluiu que a norma respeitou os limites legais e constitucionais no que tange à majoração das alíquotas de câmbio e crédito, sendo

legítima a atuação do Poder Executivo para fins extrafiscais, conforme o art. 153, §1º, da Constituição Federal.

No entanto, em relação ao Decreto Legislativo, o relator considerou a norma cabível apenas no tocante ao risco sacado, pois, nesse ponto, o decreto presidencial extravasou o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei. O trecho da decisão ilustra a necessária contenção do arbítrio (Brasil, STF, ADC 96 MC/DF, 2025):

[...] a equiparação normativa realizada pelo decreto presidencial das operações de 'risco sacado' com 'operações de crédito' feriram o princípio da segurança jurídica, pois o próprio Poder Público sempre considerou tratar-se de coisas diversas. [...] Ao prever esse 'excesso normativo', o Decreto presidencial pretendeu regulamentar a lei além do previsto constitucionalmente e, conseqüentemente, tornou-se impugnável, pois caracterizou-se como decreto que extravasou o poder regulamentar do chefe do Executivo [...].

Diante disso, o Ministro aplicou ao Decreto Legislativo nº 176/2025 uma interpretação conforme à Constituição, de modo que apenas o trecho referente à derrubada da incidência do IOF sobre o risco sacado foi preservado, com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, que confere ao Congresso a competência para sustar atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

O desfecho do caso de 2025, no entanto, merece análise crítica que vai além da narrativa oficial de contenção institucional. Muito embora o Ministro Alexandre de Moraes tenha formalmente reconhecido o risco de desvio de finalidade arrecadatória e a possibilidade de controle judicial sobre o uso do IOF, a decisão proferida na ADC 96 acabou por referendar, em sua quase integralidade, uma majoração tributária cuja motivação declarada pelo próprio Governo Federal era o ajuste fiscal — em franca contradição com a natureza extrafiscal que a Corte proclamou ser o único fundamento legítimo para a modificação unilateral de alíquotas por decreto presidencial.

A contradição é flagrante. O Ministro Relator reconheceu, em sede cautelar, que caso restasse demonstrado o uso do IOF como mero instrumento arrecadatório haveria desvio de finalidade a justificar a invalidade do ato. Ocorre que a própria equipe econômica do Governo Federal, ao anunciar os decretos, projetou publicamente uma arrecadação adicional de até R\$ 20,5 bilhões para o exercício de 2025, declaração que, por si só, desnuda a finalidade fiscal da medida. Ainda assim,

o STF optou por restaurar a validade dos decretos, delegando a questão do desvio de finalidade ao julgamento de mérito, o qual permanece pendente perante o Plenário, sem data definida para apreciação.

3.1.2. Caso aumento do IOF 2021

Ainda sob a ótica dos efeitos danosos gerados pelo emprego da extrafiscalidade para suprir finalidades estritamente fiscais, faz-se imperativo examinar o aumento do IOF ocorrido no segundo semestre de 2021.

Naquela ocasião, o Chefe do Poder Executivo editou um decreto elevando a alíquota diária e anual do IOF sobre operações de crédito, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas. O aspecto mais gravoso desta majoração foi a confissão cristalina de sua finalidade arrecadatória.

O aumento não encontrava lastro na necessidade de regular a oferta de crédito para controlar um superaquecimento da economia, até porque o país vivenciava um duro período de estagnação e esforços de recuperação pós-pandemia.

As notícias noticiaram, à época, que a medida tinha o escopo claro e único de viabilizar o custeio do programa social Auxílio Brasil, buscando arrecadar mais de R\$ 2,14 bilhões para os cofres públicos de maneira rápida, contornando o processo legislativo (CNN BRASIL, 2021).

Utilizar um imposto desenhado para a intervenção no domínio econômico como um mero fundo de financiamento de programas de governo desnatura, por completo, a racionalidade constitucional do sistema tributário.

O mercado interno, já penalizado pelo ciclo de elevação da Taxa Selic (juros básicos), passou a sofrer com um "duplo encarecimento" do dinheiro: além dos juros mais altos exigidos pelos bancos, o contribuinte passou a pagar uma carga tributária maior apenas para acessar o crédito necessário para a sobrevivência de sua empresa.

