

SISTEMA FISCAL E TRIBUTÁRIO SUSTENTÁVEL: JUSTIÇA FISCAL, REDISTRIBUIÇÃO E INOVAÇÃO JURÍDICA NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

**SUSTAINABLE FISCAL AND TAX SYSTEM: FISCAL JUSTICE, REDISTRIBUTION AND
LEGAL INNOVATION IN BRAZILIAN ENVIRONMENTAL TAXATION**

**SISTEMA FISCAL Y TRIBUTARIO SOSTENIBLE: JUSTICIA FISCAL, REDISTRIBUCIÓN E
INNOVACIÓN JURÍDICA EN LA TRIBUTACIÓN AMBIENTAL BRASILEÑA**

Artigo submetido em 30 de março de 2026

Artigo aprovado em 02 de abril de 2026

Artigo publicado em 02 de abril de 2026

Cognitio Juris

Volume 16 - Número 59 - 2026

ISSN 2236-3009

Autor(es):

André Santana de Souza^[1]

Resumo: O presente artigo examina o papel do sistema tributário na promoção de um

modelo de desenvolvimento sustentável, analisando a relação entre tributação, justiça fiscal e proteção ambiental. Parte-se da premissa de que o sistema tributário contemporâneo não exerce apenas função arrecadatória, mas também desempenha relevante papel regulatório e indutor de comportamentos econômicos e sociais. Nesse contexto, a tributação ambiental surge como instrumento potencialmente capaz de internalizar externalidades ambientais negativas, promover práticas econômicas sustentáveis e contribuir para a construção de políticas públicas voltadas à sustentabilidade. A pesquisa analisa os fundamentos constitucionais da tributação sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para os princípios da capacidade contributiva, da isonomia tributária e da defesa do meio ambiente previstos na Constituição Federal de 1988. Examina-se também a função extrafiscal dos tributos e os desafios distributivos associados à tributação ambiental em sistemas tributários regressivos. A partir da análise da doutrina contemporânea e das transformações recentes no sistema tributário brasileiro, especialmente após as discussões relacionadas à reforma tributária do consumo, o estudo investiga a possibilidade de construção de um sistema fiscal orientado pela sustentabilidade, pela justiça distributiva e pela inovação jurídica. Ao final, conclui-se que a consolidação de um sistema tributário sustentável depende da articulação entre princípios constitucionais, políticas fiscais redistributivas e instrumentos jurídicos inovadores capazes de promover simultaneamente proteção ambiental, eficiência econômica e justiça fiscal.

Palavras-chave: tributação ambiental; justiça fiscal; sustentabilidade tributária; capacidade contributiva; sistema fiscal.

ABSTRACT: This article examines the role of the tax system in promoting a sustainable development model, analyzing the relationship between taxation, fiscal justice and environmental protection. It is based on the premise that the contemporary tax system does not perform merely a revenue-raising function, but also plays a significant regulatory role and acts as an instrument capable of influencing economic and social behavior. In this context, environmental taxation emerges as a potentially effective mechanism to internalize negative

environmental externalities, promote sustainable economic practices and contribute to the development of public policies oriented toward sustainability. The research analyzes the constitutional foundations of sustainable taxation in the Brazilian legal system, with emphasis on the principles of ability to pay, tax equality and environmental protection established in the Federal Constitution of 1988. It also examines the extrafiscal function of taxes and the distributive challenges associated with environmental taxation in regressive tax systems. Based on contemporary legal scholarship and recent transformations in the Brazilian tax system, particularly those related to the consumption tax reform debates, the study investigates the possibility of constructing a fiscal system guided by sustainability, distributive justice and legal innovation. Finally, it concludes that the consolidation of a sustainable tax system depends on the articulation between constitutional principles, redistributive fiscal policies and innovative legal instruments capable of simultaneously promoting environmental protection, economic efficiency and fiscal justice.

Keywords: environmental taxation; fiscal justice; sustainable taxation; ability to pay; tax system.

