

**O IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS NAS OPERAÇÕES DE
CRÉDITO: SUA EXTRAFISCALIDADE NO CONTEXTO DO
SUPERENDIVIDAMENTO**

**THE TAX ON FINANCIAL OPERATIONS IN CREDIT OPERATIONS: ITS EXTRA-
FISCALITY IN THE CONTEXT OF OVER-INDEBTED**

Carlos Vinícius Sousa de Sousa¹
Alexandre Coutinho da Silveira²

RESUMO

O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) é um tributo de caráter eminentemente extrafiscal, tendo em vista o objetivo de manutenção da economia nacional e a predisposição a induzir os contribuintes a determinada finalidade social. Em um contexto de superendividamento por crédito exacerbado, faz-se mister a utilização máxima da extrafiscalidade de tal tributo. Assim, busca-se compreender de que forma uma maior tributação no quesito de crédito pode reduzir esse cenário presente no Brasil. A primeira parte da pesquisa estabelece um aparato legal sobre o IOF, abordando o caráter fiscal e extrafiscal do tributo. Já em um segundo momento, discorre-se acerca do superendividamento decorrente da oferta irresponsável de crédito, prática frequente de muitas instituições financeiras. O terceiro tópico diz respeito à alíquota do IOF, tomando por base à exceção ao princípio da legalidade estrita. Ao fim, determina-se a maneira a qual o Imposto sobre Operações Financeiras pode auxiliar no controle do superendividamento pessoal no país.

Palavras-chave: extrafiscalidade; IOF; superendividamento; oferta de crédito.

ABSTRACT

The Tax on Financial Operations (TFO) is a tax of an eminently extra-fiscal nature, with a view to the objective of maintaining the national economy and the predisposition to induce taxpayers to a certain social purpose. In a context of over-indebtedness due to exacerbated credit, it is necessary to make maximum use of the extra-fiscal nature of such a tax. Thus, we seek to understand how greater taxation on credit can reduce this current scenario in Brazil. The first part of the research establishes a legal apparatus on the TFO, addressing the fiscal and extra fiscal nature of the tax. In a second step, there is a discussion about over-indebtedness resulting from the irresponsible supply of credit, a frequent practice of many financial institutions. The third topic concerns the TFO rate, based on the exception to the principle of strict legality. In the end, the way in which the Financial Operations Tax can help control personal over-indebtedness in the country is determined.

Keywords: extrafiscality; TFO; over-indebtedness; credit offer.

¹ Discente do curso de Direito da Universidade Federal do Pará, cursando o 10º período. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito, Finanças Públicas e Desigualdades”, e do Projeto de Extensão “Regularização do Comércio Informal na área da UFPA”. E-mail: cvinicius756@gmail.com.

² Professor Adjunto de Direito Financeiro e Direito Tributário da Universidade Federal do Pará. Coordenador do NPJ da UFPA, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (UFPA). Doutor pela Universidade de São Paulo (2018). Advogado.

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nasceu na Constituição de 1988, e incide sobre as operações financeiras, como de Crédito, de Câmbio, Seguro e ainda sobre Títulos ou Valores Mobiliários. Nesse sentido, no bojo do artigo 3º do Decreto nº 2.219 de 1997, o fato gerador do IOF, nas operações de crédito, acontece no momento da entrega ou disposição ao interessado do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação. Portanto, o IOF é o imposto pago pelo contribuinte nas diversas operações de crédito feitas cotidianamente, como transferências bancárias, cartão de crédito, cheque especial e empréstimo consignado.

Dito isso, à sina da atual conjuntura econômica *per capita* dos brasileiros, é importante destacar que o acesso irresponsável ao crédito foi o estopim para a crise de superendividamento da população (VERBICARO, MASCARENHAS e RIBEIRO, 2020). As classes mais pobres do país, pois, imergiram em um ciclo vicioso de dívidas e, consequentemente, nova contratação de dívida (crédito) para sanar a anterior. Acerca disso, dados do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) revelam que 19% dos brasileiros entre 18 e 24 anos estão endividados, e 46% dos brasileiros com idade entre 25 e 29 anos estão inadimplentes.

Atualmente, o imposto sobre operações financeiras capta 0,38% do total de operações de cheque especial, cartão de crédito rotativo, empréstimo e financiamento. Nessa miríade, urge o fato de o IOF ter sido criado para regular a economia do país – eis aqui sua extrafiscalidade –, o que destaca sua devida e eficaz utilização em um cenário de uso indevido de crédito como causador de superendividamento.

Ante o exposto, e no cerne do superendividamento por crédito irresponsável, o problema central deste trabalho é: “como o Imposto sobre Operações Financeiras pode ajudar a controlar o superendividamento pessoal no país?”.

