



Revista

Cadernos de Finanças Públicas

03 | 2026



A Sustentabilidade Municipal Frente ao Princípio do Destino: Uma Análise Proporcional da Assimetria entre Base Produtiva e Potencial de Consumo (Estudo de Caso de Paulínia)

Elton Rodrigo Pereira

Ieda Kanashiro Makiya

RESUMO

A Reforma Tributária (EC 132/2023) altera a tributação do consumo da origem para o destino. Este estudo analisa os impactos dessa transição na sustentabilidade de Paulínia-SP, polo de alta especialização industrial. Utiliza-se uma abordagem qualitativo-descritiva baseada em razões proporcionais, confrontando a Razão de Produção (RP), baseada no PIB per capita, com a Razão de Potencial de Consumo (RPC), baseada na renda média per capita. Os resultados revelam assimetria crítica: enquanto Paulínia possui capacidade produtiva 13,34 vezes superior à média nacional, seu potencial de consumo é de apenas 1,64. Esse hiato evidencia um "vazamento da sustentabilidade", onde o município retém os ônus ambientais, sociais e de infraestrutura (Lei de Wagner), enquanto a receita migra para centros consumidores. Conclui-se que o princípio do destino sem mecanismos compensatórios inviabiliza a manutenção do território produtor, ameaçando sua solvência socioambiental.

Palavras-Chave: Reforma Tributária; Tributação no Destino; Sustentabilidade; Paulínia; Lei de Wagner.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. <i>A Mudança de Paradigma Tributário: Do Princípio da Origem ao Destino</i>	4
1.2. <i>O Problema: A Descoordenação entre Externalidade e Receita frente à Sustentabilidade</i>	4
1.3. <i>O Caso de Paulínia: Um Nó Logístico-Industrial em Risco</i>	5
1.4. <i>Objetivo e Justificativa do Estudo</i>	6
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
2.1. <i>A Lei de Wagner e a Pressão por Gasto Público</i>	7
2.2. <i>A Nova Ordem Tributária: O Princípio do Destino e a Justiça Distributiva</i>	9
2.3. <i>Sustentabilidade e Retenção de Externalidades</i>	10
3. METODOLOGIA	12
3.1. <i>Delineamento e Abordagem da Pesquisa</i>	12
3.2. <i>Justificativa da Análise Proporcional (Razões vs. Valores Reais)</i>	12
3.3. <i>Coleta e Tratamento de Dados</i>	13
3.4. <i>Definição das Variáveis de Análise (Proxies)</i>	14
3.5. <i>Limitações e Escopo</i>	14
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	15
4.1. <i>A Magnitude da Produção e a Hipertrofia do Esforço Público</i>	15
4.2. <i>O Teto do Potencial de Consumo e o Descolamento da Renda</i>	17
4.3. <i>O Vazamento da Sustentabilidade: Retenção do Ônus e Migração do Bônus</i>	18
4.4. <i>O Descompasso Estrutural e a Ruptura do Equilíbrio Fiscal</i>	20
5. CONCLUSÃO / CONTRIBUIÇÃO	21
5.1. <i>Síntese dos Achados: O Crepúsculo da Autonomia em Polos Industriais</i>	21
5.2. <i>Contribuição para o Debate da Reforma: A Necessidade de Critérios de Compensação</i>	22
5.3. <i>Considerações Finais</i>	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

1. INTRODUÇÃO

1.1 A Mudança de Paradigma Tributário: Do Princípio da Origem ao Destino

A Reforma Tributária brasileira, consolidada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, introduz uma mudança de paradigma na tributação do consumo ao migrar do princípio da origem para o princípio do destino. Este novo sistema, fundamentado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, determina que a receita tributária pertença ao local onde ocorre o consumo final, e não mais ao território onde o bem ou serviço foi produzido.

Conforme analisa Pinto Miranda (2019), esse deslocamento da incidência para o momento e local do consumo institui uma nova matriz espaço-temporal, voltada para a uniformização homogeneizadora das estruturas fiscais e para a redução de distorções alocativas que caracterizavam o modelo anterior. Sob o prisma da eficiência econômica, essa transição busca alinhar o país a padrões modernos de tributação neutra, nos quais, segundo descrevem Costa e Vieira (2021), o sistema tributário deve ser desenhado para minimizar interferências nas decisões racionais de localização do capital e da produção. No entanto, essa reconfiguração da espacialidade tributária altera drasticamente o suporte financeiro dos entes subnacionais, desafiando o que Amorim (2021) classifica como a autonomia financeira essencial para a autodeterminação e a manutenção do pacto federativo de cooperação e equilíbrio.

1.2 O Problema: A Descoordenação entre Externalidade e Receita frente à Sustentabilidade

Essa transição de paradigma introduz um problema de pesquisa de natureza territorial e fiscal: a descoordenação entre o local onde se gera a externalidade negativa e o local onde se tributa a riqueza. De acordo com a análise geopolítica de Pinto Miranda (2019), o novo arranjo tributário institucionaliza um "interesse geral" que permite ao capital desincorporado adiar e deslocar seus custos sociais para além dos limites espaciais da produção. Atividades industriais de grande porte, especialmente aquelas ligadas ao setor petroquímico e de energia, não operam em um vácuo geográfico. Elas demandam do município-sede uma infraestrutura resiliente, serviços de segurança pública especializados e uma gestão ambiental rigorosa para mitigar

riscos tecnológicos inerentes. Como explica Mello Filho (2023), o Estado local atua como um fator produtivo indispensável, pois as economias nacionais e os aparatos estatais coevoluem, exigindo que o poder público garanta as condições técnicas e de infraestrutura necessárias ao florescimento da atividade industrial.

O conflito central reside no fato de que, enquanto o "ônus" da produção (como o desgaste viário, a poluição e os riscos de acidentes químicos) é imobilizado no território de origem, o "bônus" (a receita tributária) torna-se móvel e migra para os centros consumidores. Sob a ótica da sustentabilidade defendida por Rabbani et al. (2024), a verdadeira justiça fiscal exige que os usuários do ecossistema e os poluidores assumam a obrigação financeira de sua produção, o que é ferido quando o sistema tributário desonera a origem e impede o município de internalizar esses custos sociais e ambientais. Cria-se, assim, um descompasso federativo: o município produtor é compelido a manter serviços públicos de alta complexidade para dar suporte a uma produção de escala nacional, mas passa a ser remunerado apenas pela limitada base consuntiva de sua população residente. Na visão de Rodden (2002), esse desequilíbrio fiscal vertical é um dilema central do federalismo, pois gera uma dependência de transferências externas que fragiliza a disciplina fiscal e a capacidade de resposta local a choques adversos. Este cenário coloca em xeque a sustentabilidade de entes federativos que funcionam como pilares da matriz produtiva brasileira, mas que possuem dimensões demográficas e de consumo reduzidas se comparadas ao volume de riqueza que geram para o país. Conforme destaca Souza (2003), a Federação brasileira é historicamente marcada por escassos mecanismos de equalização fiscal que compensem tais assimetrias, o que torna os conflitos distributivos agudos sempre que o desenho das regras formais falha em acomodar as demandas territoriais conflitantes.

