



WILLIAM FREIRE

# **Majoração do IOF**

## Decreto nº 12.466/2025

Inconstitucionalidade e ilegalidade por desvio  
de finalidade e falta de motivação adequada



O Governo Federal publicou o **Decreto nº 12.466/2025**, aumentando as alíquotas do IOF em relação a operações de crédito para pessoas jurídicas, transações de câmbio e investimento em planos de previdência privada. Segundo divulgações oficiais do Governo Federal, a medida tem a finalidade de arrecadar mais de R\$ 20,5 bilhões ainda em 2025 e R\$ 41 bilhões em 2026. Segundo o próprio Executivo Federal, essa alteração tem a única finalidade de **incluir** “novos setores no tributo para reforçar o caixa do governo.”<sup>1</sup>

Como a reação negativa do mercado foi instantânea, o Governo editou o **Decreto nº 12.467/2025** poucas horas depois, com o objetivo de afastar o aumento da alíquota do IOF em determinadas situações.

As alterações finais, após o referido Decreto, são detalhadas adiante.

A **equipe tributária do William Freire Advogados** está à disposição para esclarecer dúvidas sobre o assunto.



**Paulo Honório**  
Sócio  
paulo@wfaa.com.br



**Rodrigo Pires**  
Sócio  
rodrigo@wfaa.com.br

Maio de 2025

---

<sup>1</sup> Vide em << <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-05/governo-padroniza-aliquotas-do-ioc-para-arrecadar-r-205-bilhoes> >> Acesso em 26.05.2025

# SUMÁRIO

---

## IOF sobre **operações**

IOF - <b>Crédito</b> .....	4
IOF - <b>Câmbio</b> .....	5
IOF - <b>Seguros</b> .....	6
Resumo das alterações nas <b>alíquotas do IOF</b> .....	6

---

## Fundamentos para o **contencioso judicial** da matéria

Plano <b>constitucional</b> .....	7
Plano <b>infraconstitucional</b> .....	12
A questão das <b>operações de “risco sacado”</b> .....	13

# IOF sobre **operações**

## IOF - CRÉDITO

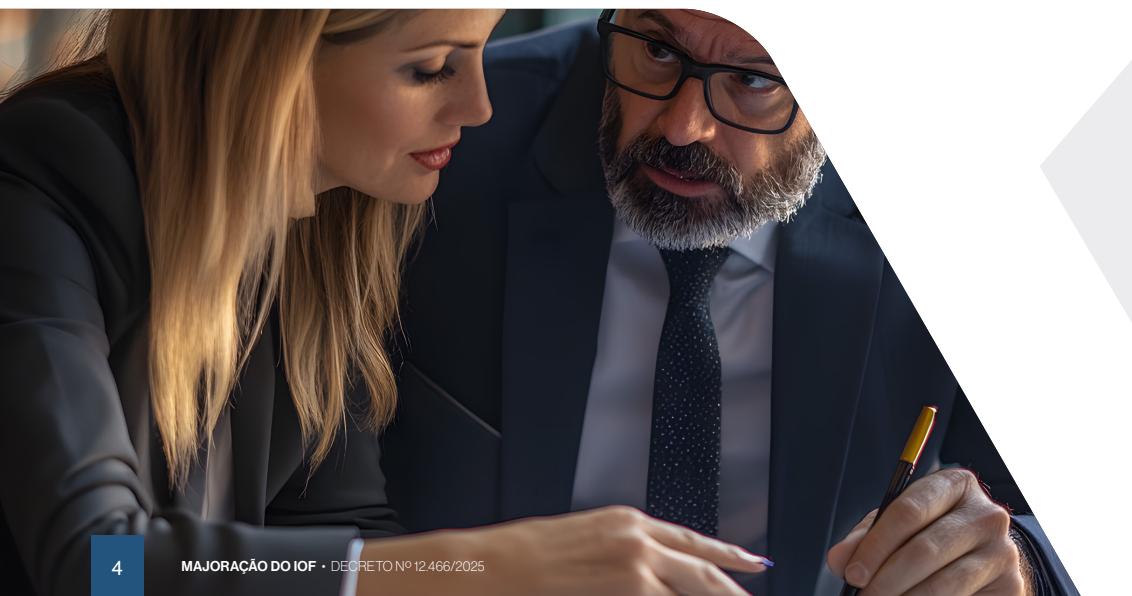
Trata-se da alteração que traz maior impacto para o mercado e para as pessoas jurídicas. Nessas operações, a alíquota anterior era de 0,0041% ao dia mais um adicional fixo de 0,38% sobre o valor da operação. Agora, a alíquota passa a ser 0,0082% e o adicional fixo 0,95%.