RESUMEN: El presente artículo examina el papel del sistema tributario en la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, analizando la relación entre tributación, justicia fiscal y protección ambiental. Se parte de la premisa de que el sistema tributario contemporáneo no cumple únicamente una función recaudatoria, sino que también desempeña un papel regulador relevante y actúa como instrumento capaz de influir en los comportamientos económicos y sociales. En este contexto, la tributación ambiental surge como un mecanismo potencialmente eficaz para internalizar externalidades ambientales negativas, promover prácticas económicas sostenibles y contribuir a la construcción de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad. La investigación analiza los fundamentos constitucionales de la tributación sostenible en el ordenamiento jurídico brasileño, con énfasis en los principios de capacidad contributiva, igualdad tributaria y protección del medio ambiente previstos en la Constitución Federal de 1988. Asimismo, se examina la función extrafiscal de los tributos y

los desafíos distributivos asociados a la tributación ambiental en sistemas tributarios regresivos. A partir del análisis de la doctrina contemporánea y de las transformaciones recientes en el sistema tributario brasileño, especialmente tras los debates relacionados con la reforma tributaria del consumo, el estudio investiga la posibilidad de construir un sistema fiscal orientado por la sostenibilidad, la justicia distributiva y la innovación jurídica. Finalmente, se concluye que la consolidación de un sistema tributario sostenible depende de la articulación entre principios constitucionales, políticas fiscales redistributivas e instrumentos jurídicos innovadores capaces de promover simultáneamente la protección ambiental, la eficiencia económica y la justicia fiscal.

Palabras clave: tributación ambiental; justicia fiscal; sostenibilidad tributaria; capacidad contributiva; sistema fiscal.

1 Introdução

A intensificação da crise ambiental global tem provocado profundas transformações nas formas de organização econômica e jurídica das sociedades contemporâneas. A degradação ambiental, o aumento das emissões de gases de efeito estufa, a perda de biodiversidade e a escassez de recursos naturais passaram a exigir respostas institucionais capazes de compatibilizar crescimento econômico, proteção ambiental e justiça social. O advento do denominado “**Antropoceno**”, caracterizado pelo impacto significativo das atividades humanas sobre os ecossistemas da Terra, impõe ao Direito e à Economia a necessidade de repensar seus institutos tradicionais.

Nesse contexto, o **desenvolvimento sustentável** consolidou-se como paradigma normativo da governança global, integrando dimensões ambientais, econômicas e sociais. Desde o **Relatório Brundtland (1987)** até a **Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas**, tornou-se evidente que o progresso econômico não pode ser dissociado da preservação ambiental e da erradicação da pobreza. No Brasil, essa diretriz encontra

fundamento na **Constituição Federal de 1988**, especialmente no **art. 225**, que reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A proteção ambiental também integra a **ordem econômica constitucional**, pois o **art. 170 da Constituição Federal** estabelece que o desenvolvimento econômico deve observar, entre seus princípios, a defesa do meio ambiente. Essa articulação revela que a sustentabilidade constitui elemento estruturante do modelo constitucional brasileiro. Como observa **Morete (2013)**, a integração entre economia e meio ambiente representa uma mudança paradigmática na compreensão jurídica do desenvolvimento, superando a falsa oposição entre crescimento econômico e preservação ambiental.

Nesse cenário, o **sistema tributário** assume papel estratégico na implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade. O tributo deixa de exercer apenas função arrecadatória e passa a desempenhar também função **extrafiscal**, influenciando comportamentos econômicos e sociais. Nesse sentido, **Benvenuti e Lunelli (2024)** destacam que a tributação ambiental pode induzir práticas econômicas sustentáveis por meio de incentivos e desincentivos econômicos, funcionando como um importante mecanismo de orientação das decisões de produtores e consumidores.

Entretanto, a implementação de tributos ambientais apresenta desafios relevantes, especialmente em sistemas tributários marcados pela forte incidência sobre o consumo. Como observa **Gassen (2025)**, a tributação ambiental pode produzir efeitos regressivos ao transferir custos econômicos para grupos de menor renda. Por essa razão, **Ramos (2024)** sustenta que a sustentabilidade fiscal deve ser acompanhada por políticas tributárias socialmente justas, capazes de compatibilizar proteção ambiental, justiça distributiva e capacidade contributiva.

Diante desse cenário, torna-se necessário repensar o sistema tributário à luz dos princípios

da **sustentabilidade, justiça fiscal e capacidade contributiva**. O presente artigo busca contribuir para esse debate, analisando o papel do sistema fiscal na promoção do desenvolvimento sustentável e examinando as possibilidades de inovação jurídica na construção de um sistema tributário ambientalmente responsável.