Para a formulação de hipóteses, foram utilizadas pesquisas bibliográficas acerca da extrafiscalidade e do Imposto sobre Operações Financeiras. Frisa-se que tais referências foram as literaturas indicadas pelo orientador, quais sejam: as obras estudadas no grupo de pesquisa “Direito, Finanças Públicas e Desigualdade”, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, sob orientação do mesmo professor que orienta este trabalho; e as obras de destaque no que se refere ao tríptico objetivo da tributação. Concomitantemente, foi aplicada a metodologia dedutiva, a partir da pesquisa doutrinária operada. A partir disso, foi possível estabelecer a relação entre a extrafiscalidade da bibliografia com a situação-

problema posta, que é o fato gerador da tributação e, ao mesmo tempo, estopim para a problemática do superendividamento.

Infere-se, portanto, que o objetivo geral da presente pesquisa é explicitar a extrafiscalidade do IOF nas operações de crédito mais utilizadas por pessoas endividadas, como cartão de crédito rotativo, empréstimo pessoal e cheque especial.

Já como objetivos específicos, têm-se: analisar o princípio da extrafiscalidade tributária do Imposto sobre Operações Financeiras; verificar a atuação conjunta entre a extrafiscalidade e o mandamento constitucional de erradicação da pobreza; observar o objetivo tributário da extrafiscalidade no ambiente de oferta de crédito irresponsável; e avaliar a aplicação do IOF sobre operações de crédito, a fim de moldar o comportamento social de inclinação para o crédito.

1. O IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS: UM APANHADO DA LEI

O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) está regulamentado através do que está previsto no art. 153, V, da Constituição Federal de 1988 e tem suas normas gerais fixadas nos arts. 63 a 67 do Código Tributário Nacional, tendo sido instituído pela Lei nº 5.143/66, e complementado pela Lei nº 8.894/94. Ademais, os critérios que compõem o IOF e questões relativas às alíquotas deste estão previstos nos Decretos nº 6.306/2007 e nº 6.339/2008.

Frisa-se que o IOF, apesar de expresso por uma única sigla, constitui quatro impostos específicos, autônomos e independentes. Ou seja, quatro fatos gerarão a incidência do IOF, quais sejam: operações de créditos, câmbio, títulos e valores imobiliários. Tal prática relacionada ao resumo por sigla, na verdade, é uma comodidade diante da simplicidade em denominar quatro exações em apenas um “gênero”. Contudo, pode criar problemas referentes à polissemia das palavras (MOSQUERA, 1999).

Nesse diapasão, Raquel Cristina Ribeiro Novais (1992) assevera:

Cumprir notar que a expressão “operações financeiras” empregada pelo legislador infraconstitucional e também pela doutrina (...) somente contribui para a dificuldade do tratamento científico da matéria. Na realidade, para ser correta a utilização da expressão, haveríamos de aceitar que “operações financeiras” fosse designativa de gênero, de onde as espécies seriam operações de crédito, e câmbio, de seguros e relativas a títulos ou valores mobiliários. Ocorre que a expressão “operações financeiras” é uma expressão equívoca, não consagrada pelo texto constitucional e não delimitada pelo direito infraconstitucional. Assim, não possui nenhuma significação perante o direito. Na linguagem popular, o termo é utilizado mais corriqueiramente para designar “operações realizadas pelo mercado financeiro” ou, ainda, “operações que se referem a finanças em geral”.

Nessa linha de raciocínio, é necessário que não se deixe “contaminar” a verdadeira natureza dos impostos previstos, de forma a não ocasionar erros nos posicionamentos doutrinários, nos textos legislativos e na própria jurisprudência. Logo, considera-se pertinente salientar, desde já, que o presente trabalho se aprofunda na questão das operações de crédito (IOF Crédito).

Pois bem. Conforme Carvalho de Mendonça (2000), a operação mediante a qual alguém efetua uma prestação presente contra a promessa de uma prestação futura é considerada de crédito. Com o fim de melhor compreensão, estabelece-se a regra matriz de incidência tributária (RMIT) do IOF-Crédito, a qual possibilita definir o fato jurídico tributário, delimitar sua hipótese, bem como identificar a obrigação tributária em seu consequente.

O critério material da RMIT do IOF incidente sobre operações de crédito (IOF-Crédito) consiste em realizar operação de crédito com instituição financeira (art. 1º, Lei 5.143/1966) ou não (art. 13, Lei 9.779/1998). Compreende-se, dessa forma, que o IOF Crédito incide sobre operações de crédito realizadas por instituições financeiras, bem como por empresas de *factoring* e por pessoas jurídicas e inclui as seguintes operações: empréstimo sob qualquer modalidade, inclusive abertura de crédito e desconto de títulos; alienação, à empresa que exercer as atividades de *factoring*, de direitos creditórios resultantes de vendas a prazo e mútuo de recursos financeiros entre pessoas jurídicas ou entre pessoa jurídica e pessoa física.

