

EMBATE SOBRE O IOF MOSTRA IMPROVISO PARA ARRECADAR MAIS EM CENÁRIO FISCAL PREOCUPANTE

Coluna Fiscal – JOTA – 10.7.2025
analise/colunas/coluna-fiscal/embate-sobre-iof-mostra-improviso-
para-arrecadar-mais-em-cenario-fiscal-preocupante

Nas últimas semanas, os sinais de deterioração nas contas públicas intensificaram a preocupação dentro do governo federal, que já enxerga com ceticismo a viabilidade de cumprir a meta fiscal neutra – de resultado primário zero – assumida como compromisso político e imposta como obrigação legal pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (Lei n. 15.080, de 30.12.2024, art. 2º)¹. Trata-se, a rigor, de uma meta modesta: gastar apenas o que se arrecada deveria ser pressuposto elementar da boa gestão fiscal, não um objetivo a ser celebrado ou positivado em norma. Em um país com histórico de desequilíbrio fiscal crônico e endividamento elevado, o verdadeiro dever seria gastar menos do que se arrecada, recompondo margens para a sustentabilidade da dívida. O fracasso em cumprir sequer esse patamar mínimo expõe fragilidades estruturais da política fiscal e impõe constrangimento institucional, incompatível com uma gestão pública minimamente responsável.

1 “Moody’s reduz perspectiva para nota da dívida do governo brasileiro” (*Agência Brasil*, 30.5.2025: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia>); “Confira ranking de ministérios afetados pelos cortes no Orçamento” (*Metrópoles*, 30.5.2025 – <https://www.metrópoles.com/brasil/confira-ranking-de-ministerios-afetados-pelos-cortes-no-orcamento>).

Com o intuito de assegurar a meta de resultado primário neutro, conforme mencionado, o Poder Executivo Federal implementou um conjunto de medidas de considerável impacto. Estas incluíram uma expressiva majoração das alíquotas do IOF – Imposto sobre Operações Financeiras (operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários – Constituição, art. 153, V), por meio de decretos², e um substancial contingenciamento de despesas orçamentárias. Ambas as ações, embora concebidas como instrumentos para a consecução do equilíbrio fiscal de curto prazo, demandam uma análise criteriosa, pois expõem tensões e suscitam questionamentos acerca da sustentabilidade e da qualidade do ajuste fiscal proposto.

A alteração das alíquotas do IOF, formalizada pelo Decreto n. 12.466/2025, que inicialmente projetava um incremento arrecadatário da ordem de R\$ 20,5 bilhões antes de sofrer um recuo parcial, suscita, primordialmente, o debate acerca da utilização de um tributo de natureza predominantemente extrafiscal para fins eminentemente arrecadatários.

O IOF é imposto federal que se destina a ser um instrumento de regulação econômica. Sua alíquota flexível, passível de modificação por ato do Poder Executivo (art. 153, § 1º, CF/88), constitui uma exceção aos princípios da legalidade e anterioridade tributária, o que confere agilidade na resposta a conjunturas econômicas específicas. Todavia, sua aplicação como ferramenta primária para o equacionamento orçamentário desvirtua sua finalidade precípua, conferindo-lhe uma função arrecadatória que, por regra, exigiria maior rigidez procedimental e debate legislativo aprofundado.

A despeito da legalidade formal do decreto, o recuo subsequente do governo em pontos sensíveis da majoração do IOF – como as remessas de fundos de investimento ao exterior e os envios de recursos por pessoas físicas para aplicações fora do país – comprometeu a previsibilidade e enfraqueceu a segurança jurídica. A oscilação normativa, além de minar a confiança dos agentes econômicos, revela fragilidades no planejamento e na capacidade de antecipação dos efeitos práticos da medida.