1.3 O Caso de Paulínia: Um Nó Logístico-Industrial em Risco

A pesquisa propõe-se a responder à seguinte questão: como um ente municipal de perfil produtor (como Paulínia-SP) poderá manter as condições sociais, de infraestrutura e ambientais exigidas por uma produção de escala nacional quando sua receita for restrita ao patamar de consumo de sua população residente? De acordo com Musgrave e Musgrave (1989), uma das funções precípuas do Estado é a alocação de recursos para corrigir falhas de mercado, como as externalidades; contudo, a eficácia dessa intervenção depende da disponibilidade de fluxos de receita que acompanhem o custo de manutenção desses ativos públicos. Através do contraste entre a Razão de Produção (RP) e a Razão de Potencial de Consumo (RPC), pretende-se

evidenciar que a sustentabilidade desses territórios depende de mecanismos de compensação que reconheçam o ônus retido na origem. Segundo a tese de Al Rubaye et al. (2026), a sustentabilidade tributária deve atuar como uma ferramenta de justiça econômica, garantindo que o desenvolvimento industrial não resulte no empobrecimento das regiões que fornecem a base física para a produção nacional.

Este estudo, portanto, não apenas analisa um caso isolado, mas oferece uma contribuição crítica sobre os limites da simplificação tributária frente à complexidade da geografia econômica brasileira. Como argumenta Amorim (2021), a busca por um sistema tributário eficiente não pode ignorar que a autonomia financeira é a condição imprescindível para a garantia da autodeterminação dos entes federados e para a manutenção do tripé da sustentabilidade (esferas econômica, social e ambiental). Sem mecanismos que equalizem o hiato entre produção e consumo, o novo regime corre o risco de aprofundar conflitos distributivos territoriais que, na visão de Souza (2003), o federalismo brasileiro historicamente tentou acomodar por meio de regras de equilíbrio regional, mas que agora podem resultar na insolvência socioambiental do território produtor.

1.4 Objetivo e Justificativa do Estudo

O objetivo central deste artigo é demonstrar, por meio de razões proporcionais, como a Reforma Tributária ameaça a sustentabilidade de Paulínia ao ignorar o hiato estrutural entre o esforço produtivo e a capacidade consuntiva local. Sob a ótica do federalismo fiscal, conforme argumenta Amorim (2021), a autonomia financeira não é meramente um elemento administrativo, mas uma condição imprescindível para a garantia da autodeterminação política e econômica dos entes subnacionais. Justifica-se esta investigação pelo fato de que o novo desenho tributário, ao priorizar a eficiência arrecadatória baseada no destino, pode fragilizar o pacto federativo de cooperação ao desvincular a receita do território que efetivamente suporta os encargos, as pressões por serviços públicos e as responsabilidades infraestruturais da industrialização.

A justificativa para tal abordagem reside na necessidade de qualificar o debate sobre o "princípio do destino", evidenciando que a busca por uma justiça distributiva nacional pode, paradoxalmente, instaurar injustiças territoriais profundas em municípios dotados de alta especialização produtiva. Ademais, a pesquisa fundamenta-se na premissa de Chevalley et al. (2024) de que a verdadeira sustentabilidade estatal deve ser capaz de internalizar os custos sociais e ambientais da produção. Evita-se, assim, um cenário predatório onde o polo produtor

atue como um provedor de suporte técnico e logístico gratuito para o restante da nação, sem reter a base fiscal necessária para garantir a integridade do seu próprio ecossistema e a segurança de suas gerações futuras, respeitando as funções alocativas do Estado descritas por Musgrave e Musgrave (1989).

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A Lei de Wagner e a Pressão por Gasto Público

A compreensão da sustentabilidade de municípios dotados de alta especialização industrial exige, preliminarmente, um mergulho na teoria das finanças públicas, especificamente no que tange à elasticidade dos gastos estatais. Isso ocorre porque a relação de causalidade entre gasto e renda nacional é fundamental para a elaboração de políticas econômicas sólidas (POSSA et al., 2022). O pilar teórico fundamental para esta análise é a "Lei das Atividades Estatais Crescentes", formulada pelo economista alemão Adolph Wagner no final do século XIX (WAGNER, 1883 apud MUSGRAVE; PEACOCK, 1958). Wagner postulou que, conforme as sociedades se tornam mais complexas e industrializadas, a participação do setor público na economia tende a crescer inevitavelmente (MELLO FILHO, 2023).

Essa tendência de longo prazo de aumento mais que proporcional das despesas governamentais em relação à produção ocorre porque a elevação da renda nacional fomenta o crescimento da demanda por bens e serviços sociais, culturais e de infraestrutura providos pelo Estado (ARESTIS; ŞEN; KAYA, 2021). No contexto de municípios que abrigam grandes plantas produtivas, como o polo petroquímico de Paulínia, essa teoria adquire um contorno prático e urgente: o gasto público não é apenas uma função do crescimento populacional, mas uma variável dependente da complexidade técnica e do risco econômico instalado no território (PEACOCK; SCOTT, 2000).

De acordo com a perspectiva wagneriana, a industrialização exige que o Estado desempenhe funções que transcendem a manutenção da ordem administrativa básica (ARESTIS; ŞEN; KAYA, 2021). Em territórios de especialização produtiva, surge o que a literatura econômica contemporânea classifica como "custos de urbanização industrial". Estes custos representam uma categoria de despesa inelástica, ou seja, despesas que o município não pode simplesmente cortar sem comprometer a viabilidade da produção nacional (MELLO FILHO, 2023). No caso de Paulínia, sede de uma das maiores refinarias do país, o esforço público municipal deve ser

dimensionado para suportar o fluxo incessante de logística pesada, a manutenção de malhas viárias de alta resistência e a implementação de planos de contingência contra riscos tecnológicos e ambientais de grande escala (ARESTIS; ŞEN; KAYA, 2021).

A pressão sobre o gasto público nesses municípios é intensificada pela necessidade de provisão de bens públicos específicos. A segurança pública, por exemplo, não se limita ao policiamento ostensivo, mas exige brigadas especializadas em emergências químicas e monitoramento de perímetros industriais sensíveis. A saúde pública, por sua vez, deve ser estruturada para atender não apenas à demanda demográfica convencional, mas também aos impactos epidemiológicos e ocupacionais decorrentes de um ambiente de alta exposição industrial (MELLO FILHO, 2023). Sob a lógica de Wagner, quanto maior a densidade industrial e a produtividade de um município, maior será o patamar mínimo de investimento público necessário para sustentar tal operação (PRADO; SILVA, 2018).