2 Sistema tributário e sustentabilidade: fundamentos constitucionais

A construção de um **sistema tributário sustentável** exige análise de seus fundamentos constitucionais. No Brasil, a tributação encontra limites nos princípios previstos na **Constituição Federal de 1988**, que estruturam o chamado **estatuto constitucional do contribuinte**, composto por garantias destinadas a evitar o exercício arbitrário do poder de tributar. Nesse contexto, a tributação deve ser compreendida como instrumento de realização de valores constitucionais, como **justiça fiscal, dignidade da pessoa humana, proteção ambiental e desenvolvimento sustentável**. A Constituição também integrou explicitamente a proteção ambiental à **ordem econômica**, ao estabelecer, no **art. 170**, que o desenvolvimento econômico deve observar a defesa do meio ambiente, interpretação que se articula com o **art. 225**, que reconhece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre os princípios estruturantes do sistema tributário destaca-se a **legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição Federal)**, segundo a qual nenhum tributo pode ser instituído ou majorado sem lei. Essa garantia reforça o caráter democrático da tributação e assume especial relevância na criação de instrumentos fiscais voltados à proteção ambiental, que devem respeitar o processo legislativo regular e assegurar **segurança jurídica** aos agentes econômicos. Também se destaca o princípio da **isonomia tributária (art. 150, II)**, que veda tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente, mas admite diferenciações quando existirem diferenças relevantes. Sob a perspectiva ambiental, essa interpretação permite justificar a tributação mais gravosa de atividades poluidoras, internalizando custos ambientais que, de outro modo, seriam socializados na forma de

externalidades negativas.

Outro pilar do sistema tributário é o princípio da **capacidade contributiva (art. 145, §1º, da Constituição Federal)**, segundo o qual os impostos devem ser graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte. Esse princípio busca assegurar distribuição equitativa da carga tributária e evitar que grupos socialmente vulneráveis sejam excessivamente onerados. Como observa **Gassen (2025)**, a capacidade contributiva constitui critério essencial de legitimação do sistema tributário. Entretanto, no campo da tributação ambiental surge uma tensão relevante: embora esses tributos possam desestimular atividades poluentes, sua incidência sobre bens de consumo pode produzir **efeitos regressivos**, sobretudo em economias baseadas em tributação indireta. Uma das soluções apontadas pela doutrina consiste na utilização das receitas ambientais para financiar políticas redistributivas, modelo conhecido como **“dividendo ambiental” ou “cashback ambiental”**.

A Constituição também estabelece a **repartição de competências tributárias** entre os entes federativos (**arts. 153, 155 e 156**), estruturando o federalismo fiscal brasileiro. Esse arranjo abre espaço para diferentes iniciativas de tributação ambiental, mas exige coordenação institucional para evitar fenômenos como a **guerra fiscal**. Ao mesmo tempo, o federalismo pode funcionar como laboratório de inovação institucional, permitindo que estados e municípios experimentem instrumentos fiscais voltados à proteção ambiental.

Entre os tributos federais com potencial extrafiscal destaca-se o **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)**, cuja **seletividade em função da essencialidade (art. 153, §3º, I, da Constituição Federal)** pode ser reinterpretada sob perspectiva ambiental, majorando a tributação sobre produtos poluentes e incentivando tecnologias sustentáveis. As recentes transformações promovidas pela **Emenda Constitucional nº 132/2023**, que criou o **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**, a **Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)** e o **Imposto Seletivo (IS)**, reforçam essa lógica ao permitir a desincentivação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

No âmbito estadual, destaca-se a experiência do **ICMS ecológico**, que redistribui parte da receita do imposto a municípios que mantêm **unidades de conservação ou políticas ambientais**, incentivando a preservação. Iniciado no **Estado do Paraná**, esse modelo foi replicado em diversos estados brasileiros. Conforme observam **Scaff e Tupiassu (2024)**, a utilização de instrumentos fiscais voltados à sustentabilidade constitui tendência crescente nas políticas públicas contemporâneas, especialmente no contexto da **Agenda 2030** e dos **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**.

Assim, a tributação ambiental não opera apenas por meio da lógica punitiva da majoração tributária, mas também por **mecanismos de incentivo e cooperação institucional**. A combinação de instrumentos fiscais restritivos e incentivos positivos permite construir políticas tributárias mais sofisticadas e eficazes. Dessa forma, a consolidação de um **sistema tributário sustentável** depende da articulação entre **princípios constitucionais, instrumentos fiscais inovadores e políticas públicas capazes de promover simultaneamente proteção ambiental, eficiência econômica e justiça social**.

