

## A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DOS TRIBUTOS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

BORTOLOZO, Eduarda Sampaio; PONTES, Gécica Caroline.

### Resumo

A função extrafiscal dos tributos representa importante ferramenta de política pública, ao permitir que a tributação seja utilizada não apenas para arrecadação, mas também para induzir comportamentos sociais, econômicos e ambientais desejáveis. No Brasil, a Constituição Federal possibilita o uso de instrumentos tributários com objetivos regulatórios, como o ICMS Ecológico, que premia municípios que adotam práticas sustentáveis. Essa abordagem visa corrigir falhas de mercado e promover justiça social e preservação ambiental. Sua eficácia, porém, depende de políticas bem estruturadas, com incentivos e penalidades equilibradas, fiscalização eficiente e transparência na concessão de benefícios. A complexidade do sistema tributário brasileiro representa um desafio adicional, exigindo reformas que simplifiquem sua aplicação. Quando bem implementada, a função extrafiscal contribui para alinhar o sistema tributário aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), transformando os tributos em instrumentos de incentivo à responsabilidade ambiental e à equidade social.

Palavras-chave: função extrafiscal, tributação, sustentabilidade, ICMS Ecológico, política pública, ODS, justiça fiscal.

## 1 INTRODUÇÃO

A função extrafiscal dos tributos vai além da arrecadação, operando como instrumento de política pública capaz de influenciar comportamentos econômicos e sociais. Seu objetivo é promover práticas que atendam ao interesse coletivo, com destaque para a sustentabilidade ambiental e social. A tributação extrafiscal permite ao Estado induzir comportamentos responsáveis, direcionando ações para um desenvolvimento equilibrado e compatível com os desafios contemporâneos.

No Brasil, seu uso é respaldado pela Constituição Federal, que integra políticas públicas voltadas à preservação ambiental e à justiça social. O ICMS Ecológico exemplifica como os tributos podem incentivar práticas sustentáveis, ao vincular arrecadação à responsabilidade ambiental. A função extrafiscal também contribui para corrigir falhas de mercado, desestimulando atividades prejudiciais e incentivando a transição para uma economia mais verde.

Sua efetividade, no entanto, exige transparência e fiscalização rigorosa. A complexidade do sistema tributário brasileiro, com elevada carga e multiplicidade de tributos, representa um desafio adicional. Quando bem estruturada, essa função pode ser decisiva para uma sociedade mais justa e ambientalmente responsável.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A função extrafiscal dos tributos consiste no uso da tributação não apenas para arrecadar, mas também para induzir comportamentos desejáveis. Enquanto a função fiscal visa o financiamento estatal, a extrafiscal tem caráter regulatório, incentivando práticas econômicas, sociais e ambientais benéficas. Essa função tem ganhado destaque em políticas de sustentabilidade, alinhando o sistema tributário à preservação ambiental e à justiça social (IPEA, 2015).

A Constituição Federal de 1988 reforça esse papel ao prever a função social da propriedade e o pleno emprego como pilares da ordem econômica, permitindo o uso de tributos como instrumentos extrafiscais. O art. 145, § 3º,

por exemplo, estabelece que os impostos devem, sempre que possível, observar a capacidade contributiva, favorecendo uma tributação mais justa e alinhada a objetivos regulatórios.

Nesse cenário, destaca-se o ICMS Ecológico, que recompensando financeiramente municípios com práticas sustentáveis, redistribui parte da arrecadação com base em critérios ambientais (TCU, 2019). Esse modelo demonstra como tributos podem ser utilizados de forma eficaz para fomentar o desenvolvimento sustentável, servindo de referência nacional e internacional.

Além disso, a função extrafiscal permite corrigir falhas de mercado. O mercado nem sempre internaliza os custos sociais e ambientais de certas atividades, como a poluição. O Estado, então, utiliza a tributação para desestimular práticas nocivas e incentivar ações positivas. A aplicação de alíquotas elevadas sobre produtos poluentes, como combustíveis fósseis e cigarros, exemplifica esse uso, ao mesmo tempo em que gera recursos para políticas sustentáveis (PGE, 2015).