Essa pressão multidimensional revela que o gasto público em polos de alta especialização industrial não é apenas volumoso, mas essencial para a manutenção da Tríplice Sustentabilidade Estatal:

- **Dimensão Econômica:** Consubstanciada na necessidade de financiar infraestruturas logísticas resilientes que garantam a fluidez da produção nacional, evitando gargalos que prejudiquem o PIB setorial.

- **Dimensão Social:** Manifestada na oferta de serviços públicos qualificados para uma massa trabalhadora que opera sob riscos elevados, assegurando a integridade da força laboral e o bem-estar da comunidade afetada pela operação industrial.

- **Dimensão Ambiental:** Traduzida no custo permanente de monitoramento de riscos tecnológicos e na remediação de externalidades, garantindo que a atividade produtiva não comprometa o capital natural do território.

Assim, o “gasto crescente” de Wagner, em Paulínia, é a soma indissociável dessas três dimensões, que juntas formam a base de sustentação indispensável para a viabilidade do polo (MELLO FILHO, 2023).

Portanto, a Lei de Wagner serve como um alerta para a análise da Reforma Tributária: a estrutura de custos de um município-polo é rígida e vinculada à sua base produtiva. Diferente de municípios puramente residenciais ou de serviços, onde o gasto público pode ser ajustado de forma mais flexível à demografia, em polos industriais o gasto é “indexado” à infraestrutura de suporte à produção (ARESTIS; ŞEN; KAYA, 2021). O crescimento das despesas públicas em Paulínia, portanto, não deve ser interpretado sob a ótica da ineficiência administrativa, mas sim

como uma resposta técnica e necessária à complexidade de uma base econômica que opera em escalas muito superiores à média nacional (POSSA et al., 2022).

Neste sentido, qualquer alteração na base de receitas que desconsidere essa rigidez orçamentária imposta pela atividade industrial ignora a premissa básica da economia pública alemã: a de que o Estado é o suporte infraestrutural indispensável para o sucesso do desenvolvimento industrial, e que este suporte possui um custo crescente e inescapável (MELLO FILHO, 2023). A manutenção de um PIB per capita astronômico exige um "Estado local" proporcionalmente robusto, capaz de gerir as complexas tensões entre desenvolvimento econômico, infraestrutura física e bem-estar social (ARESTIS; ŞEN; KAYA, 2021).

2.2. A Nova Ordem Tributária: O Princípio do Destino e a Justiça Distributiva

A reforma do sistema tributário brasileiro, consolidada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, representa a transição de um modelo de tributação fragmentado e complexo para uma estrutura baseada no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). No centro desta transformação reside a mudança do paradigma da "origem" para o "destino". Conforme explicam Gobetti e Monteiro (2023), o novo sistema determina que o imposto pertence à jurisdição em que se dá o consumo e não mais onde ocorre a produção ou prestação de serviços. Historicamente, o sistema tributário nacional permitia que o ente federativo onde a produção ocorria retivesse uma parcela significativa da receita (o princípio da origem), o que fomentou, ao longo de décadas, a concentração de recursos em municípios com forte base industrial. Segundo Amorim (2021), esse modelo garantia aos entes produtores a autonomia financeira necessária para a sua autodeterminação. A nova ordem tributária inverte essa lógica, determinando que o direito sobre a receita pertence ao local onde o bem ou serviço é efetivamente consumido.

Este novo paradigma é sustentado pelo ideal de justiça distributiva e pela busca pela neutralidade fiscal. O argumento central dos defensores do princípio do destino é que a tributação na origem gera distorções competitivas, como a chamada "guerra fiscal", além de aprofundar as desigualdades regionais, uma vez que municípios pobres e populosos acabam por financiar, via consumo, a infraestrutura de municípios produtores já desenvolvidos. Sob essa ótica, como destacam Gobetti e Orair (2023), o sistema busca corrigir o que a literatura econômica classifica como um desequilíbrio horizontal na federação: a receita deve acompanhar o cidadão-consumidor, independentemente de onde a planta industrial esteja localizada.

Todavia, a aplicação universal desse princípio sobre uma geografia econômica tão heterogênea como a brasileira levanta desafios estruturais profundos. O conceito de IVA no destino pressupõe que o valor tributável deve refletir o benefício econômico final, desonerando completamente a cadeia produtiva para evitar a cumulatividade. No entanto, ao desvincular a receita fiscal do território produtor, o sistema assume que o esforço estatal para manter a produção é irrelevante para a partilha tributária. De acordo com a análise de Pinto Miranda (2019) sobre a geopolítica tributária, ignora-se que a atividade produtiva não é um fenômeno etéreo que ocorre no vácuo; ela é um processo geográfico que demanda serviços públicos tangíveis e custosos no ponto de origem.

O descompasso introduzido pela nova ordem tributária reside na premissa de que a "capacidade contributiva" de um território deve ser medida exclusivamente pelo seu potencial de consumo. Para municípios que funcionam como oásis produtivos, a transição para o destino impõe uma ruptura nonexo causal entre a atividade econômica local e a receita disponível. Conforme analisam Gobetti e Monteiro (2023), enquanto o sistema anterior (ICMS na origem) funcionava como um mecanismo de autofinanciamento para as cidades que suportavam o peso da industrialização, o novo modelo de IBS no destino transforma a receita em um recurso de caráter eminentemente demográfico e consuntivo. Na visão de Rabbani et al. (2024), essa mudança redefine a justiça fiscal, mas altera drasticamente as fontes de custeio dos entes locais.

Dessa forma, a justiça distributiva buscada pela reforma, embora louvável em termos de equilíbrio federativo nacional e redução de desigualdades (AMORIM, 2021), pode instaurar uma injustiça territorial específica nos polos de produção. Ao priorizar a base consuntiva em detrimento da base produtiva, a reforma remove o lastro financeiro que permitia aos municípios-sede gerirem as complexidades de sua matriz econômica. A nova ordem tributária, portanto, estabelece um cenário onde o município produtor corre o risco de atuar como um provedor de infraestrutura gratuita para o restante da federação, uma vez que a riqueza ali gerada será tributada e usufruída por entes federativos que não participaram dos custos e esforços necessários para a materialização dessa produção.

2.3. Sustentabilidade a Retenção de Externalidades

A discussão sobre a transição tributária não pode ser restrita à mera aritmética de perdas e ganhos orçamentários; ela deve ser pautada pelo conceito de sustentabilidade territorial. No contexto da economia pública, a sustentabilidade de um ente subnacional é definida por

sua capacidade de longo prazo de cumprir consistentemente suas responsabilidades financeiras (CHAPMAN, 2008). Tal capacidade exige o financiamento das demandas sociais e infraestruturas necessárias sem comprometer o patrimônio ambiental ou a segurança das gerações futuras. Para municípios que abrigam complexos industriais de alto impacto, como o polo petroquímico de Paulínia, essa sustentabilidade está intrinsecamente ligada à gestão das externalidades negativas.