3 Justiça fiscal, redistribuição e sustentabilidade tributária

A discussão sobre **sustentabilidade fiscal** está diretamente ligada ao debate sobre **justiça fiscal**. Um sistema tributário sustentável não se limita à arrecadação estatal, devendo promover simultaneamente **equilíbrio fiscal, eficiência econômica e justiça distributiva**. O equilíbrio fiscal garante o financiamento das políticas públicas, a eficiência econômica evita que a tributação prejudique o crescimento e a inovação, e a justiça distributiva busca assegurar a repartição equitativa dos encargos tributários entre os diferentes grupos sociais. Assim, a sustentabilidade fiscal deve ser compreendida como um **equilíbrio dinâmico entre arrecadação, crescimento econômico e justiça social**, reconhecendo que o sistema tributário desempenha papel central na organização da estrutura social.

No Brasil, entretanto, a **matriz tributária apresenta forte regressividade**, pois a arrecadação concentra-se na tributação do consumo em detrimento da renda e do patrimônio. Como observa **Gassen (2025)**, sistemas baseados predominantemente na tributação do consumo tendem a aprofundar desigualdades sociais, já que indivíduos de menor renda destinam parcela maior de seus rendimentos ao consumo de bens essenciais, frequentemente sujeitos à incidência de tributos indiretos. Esse modelo produz um sistema regressivo, no qual os grupos mais pobres acabam contribuindo proporcionalmente mais para o financiamento do Estado, criando barreiras à mobilidade social e evidenciando a necessidade de repensar o sistema tributário à luz dos princípios da **justiça fiscal e da capacidade contributiva**.

Essa regressividade também representa desafio para a **tributação ambiental**, pois tributos incidentes sobre bens e serviços — como combustíveis ou energia — podem impactar de forma mais intensa as camadas de menor renda. Esse fenômeno está relacionado ao conceito de **pobreza energética**, que descreve a dificuldade de famílias vulneráveis em custear serviços essenciais devido ao aumento de preços decorrente de políticas climáticas mal calibradas. Nesse contexto, **Ramos (2024)** destaca que a sustentabilidade fiscal deve ser orientada pela promoção da **equidade social**, exigindo que políticas tributárias ambientais sejam integradas a mecanismos redistributivos capazes de mitigar eventuais efeitos regressivos.

Uma das estratégias apontadas pela literatura econômica consiste na adoção do chamado **duplo dividendo da tributação ambiental**. O primeiro dividendo corresponde à melhoria ambiental decorrente da redução das atividades poluentes, enquanto o segundo refere-se aos benefícios sociais gerados pela utilização da receita arrecadada para reduzir outros tributos distorcivos ou financiar políticas públicas. Na prática, isso pode envolver medidas como **redução da tributação sobre o trabalho, ampliação de programas de transferência de renda ou subsídios para tecnologias sustentáveis acessíveis às populações de baixa renda**.

A justiça fiscal, contudo, não depende apenas da arrecadação, mas também da forma como os recursos públicos são utilizados. A **despesa pública** constitui elemento essencial da sustentabilidade fiscal, exigindo que os recursos arrecadados sejam efetivamente direcionados a políticas capazes de enfrentar desafios sociais e ambientais. Nesse sentido, a **Constituição Federal**, especialmente nos **arts. 170 e 3º**, estabelece que a ordem econômica deve assegurar existência digna e que o Estado deve promover a redução das desigualdades sociais e regionais.

Nesse contexto, a política tributária deve atuar como instrumento de concretização do projeto constitucional de **justiça social**, contribuindo para a redução das desigualdades. A integração entre **tributação ambiental e justiça fiscal** constitui, portanto, um dos principais desafios contemporâneos do direito tributário, exigindo soluções capazes de compatibilizar proteção ambiental, eficiência econômica e equidade distributiva.

Uma possível inovação jurídica consiste na **vinculação parcial da receita de tributos ambientais a políticas sociais e ambientais específicas**. Com a criação do **Imposto Seletivo pela Emenda Constitucional nº 132/2023**, abre-se espaço para desestimular o consumo de bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente e destinar parte da arrecadação a **fundos climáticos ou programas de transição energética voltados às populações de baixa renda**, como projetos de energia solar comunitária, transporte público sustentável ou infraestrutura urbana resiliente.

Assim, a construção de um **sistema tributário sustentável** exige não apenas novos instrumentos fiscais, mas também a reformulação da lógica distributiva da política fiscal. Somente pela integração entre **justiça fiscal, proteção ambiental e desenvolvimento econômico** será possível enfrentar de forma adequada os desafios sociais e ambientais do século XXI.

4 Tributação ambiental e função extrafiscal dos tributos

A tributação ambiental constitui uma das manifestações mais expressivas da **função extrafiscal dos tributos** no Direito contemporâneo. Diferentemente da função fiscal clássica — tradicionalmente associada à arrecadação de recursos destinados ao financiamento das atividades estatais —, a extrafiscalidade se caracteriza pela utilização do sistema tributário como **instrumento de indução de comportamentos econômicos e sociais**.