O critério espacial abrange o território nacional. O critério temporal, em conformidade com o CTN (art. 63, II), consiste na entrega ou colocação à disposição da quantia trocada. O critério quantitativo é composto por base de cálculo e alíquota. A base de cálculo e alíquota de no máximo 1,5% do IOF Crédito está definida na Lei n.º 8.494/94, no seu artigo 1º, estabelecendo a incidência sobre o montante sujeito à operação, compreendendo o valor principal, o qual foi disponibilizado ao tomador; e os juros, os quais figuram, na prática, como remuneração do ente concedente pelo empréstimo concedido (art. 64, I, do CTN e art. 2º, I, da Lei 5.143/1966).

Por fim, quanto ao critério pessoal, tem-se no polo ativo a União Federal, previsto constitucionalmente, e, no polo passivo, os tomadores de crédito, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8.894/94. Ressalta-se, ainda, a existência dos responsáveis tributários pela retenção e recolhimento do tributo aos cofres públicos, sejam elas, as instituições que disponibilizam a operação, nos termos do art. 66 do CTN e do art. 4º da Lei 5.143/1966.

Ante o aparato legal exposto, será possível compreender a função do Imposto Sobre Operações de Crédito e a forma como é possível atrelá-lo no contexto do superendividamento de um indivíduo.

1.1. A (EXTRA)FISCALIDADE DO IOF

Inicialmente, a tributação foi encarada exclusivamente como um meio de se proverem recursos para o Estado arcar com suas despesas, com premissa na capacidade contributiva de cada contribuinte (LEÃO, 2014). O dever do cidadão em contribuir nasce com o fim de que haja uma arrecadação para manter serviços, como saúde, educação, moradia, saneamento básico, entre outros, e captar recursos para que o sustento da máquina pública possa acontecer. O fundamento básico utilizado, é o de promover o bem comum para todos.

Entretanto, com o passar do tempo, foi estabelecida uma finalidade diversa da arrecadatória/fiscal. Até porque, na visão de Geraldo Ataliba (1968), a tributação não é neutra, porquanto influencia a economia, estimulando-a ou reprimindo-a.

Nesse diapasão, as normas jurídicas podem ser utilizadas com o fim incentivar ou desincentivar condutas, e a extrafiscalidade se coloca como um aspecto de caráter instrumental, referente ao emprego do tributo para finalidades regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política (LEÃO, 2014).

Diante da concorrência entre fiscalidade e extrafiscalidade do tributo, Martha Toribio Leão apresenta um critério bastante adequado para identificar quais normas são propriamente extrafiscais, que se caracterizam pela existência, no momento de sua edição, de:

[...] (i) uma clara e deduzível finalidade não arrecadatória, (ii) elementos extrafiscais impregnados na própria norma, e (iii) o fomento direto relacionado à finalidade perseguida, através da alteração da carga tributária para incentivo ou desincentivo de determinada conduta.

Isso posto, o IOF, além do caráter fiscal, detém a característica extrafiscal, visto que, além de gerar receita para a União, funciona como uma forma de medida de comportamento da sociedade e da economia em atividades tomadoras de crédito. Por exemplo, através do acompanhamento do tributo, o governo consegue identificar o volume da demanda por crédito no Brasil, e os mercados financeiros e de capitais conseguem ser auxiliados em sua regulação quanto à política monetária.

Assim, o IOF influencia diretamente a inflação, o consumo, o nível de poupança e, por consequência, outros indicadores, dado que é na concessão do crédito que os recursos entram no mercado e produzem efeitos econômicos importantes, induzindo o consumo, o

investimento, a inflação, a expansão ou retração do mercado (JESUS, NAGIB e SILVA, 2002).

Inobstante, para além do critério econômico e do padrão comportamental de cada indivíduo e do mercado como um todo, a extrafiscalidade do IOF e de outros tributos tem relação direta com o cenário de desigualdade social, que resulta de escolhas institucionais, como bem dispõe Alexandre Silveira (2018). No aspecto histórico, Baleeiro (1976) ilustra a mudança de posicionamento do Estado concernente à ordem social, declarando o papel da tributação como arma de reforma social, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial.