Os reflexos no comportamento dos agentes econômicos foram imediatos e inibidores. O aumento do risco de crédito e o custo elevado desestimularam a captação de recursos para a expansão dos negócios e para a retenção de empregos. A respeito dessa retração no ímpeto empreendedor e dos danos à empregabilidade,

o economista Fabrizio Velloni apontou (CNN BRASIL, 2021):

A mudança do IOF acaba vindo junto com a expectativa de um aumento acentuado da Selic para os próximos meses, aliado com o aumento do risco de crédito, o que gera um custo muito mais elevado para as empresas. Isso desestimula o empresário a realizar investimentos. [...] Como consequência, a geração de novas vagas de emprego ficam comprometidas.

A ocorrência de episódios como o de 2021 e o de 2025 reforça, indubitavelmente, a premissa de que a mitigação da legalidade e da anterioridade tributária não pode operar desvinculada do princípio da finalidade. Quando o Estado transforma a excepcionalidade do IOF em um artifício corriqueiro para fechar o caixa público, ele viola a segurança jurídica, asfixia o mercado interno, encarece o financiamento logístico e produtivo do país e converte um instrumento de política econômica legítima em uma mera ferramenta de arbitrariedade fiscal.

3.2. A TENSÃO ENTRE A EXTRAFISCALIDADE E O PRINCÍPIO DA NÃO-SURPRESA

A dogmática tributária brasileira é perpassada por uma constante tensão dialética entre os mecanismos de intervenção estatal e as garantias fundamentais dos contribuintes. No cerne deste embate estrutural, localiza-se a intrincada relação entre a celeridade e a urgência exigidas para a eficácia das normas extrafiscais e a indispensável proteção garantida pelo princípio da não-surpresa.

O Estado, ao utilizar a ferramenta tributária para fins de conformação do mercado e indução de comportamentos, depara-se com a necessidade de agir de forma quase instantânea, o que invariavelmente colide com o direito constitucional do cidadão à previsibilidade.

O princípio da não-surpresa, que é um corolário material e indissociável da segurança jurídica tributária, tem como objetivo basilar assegurar que os indivíduos e as entidades empresariais não sejam submetidos a alterações abruptas e inesperadas na carga fiscal.

Trata-se de um postulado fundamental para viabilizar o planejamento financeiro e para preservar a confiança legítima que o administrado deposita nas instituições. Dessa forma, impede-se que o Fisco atue de modo autoritário ou que

onere o contribuinte sem lhe conceder o tempo hábil necessário para a reorganização de seus custos operacionais (Renata Araujo, 2022, p. 176).

Tal compreensão reforça o que Ricardo Lodi Ribeiro (2007, pp. 99-115) destaca sobre a tutela da confiança legítima do contribuinte: fundada diretamente no princípio do Estado de Direito, ela impõe à Administração Tributária deveres de coerência, consistência normativa e respeito às expectativas que ela própria gerou por meio de sua atuação precedente.

A ruptura dessas expectativas, sobretudo quando o Estado modifica as finalidades da tributação sem transparência suficiente ou sem respaldo legal adequado, afeta não apenas a legalidade estrita, mas compromete igualmente a boa-fé objetiva e a dignidade do contribuinte. Assim, a extrafiscalidade, quando exercida de modo opaco ou encoberto, enfraquece o vínculo de confiança entre Estado e cidadão e corrói os alicerces sobre os quais repousa a segurança jurídica.

No ordenamento constitucional pátrio, a positivação e a materialização do princípio da não-surpresa ocorrem, de modo estrito, por meio do princípio da anterioridade da lei tributária, consolidado em suas vertentes anual (genérica) e nonagesimal. Essas garantias imperativas impõem um hiato temporal intransponível entre a data de publicação da lei que institui ou majora o tributo e a data efetiva em que a sua cobrança poderá ser realizada, obstando a tributação imediata.

A respeito da essencialidade institucional deste postulado garantidor, a doutrina jurídica ressalta que a anterioridade não se reduz a uma mera formalidade temporal, mas consubstancia-se como uma condição material e estruturante de justiça fiscal e de defesa das liberdades.

A razão teleológica dessa excecionalidade analisada é sistêmica: caso o Estado necessitasse aguardar noventa dias, ou até o início do exercício financeiro seguinte, para que a elevação da alíquota do IOF pudesse vigorar com o intuito de conter uma acentuada fuga de capitais ou regular distorções no câmbio e na balança comercial, a política interventiva restaria inócua e o dano econômico já estaria consolidado.