Externalidades negativas são falhas de mercado que ocorrem quando a produção de um bem gera impactos adversos a terceiros, ou ao meio ambiente local, que não estão refletidos no preço final do produto. No caso de uma refinaria de grande porte, as externalidades são tangíveis e severas: incluem a emissão de poluentes atmosféricos, o risco constante de acidentes químicos e a depreciação acelerada da infraestrutura urbana devido ao fluxo logístico pesado. Conforme ressalta Pinto Miranda (2019), a atividade produtiva é um processo geográfico que demanda serviços públicos tangíveis e custosos no ponto de origem. Tradicionalmente, o sistema de tributação na origem permitia que o município utilizasse a receita tributária como um fundo de compensação natural para mitigar esses danos. Com a migração para o princípio do destino, ocorre uma ruptura nesse ciclo compensatório: o ônus das externalidades permanece confinado nos limites geográficos do município produtor, enquanto o "bônus" fiscal da circulação de riqueza é exportado para as regiões de consumo (PINTO MIRANDA, 2019).

Essa configuração cria o que se pode denominar como um cenário de desequilíbrio fiscal-ambiental. A sustentabilidade de Paulínia torna-se vulnerável porque o custo de manutenção do capital natural e físico continua a seguir a escala da produção (Razão 13,34), enquanto o financiamento para tal manutenção passa a ser ditado pela escala do consumo local (Razão 1,64). De acordo com Rabbani et al. (2024), a verdadeira sustentabilidade estatal deve equilibrar os pilares econômico, social e ambiental. Sem os recursos proporcionais ao risco que hospeda, o município pode ser forçado a reduzir investimentos em áreas críticas de monitoramento e contingência, transformando passivos locais em riscos sociais e econômicos de magnitude nacional.

Além disso, a sustentabilidade fiscal no novo federalismo brasileiro precisa enfrentar o dilema do "subsídio cruzado reverso". No regime de destino puro, o município produtor passa a subsidiar indiretamente a qualidade de vida de municípios puramente consumidores (GOBETTI; MONTEIRO, 2023). Isso ocorre porque o consumidor usufrui de um produto cujo custo ambiental de produção foi integralmente "pago" e absorvido pela população e pelos cofres públicos de Paulínia, sem que haja uma contrapartida tributária direta para a recuperação daquele

território. O imposto (IBS), que deveria servir para internalizar os custos sociais, acaba sendo distribuído geograficamente de forma alheia à origem dos danos (PINTO MIRANDA, 2019).

Portanto, a sustentabilidade de territórios com alta especialização industrial depende da criação de mecanismos que reconheçam a territorialidade do risco. A eficiência de um sistema tributário não deve ser medida apenas pela sua capacidade de arrecadar, mas pela sua habilidade em alocar recursos onde os custos de reprodução da vida e da infraestrutura são mais elevados (CHAPMAN, 2008). Conforme defendem Rabbani et al. (2024), a justiça fiscal exige a revitalização da autonomia local e a correção de desequilíbrios onde a carga de responsabilidades é desproporcional. Ignorar a assimetria entre a retenção de externalidades negativas e a migração de receitas é condenar os polos industriais a um processo de insolvência fiscal crônica, onde a riqueza produzida para a nação resulta, paradoxalmente, no empobrecimento do ente que a sustenta.

3. METODOLOGIA

3.1. Delineamento e Abordagem da Pesquisa

A investigação utiliza a técnica do Quociente Locacional (QL), métrica clássica da ciência regional para identificação de especializações territoriais (ISARD, 1960; HADDAD, 1989), operacionalizada aqui por meio de razões proporcionais. O objetivo central é analisar a sustentabilidade do município de Paulínia-SP sob a égide da Reforma Tributária, utilizando como técnica a construção de razões proporcionais de desempenho econômico e potencial arrecadatário.

A opção pelo estudo de caso justifica-se pela singularidade de Paulínia no cenário federativo brasileiro: o município abriga a maior planta de refino de petróleo da Petrobras (REPLAN), o que gera uma concentração de riqueza e uma demanda por infraestrutura que distorcem as médias nacionais. Conforme identificam Gobetti e Monteiro (2023), Paulínia figura em destaque entre as cidades com altíssima arrecadação per capita, o que a torna um objeto crítico para evidenciar falhas sistêmicas na aplicação universal do princípio do destino que poderiam passar despercebidas em análises agregadas de grandes regiões.

3.2. Justificativa da Análise Proporcional (Razões vs. Valores Reais)

Diferente das análises fiscais convencionais que utilizam valores monetários nominais ou

reais, esta pesquisa opta pela utilização de razões de proporcionalidade. Esta escolha metodológica é estratégica por três motivos fundamentais:

1. Isolamento de Variáveis Conjunturais: Valores nominais em Reais são suscetíveis a distorções causadas pela inflação, flutuações no preço internacional do barril de petróleo e regras de transição fiscal de 50 anos previstas na Reforma Tributária. As razões, por serem adimensionais, permitem observar o desequilíbrio estrutural permanente.

2. Referencial Comparativo (Brasil = 1): Ao adotar a média nacional como denominador, estabelece-se um "nível de normalidade". Qualquer valor acima de 1 indica uma intensidade superior à média do país, permitindo quantificar o quão "fora da curva" Paulínia se encontra em termos de esforço produtivo e capacidade consuntiva.

3. Foco na Sustentabilidade Qualitativa: O interesse da pesquisa não reside no cálculo exato do orçamento municipal em 2033 ou após o término do período de transição, mas na demonstração da assimetria de escalas entre o ônus que permanece no território e o bônus que migra para o destino.

3.3. Coleta e Tratamento de Dados

Os dados utilizados procedem de fontes secundárias oficiais, garantindo a replicabilidade do estudo. Foram consultadas as bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente:

- **Contas Regionais (2022):** Para a extração do Produto Interno Bruto (PIB) Municipal.
- **Censo Demográfico (2022):** Para os dados de população e rendimento domiciliar per capita.

A definição do ano de 2022 como recorte temporal é um elemento central da confiabilidade metodológica desta pesquisa. Tal escolha justifica-se pela realização do Censo Demográfico naquele período, sendo esta a única fonte oficial capaz de fornecer dados universais e precisos sobre o rendimento per capita em nível municipal. Diferente das estimativas amostrais realizadas em anos intercensitários, os dados de 2022 permitem o cálculo da Razão de Potencial de Consumo (RPC) com base em valores reais e não projetados, garantindo a sincronia estatística necessária para o confronto com os dados de produção (PIB).

Para a construção das variáveis, foi realizado o cruzamento do PIB Municipal com a população para obter o PIB per capita, e o cruzamento do rendimento total com o número de habitantes para obter a Renda Média per capita.