Atualmente, o direito tributário brasileiro, no campo dos impostos, lida com o princípio da capacidade contributiva, o qual designa a distribuição equitativa dos encargos tributários entre os contribuintes, perante situações que revelem que quem os pratica possui condições de suportar o encargo tributário (CARRAZZA, 2019).

Nessa linha, a progressividade tributária é tratada como método de redução de desigualdades (SILVEIRA, 2018). De acordo com a progressividade, busca-se extrair mais daqueles com melhores condições financeiras e, proporcionalmente, menos dos cidadãos com menor poder contributivo. Ao alterar, pois, o perfil da arrecadação com o objetivo de redução de desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira, depreende-se que a progressividade tributária do IOF reside na função extrafiscal.

Dessa forma, haveria uma redistribuição da carga tributária ao considerar as diversas faixas de renda, e não somente colocando os contribuintes dentro de um mesmo grupo “horizontal” (SILVEIRA, 2018). Destaca-se que há pleno acordo com a Constituição, tendo em vista que a redução de desigualdades é um objetivo fundamental do Estado, conforme art. 3º, III, da Carta Magna.

Destarte, torna-se essencial analisar e garantir a eficácia das normas tributárias em geral, uma vez que a falta de verificação prática dos efeitos sociais e econômicos esperados afetam a própria validade da norma, se esta não for capaz de efetivar os objetivos extrafiscais almejados, tornando-se desproporcional a caracterização do Estado como intervencionista na medida de aplicação de seus tributos.

Afinal, tal qual declara Deodato (1949), os impostos “devem ser produtivos, elásticos, compatíveis com a renda nacional, fiéis aos ideais de justiça, previstos nos seus efeitos econômicos, flexíveis às mutações do futuro, úteis como instrumentos de governo e de política”. Assim, reitera-se que o governo deve respeitar, além dos decretos e normativas, os cidadãos e suas características financeiras, demonstrando segurança jurídica suficiente e estabilidade econômica dos cofres públicos.

2. O SUPERENDIVIDAMENTO POR OFERTA IRRESPONSÁVEL DO CRÉDITO

Segundo Cláudia Lima Marques (2004), o superendividamento é um fenômeno que ocorre quando o endividamento é superior ao que pode ser suportado por determinado consumidor. Veja-se:

O superendividamento define-se, justamente, pela impossibilidade do devedor-pessoa física, leigo e de boa-fé, pagar suas dívidas de consumo e a necessidade do Direito de prever algum tipo de saída, parcelamento ou prazos de graça, fruto do dever de cooperação e lealdade para evitar a “morte civil” deste “falido”-leigo ou “falido”-civil.

No sentido legal, a Lei nº 14.181/21 definiu o superendividamento no no § 1º do seu art. 54-A:

§1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta do consumidor, pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.

Pertinente destacar que a Lei 14.181/2021 atualizou o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) para fins de aperfeiçoamento da disciplina da concessão de crédito para consumo, instituindo mecanismos para a prevenção e para o tratamento do fenômeno social do superendividamento. Dentre as medidas para prevenção do superendividamento, acentuam-se: o reforço da boa-fé objetiva e do direito à informação; a previsão de educação financeira do consumidor; o direito básico do consumidor à garantia de práticas de crédito responsável; a preservação do mínimo existencial na revisão e repactuação das dívidas; a regulação da publicidade e da oferta do crédito (OLIVEIRA, 2022).

Nesse íterim, é válido analisar possíveis causas do superendividamento em meio à realidade de desigualdade social do Brasil.

Verbicaro, Mascarenhas e Ribeiro (2020) concebem o imediatismo da vida presente como um fator que desencadeia um ritmo alterado de vida e, conseqüentemente, de consumo. Isso porque, diante da característica capitalista atual e da expansão dos meios de comunicação, o consumo é visto como fator de diferenciação social ao promover um falso pertencimento a determinado grupo social.

O *marketing* “agressivo” e a necessidade de atualização constante também se tornam fatores que induzem o consumo. A tendência à personalização dos produtos e dos serviços são

características de uma economia na qual se impõe a preeminência da inovação sobre a produção (VERBICARO, MASCARENHAS, RIBEIRO, 2020).

Contudo, tal conjuntura hiperconsumista acarreta o desenvolvimento do endividamento das famílias. De acordo com os dados do “Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívida”, divulgado pela SERASA em abril de 2023, há no Brasil aproximadamente 71,44 milhões de pessoas em situação de inadimplência. Tal quantitativo levou em consideração um acréscimo de 732 mil novas pessoas entre os meses de março e abril de 2023. O perfil médio dos devedores está compreendido nos seguintes parâmetros: 69,6% têm idade entre 24 e 60 anos; o valor médio de endividamento é de R\$4,7 mil por pessoa, equivalente a uma quantidade de 3,6 dívidas.