Nesse sentido, o tributo deixa de ser apenas um mecanismo de financiamento do Estado para se tornar um verdadeiro **instrumento de política pública**. O sistema tributário passa a desempenhar papel regulatório, influenciando decisões econômicas dos agentes privados e orientando o funcionamento do mercado em direção a objetivos coletivamente desejáveis.

Essa transformação reflete uma mudança significativa na compreensão do papel da tributação no Estado contemporâneo. Se, no modelo liberal clássico, a tributação era concebida predominantemente como instrumento de arrecadação, no Estado Social e no Estado Regulador ela passa a assumir funções mais complexas, relacionadas à promoção do desenvolvimento econômico, à redução das desigualdades sociais e à proteção de bens jurídicos coletivos.

Nesse contexto, a extrafiscalidade surge como mecanismo de intervenção indireta do Estado na economia. Ao alterar o custo relativo de determinadas atividades econômicas, a tributação pode estimular comportamentos socialmente desejáveis ou desestimular práticas consideradas prejudiciais ao interesse público.

Segundo Benvenuto e Lunelli (2024), a extrafiscalidade permite que o sistema tributário seja utilizado como instrumento de política pública, orientando decisões econômicas em direção a objetivos socialmente desejáveis. O tributo deixa de atuar apenas como instrumento de arrecadação e passa a funcionar como verdadeiro **mecanismo de regulação econômica**, capaz de influenciar padrões de produção, consumo e investimento.

Sob essa perspectiva, a extrafiscalidade pode ser compreendida como uma forma de **norma indutora**, conceito amplamente discutido na teoria do direito econômico. Normas indutoras são aquelas que não impõem diretamente determinada conduta, mas alteram os incentivos econômicos de modo a tornar determinadas escolhas mais vantajosas que outras.

A lógica subjacente a esse modelo consiste em utilizar o sistema tributário como instrumento de persuasão econômica. Em vez de impor proibições ou sanções diretas — características típicas da regulação de comando e controle —, o Estado cria incentivos ou desincentivos financeiros que orientam o comportamento dos agentes econômicos.

Essa abordagem apresenta vantagens relevantes do ponto de vista da eficiência econômica e da preservação da liberdade de iniciativa. Ao alterar os preços relativos das atividades econômicas, o Estado permite que os próprios agentes privados decidam como ajustar suas decisões produtivas, mantendo a autonomia empresarial e a dinâmica competitiva do mercado.

No campo ambiental, a função extrafiscal da tributação assume importância particular. A proteção do meio ambiente constitui bem jurídico coletivo de elevada relevância constitucional, mas cuja preservação frequentemente entra em tensão com os incentivos econômicos do mercado.

Isso ocorre porque diversas atividades produtivas geram impactos ambientais negativos que não são integralmente incorporados aos custos de produção. Em termos econômicos, trata-se do fenômeno das **externalidades negativas**.

Externalidades negativas surgem quando a atividade de um agente econômico impõe custos a terceiros que não são refletidos nos preços de mercado. Exemplos clássicos incluem a poluição atmosférica gerada por indústrias, a contaminação de recursos hídricos e a emissão de gases de efeito estufa.

Historicamente, o funcionamento do mercado permitiu que empresas privatizassem os lucros decorrentes da exploração de recursos naturais, ao mesmo tempo em que socializavam os custos ambientais dessa exploração. A degradação ambiental, nesse contexto, era suportada pela coletividade na forma de poluição, deterioração da saúde pública ou perda de recursos naturais.

A tributação ambiental surge precisamente como instrumento destinado a corrigir essa distorção. Ao impor custos econômicos às atividades poluidoras, o tributo ambiental busca **internalizar as externalidades negativas**, incorporando ao preço de mercado os custos sociais da degradação ambiental.

Esse modelo possui raízes teóricas profundas na economia do bem-estar, especialmente no trabalho do economista britânico Arthur Pigou, que desenvolveu a teoria dos chamados **impostos pigouvianos**. De acordo com essa teoria, a tributação pode ser utilizada para corrigir falhas de mercado decorrentes da existência de externalidades.

Quando aplicada ao campo ambiental, essa lógica permite alinhar os incentivos econômicos privados aos interesses coletivos de proteção ambiental.

A tributação ambiental também encontra fundamento em importantes princípios do direito ambiental contemporâneo, especialmente no **princípio do poluidor-pagador**.