3.4. Definição das Variáveis de Análise (Proxies)

A pesquisa opera com duas variáveis fundamentais, concebidas como indicadores da realidade tributária pré e pós-reforma. Esta estratégia metodológica de utilizar indicadores relativos é corroborada por Gobetti e Orair (2023), que em suas simulações utilizam proxies de participação populacional no consumo para estimar a futura base de arrecadação subnacional. As variáveis são definidas como:

1. Razão de Produção (RP): Calculada pela divisão entre o PIB per capita de Paulínia e o PIB per capita do Brasil ($PIB_{capita_Paulínia} / PIB_{capita_BR}$). Esta variável atua como uma proxy da Lei de Wagner, representando a escala da atividade industrial que demanda infraestrutura, segurança e mitigação de riscos ambientais. Segundo Possa et al. (2022), o PIB per capita é o pilar fundamental para mensurar a elasticidade e a expansão das despesas públicas em economias industrializadas. Conforme analisam Prado e Silva (2018), essa métrica permite capturar a "rigidez acentuada" e a dinâmica autônoma das despesas em territórios de alta complexidade produtiva.

2. Razão de Potencial de Consumo (RPC): Calculada pela divisão entre o Rendimento Per Capita de Paulínia e o Rendimento Per Capita do Brasil ($Renda_{capita_Paulínia} / Renda_{capita_BR}$). Esta variável é a proxy da Base de Arrecadação do IBS, a renda per capita representa o potencial de consumo da população local e também o teto de receita que o município poderá atingir quando o imposto for cobrado exclusivamente no destino (consumo residente).

3.5. Limitações e Escopo

A análise reconhece que a transição tributária brasileira, consolidada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, envolve fundos de compensação e critérios populacionais de "seguro-receita", ambos temporários, que podem atenuar perdas imediatas para os entes federados. No entanto, em sintonia com a tese de Amorim (2021) de que a dependência excessiva de repasses externos pode tornar a autonomia municipal uma "ilusão", o escopo deste trabalho delimita-se à análise da capacidade fiscal orgânica do território. Conforme destaca Pinto Miranda (2019), a atividade produtiva não é um fenômeno etéreo, mas um processo geográfico que demanda serviços públicos tangíveis no ponto de origem; assim, o foco desta pesquisa é observar como o território se sustenta sem o suporte desses auxílios externos transitórios.

O interesse central reside na demonstração do "gap" estrutural entre o esforço produtivo (nível de produção) e o potencial de financiamento (nível de consumo), tratando a renda como o indicador mais fiel da capacidade contributiva local sob o novo regime fiscal. Segundo Chapman (2008), a renda é uma métrica de habilidade econômica superior à simples contagem populacional, pois reconhece que as receitas tributárias são extraídas efetivamente do fluxo de rendimentos. Portanto, o estudo não pretende prever com precisão os valores absolutos do orçamento municipal em datas futuras, mas sim evidenciar a ruptura do nexo causal entre produção e receita tributária, o que, na visão de Pinto Miranda (2019), representa um deslocamento de custos sociais para além dos limites espaciais onde a riqueza é gerada.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. A Magnitude da Produção e a Hipertrofia do Esforço Público

Para a análise do desequilíbrio fiscal, foram confrontados os dados de produção e renda do município de Paulínia em relação à média nacional, utilizando os dados mais recentes disponíveis (2022). Os valores nominais e as razões resultantes dessa comparação estão sintetizados na Tabela 1:

Tabela 1 – Comparativo de Indicadores de Produção e Renda (Paulínia vs. Brasil)

Indicador	Paulínia (2022)	Brasil (2022)	Razão (Paulínia / Brasil)
PIB per capita	R\$637.764,58	R\$47.802,02	13,34 (RP)
Renda Média per capita	R\$2.680,07	R\$1.638,06	1,64 (RPC)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE.

O ponto de partida para a compreensão do desequilíbrio fiscal em Paulínia reside na análise da sua Razão de Produção (RP). Ao aplicar a metodologia proposta, os dados revelam um índice de 13,34. Este número não é meramente uma estatística de desempenho econômico; ele é o indicador de uma escala de atividade produtiva que opera treze vezes acima da média nacional brasileira. Em termos práticos, para cada unidade de riqueza produzida por um cidadão médio no Brasil, o território de Paulínia gera o equivalente a treze unidades. Esta disparidade coloca o município em uma categoria de exceção no federalismo fiscal, caracterizando-o como um polo de especialização industrial extrema. De acordo com a perspectiva de Pinto Miranda

(2019), a localização racional das atividades produtivas intensifica a aglomeração espacial, exigindo que o ente público local atue como garantidor das condições de infraestrutura necessárias à circulação de mercadorias em escalas que transcendem os limites territoriais.

Essa hipertrofia produtiva exige uma contrapartida proporcional em termos de esforço estatal. Como explorado na fundamentação teórica, o gasto público em municípios de tal magnitude não é meramente discricionário, mas uma variável dependente da complexidade técnica instalada. Conforme ressaltam Prado e Silva (2018), existe uma rigidez acentuada em certas despesas públicas brasileiras que limitam o espaço de manobra do gestor, especialmente onde o crescimento da produção nacional dita as necessidades estatais. Em Paulínia, esse esforço materializa-se nas três dimensões da sustentabilidade definidas nesta pesquisa:

- **Dimensão Econômica:** Necessidade de financiar malhas viárias e redes logísticas de alta resistência para suportar o escoamento da produção nacional de combustíveis.

- **Dimensão Social:** Aporte em serviços de saúde e segurança pública especializados, exigidos pela densidade de riscos e pela massa laboral que orbita a refinaria. Conforme Mello Filho (2023), o Estado assume o ônus de gerir as complexidades da industrialização, atuando como um "fator produtivo" indispensável

- **Dimensão Ambiental:** Custeio de sistemas de monitoramento e prontidão tecnológica para a mitigação de externalidades negativas. Na visão de Rabbani et al. (2024), a sustentabilidade estatal deve internalizar os custos ambientais para garantir a integridade do ecossistema e das gerações futuras

Dessa forma, embora a Lei de Wagner explique o porquê de o gasto em Paulínia ser elevado, é essa tríplice dimensão da sustentabilidade que detalha onde esse recurso é imobilizado. Conforme sustenta Chapman (2008), a sustentabilidade de um ente subnacional é definida por sua capacidade de longo prazo de cumprir suas responsabilidades financeiras diante de pressões estruturais. A razão de 13,34 materializa, portanto, um compromisso financeiro rígido que o município assume com a federação em troca da hospedagem da planta produtiva.

Portanto, a razão de 13,34 serve para materializar o "lado do ônus" da equação fiscal. Ela demonstra que o município de Paulínia está "dimensionado", em termos de ocupação de solo, riscos ambientais e infraestrutura técnica, para uma realidade econômica gigantesca. Até o presente modelo, a arrecadação baseada na origem permitia que a receita municipal caminhasse em simetria com este esforço produtivo, garantindo o que Amorim (2021) define como a autonomia financeira imprescindível para a autodeterminação do ente federado. A existência desta alta razão de produção era, simultaneamente, a causa do alto gasto público e a fonte de sua cobertura

financeira. Como veremos a seguir, a introdução do princípio do destino rompe este ciclo, ao ignorar que a escala 13,34 de produção não desaparecerá com a mudança do imposto, embora o recurso para sustentá-la tenda a minguar.