Assim, buscam-se formas de sanar dívidas criadas compulsivamente, indicando um círculo vicioso de acesso ao crédito e, por consequência, um superendividamento. Isso porque, muitas instituições de crédito oferecem um acesso irresponsável, de modo que as classes sociais mais pobres contratam um crédito, tais como cheque especial e crédito consignado, para sanar dívida anterior.

Muitas empresas emprestam dinheiro a pessoas que já estão na condição de devedores, na modalidade empréstimo pessoal ou, ainda, a partir de contratos de consignação em folha de pagamento. A partir do novo endividamento daquele que já se mostrava numa situação de fragilidade financeira, atrelado à falta de gerenciamento orçamentário, ainda presente o desejo pelo consumo, tais empresas acabam por desrespeitar os limites de proteção ao consumidor.

Assim, as modalidades de acesso ao crédito se multiplicam, e as formas de adentrar em uma realidade de superendividamento se elevam na mesma proporção, principalmente porque a expansão dos serviços não aumenta a proteção do consumidor. Isso acaba afetando não somente a economia, mas também causam danos psicológicos e sociais, o que não pode ser desconsiderado pelo legislador (BENJAMIN, 2021). Os consumidores no Brasil possuem além da vulnerabilidade econômica, uma carga de vulnerabilidade social e psicológica, relacionadas ao contexto em que se encontra o país.

A oferta facilitada do crédito e o assédio ao consumo geram a falta de controle financeiro, fazendo com que o consumidor perca a racionalidade decisória acerca dos limites de sua capacidade de pagamento, optando por decisões emocionais e irrefletidas. Essa realidade se agrava ainda mais em grupos de baixa renda que buscam uma emancipação social através do consumo (VERBICARO, MASCARENHAS, RIBEIRO, 2020), mas que podem se inserir em uma situação inadimplência “patológica” (COSTA, RIBEIRO, 2014).

Pondera-se, desse modo, que a responsabilização do indivíduo superendividado não deve recair apenas em um consumidor desenfreado, porque o fornecedor do crédito também atua na indução de tomada de facilidades creditícias pelo consumidor, muitas vezes já endividado. O consumidor, como o próprio Código de Defesa do Consumidor prescreve, é a parte vulnerável na relação de consumo, principalmente em um país em que não há educação financeira transparente e eficaz.

Dessa forma, torna-se essencial buscar meios procedimentais, financeiros e legais que evitem o superendividamento, de forma que o consumidor não seja prejudicado em seu direito de possuir um mínimo existencial.

3. O IOF NAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO ATUAIS

Para melhor elucidação da relação entre o IOF-Crédito e o superendividamento no contexto brasileiro, é válido apresentar as alíquotas atuais do referido imposto, que podem variar segundo a operação.

O Decreto 6.306/2007 disciplina as alíquotas e bases de cálculo do IOF, dos arts. 6º a 8º. Sinteticamente, pela regulamentação atual, o IOF Crédito possui duas espécies de alíquotas: a primeira, aplicada em função do prazo da operação (“IOF diário”), e a segunda, fixada em 0,38% (“IOF adicional”).

Destaca-se que o artigo 6.º diz respeito à alíquota máxima estabelecida pela Lei 8.894/1994 e que o artigo 8.º associa as operações de crédito que se sujeitam à incidência do IOF Crédito por meio de aplicação da alíquota zero diária, bem como, as sujeitas à incidência da alíquota adicional de 0,38%.

A partir do dia 1 de janeiro de 2022, a alíquota diária do IOF de crédito foi reduzida para 0,0082% (alíquota anual de 3,0%) para pessoas físicas e 0,0041% (referente à anual de 1,50%) para pessoas jurídicas (CNN, 2022). Por conta disso, o custo das operações de crédito (empréstimos, financiamentos, parcelamentos de fatura, dentre outras) também diminuíram.

Ressalta-se que, em 2021, houve um aumento temporário da taxa do IOF, através do Decreto nº 10.797. Nesse período os valores mudaram temporariamente em: 0,00559% (referente à alíquota anual de 2,04%) para pessoas jurídicas; e 0,01118% (referente a alíquota anual de 4,08%) para pessoas físicas. O objetivo do aumento da arrecadação foi de compensar o aumento de gastos com o Auxílio Brasil e incidiu sobre operações de crédito, como empréstimo e financiamentos.