Esse princípio estabelece que os agentes econômicos responsáveis pela degradação ambiental devem arcar com os custos decorrentes de sua atividade. Em vez de transferir os prejuízos ambientais para a coletividade, o sistema jurídico busca assegurar que tais custos sejam suportados por aqueles que efetivamente geram o dano.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do poluidor-pagador encontra respaldo tanto no plano constitucional quanto no plano infraconstitucional.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado no art. 225, estabelecendo que todos têm direito a um meio ambiente saudável e impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

No plano infraconstitucional, a **Lei nº 6.938/1981**, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, incorporou expressamente esse princípio ao estabelecer que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente.

A responsabilização do poluidor reflete uma mudança paradigmática na forma como o direito passou a tratar a proteção ambiental. A preservação do meio ambiente deixa de ser vista como responsabilidade exclusiva do Estado e passa a ser compreendida como dever compartilhado entre o poder público, a coletividade e os agentes econômicos.

Ao lado do princípio do poluidor-pagador, a doutrina ambiental contemporânea também desenvolveu o chamado **princípio do protetor-recebedor**.

Esse princípio estabelece que agentes econômicos ou indivíduos que adotam práticas de preservação ambiental que beneficiam a coletividade devem ser recompensados por tais esforços. Trata-se de reconhecer que a proteção ambiental gera benefícios públicos que merecem ser incentivados pelo sistema jurídico.

No campo tributário, esse princípio pode justificar a concessão de benefícios fiscais destinados a estimular práticas sustentáveis. Isenções tributárias, créditos fiscais ou reduções de alíquotas podem ser utilizados para incentivar atividades que contribuem para a preservação ambiental.

Assim, a tributação ambiental não opera apenas sob a lógica da punição das atividades poluidoras. Ela também pode atuar como mecanismo de incentivo à adoção de práticas produtivas sustentáveis.

Do ponto de vista operacional, a tributação ambiental pode assumir diversas formas no âmbito dos sistemas tributários nacionais e internacionais.

Entre os instrumentos mais utilizados internacionalmente destacam-se os **impostos sobre emissões de carbono**, frequentemente denominados Carbon Taxes. Esses tributos incidem diretamente sobre a quantidade de gases de efeito estufa emitidos durante o processo produtivo.

A principal vantagem desse modelo consiste na sua capacidade de atacar diretamente a fonte da poluição. Ao atribuir preço à emissão de carbono, esses impostos incentivam empresas a investir em tecnologias mais limpas e eficientes.

Diversos países europeus já adotaram modelos maduros de tributação sobre carbono como parte de suas estratégias de combate às mudanças climáticas.

Outra modalidade relevante consiste na tributação sobre combustíveis fósseis. Nesse caso, a tributação não incide diretamente sobre a emissão de poluentes, mas sobre os produtos cuja utilização gera tais emissões, como gasolina, diesel ou carvão mineral.

No Brasil, a **CIDE-Combustíveis** apresenta características que se aproximam dessa lógica, embora sua utilização como instrumento de política ambiental ainda seja limitada.

Além dos impostos ambientais, os sistemas jurídicos também utilizam **taxas ambientais**, geralmente vinculadas ao exercício do poder de polícia ambiental ou à prestação de serviços públicos relacionados à proteção ambiental.

No Brasil, um exemplo relevante é a **Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)**, administrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Essa taxa é cobrada de empresas potencialmente poluidoras como forma de financiar atividades de fiscalização ambiental.

Outro instrumento amplamente utilizado consiste na concessão de **incentivos fiscais para tecnologias sustentáveis**.

Esses incentivos podem assumir diversas formas, incluindo reduções de impostos sobre equipamentos de geração de energia renovável, créditos fiscais para empresas que utilizam materiais recicláveis ou benefícios tributários destinados a estimular práticas de logística reversa.

Ao reduzir os custos associados à adoção de tecnologias ambientalmente sustentáveis, esses incentivos contribuem para acelerar a transição para uma economia de baixo carbono.

Conforme observa Gassen (2025), todos esses instrumentos possuem objetivo comum: **internalizar as externalidades ambientais negativas**, incorporando aos preços de mercado os custos sociais da poluição.

Ao precificar a poluição, o sistema tributário altera os incentivos econômicos enfrentados pelos agentes privados. Bens e serviços ambientalmente poluentes tornam-se relativamente mais caros, enquanto alternativas sustentáveis tornam-se mais competitivas.