4.2. O Teto do Potencial de Consumo e o Descolamento da Renda

Se a Razão de Produção (RP) revela um gigante industrial, a Razão de Potencial de Consumo (RPC) de Paulínia, calculada em 1,64, traz a análise para a realidade da base tributável sob o regime do IBS. Este índice indica que, apesar de o território produzir treze vezes mais que a média brasileira, o rendimento domiciliar per capita de seus residentes é apenas 1,64 vezes superior à média nacional. Este descompasso de quase oito vezes entre o que se produz e o que se pode consumir localmente é o ponto nevrálgico da vulnerabilidade fiscal do município. Conforme destaca Pinto Miranda (2019), o deslocamento da incidência tributária para o consumo gera uma matriz espaço-temporal que desonera o capital produtivo e transfere o ônus fiscal para as bases mais fixas, como as famílias residentes.

A natureza dessa disparidade pode ser explicada por fenômenos econômicos típicos de polos industriais intensivos em capital, como o refino de petróleo:

- **Vazamento de Renda e Exportação de Lucros:** Grande parte do Valor Adicionado que compõe o PIB de Paulínia não se converte em salários para os residentes locais. Trata-se de excedentes operacionais que retornam para as matrizes das corporações ou para a União, no caso da Petrobras. Assim, a riqueza "circula" pelo município, gera impactos, mas não "fixa" capacidade consuntiva na população residente na mesma proporção. Na visão de Pinto Miranda (2019), essa dinâmica evidencia um processo de "desincorporação" do capital, onde a produção gera riqueza nacional, mas o território de origem retém apenas os custos sociais e ambientais.

- **Fenômeno da Pendularidade Laboral:** Paulínia atrai milhares de trabalhadores qualificados que, embora contribuam para a produção (PIB), residem e consomem em cidades vizinhas da Região Metropolitana de Campinas (RMC). Sob a lógica da Reforma Tributária, o imposto gerado pelo esforço de trabalho desses indivíduos migrará para os municípios de dormitório. Segundo Amorim (2021), a gritante desigualdade regional e a falta de um desenvolvimento econômico igualitário impedem que a distribuição de competência tributária atue, por si só, como instrumento de garantia da autonomia financeira.

- **A Renda como Teto Arrecadatório:** É crucial entender que, no modelo de tributação no destino, o "sucesso" fiscal da prefeitura deixa de estar atrelado à produtividade das torres de

refino e passa a depender diretamente do poder de compra das famílias locais. Conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 214/2025, a arrecadação do IBS pertence à jurisdição onde ocorre o consumo final. A razão de 1,64 representa, portanto, o novo teto da capacidade orgânica de arrecadação do município. Paulínia deixa de ser tributada como um "polo de energia" e passa a ser tributada como uma "cidade de classe média alta".

A gravidade deste cenário reside no fato de que o IBS é um imposto sobre o consumo final. Quando Paulínia envia combustíveis para abastecer frotas de transporte em outros estados, o valor do imposto embutido em cada litro de diesel será creditado ao ente federativo onde o caminhoneiro abastece, e não onde o combustível foi refinado. Para os cofres de Paulínia, o que restará é a tributação sobre o consumo doméstico de seus habitantes, o qual, como demonstra a RPC de 1,64, é insuficiente para sustentar a estrutura de custos herdada da vocação industrial. Sob o prisma da justiça fiscal defendido por Rabbani et al. (2024), essa mudança redefine quem suporta o financiamento do Estado, mas corre o risco de ignorar a responsabilidade financeira sobre a produção.

Dessa forma, a análise do índice 1,64 revela a "armadilha do destino" para municípios produtores. O potencial de consumo é uma variável demográfica e social que evolui lentamente, enquanto a perda de receita decorrente da migração do princípio da origem é imediata e proporcional à magnitude da planta industrial. Ao trocar uma base tributária de nível 13,34 por uma de nível 1,64, a reforma ignora que as necessidades de investimento público de Paulínia não serão reduzidas para o patamar 1,64. Conforme alerta Chapman (2008), a sustentabilidade exige que o ente subnacional mantenha o equilíbrio entre seus recursos e suas responsabilidades financeiras, sob o risco de comprometer a oferta de serviços básicos. Cria-se, assim, um déficit estrutural de sustentabilidade que ameaça a viabilidade do próprio polo industrial.

4.3. O Vazamento da Sustentabilidade: Retenção do Ônus e Migração do Bônus

A análise comparativa entre a Razão de Produção (RP de 13,34) e a Razão de Potencial de Consumo (RPC de 1,64) revela mais do que um desequilíbrio contábil; ela expõe uma falha na alocação de responsabilidades territoriais. Este fenômeno pode ser descrito como o "vazamento da sustentabilidade", um processo onde o município de Paulínia é compelido a reter 100% das externalidades negativas da produção, enquanto o bônus fiscal derivado dessa mesma atividade migra para outros entes federativos. Conforme argumentam Rabbani et al. (2024), a verdadeira justiça fiscal e sustentabilidade exigem que o Estado internalize os custos sociais e ambientais,

sob o risco de que o ônus desses danos seja arcado injustamente pela sociedade local enquanto os bônus são exportados.

A retenção do ônus em Paulínia é imobilizada geograficamente. Os passivos ambientais inerentes ao refino de petróleo, que incluem o risco de contaminação de lençóis freáticos, a emissão de gases de efeito estufa e a degradação da biodiversidade local, não são passíveis de redistribuição federativa. Como ressaltam Mattei e Matias (2019), o modelo de tributação ambiental deveria atuar como compensação ou indenização à sociedade, funcionando como instrumento de financiamento e redistribuição desses custos. Da mesma forma, o desgaste físico da infraestrutura municipal é um custo local e imediato. Uma rodovia municipal que cede sob o peso de caminhões-tanque que transportam combustível para todo o Sudeste brasileiro exige reparos financiados pelo tesouro de Paulínia. No entanto, sob a lógica do princípio do destino, o imposto pago por esse combustível será recolhido pelo município onde o produto for consumido, criando um cenário onde Paulínia subsidia a logística nacional sem a contrapartida da receita necessária para a manutenção de seus próprios ativos físicos. Na perspectiva de Musgrave e Musgrave (1989), os custos de manutenção de bens públicos como estradas são parcialmente independentes do tráfego, mas sua expansão e preservação exigem fluxos de receita consistentes para garantir o benefício coletivo.