À época, defendeu-se a inconstitucionalidade do Decreto, porquanto não se deve atribuir finalidade específica a impostos, nos termos do art. 167, da CF/88:

Artigo 167 — São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo

Outrossim, a justificativa dada pelo governo para a instituição do Decreto 10.797/2021 não condiz com a conjuntura na qual o Poder Executivo pode alterar as alíquotas desse tributo, já que o programa Auxílio Brasil não se trata de política monetária ou fiscal. Com fulcro no artigo 1º, §2º, da Lei nº 8.894/1994:

Artigo 1º — O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários será cobrado à alíquota máxima de 1,5% ao dia, sobre o valor das operações de crédito e relativos a títulos e valores mobiliários.

(..)

§ 2º O Poder Executivo, obedecidos os limites máximos fixados neste artigo, poderá alterar as alíquotas tendo em vista os objetivos das políticas monetária e fiscal" (grifo dos autores).

Referente a tal posição, o STF, no julgamento do RE nº 225.602/CE, apontou a natureza extrafiscal do IOF e de outros impostos com mesma essência, que “são mais instrumentos de realização de políticas governamentais e menos forma de arrecadação ou de ingresso de dinheiro nos cofres públicos.”, conforme voto do relator, ministro Carlos Velloso.

Ante o exposto, o Decreto ficou válido até o dia 31 de dezembro de 2021, e a partir de então, os valores foram modificados, conforme exposto no início deste tópico - 0,0082% (alíquota anual de 3,0%) para pessoas físicas e 0,0041% (referente à anual de 1,50%) para pessoas jurídicas.

3.1. A POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA ALÍQUOTA DO IOF POR DECRETO

Ante o exposto, é de fácil observância que, em se tratando de IOF o constituinte optou por mitigar a aplicação do princípio da legalidade, um dos mais expressivos no Direito Tributário. Dessa maneira, as alíquotas máximas definidas por lei podem ser adequadas por meio de atos do Poder Executivo (Decretos), respeitando o limite legal, com fulcro no § 1.º do artigo 153 da Constituição. Consoante Luciano Amaro (2002):

Há uma exceção, para uns poucos impostos, à regra da reserva de lei formal, na qual a Constituição se conforma com a mera reserva de lei material, traduzida em ato do Poder Executivo. A exceção atém-se à possibilidade de alteração, por ato do Poder Executivo, das alíquotas de certos tributos (CF, art. 153, § 1.º).

Frisa-se que não há de se falar em “exceção” ao princípio da legalidade, mas sim “mitigação” pois não se dispensa a lei, a qual, por sua vez, estabelece as condições e os limites dentro dos quais o Poder Executivo poderá fixar a alíquota dos impostos ali referidos.

Ainda, o constituinte também afastou a aplicação do princípio da anterioridade, previsto no art. 153, III, b, da Constituição Federal, o que permite que eventuais aumentos do imposto, ou ainda o estabelecimento de novas hipóteses de incidência, tenham aplicação imediata.

Resta claro que tais concessões decorrem da natureza intrinsecamente extrafiscal do IOF, devido a sua capacidade de regular políticas econômicas, financeiras e cambiais. Estabelecer procedimentos mais burocráticos seriam contrários à facilidade da extrafiscalidade, no sentido de promover mudanças nos cenários sociais e econômicos.

Logo, o IOF merece tais exceções pela preferência à liberdade de configuração do Poder Executivo de dirigir a economia e de atingir finalidades extrafiscais.

4. O AUMENTO DO IOF NAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO PARA PESSOAS JÁ INCLUÍDAS EM BANCOS DE DADOS DE DÉVIDAS

No contexto do superendividamento e da incidência do IOF nas operações de crédito, urge a necessidade de analisar determinada viabilidade de uma tutela jurídica que seja capaz de prevenir e, até mesmo, tratar o superendividamento do consumidor brasileiro, principalmente com a desigualdade social presente. Isso porque, tal como afirma José Reinaldo de Lima Lopes (1996), “o grande desafio, é que o superendividamento ainda é tratado pela sociedade como uma questão de cunho individual, cuja solução passa pela simples execução do devedor”.

Em um primeiro momento, o dever informacional deve ganhar destaque, conforme priorizado pela Lei nº 14.181/2021, principalmente por conta da baixa qualidade de ensino ofertado aos consumidores integrantes de classes sociais mais baixas. Nesse diapasão, a oferta do crédito ao consumidor deve ser alicerçada a partir de aspectos claros, precisos e objetivos que estabeleça o consumo consciente, por meio de juros menos agressivos e condições

melhores elaboradas, além da exposição de como a contratação pode afetar a renda do contratante e da possibilidade de superendividamento.