A reação do Congresso Nacional – materializada na articulação de Projetos de Decreto Legislativo destinados a sustar os efeitos do aumento do IOF – evidenciou a tensão estrutural entre a prerrogativa do Executivo na gestão de tributos regulatórios e o papel de controle do Legislativo

2 Decretos Presidenciais ns. 12.466/2025 e 12.467/2025, que alteraram o Decreto n. 6.306/2007.

sobre a política fiscal. O presidente da Câmara, deputado Hugo Motta, sintetizou o ambiente político ao afirmar que “o clima é de derrubada”. No Senado, o presidente Davi Alcolumbre classificou a medida como uma “tentativa de usurpar as atribuições” do Parlamento. Parlamentares de diversas bancadas solicitaram explicações formais ao ministro da Fazenda, em mais um episódio de fricção institucional em torno da governança tributária³. Historicamente, o Executivo tende a reconsiderar suas posições diante da perspectiva de vetos legislativos. Esse embate ressalta a importância do diálogo e da construção de consensos para a legitimidade e eficácia das medidas fiscais.

O embate se consolidou, com a aprovação do DL 176/2025 e a consequente “derrubada” dos decretos que promoveram o aumento do IOF⁴, e escalou para a via judicial, com a propositura de ações judiciais (ADI 7839 – PSOL, ADC 96 – Presidente da República – AGU, ADI 7827 – PL) que resultaram na inusitada designação de audiência de conciliação entre as partes envolvidas, a Presidência da República, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União, marcada para o próximo dia 15 de julho, em uma inédita tentativa de “composição amigável” entre partidos, poderes e órgãos públicos.

Paralelamente, o governo promoveu, no final de maio, o contingenciamento de R\$ 31,3 bilhões em despesas discricionárias, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que autoriza a limitação de empenho e movimentação financeira como instrumento de cumprimento das metas de resultado primário (art. 9º). A medida foi formalizada pelo Decreto n. 12.477/2025, que estabeleceu distinção entre o “contingenciamento” propriamente dito – R\$ 20,7 bilhões voltados ao cumprimento da meta fiscal – e o “bloqueio” de R\$ 10,6 bilhões, destinado à observância do teto de gastos previsto no novo arcabouço fiscal.

Embora revestida de legalidade formal, a medida não se exaure sob esse prisma e demanda exame crítico à luz do Direito Financeiro.

3 “Davi critica governo Lula por aumentar impostos sem falar com o Congresso” (*Agência Senado*, 28.5.2025 – <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/davi-critica-governo-lula-por-aumentar-impostos-sem-falar-com-o-congresso>).

4 O DL 176/2025 susta os Decretos n. 12.466, de 22 de maio de 2025, 12.467, de 23 de maio de 2025, e 12.499, de 11 de junho de 2025, com restabelecimento da redação do Decreto n. 6.306, de 14 de dezembro de 2007.

A qualidade do ajuste fiscal adotado é passível de questionamento, especialmente por incidir de forma concentrada sobre despesas discricionárias. O corte alcança investimentos – incluindo R\$ 7,6 bilhões previstos para o Novo PAC – e compromete o custeio de serviços públicos em áreas sensíveis como Cidades, Defesa, Saúde e Desenvolvimento Social, com R\$ 2,1 bilhões contingenciados. Ainda que o detalhamento programático tenha sido adiado para junho pelos ministérios responsáveis, a compressão dessas rubricas ameaça a eficiência administrativa e a continuidade de políticas públicas essenciais, reabrindo debates constitucionais sobre a garantia do mínimo existencial e a vedação ao retrocesso social.

A necessidade de um bloqueio dessa magnitude – respaldada, em parte, pela frustração de receitas estimada em R\$ 81,5 bilhões, segundo algumas projeções – acende alertas sobre a acurácia do planejamento orçamentário e a persistente dependência de receitas extraordinárias ou de baixa probabilidade de realização, justamente o tipo de prática que a Lei de Responsabilidade Fiscal busca coibir.

Não se trata de um expediente novo. O padrão de ajuste baseado em contingenciamento orçamentário e elevação emergencial de tributos tem histórico em gestões anteriores, seja para cumprir metas fiscais, seja como reação a crises cambiais. Um caso emblemático ocorreu em 2015, quando o governo Dilma Rousseff, diante do agravamento do cenário econômico, contingenciou R\$ 69,95 bilhões para viabilizar a meta de superávit primário⁵. Naquele ano, cerca de R\$ 21,4 bilhões em emendas parlamentares e de R\$ 25,7 bilhões do PAC foram bloqueados, atingindo áreas como Educação, Saúde e habitação. Em paralelo, o então ministro Joaquim Levy promoveu a elevação das alíquotas do IOF – de 1,5% para 3% ao ano no crédito a pessoas físicas – e do PIS/Cofins sobre combustíveis⁶, com o objetivo de reforçar a arrecadação primária. As medidas seguiram lógica semelhante à atual: cobertura de déficits fiscais por vias de curto prazo, acompanhada de forte reação política, inclusive de setores empresariais e da oposição.