Nas operações de crédito com valores pré-estabelecidos e prazos superiores a um ano, a carga do IOF, na modalidade crédito, passa de 1,88% para 3,95%.

Houve um expressivo aumento do ônus tributário sobre as operações de crédito praticadas no país, o que tende a dificultar os investimentos e o crescimento da economia por meio de instrumentos de dívida.

O Decreto também estabelece que as operações de antecipação de pagamento e financiamentos concedidos a fornecedores (*forfait* ou risco sacado) passam a ser expressamente classificadas como operações de crédito para fins de incidência do IOF, ficando sujeitas à incidência do imposto conforme operações de crédito gerais. Anteriormente, essas operações não estavam expressamente previstas no RIOF.

Além disso, as cooperativas tomadoras de créditos estarão sujeitas à alíquota zero do imposto apenas para as operações de valor de R\$ 100 milhões por ano. Excedido esse valor, elas estarão sujeitas ao imposto em suas alíquotas regulares.





## IOF - CÂMBIO

O Decreto nº 12.466/2025 majorou a alíquota para 3,5% em várias operações de câmbio vinculadas à saída de recursos do país. São elas:

- Operações com cartões de crédito, débito, cartões pré-pagos internacionais, bem como saques e compras no exterior por meio de arranjos de pagamento internacionais;
- Aquisição de moeda estrangeira em espécie e transferência de recursos ao exterior, como constituição de disponibilidade de residentes no país, seus cônjuges, companheiros ou parentes com consanguinidade;
- Empréstimos externos obtidos por credor estrangeiro de curto prazo, isto é, com duração inferior a 364 dias;
- Outras operações de câmbio de saída de recursos do país que não sejam expressamente beneficiadas com a alíquota zero do imposto.

É importante observar que o Decreto nº 12.467/2025, editado horas após a repercussão negativa da majoração do IOF, restabeleceu a alíquota zero para as transações oriundas e destinadas ao exterior, relativas a aplicações de fundos de investimento no mercado internacional, respeitados os limites e condições fixados pela CVM.

Além disso, afastou a aplicação da alíquota de 3,5% sobre as operações de câmbio destinadas à transferência de recursos ao exterior com o intuito de alocação de disponibilidades de residentes no País em investimentos. Isto é, manteve-se a alíquota de 1,1% do imposto para essas operações.



## IOF - SEGUROS

O IOF-Seguros passa a incidir sobre planos do tipo VGBL. As alíquotas continuam zeradas para aportes mensais de até R\$ 50 mil, passando a incidir sob a alíquota de 5% para aportes que superarem esse montante.