No que tange ao IOF, uma forma de adequar a sistemática de apuração do imposto a sua característica extrafiscal e, concorrentemente, torná-lo mais claro e associado à prevenção do superendividamento, é a tomada de intenção de uma maior tributação ao acesso das ofertas de cartão de crédito rotativo e empréstimo pessoal daqueles caracterizados como devedores nos bancos de dados de proteção ao crédito. A adoção dessa sistemática de apuração do tributo manteria o efeito arrecadatório do imposto e, ao mesmo tempo, corrigiria falhas de mercado, facilitando a expansão do crédito e a redução da insolvência, explicitando, também, o caráter extrafiscal.

Isso porque, atualmente, “os bancos de dados de proteção ao crédito (bancos de dados de informações “negativas”) mais ajudam na promoção do superendividamento por tornarem o crédito irresponsável do que o evitam”, na visão crítica de Petry e Bouza (2013). Necessário, pois, repensar o sistema financeiro sob uma perspectiva voltada a atender às necessidades e direitos do consumidor, alterando, até mesmo, a funcionalidade dos bancos de dados de devedores. Somente dessa maneira as relações financeiras e bancárias se adequarão à dignidade do consumidor individual e contribuirão para uma sociedade menos endividada.

Na prática, ao visualizar o resultado das simulações da majoração de alíquota, o consumidor teria instrumentos mais concretos para tomar sua decisão, ou seja, ocorreria certa indução de comportamento. Além disso, a conduta do agente econômico exteriorizaria a sua boa-fé e transfere para o devedor a responsabilidade por sua decisão, devidamente informada.

Enfatiza-se que tal procedimento não violaria o princípio da isonomia tributária, estabelecido no art. 150, II, da Constituição Federal, já que aquele preconiza que todos os que estejam em uma mesma situação de fato recebam o mesmo tratamento jurídico. A isonomia possui uma acepção horizontal e uma vertical. A horizontal diz respeito às pessoas que estão niveladas, na mesma situação e que, portanto, devem ser tratadas da mesma forma. Já a vertical é concernente aos indivíduos que se encontram em situações distintas e que, justamente por isto, devem ser tratadas de maneira diferenciada na medida em que se diferenciam.

No caso da majoração da alíquota do IOF-Crédito tomando como base a exportação de dados do banco de proteção ao crédito, essa é uma medida válida, haja vista levar-se em consideração que não se deve tributar na mesma intensidade quem não é um contratante contumaz de crédito. Decerto, horizontalmente, os indivíduos se encontrariam em uma mesma situação, qual seja, a da negativação, de forma que não ocorreria aplicação irrestrita ou em

grau generalizado. Já na acepção vertical, aqueles que têm inscrições demasiadas no SERASA devem ser atingidos de forma maior pela tributação, indo ao encontro do princípio da isonomia.

Em uma visão objetiva do professor Sacha Calmon (2015), “a capacidade econômica somente se inicia após a dedução dos gastos à aquisição, produção, exploração e manutenção da renda e do patrimônio”. Abarcando esta acepção à proposta de majoração de alíquota do IOF-Crédito, a capacidade econômica do consumidor seria levada em consideração no momento de alteração, justamente para que ficasse evidente a consequência de acumulação de dívidas diante da aptidão contributiva.

Logo, consagra-se que tal forma de apuração abarca a capacidade contributiva, preserva a praticabilidade e a simplicidade do imposto e ainda fornece um bom parâmetro para o exercício do caráter extrafiscal inerente ao IOF Crédito. Por conta disso, mesmo que objetivos indutores não sejam os principais em se tratar de IOF, esses efeitos se farão presentes, de modo que, em face da informação acerca do aumento da alíquota daqueles já devedores e negativados, ocorrerá a indução da impraticabilidade do requerimento de novo crédito.

Estando em inadimplência, e com dívidas que comprometem até mesmo sua condição mínima de sobrevivência, o indivíduo superendividado necessita ferramentas para auxiliá-lo na decisão de contenção de dívidas, com o fito que reinseri-lo no mercado de consumo, e não o segregar. Resta evidente, portanto, a relação entre o superendividamento e a lei tributária, visto que esta possibilita meios de solucionar as adversidades daquele.

Inclusive, essa possibilidade de majoração de alíquotas do IOF-Crédito para o consumidor superendividado pode ser facilitada com a inserção de tal procedimento no Programa Desenrola Brasil, criado pelo Governo Federal, cujo objetivo é recuperar as condições de crédito de devedores que possuam dívidas negativadas. A plataforma do programa disponibiliza a lista de dívidas que poderão ser negociadas, o desconto ofertado pelo credor e a respectiva situação de cada uma delas. As negociações, dessa forma, são realizadas virtualmente.