Essa assimetria gera um risco severo à sustentabilidade no longo prazo. Para que Paulínia mantenha o índice de 13,34 de produção, o poder público municipal deve continuar investindo em serviços de vigilância, saúde ocupacional e engenharia de tráfego de alta complexidade. Contudo, ao ser remunerado apenas pelo índice 1,64 de potencial de consumo, o município enfrenta um "déficit de manutenção". Na visão de Chapman (2008), a sustentabilidade de um governo local é definida pela sua capacidade de cumprir responsabilidades financeiras de longo prazo; sem ferramentas para estabilizar as finanças diante de pressões estruturais de infraestrutura, essa capacidade tende a desaparecer. A longo prazo, a incapacidade de financiar a infraestrutura de suporte à produção pode levar a um sucateamento dos serviços públicos locais, o que, por simbiose, coloca em risco a própria eficiência da planta industrial instalada no território. Segundo analisam Possa et al. (2022), o investimento produtivo em infraestrutura é o que provê as condições para o aumento da atividade econômica e a geração de valor ao PIB.

O bônus fiscal, ao contrário do ônus, torna-se volátil e nômade. O IBS, desenhado para ser neutro e eficiente, acaba por ignorar a "geografia do risco". Ao desonerar a origem, o sistema tributário trata a refinaria como um "ponto de passagem" e não como um "território de impacto". O resultado é uma transferência de bem-estar fiscal: Paulínia "exporta" receitas potenciais

que poderiam ser aplicadas em tecnologias de mitigação ambiental e "importa" a responsabilidade exclusiva pela gestão de crises. Este desequilíbrio fere o princípio da sustentabilidade, pois rompe o nexo financeiro que permitia ao município internalizar os custos das externalidades que ele, por vocação econômica, aceitou hospedar. Como advertem Chevalley et al. (2024), a degradação ambiental é muitas vezes causada por um pequeno grupo produtivo que usufrui dos bônus, enquanto o ônus é repartido com a sociedade de forma a desequilibrar a responsabilidade ambiental.

Em suma, o vazamento da sustentabilidade representa uma ameaça à autonomia municipal. Se o custo de "existir como polo industrial" permanece no nível 13,34, mas a capacidade de "arrecadar como cidade de consumo" cai para o nível 1,64, Paulínia perde a ferramenta de gestão do seu próprio destino territorial. O município deixa de ser um gestor de sua matriz econômica para se tornar um espectador de uma riqueza que atravessa suas fronteiras, deixando para trás apenas as marcas do desgaste e a incerteza financeira para as próximas décadas. Como ressalta Amorim (2021), sem autonomia financeira e capacidade de autofinanciamento, a autodeterminação dos entes federados torna-se uma ilusão. Da mesma forma, Souza (2003) argumenta que o desenho do federalismo brasileiro, ao ignorar mecanismos eficazes de equalização fiscal, agrava os conflitos distributivos e as tensões regionais.

4.4. O Descompasso Estrutural e a Ruptura do Equilíbrio Fiscal

A culminância da análise dos resultados revela que o hiato entre a capacidade de produção e o potencial de consumo em Paulínia não representa apenas uma flutuação estatística, mas uma ruptura estrutural no equilíbrio fiscal do território. Conforme discute Pinto Miranda (2019), a nova matriz tributária baseada no consumo ignora que a atividade produtiva é um processo geográfico que demanda serviços públicos tangíveis e imobilizados no ponto de origem. Ao confrontar o "Custo de Manutenção" (derivado do índice 13,34) com a "Capacidade de Arrecadação" (limitada pelo índice 1,64), observa-se uma desproporção de aproximadamente oito vezes. Esta assimetria é o que define a insustentabilidade do modelo de tributação no destino para municípios de alta especialização industrial, pois, na visão de Chapman (2008), a sustentabilidade fiscal exige que o ente mantenha o equilíbrio consistente entre seus recursos e suas responsabilidades financeiras de longo prazo.

Esta análise encerra o capítulo demonstrando que o futuro fiscal de Paulínia, sob as regras atuais, é de um declínio inevitável na qualidade de seus serviços públicos e de sua capacidade

de gestão territorial. A perda dessa base financeira compromete o que Amorim (2021) define como a autonomia financeira, condição imprescindível para a garantia da autodeterminação do ente federado. O descolamento entre a base produtiva e a base consuntiva é o diagnóstico de um divórcio entre quem produz a riqueza e quem retém os recursos para gerir os impactos dessa produção. Como ressaltado por Mello Filho (2023), o Estado atua como o suporte infra-estrutural e social indispensável para o sucesso industrial; ao remover esse suporte financeiro, a reforma tributária ameaça a própria viabilidade operacional do polo, uma vez que o município deixa de ter condições de internalizar os custos sociais e ambientais exigidos pela atividade industrial (RABBANI et al., 2024).

5. CONCLUSÃO / CONTRIBUIÇÃO

5.1. Síntese dos Achados: O Crepúsculo da Autonomia em Polos Industriais

O presente estudo buscou analisar o impacto da reforma tributária brasileira sobre a sustentabilidade de Paulínia-SP, utilizando como lente a assimetria entre a base produtiva e o potencial de consumo. No contexto das funções do Estado, essa sustentabilidade depende de uma parceria eficiente entre o setor público e o mercado para atingir objetivos sociais e econômicos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1989). Os resultados obtidos através da Razão de Produção (RP de 13,34) e da Razão de Potencial de Consumo (RPC de 1,64) confirmam a hipótese central: a transição para o princípio do destino promove um descolamento radical entre a responsabilidade de gasto do município e sua capacidade de arrecadação orgânica. Conforme destacam Oliveira e Correia (2016), a política fiscal possui efeitos diretos sobre a demanda agregada e a provisão de bem-estar, tornando o gerenciamento do orçamento local um fator crítico para o desenvolvimento territorial.

Ficou demonstrado que a "riqueza" de Paulínia, medida pelo PIB, é uma variável de escala nacional, enquanto sua arrecadação futura, medida pela renda residente, é uma variável de escala local e limitada. De acordo com a análise de Campos Júnior e Lima (2023), a estrutura tributária brasileira deve ser avaliada por seu impacto na distribuição de renda, sob o risco de acentuar disparidades onde a capacidade contributiva é heterogênea. O hiato de aproximadamente oito vezes entre esses dois indicadores não representa apenas uma perda financeira, mas a quebra do nexo causal que sustentava o federalismo fiscal para municípios-polo, comprometendo a autonomia financeira indispensável para a autodeterminação dos entes. Como argumenta Souza (2003), o fe-

deralismo brasileiro historicamente gerencia conflitos distributivos por meio de regras que tentam acomodar disparidades regionais, equilíbrio este que se vê ameaçado pela rigidez da nova matriz tributária.

A conclusão inevitável é que o modelo de tributação no destino, ao buscar a equidade via consumo, acaba por instaurar uma forma de "cegueira territorial", ignorando que o esforço público para manter uma planta industrial treze vezes superior à média nacional não desaparece com a mudança da lei tributária. Embora a reforma vise a eficiência e neutralidade (COSTA; VIEIRA, 2021; LIMA; LESSA, 2025), a complexidade técnica instalada no território continua a exigir uma expansão inelástica das atividades e do suporte estatal para garantir a viabilidade da produção e da infraestrutura pesada (PEACOCK; SCOTT, 2000).