## RESUMO DAS ALTERAÇÕES NAS ALÍQUOTAS DO IOF

A tabela abaixo consolida as principais mudanças promovidas nas **operações de crédito, câmbio e seguros**, conforme detalhado nas seções anteriores:

Especie	Operação	Antes	DEPOIS
IOF Crédito	Crédito pessoa jurídica	Fixa de 0,38% e diária de 0,0041%	Fixa de <b>0,95%</b> e diária de <b>0,0082%</b>
IOF Câmbio	Operações com cartões de crédito, débito, cartões pré-pagos internacionais, bem como saques e compras no exterior por meio de arranjos de pagamento internacionais;	3,38% em 2025, chegando a 0 (zero) à partir 2028	<b>3,5%</b>
	Aquisição de moeda estrangeira em espécie e transferência de recursos ao exterior, como constituição de disponibilidade de residentes no país, seus cônjuges, companheiros ou parentes com consanguinidade	1,1%	<b>3,5%</b>
	Empréstimos externos obtidos por credor estrangeiro de curto prazo, isto é, com duração inferior a 364 dias	0%	<b>3,5%</b>
	Outras operações de câmbio de saída de recursos do país que não sejam expressamente beneficiadas com a alíquota zero do imposto	0,38%	<b>3,5%</b>
IOF Seguro	Plano VGBL com aportes mensais superiores a R\$ 50 mil	0%	<b>5,0%</b>

O Decreto nº 12.466/2025 entrou em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir do dia 01/06/2025 quanto à equiparação das operações de antecipação e financiamento a fornecedores (risco sacado); e a partir do dia 23/05/2025 em relação às demais operações.

# Fundamentos para o contencioso judicial da matéria

A majoração do IOF promovida pelo referido Decreto é inconstitucional e ilegal, pelo que pode e deve ser questionada judicialmente.



## PLANO CONSTITUCIONAL

Conforme disposto no art. 150, §1º e do art. 153, §1º da Constituição, três importantes limitações constitucionais ao poder de tributar não se aplicam ao IOF: (i) princípio da legalidade, uma vez que é facultado ao Poder Executivo alterar a alíquota por Decreto, sem necessidade de aprovação de lei em sentido estrito pelo Congresso; (ii) o princípio da anterioridade de exercício, pelo fato de que as novas alíquotas eventualmente estabelecidas poderão ser cobradas no mesmo exercício financeiro em que foram majoradas; e (iii) o princípio da anterioridade nonagesimal, de modo que o tributo poderá ser cobrado pelo órgão estatal sem a observância do prazo de 90 dias da data de publicação da lei ou decreto que instituiu ou majorou a exação.

O art. 65 do CTN, por sua vez, determina que o *“Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do impôsto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária.”* (sem grifos).

O art. 1º da Lei nº 8.894/1994 estabelece as alíquotas máximas do IOF. Em seu § 2º, diz que “o Poder Executivo, obedecidos os limites máximos fixados neste artigo, poderá alterar as alíquotas **tendo em vista os objetivos das políticas monetária e fiscal**”. (sem grifos).

Isso se traduz no caráter preponderantemente extrafiscal almejado pela Constituição Federal. Significa dizer que o IOF é um dos tributos que o legislador constituinte de 1988 escolheu como ferramenta para induzir ou inibir comportamentos na esfera econômica.

Portanto, a mitigação dos princípios basilares que preservam os direitos do contribuinte só tem lugar em exceção constitucional justificada. Nesse caso, na intervenção nos comportamentos dos indivíduos, para alcance de outras finalidades constitucionais, especialmente relativas à ordem econômica (art. 170 em diante).

As limitações ao poder tributante não são apenas aquelas dispostas no art. 150 da Constituição, o que se confirma pela escolha da expressão *“sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte”*. Exige-se do Poder Público a observância dos postulados da finalidade, adequação e proporcionalidade, de modo que os meios

adotados estejam em consonância legal e constitucional com a finalidade desejada, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>:

*“Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o Poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados.”*

Tanto a função arrecadatória quanto a extrafiscal do IOF estão pautadas exclusivamente nas operações de câmbio, de crédito, de seguros ou de valores ou títulos mobiliários. Portanto, devem ser analisadas nesse âmbito. Essa é a premissa fundamental para que o Poder Executivo altere as alíquotas do IOF.