Sobre essa inafastável agilidade exigida pela natureza das medidas de regulação econômica, o jurista Fernando Viana (2020, p. 49) trata da questão em relação à autorização conferida ao Poder Executivo possui o condão precípua de dotar

a Administração Pública da presteza exigida pela intervenção estatal, nestes exatos termos, conforme:

Ao flexibilizar o princípio da legalidade, o legislador pretendeu tornar mais imediatos e praticáveis os meios necessários ao alcance dos objetivos da extrafiscalidade dos impostos, utilizando-se do Poder discricionário do Executivo em atender às necessidades, dificuldades e crises eventualmente desenvolvidas nos campos econômicos, políticos e social, que requerem, na maioria dos casos, agilidade premente e imediata do Poder Público, que não podem aguardar o andamento normal do processo legislativo, correndo o risco da norma tributária indutora se tornar improdutiva e ineficaz em relação aos objetivos pretendidos.

A tensão jurídica ganha contornos críticos e se agrava severamente quando essa imperiosa celeridade interventiva, outorgada constitucionalmente sob a estrita premissa de regular o domínio econômico, é subvertida pelo Estado em um utilitarismo arrecadatório.

O Poder Executivo, frequentemente, manuseia a maleabilidade normativa do IOF como uma engrenagem primária de incremento de receitas, mascarando a sanha de cobertura de déficits fiscais sob o falso argumento de política macroeconômica.

Quando as alterações tributárias são guiadas por esse viés arrecadatório maquiado de extrafiscalidade, a isenção à regra da anterioridade temporal transmuda-se em um duro golpe contra as garantias constitucionais. O afastamento da proteção à surpresa jamais foi concebido pelo texto constitucional como uma ferramenta de emergência para tapar furos orçamentários, e seu emprego dessa forma destrói a base de confiança nas instituições e a estabilidade patrimonial das pessoas físicas e jurídicas.

O caráter de surpresa perpetrado pela banalização das exceções à anterioridade corrói o ambiente de negócios e ceifa do jurisdicionado qualquer horizonte palpável para gerir a sua atividade e precificar as suas operações no mercado interno.

Em arremate, afere-se que a solução dogmática para o profundo tensionamento entre a indispensável celeridade da intervenção extrafiscal e o respeito ao postulado da não-surpresa deve repousar no rígido controle da finalidade da norma. A exceção constitucional deferida aos impostos indutores deve ser

interpretada de modo estritamente atrelado à comprovação de sua necessidade puramente regulatória, cabendo aos órgãos de controle barrar medidas ágeis que visem sorrateiramente abastecer os cofres públicos, sob pena de conversão da política tributária nacional em um mecanismo permanente de violação das garantias cidadãos.

CONCLUSÃO

A elaboração desta monografia buscou examinar a tensão existente entre a função extrafiscal do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF) e o princípio constitucional da segurança jurídica.

A pesquisa demonstrou que essa tensão não é mero debate teórico, mas problema concreto e recorrente na prática tributária brasileira, com consequências diretas sobre o planejamento financeiro de contribuintes e sobre a estabilidade do mercado interno.

A partir da análise da natureza jurídica do IOF, restou demonstrado que o tributo foi concebido constitucionalmente como instrumento de intervenção no domínio econômico e de política monetária.

Sua vocação extrafiscal justifica o tratamento jurídico diferenciado que a Constituição Federal de 1988 lhe conferiu: a possibilidade de alteração de alíquotas por ato do Poder Executivo, com dispensa da estrita legalidade formal quanto a esse elemento, e a exclusão das amarras das anterioridades anual e nonagesimal. Essas exceções, contudo, foram concebidas com uma finalidade específica e intransponível, permitir a agilidade necessária para a regulação de mercados sensíveis, como o cambial, o de crédito e o de capitais.

A teoria da extrafiscalidade, construída pelos mais eminentes tributaristas brasileiros, demonstrou que a legitimidade constitucional de uma norma indutora depende da verificação de elementos objetivos e cumulativos.

Conforme assentou Martha Toribio Leão (2015, p. 85), é necessária a identificação de uma clara finalidade não arrecadatória, de elementos extrafiscais impregnados na própria estrutura normativa e do fomento direto à finalidade perseguida. A extrafiscalidade não é proclamação de intenção: é requisito de substância que deve ser demonstrável na estrutura e nos efeitos concretos da norma tributária.