Ao estabelecer a integração entre o Programa citado e o procedimento de majoração da alíquota do IOF dos indivíduos superendividados, o banco de dados de informações “negativas” já estaria compatibilizada com a lista de dívidas negociáveis, e o alerta acerca da mudança de alíquota do IOF estaria em evidência pelo acesso virtual. Assim, haveria garantia de agilidade, comodidade e conveniência, porque, além da regularização dos débitos, ocorreria a evitação de contratação viciosa de dívidas.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto durante o trabalho, e com base na Constituição Federal, no CTN, nas Leis nº 5.143/66 e Lei nº 14.181/21, entre outras normas e outros dispositivos, depreende-se pela superação do entendimento do IOF ligado unicamente à fiscalidade, ao passo que deve atingir outros objetivos extrafiscais, sobretudo em um contexto de superendividamento por crédito exacerbado. Isso pois o referido tributo tem a senda de induzir os contribuintes a comportamentos, incluindo o abandono ou diminuição de determinadas condutas, ou seja, o imposto tem o condão de diminuir a utilização de crédito por pessoas com dívidas descontroladas, ao passo em que o Fisco tributa o uso do crédito.

Em consequência do consumismo, da onerosidade excessiva prevista nas cláusulas contratuais e da facilidade em contrair empréstimos, os consumidores adquirem diversas dívidas, as quais, por impossibilidade de quitação, terminam por inseri-los numa situação de superendividamento.

Por mais que o ser humano seja dotado de livre arbítrio e de racionalidade no poder de decisão sobre a real necessidade de celebrar o contrato de aquisição de crédito, é necessário equilibrar e minimizar a situação de inadimplência, através do esclarecimento máximo sobre os termos e consequências da sua contratação, a fim de que esta não seja baseada em erros e abusos de quaisquer espécies.

Para além da transparência, é cabível a tomada de intenção de uma maior tributação ao acesso das ofertas de cartão de crédito rotativo e empréstimo pessoal, a fim de que essa ingerência não persista na cultura brasileira, bem como não se perpetue um declínio na economia *per capita* e nacional. É nesse contexto que o IOF se insere.

Assim, não haveria modificações de alíquotas do referido imposto como meio meramente arrecadatório, a fim de que não haja o desvio de maneira ilegal do fundamento deste imposto. Depreende-se isso, portanto, na constatação da tributação como forma de funcionamento do Estado, que é uma máquina que não trabalha apenas no setor de despesas (SILVEIRA, 2018).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 116.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: RT, 1968.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. e atual. Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de et al. **Comentários à Lei 14.181/2021: A atualização do CDC em matéria de superendividamento**. 1ª ed., São Paulo, Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 14ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: 2015,

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015

DEODATO, Alberto. **As Funções Extra-fiscais do Impôsto (tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais para o concurso de Professor Catedrático de Ciência das Finanças)**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP, **Tomo V (recurso eletrônico): Direito Tributário** /coords. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

LEÃO, Martha Toribio. **Critérios para o controle das normas tributárias indutoras: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos**. Dissertação de Mestrado, USP: São Paulo, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. **Crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral**. Revista de informação legislativa, 1996.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: RT, 2, 2004.

MENDONÇA, J.X. Carvalho de. **Revista de Direito Mercantil**, nº 120, 2000.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. **Tributação no mercado financeiro e de capitais**. São Paulo: Dialética, 1999. p. 103.

NOVAIS, Raquel Cristina Ribeiro. **Análise das normas de incidência dos Impostos sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Títulos e Valores Mobiliários**. Dissertação de Mestrado em Direito Tributário, 1992.

OLIVEIRA, Andressa Jarletti Gonçalves de. Consultor Jurídico. **A informação qualificada na concessão responsável do crédito**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-16/garantias-consumo-informacao-qualificada-concessao-responsavel-credito/#_ftn3> Acesso em: 09 de dezembro de 2023.

PETRY, Alexandre Torres; COSTA; Dominik Manuel Bouza da. **Os bancos de dados de crédito e os direitos dos consumidores: a realidade na Alemanha e no Brasil**. In: Revista luso-brasileira de direito do consum.10, jun. 2013.

JESUS, Isabela Bonfá; NAGIB, Luiza; SILVA, Jhonatas Ribeiro da. RDIET. IOF CRÉDITO – Crítica à base de cálculo e à alíquota. Brasília, V. 17, nº 1, 2022.

SERASA LIMPA NOME. **Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil**. Disponível em: <<https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>> Acesso em: 07 de dezembro de 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. Tese de Doutorado, USP: São Paulo, 2018

VERBICARO, Dennis; MASCARENHAS, Diego Fonseca; RIBEIRO, Cristina F. T. **O consumo na hipermodernidade: o superendividamento como consequência da oferta irresponsável de crédito**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 43, p. 97-118, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.94438>