Ocorre que o aumento das alíquotas do referido imposto pelo Decreto nº 12.466/2025 não apresenta finalidade relacionada à indução ou à intervenção nas operações praticadas pelos agentes de mercado, a fim de inibir ou estimular a oferta de crédito, seguro ou câmbio no país.

Não se tem notícia de qualquer evento ou fato relevante no mercado de crédito, câmbio ou seguro brasileiro que justifique a majoração das alíquotas nas referidas operações. Na verdade, o que motivou a edição do Decreto, segundo afirma o próprio Executivo, foi o mero aumento de arrecadação tributária, conforme indicado nos meios de comunicação oficiais citados acima e reiterado pelo Ministro da Fazenda<sup>3</sup>.

Veja-se o que dispõe o art. 5º, parágrafo único, do Decreto nº 8.894/1994. A norma ressalta a possibilidade de que o Executivo reduza e reestabeleça a alíquota do IOF sobre as operações de câmbio, **desde que tal se mostre pertinente ao objetivo de política monetária, cambial ou fiscal, por meio de motivação expressa e fundamentada**:

*“Art. 5º O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), incidente sobre operações de câmbio será cobrado à alíquota de vinte e cinco por cento sobre o valor de liquidação da operação cambial. Parágrafo único. O Poder Executivo poderá reduzir e restabelecer a alíquota fixada neste artigo, tendo em vista os objetivos das políticas monetária, cambial e fiscal”.* (grifo nosso).

---

2 STF, RE nº 413.782/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 03/06/2005.

3 Vide em << <https://veja.abril.com.br/economia/governo-vai-aumentar-ioc-para-ter-arrecadacao-maior-diz-ministro/>>> Acesso em 26/05/2025.

Entendemos que o referido Decreto informa ao Executivo que a modificação das alíquotas deve estar vinculada a um desses intuios (política monetária, cambial ou fiscal). Caso contrário, a modificação só poderia ocorrer por lei em sentido estrito. A vinculação aos intuios previstos na norma de regência demanda, necessariamente, a adequada motivação do ato administrativo, sob pena de impedimento à verificação das condições e limites previstos no art. 65 do CTN e no § 2º do artigo 1º da Lei nº 8.894/1994.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em inúmeras ocasiões sobre a observância da finalidade do ato legislativo ou regulamentar, inclusive no que diz respeito à congruência entre a norma e seu objetivo extrafiscal.

A título de exemplo, no RE nº 153.771/MG, em que se julgava a constitucionalidade da progressividade do IPTU fora do escopo de induzir o contribuinte a dar função social à sua propriedade, o STF se posicionou no sentido de que a progressividade do IPTU não estava ligada à função extrafiscal, o que revela o desvio de finalidade da norma pelo legislador:

*“Assim, a Constituição de 1988, ao estabelecer, no artigo 156, § 1º, que O IPTU “PODERÁ SER PROGRESSIVO NOS TERMOS DE LEI MUNICIPAL, DE FORMA A ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE”, só admitiu essa progressividade extrafiscal em atenção à coisa (a função social do direito de propriedade sobre o imóvel), **não permitindo sequer a possibilidade de, com relação a esse imposto, se impor uma progressividade vinculada a situações pessoais do contribuinte, o que demonstra inequivocamente - e isso decorre até da circunstância de ter sido esse dispositivo colocado no capítulo concernente ao sistema tributário nacional - a exacerbação do caráter real desse imposto, o qual passou a alcançá-lo ainda quando utilizado para finalidade extrafiscal.** Daí, terem razão os autores nacionais [...] que sustentam que, em face da Constituição de 1988, a única progressividade admitida para o IPTU é a extrafiscal destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que **o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude esse inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada**, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º, até porque não tem sentido que se admitam, no mesmo texto constitucional, com a finalidade extrafiscal de atender à mesma função social da propriedade, um IPTU sem limitações que não as decorrentes da vontade de cada município e outro IPTU com as limitações expressamente estabelecidas pela Carta Magna, podendo um excluir o outro, ou ser instituídos cumulativamente. Por outro lado, essa exegese não é infirmada pela circunstância de a Constituição, no §4º do artigo 182, haver limitado a finalidade extrafiscal do IPTU ao solo*