5 “Governo anuncia corte de despesas de R\$ 699,46 bi para 2015” (*Gazeta do Povo*, Curitiba, 2014 – <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/governo-anuncia-corte-de-despesas-de-r-69946-bi-para-2015-5i1dgp5f7z1xhpy99r1es7fqu/>).

6 “Aumento do IOF nas operações de crédito vale a partir desta quinta” (*Senado Notícias*, 21.1.2015 – <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/01/21/aumento-do-iof-nas-operacoes-de-credito-vale-a-partir-desta-quinta>).

As medidas adotadas em maio de 2025 – aumento do IOF e contingenciamento de gastos – foram justificadas como compatíveis com o novo arcabouço fiscal e com os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico. No entanto, análises críticas, como a da Instituição Fiscal Independente (IFI), alertaram para a insuficiência desses mecanismos na estabilização da dívida pública e para fragilidades relevantes no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026. Os dados sugerem que o atual regime fiscal opera próximo de seu limite prático, sem entregar a consolidação necessária das contas públicas.

A combinação entre um aumento tributário de perfil controverso e cortes concentrados em investimentos e despesas de custeio, sem enfrentar entraves estruturais – como a rigidez das despesas obrigatórias –, revela um modelo de ajuste de baixa qualidade, com efeitos fiscais imediatos, mas sustentabilidade questionável no médio e longo prazos. Essas contradições evidenciam os desafios estruturais da gestão das finanças públicas no Brasil.

A busca pelo equilíbrio fiscal não se resume ao cumprimento de metas numéricas: exige qualidade no ajuste, previsibilidade normativa e atenção aos impactos sobre os serviços públicos e o crescimento econômico. O episódio reforça, assim, a urgência de um debate qualificado sobre reformas fiscais de caráter estrutural – que superem soluções improvisadas e emergenciais e ofereçam bases mais sólidas e legítimas para a sustentabilidade das contas públicas no país.

DESPESAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

- 2.1 GASTOS DAS UNIVERSIDADES GERAM POLÊMICA E ACIRRAM DEBATE SOBRE RECURSOS DA EDUCAÇÃO
- 2.2 COMO GARANTIR A SOBREVIVÊNCIA DURANTE E NO PÓS-PANDEMIA?
Uma análise sobre os programas Renda Brasil, *Coronavoucher* e Bolsa Família
- 2.3 OS CARTÕES CORPORATIVOS E A INCESSANTE LUTA PELA EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS
- 2.4 LAGOSTAS COM LEITE CONDENSADO: A LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO
Um alerta aos gestores públicos: respeitar legitimidade dos gastos públicos é um imperativo constitucional
- 2.5 O DIREITO FINANCEIRO, O MEIO AMBIENTE E A AGENDA 2030
- 2.6 AS PREFEITURAS E OS *SHOWS* MUSICAIS:
Cultura e diversão ou desperdício de dinheiro público?
- 2.7 DIREITO FINANCEIRO E O ATIVISMO JUDICIAL:
Piso da enfermagem e sistema financeiro dos estados testam os limites do equilíbrio entre os Poderes
- 2.8 OS POVOS INDÍGENAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO
- 2.9 ORÇAMENTO PARA A GUERRA:
Quando o dinheiro público pode ser usado para matar

2.10 QUANTO CUSTA O PODER JUDICIÁRIO?

2.11 O DIREITO FINANCEIRO NAS TRAGÉDIAS CLIMÁTICAS

2.12 NESSAS OLIMPIADAS, O DIREITO FINANCEIRO FICOU SEM MEDALHAS

2.13 COP 30 E O FUNDO DAS FLORESTAS:

Entre o entusiasmo diplomático e a realidade financeira