Esse processo estimula a inovação tecnológica e promove, de forma gradual e orgânica, a transição para modelos produtivos mais sustentáveis.

Assim, a tributação ambiental representa não apenas um instrumento de proteção ambiental, mas também uma importante ferramenta de transformação estrutural das economias contemporâneas.

5 Acordos de transação tributária sustentáveis e inovação jurídica

Nos últimos anos, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar **mecanismos consensuais de resolução de conflitos tributários**, promovendo relevante transformação na relação entre **Administração Tributária e contribuintes**.

Tradicionalmente marcada por elevada litigiosidade e por uma postura institucional adversarial, essa relação vem evoluindo para um modelo **mais cooperativo**, orientado por **eficiência administrativa, racionalidade econômica e busca por soluções**

consensuais.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro foi caracterizado por **alto grau de judicialização**, com processos administrativos e judiciais que frequentemente se estendiam por muitos anos. Esse cenário gerava **insegurança jurídica** e elevados custos institucionais, tanto para o Estado quanto para os contribuintes. Nesse contexto, a adoção de instrumentos consensuais representa **mudança de paradigma**, substituindo gradualmente o modelo de confronto por uma abordagem mais pragmática voltada à **solução efetiva dos conflitos fiscais**.

A principal expressão normativa dessa transformação foi a **Lei nº 13.988/2020**, que regulamentou a **transação tributária na cobrança de créditos da União**, dando efetividade ao **art. 171 do Código Tributário Nacional**, que desde 1966 previa a possibilidade de transação como forma de **extinção do crédito tributário**, mas cuja aplicação prática era bastante limitada.

A **transação tributária** consiste em acordo celebrado entre o Poder Público e o contribuinte para **regularizar ou extinguir débitos tributários mediante concessões recíprocas**. Com sua regulamentação pela **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)** e pela **Advocacia-Geral da União (AGU)**, foram estabelecidos critérios objetivos para esses acordos, permitindo **descontos em multas e juros**, além de **parcelamentos e prazos mais amplos de pagamento** para créditos classificados como **irrecuperáveis ou de difícil recuperação**.

A lógica desse modelo parte do reconhecimento de que, em determinadas situações, **a cobrança integral do crédito tributário pode ser economicamente ineficiente**. Litígios prolongados muitas vezes tornam a dívida praticamente inexigível, seja pela deterioração da situação financeira do contribuinte, seja pela complexidade do contencioso judicial. Assim, a transação tributária busca **conciliar dois objetivos centrais**: a

recuperação possível do crédito público e a **regularização fiscal do contribuinte**, preservando atividades econômicas e empregos.

Essa evolução também reflete transformações mais amplas no **Direito Administrativo contemporâneo**, especialmente quanto à valorização de **mecanismos consensuais de atuação estatal**. Durante muito tempo, predominou a ideia de que o **interesse público seria absolutamente indisponível**, impedindo negociações em matéria tributária. Contudo, a doutrina atual distingue entre **interesse público primário**, relacionado à promoção do bem-estar social e à efetividade das políticas públicas, e **interesse público secundário**, ligado aos interesses patrimoniais da Administração.

Sob essa perspectiva, a manutenção de litígios longos e ineficientes pode **contrariar o próprio interesse público primário**. A transação tributária surge, portanto, como instrumento capaz de promover **maior eficiência administrativa, redução da litigiosidade e estabilidade das relações econômicas**, além de contribuir para a **desjudicialização do contencioso tributário**, historicamente um dos maiores do mundo.

Nos últimos anos, o debate jurídico também passou a explorar novas possibilidades de utilização desse instrumento, especialmente no campo da **sustentabilidade ambiental**. Nesse contexto surge o conceito de **transação tributária ESG** — sigla para **Environmental, Social and Governance** — que propõe a incorporação de **critérios socioambientais** nos acordos de negociação tributária.

Nesse modelo, os benefícios concedidos ao contribuinte — como **descontos ou condições facilitadas de pagamento** — poderiam ser condicionados à adoção de **contrapartidas ambientais ou sociais**. Empresas com passivos tributários relevantes poderiam obter condições mais favoráveis caso se comprometessem com **medidas concretas de sustentabilidade**, como:

- **investimentos em reflorestamento ou recuperação de áreas degradadas**

- **adoção de tecnologias produtivas com menor impacto ambiental**
- **transição para fontes de energia renovável**
- **redução mensurável de emissões de gases de efeito estufa**
- **financiamento de projetos de saneamento ou infraestrutura ambiental em comunidades vulneráveis**

Esse modelo permitiria integrar dois objetivos relevantes da atuação estatal: **recuperação de créditos tributários** e **promoção de políticas públicas ambientais**. O inadimplemento fiscal deixaria de ser visto apenas como problema financeiro e passaria a representar **oportunidade de transformação econômica e social**.