urbano não edificado, seja ele subutilizado, seja ele não utilizado, porque foi essa a opção adotada pelo constituinte, como o foi também a de estabelecer a progressividade extrafiscal, em se tratando de IPTU, como progressividade temporal. **Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal!**" (grifo nosso).

De igual forma, o aumento das alíquotas do IOF sem um motivo extrafiscal determinante e coerente que o justifique e sem se apoiar na proporcionalidade, caracteriza o abuso do poder regulamentar.

Também no julgamento do RE nº 225.602/CE, em que se discutia o pagamento do imposto de importação à alíquota de 20%, conforme estabelecido pelo Decreto nº 1.343/1994, no desembarque aduaneiro de álcool para fins carburantes, a desvirtuação da finalidade da norma foi tema de análise:

*"É dizer, no que concerne aos impostos de importação (inc. I do art. 153), exportação para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (inc. II do art. 153) a Constituição excepciona o princípio da legalidade relativamente à majoração da alíquota. É que tais impostos têm natureza extrafiscal. São mais instrumentos de realização de políticas governamentais e menos forma de arrecadação ou de ingresso de dinheiro nos cofres públicos. Dá-se, então, em razão da ressalva inscrito no citado §1º do art. 153, espécie de exceção mitigada do princípio da legalidade tributária: o Executivo pode alterar as alíquotas dos impostos mencionados – importação, exportação, IPI e IOF – com observância, entretanto, das condições e dos limites estabelecidos em lei.*

*[...] No que concerne à motivação do ato administrativo, ou do decreto que alterou as alíquotas, o que deve ser reconhecido é que a motivação encontra-se no processo administrativo, ou na exposição de motivos que levou o Presidente da República a baixar o decreto que majorou as alíquotas. É que os motivos do decreto não vêm nele próprio, mas estão no procedimento administrativo de sua formação."* (grifo nosso).

O entendimento extraído do voto acima é claro: (i) a Constituição de 1988 estabeleceu impostos que serviriam mais como instrumentos de políticas de Estado e menos como forma de arrecadação, entre eles, o IOF, com a observância dos limites legais e constitucionais; (ii) na análise da constitucionalidade do Decreto que majora as alíquotas do imposto, o que se deve levar em consideração é a motivação do Executivo, ou seja, os motivos do ato administrativo.

A situação se assemelha à edição dos Decretos nº 6.339 e nº 6.345/2008 pelo Governo Federal, cujo intuito era elevar a alíquota do IOF, de modo geral, além de criar adicional no mesmo percentual para todas as operações abrangidas pelo imposto.

O aumento nas alíquotas coincidiu com o fim da CPMF em dezembro de 2007, tendo em vista que o Congresso Nacional optou por não mais prorrogar a cobrança da exação a partir do ano fiscal subsequente. Em outras palavras, para repor a arrecadação que não mais seria obtida com a CPMF, o Executivo buscou dar ao IOF contornos meramente arrecadatórios, sem qualquer justificativa regulatória (política fiscal, cambial ou monetária) que servisse como pressuposto do aumento de alíquotas.

Tendo em vista as alterações sucessivas ocorridas na legislação do imposto, o STF não se pronunciou sobre a constitucionalidade da medida, sob a justificativa da perda superveniente do objeto das duas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra os referidos decretos (ADI nº 4002 e ADI nº 4004).

O mesmo fundamento de inconstitucionalidade deduzido nas referidas ADI pode ser aplicado ao Decreto nº 12.466/2025.