Do mesmo modo, o princípio da segurança jurídica, consagrado como valor supremo da Constituição e como direito fundamental inviolável, impõe ao Estado a obrigação de manter um ambiente normativo dotado de cognoscibilidade,

confiabilidade e calculabilidade, na formulação lapidar de Humberto Ávila (2012, p. 312). Na dimensão tributária, essa exigência desdobra-se na proteção da confiança legítima do contribuinte, que deve poder organizar suas finanças e planejar seus negócios sem o risco de ser surpreendido por alterações abruptas e imprevisíveis da carga fiscal.

A análise dos casos concretos examinados nesta pesquisa confirmou a premissa central do problema proposto: o Poder Executivo tem, reiteradamente, lançado mão das prerrogativas extrafiscais do IOF para finalidades predominantemente arrecadatórias, incorrendo em desvio de finalidade constitucional. O episódio de 2021, em que a elevação das alíquotas do IOF sobre operações de crédito foi publicamente assumida como medida de financiamento do programa Auxílio Brasil, revelou com clareza a conversão do tributo extrafiscal em mero instrumento de cobertura de déficit público.

O Estado, em pleno período de fragilidade econômica pós-pandemia, onerou o acesso ao crédito justamente no momento em que contribuintes e empresas mais necessitavam de condições favoráveis ao financiamento de suas atividades, agravando a retração do mercado interno e comprometendo a geração de emprego e renda.

O episódio de 2025 foi ainda mais paradigmático. A edição sucessiva de Decretos Presidenciais que elevaram as alíquotas do IOF-Câmbio em proporções desmedidas, sem motivação regulatória suficientemente demonstrada, provocou um choque normativo de tal intensidade que o próprio Congresso Nacional, mediante o Decreto Legislativo nº 176/2025, suspendeu os efeitos das medidas presidenciais.

A controvérsia foi levada ao Supremo Tribunal Federal no bojo da ADC 96, cujo julgamento evidenciou que, muito embora o Poder Executivo detenha a prerrogativa constitucional de manejar as alíquotas do IOF para fins regulatórios, os limites da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica não podem ser descartados.

A decisão que impediu a retroatividade e barrou o alargamento arbitrário da base de incidência sobre determinadas operações financeiras demonstrou que o Judiciário se apresenta como um freio necessário à conversão da flexibilidade regulatória em arbítrio fiscal.

A tensão estrutural entre a celeridade exigida pela extrafiscalidade e o direito constitucional à não surpresa não admite solução simplista. Não se pode abolir as exceções constitucionais conferidas ao IOF, pois elas são essenciais para a eficácia da política monetária em situações de instabilidade macroeconômica, como, aliás, exemplifica a necessidade de intervenção imediata no mercado cambial diante de cenários de fuga de capitais.

Contudo, igualmente não se pode tolerar que essas exceções operem como carta branca para o Estado impor, de forma imediata e sem justificativa regulatória genuína, novos encargos fiscais sobre os contribuintes.

Como bem assentou Paulo de Barros Carvalho (2019, p. 287), somente é justificável a exceção em face de critério particular relacionado à relevância de conformar condutas de cunho econômico que mereçam intervenção célere; o emprego desses impostos como meros instrumentos de arrecadação em descumprimento dos preceitos constitucionais não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Conclui-se, portanto, que a função extrafiscal do IOF e a segurança jurídica dos contribuintes não são valores incompatíveis, desde que o exercício daquela prerrogativa permaneça vinculado à sua justificativa constitucional: a intervenção regulatória legítima, célere e proporcional no domínio econômico.

Quando o Poder Executivo transgride esse limite e converte a extrafiscalidade em instrumento de arbitrariedade arrecadatória, viola a ordem constitucional e compromete não apenas os direitos fundamentais dos contribuintes, mas a própria estabilidade do sistema tributário, a previsibilidade do ambiente de negócios e a confiança legítima dos agentes econômicos.

A afirmação desta conclusão não é apenas acadêmica, é uma exigência do Estado Democrático de Direito, cujo funcionamento pressupõe que as exceções ao sistema sejam preservadas em sua ratio constitucional, e não subvertidas pelo apetite arrecadatório do Estado.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Renata Elisandra. *A segurança jurídica como princípio garantidor de certeza, estabilidade e previsibilidade do Direito Tributário*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 21, n. 1, p. 163-184, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2938>. Acesso em: 10 maio 2026.

ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Em Algum Lugar do Passado: Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o novo Código Civil. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 137-163.