Além disso, a incorporação de critérios ESG alinha o sistema jurídico brasileiro às **tendências internacionais de integração entre política fiscal e sustentabilidade**, nas quais instrumentos tributários e incentivos econômicos são utilizados para estimular a **transição para economias de baixo carbono**.

Assim, a evolução da **transação tributária no direito brasileiro** revela o potencial de construção de um modelo de **governança fiscal mais flexível, cooperativo e orientado por resultados**, capaz de conciliar **eficiência arrecadatória, estabilidade econômica e promoção de valores constitucionais como sustentabilidade ambiental e justiça social**.

6 Conclusão

A crescente complexidade dos desafios ambientais contemporâneos exige a construção de novos instrumentos jurídicos capazes de promover o desenvolvimento sustentável. O modelo tradicional de crescimento econômico que desconsidera a finitude dos recursos naturais mostrou-se faturado e insustentável. O Direito, como estrutura normativa da sociedade, precisa acompanhar a urgência da crise ecológica, rompendo com seus dogmas seculares para criar respostas céleres, integradas e efetivas.

Nesse contexto, o sistema tributário pode desempenhar papel fundamental na indução de comportamentos econômicos sustentáveis. Por meio da extrafiscalidade, o tributo deixa de ser mero mecanismo de subtração de riquezas pelo Estado para se tornar o vetor de um novo modelo civilizatório.

A utilização da tributação ambiental como instrumento de política pública permite internalizar custos ambientais e incentivar práticas econômicas responsáveis, fazendo valer os princípios constitucionais do poluidor-pagador e do protetor-recebedor. Com a implementação do Imposto Seletivo e a expansão de mecanismos como o ICMS Ecológico, o Brasil possui as ferramentas necessárias para criar um arcabouço fiscal que dialogue com a Agenda 2030 e com a preservação do seu inestimável patrimônio natural.

Entretanto, a implementação de tributos ambientais deve considerar seus impactos distributivos, garantindo que a proteção ambiental não resulte em agravamento das desigualdades sociais. Em um país marcado por profunda disparidade de renda e um sistema tributário historicamente regressivo, a taxação do carbono e do consumo deve ser acompanhada de robustos mecanismos de mitigação social, assegurando o duplo dividendo (ambiental e social). A tributação verde jamais pode ser sinônimo de exclusão social.

A construção de um sistema fiscal sustentável exige, portanto, a articulação entre justiça fiscal, eficiência econômica e proteção ambiental. Inovações como a transação tributária com condicionantes ESG mostram que o caminho da consensualidade pode ser o elo definitivo entre a recuperação do crédito público e o desenvolvimento sustentável. Somente com uma visão holística, que integre meio ambiente, capacidade contributiva e redistribuição de renda, o Direito Tributário brasileiro poderá cumprir sua verdadeira vocação constitucional: construir uma sociedade livre, justa, solidária e, acima de tudo, sustentável.

Referências

BENVENUTTI, A.; LUNELLI, C. A. Tributação ambiental e o comportamento dos agentes

econômicos. *Revista de Direito Tributário e Ambiental*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 45-67, 2024.

GASSEN, V. *Capacidade contributiva e justiça fiscal no Antropoceno*. Brasília: Edições Cidadania Fiscal, 2025.

MORETE, F. C. A sustentabilidade como paradigma do Estado de Direito. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 55, p. 112-130, 2013.

RAMOS, S. L. A redistribuição pelo sistema tributário: perspectivas para o Sul Global. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 89-105, 2024.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. ICMS ecológico e federalismo fiscal: a descentralização da proteção ambiental no Brasil. *Revista Tributação e Cidadania*, Belo Horizonte, v. 22, p. 200-221, 2024.

[1] Procurador Federal vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), com atuação na Procuradoria Regional Federal da 1ª Região (PRF1). Professor de Direito no Estratégia Concursos, com experiência na preparação para carreiras jurídicas. Pós-graduando em Advocacia Pública, com foco em gestão pública e aprimoramento institucional. Desenvolve pesquisas nas áreas de Direito Ambiental, Direito Constitucional e políticas públicas, com ênfase em judicialização de direitos fundamentais, litigância climática e governança ambiental. Autor de materiais didáticos e conteúdos jurídicos voltados à formação de candidatos em concursos públicos.