A eficácia dessas medidas, porém, depende de políticas tributárias bem desenhadas. Não basta elevar tributos sobre condutas negativas; é necessário combinar essa ação com incentivos para comportamentos sustentáveis. Benefícios fiscais para empresas que adotam energias renováveis ou processos limpos são exemplos de estímulo positivo (Migalhas, 2020).

Contudo, a concessão de incentivos fiscais requer fiscalização rigorosa. Sem controle, os benefícios podem ser mal utilizados, prejudicando a equidade e a eficácia das políticas públicas. Muitos incentivos não são acompanhados de cumprimento real das condições estabelecidas, o que evidencia a importância da transparência e da responsabilização dos beneficiários (IPEA, 2015).

Outro desafio é a complexidade do sistema tributário brasileiro. A diversidade de tributos e a elevada carga tributária dificultam a implementação eficaz de políticas extrafiscais, além de gerar insegurança jurídica e custos elevados, especialmente para micro e pequenas empresas.

Reformas que simplifiquem o sistema são essenciais para potencializar a função extrafiscal (TCU, 2019).

Por fim, essa função deve ser integrada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, que visam erradicar a pobreza, promover justiça social e proteger o meio ambiente. O sistema tributário deve ser visto não apenas como instrumento arrecadatório, mas como mecanismo de transformação social e ambiental, capaz de alinhar a economia às necessidades globais (Migalhas, 2020).

### 3 CONCLUSÃO

A função extrafiscal dos tributos desempenha papel relevante na construção de uma ordem jurídica sensível às questões sociais e ambientais. Ao superar o caráter meramente arrecadatório, a tributação passa a induzir comportamentos alinhados ao interesse público, promovendo práticas sustentáveis e socialmente responsáveis.

No Brasil, essa função mostra-se promissora, como no caso do ICMS Ecológico, que premia boas práticas ambientais. No entanto, sua efetividade depende de um sistema tributário mais simples, transparente e eficiente, além de políticas públicas coerentes e mecanismos de controle rigorosos.

O estudo evidenciou que a tributação extrafiscal pode contribuir significativamente para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ao direcionar a atividade econômica para metas mais justas e equilibradas. Isso reforça a visão dos tributos como instrumentos de transformação social e ambiental.

Conclui-se, portanto, que a função extrafiscal, embora enfrente desafios operacionais e estruturais, é um caminho estratégico para promover mudanças comportamentais em prol de uma sociedade mais justa, sustentável e solidária. Cabe ao Estado fortalecer essa dimensão da tributação, garantindo sua aplicação ética, transparente e voltada ao bem comum.

Referências

## RESUMO EXPANDIDO

IPEA. Tributação ambiental e o papel do sistema tributário na sustentabilidade. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8641/1/Tributa%C3%A7%C3%A3o%20ambiental.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MIGALHAS. A função extrafiscal dos tributos e a atividade regulatória do Estado. Migalhas, São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/356399/a-funcao-extrafiscal-dos-tributos-e-a-atividade-regulatoria-do-estado>. Acesso em: 11 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). O papel dos tributos no desenvolvimento sustentável. Revista do Tribunal de Contas da União, n. 144, p. 64–71, jan./abr. 2019. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/1989/1987/4959>. Acesso em: 11 abr. 2025.

PARANÁ. Procuradoria-Geral do Estado – PGE. O ICMS Ecológico como incentivo à sustentabilidade. 2015. Disponível em:

[https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/201910/2015\\_006artigo\\_5\\_icms\\_ecologico\\_desafio\\_da\\_tributacao\\_ambiental.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/201910/2015_006artigo_5_icms_ecologico_desafio_da_tributacao_ambiental.pdf). Acesso em: 11 abr. 2025.

duda.sb@live.com

gessicapontes13@gmail.com