BERTI, Flávio de Azambuja. *Impostos: extrafiscalidade & não-confisco*. 3ª ed, Curitiba: Juruá Editora, 2009.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. São Paulo (Tese de Doutorado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 96 Medida Cautelar*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 16 jul. 2025. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm%3C. Acesso em 2 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007. *Regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores*

Mobiliários - IOF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6306.htm. Acesso em: 2 maio 2026.

BRANCO, Leonam Moraes Castelo. *IOF: Aspectos de sua incidência e de sua extrafiscalidade*. 2008. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CNN BRASIL. *Entenda o que é o IOF e as possíveis consequências do aumento temporário*. CNN Brasil, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/financas/entenda-o-que-e-o-iof-e-as-possiveis-consequencias-do-aumento-temporario/>. Acesso em: 10 maio 2026.

CNN BRASIL. *Aumento do IOF: veja como mudanças impactam o bolso e gastos no dia a dia*. CNN Brasil, Brasília, 23 maio 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/financas/aumento-do-iof-veja-como-mudancas-impactam-o-bolso-e-gastos-no-dia-a-dia/>. Acesso em: 1 maio 2026.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). *Assunto Especial - Doutrina*. Revista da DPU, Brasília-DF, n. 80, mar./abr. 2018.

FECOMERCIOSP. *Aumento do IOF é prejudicial à economia, pois acarretará alta de preços e menos investimentos*. FecomercioSP, São Paulo, 2025.

FIDES. *Extrafiscalidade tributária*. Revista Fides, Natal, v. 10, n. 2, jul./nov. 2019.

HARADA, Kiyoshi. *Aumento do IOF de finalidade arrecadatória, por decreto, usurpa a competência do Congresso Nacional*. Migalhas, 30 maio 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/431492/aumento-do-iof-por-decreto-fere-a-competencia-do-congresso-nacional>. Acesso em: 01 maio 2026.

HOLANDA, Paulo Leite de Menezes. *A jurisprudência do STF sobre o IOF: hermenêutica, princípios constitucionais e a separação de poderes (Caso ADC 96)*. [S. l.: s. n.], 2025.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. *Do imposto sobre a renda e o IOF incidentes sobre as operações no mercado financeiro e de capitais e os princípios fundamentais*. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 17, n. 2, p. 129-154, abr./jun. 2018.

LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin/ IBDT, 2015.

LIMA, Daniel Cândido. *Metodologia da pesquisa aplicada ao direito: ensinando em primeira pessoa*. Independently published, 2025.

MANSANO, Josyane; BARBOSA, Haroldo Camargo. *Papel da extrafiscalidade como política pública, mudança de mentalidade quanto à utilização dos recursos ambientais e distribuição de custos e benefícios*. Revista Videre, Dourados, MS, v. 3, n. 5, p. 169-188, jan./jun. 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. *Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 23

MUNHOZ, Vanessa da Costa Val. *Vulnerabilidade externa e controle de capitais no Brasil. Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 27, n. 52, p. 201-232, set. 2009.

MEZZAROBBA, Orides. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

OLIVEIRA, Livia Duarte Octaciano de. *Uma abordagem econométrica para o impacto do IOF sobre câmbio e investimento em carteira no Brasil*. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de; HOLANDA, Marcus Mauricius; MENDONÇA, Tânia Luíza Calou de Araújo e. *A tributação e a extrafiscalidade como mecanismo de fomento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro e redução das desigualdades sociais*. Revista Videre, Dourados, MS, v. 10, n. 19, p. 121-134,

jan./jun. 2018.

PASCHOALONI, Ronaldo. *O aumento do IOF: Impactos no mercado interno*. Migalhas, [S. l.], 2025.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP). Sistema de Bibliotecas. *Como aplicar as normas ABNT de acordo com as orientações da NBR 14724/2024 para trabalhos acadêmicos usando os recursos do Microsoft Word*. São Paulo: PUC-SP, 2025.

REIS, Thaís Barreto. *Extrafiscalidade: Os tributos extrafiscais como mecanismo de intervenção na economia*. 2014. Artigo Científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Tributário) – Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Rio de Janeiro, 2014.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A proteção da confiança legítima do contribuinte*. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo: Dialética, n. 145, p. 993115, 2007.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. *Considerações sobre o campo de competência do IOF: instrumento para a atuação extrafiscal da União*. *Revista de Direito Brasileira*, [S. l.], v. 30, n. 11, p. 265-281, 2021.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional tributário e segurança jurídica: metódica da segurança jurídica do sistema constitucional tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

VIANA, Fernando José. 2020. 136 f. *Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas)* – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.