Entendemos que a política fiscal motivadora de alterações no IOF não pode ser interpretada em sentido tão amplo a ponto de validar a premissa de que um tributo regulatório possa ser usado com fins puramente arrecadatórios.

Caso o Decreto descrevesse, objetivamente, as diretrizes a serem alcançadas em uma política fiscal pré-estabelecida (como reduzir endividamento ou atrair capital estrangeiro), a estipulação seria compatível com a norma. Não é o caso. Financiar o gasto público geral, cuja fonte de custeio não está prevista na Constituição, é matéria para outros impostos que não o IOF.



## PLANO INFRACONSTITUCIONAL

O §1º do artigo 153 da Constituição estabelece a possibilidade de alteração das alíquotas do IOF mediante ato do Poder Executivo, desde que respeitadas determinadas condições e limites previstos em lei: *“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 Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 65, dispõe expressamente que o Poder Executivo pode alterar as alíquotas ou bases de cálculo do IOF, desde que observadas as condições e os limites previstos em lei e com a finalidade específica de ajustá-las aos objetivos da política monetária.

Por sua vez, o artigo 1º da Lei nº 8.894/1994 define as alíquotas máximas aplicáveis ao IOF, prevendo, no seu §2º, que o Poder Executivo pode modificar tais alíquotas, dentro dos limites máximos ali fixados, **visando aos objetivos das políticas monetária e fiscal**.

Daí que a majoração do IOF por decreto com finalidade puramente arrecadatória afronta o artigo 65 do CTN e o §2º do artigo 1º da Lei nº 8.894/1994, existindo bons fundamentos para sustentar sua ilegalidade.



## § A QUESTÃO DAS OPERAÇÕES DE “RISCO SACADO”

Ademais, entendemos que a equiparação, por meio de Decreto, das operações de antecipação de pagamento e financiamentos concedidos a fornecedores (*forfait* ou risco sacado) às operações de crédito, além de modificar o posicionamento histórico da Administração Pública sobre o tema, viola o princípio da legalidade tributária, visto que tal previsão não consta de lei expressa.

Conforme Solução de Consulta DISIT/SRRF08, a RFB entende que *“não incide o IOF nas operações de cessão, sem coobrigação, de direitos creditórios decorrentes de vendas a prazo, quando o cessionário for instituição financeira”*, pois a transação configura apenas uma mudança de titularidade **e não uma operação de crédito**. Esse mesmo entendimento foi reiterado na Solução de Divergência COSIT Nº 9 DE 23/09/2016, com igual desfecho no CARF.

Agora, por meio de Decreto, o Poder Executivo pretende mudar esse entendimento, distorcendo a sua natureza jurídica original, para fazer incidir o IOF com finalidade exclusivamente arrecadatória, o que demonstra a ilegalidade dessa pretensão.

Além disso, o ato infralegal busca tributar por analogia, o que é expressamente vedado pelo art. 108, § 1º do CTN, já que não há previsão legal de incidência do IOF sobre operações dessa natureza, ou seja, atos que não representam efetivamente operações de crédito.

Diante desse cenário, entendemos que a majoração do IOF promovida pelo Decreto nº 12.466/2025 é ilegal e inconstitucional por desvio de finalidade, falta de motivação e ampliação indevida da incidência do IOF às operações de risco sacado, o que justifica o seu questionamento no âmbito do Poder Judiciário, para afastar os seus efeitos de forma imediata.

williamfreire.com.br



#### **SÃO PAULO - SP**

Av. Angélica, 2.491  
Conjunto 161 • Higienópolis • CEP 01227-200  
+55 11 3294 6044

#### **BELO HORIZONTE - MG**

Av. Afonso Pena, 4.100  
12º andar • Cruzeiro • CEP 30130-009  
+55 31 3261 7747

#### **BRASÍLIA - DF**

SCN-Q2 • Bloco A  
5º andar • Corp. Financial Center • CEP 70712-900  
+55 61 3329 6099