5.2. Contribuição para o Debate da Reforma: A Necessidade de Critérios de Compensação

A principal contribuição deste trabalho para o debate da Emenda Constitucional nº 132/2023 é o alerta para a urgência de critérios de repartição do IBS que considerem o "Custo de Manutenção do Território Produtor". Não se trata de defender o retorno ao modelo de origem puro, mas de reconhecer que a sustentabilidade de polos estratégicos exige que parte do valor adicionado seja retida para financiar a gestão de externalidades e a infraestrutura pesada. Conforme a perspectiva de Peacock e Scott (2000), o aumento das atividades estatais é uma resposta inevitável à complexidade industrial, o que valida a necessidade de um suporte financeiro local proporcional à densidade técnica do território.

Propõe-se que, na regulamentação do IBS, sejam estabelecidos coeficientes de ajuste que considerem o risco ambiental e a densidade logística de municípios que hospedam atividades intensivas. Essa medida alinharia o novo sistema ao que Rabbani et al. (2024) classificam como justiça fiscal e socioambiental, garantindo que o custo social da produção seja adequadamente internalizado. Sem essa compensação, o sistema tributário corre o risco de criar um efeito predatório: ao exaurir a capacidade financeira de cidades como Paulínia, a federação coloca em xeque a própria eficiência da infraestrutura que abastece o país. Como argumenta Souza (2003), a estabilidade do pacto federativo em um país com alto grau de heterogeneidade regional depende de regras que acomodem demandas territoriais conflitantes; logo, a sustentabilidade nacional não pode ser construída sobre a insolvência fiscal dos seus centros de produção mais vitais.

5.3. Considerações Finais

Em última análise, a Reforma Tributária brasileira é um avanço em termos de simplificação e justiça para o cidadão-consumidor, mas apresenta-se como um desafio existencial para o território-produtor. Segundo Chevalley et al. (2024), embora o novo sistema conecte a tributação à defesa do meio ambiente, a eficácia dessas medidas depende de uma regulamentação que não ignore as realidades locais em favor de uma homogeneidade puramente arrecadatória. O caso de Paulínia serve como um modelo de advertência para outros municípios brasileiros com perfis semelhantes, evidenciando o que Rodden (2002) descreve como o dilema do federalismo fiscal: a dificuldade de manter a disciplina e a provisão de bens públicos quando as bases de receita são centralizadas ou desvinculadas da dinâmica econômica territorial.

A transição para a "base consuntiva" deve ser acompanhada de uma profunda reflexão sobre quem pagará a conta dos riscos e desgastes que a sociedade urbana industrial impõe ao espaço geográfico. Conforme argumentam Al Rubaye et al. (2026), políticas fiscais indiretas precisam ser desenvolvidas de forma a equilibrar efetivamente objetivos econômicos, sociais e ambientais, sob pena de o crescimento nacional resultar no empobrecimento das regiões que sustentam a infraestrutura produtiva. A sustentabilidade de polos estratégicos, portanto, não deve ser sacrificada no altar da neutralidade tributária, sob o risco de se promover uma desincorporação do capital que, na visão de Pinto Miranda (2019), desonera o fluxo de riqueza enquanto imobiliza o ônus social e ambiental no território de origem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AL RUBAYE, A. R. N.; HELIO, M. M.; RASHED, M. N. Sustainable Taxes: A Tool for Economic Justice and Sustainable Development. *Montenegrin Journal of Economics*, v. 22, n. 1, p. 113-122, 2026. DOI: <https://doi.org/10.14254/1800-5845/2026.22-1.10>.

AMORIM, J. E. B. A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária. *Cadernos de Direito Actual*, n. 15, p. 589-599, 2021. Disponível em: <https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/64542/688-1652-1-PB.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 mar. 2026.

ARESTIS, P.; ŞEN, H.; KAYA, A. On the linkage between government expenditure and output: empirics of the Keynesian view versus Wagner's law. *Economic Change and Restructuring*, v. 54, p. 265-303, 2021. <https://doi.org/10.1007/s10644-020-09284-7>

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.

CAMPOS JÚNIOR, C. H.; LIMA, A. C. C. Estrutura tributária brasileira: uma análise de seu impacto sobre a distribuição de renda. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 27, p. 1-28, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/198055272711>.

CHAPMAN, J. I. State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges. *Public Administration Review*, v. 68, p. S115-S131, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00983.x>

CHEVALLEY, K. C.; SILVA, P. F. A.; PEREIRA, W. E. N. Constituição e normas tributárias

indutoras da proteção ambiental: análises, perspectivas e sustentabilidade dos tributos verdes. *Cadernos de Direito Actual*, n. 25, p. 187-205, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13909291>.

COSTA, C. F. C.; VIEIRA, J. C. Teoria da tributação ótima: contribuições para a realidade brasileira. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 25, n. 2, p. 1-17, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021190238.por>.

GOBETTI, S. W.; MONTEIRO, P. K. Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas. *Nota Técnica Ipea*, n. 18, 3º trim. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/08/230828_reforma_tributaria_cc_60_nota_18.pdf. Acesso em: 9 abr. 2026.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária. *Carta de Conjuntura*, n. 17, 2º trim. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf. Acesso em: 9 abr. 2026.

HADDAD, P. R. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989.

IBGE. *Index of Pib_Municipios/2022_2023/base*. 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2022_2023/base/. Acesso em: 21 abr. 2026.

IBGE. *Tabela 6784: Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, População residente e Deflator*. Rio de Janeiro: SIDRA, 2026. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6784>. Acesso em: 21 abr. 2026.

IBGE. *Tabela 10295: Moradores em domicílios particulares permanentes ocupados [...] valor do rendimento domiciliar mensal per capita, médio e mediano, por sexo, cor ou raça e grupos de idade*. Rio de Janeiro: SIDRA, 2026. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/10295>. Acesso em: 21 abr. 2026.

ISARD, Walter. *Methods of regional analysis: an introduction to regional science*. Cambridge: 25

MIT Press, 1960. Disponível em: <https://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/Methodso-fregionalanalysis.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

LIMA, D. S.; LESSA, D. M. O princípio da neutralidade tributária e a questão da inadimplência. *Revista Estudos Institucionais*, v. 11, n. 2, p. 532-548, 2025. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v11i2.921>.

MATTEI, J.; MATIAS, J. L. N. A reforma tributária ecológica alemã como paradigma para o Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 34, p. 205-233, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18623/rvd.v16i34.1283>.

MELLO FILHO, M. S. B. Muito além da “Lei de Wagner”: o pensamento econômico de Adolph Wagner. *Economia*, v. 53, n. 4, p. 727-753, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-53575343ms-bm>.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1989.

OLIVEIRA, V. R.; CORREIA, F. M. Não neutralidade fiscal, gastos públicos e agentes heterogêneos. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 20, n. 1, p. 144-176, 2016.

PEACOCK, A.; SCOTT, A. The curious attraction of Wagner’s law. *Public Choice*, v. 102, n. 1/2, p. 1-17, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1005032817804>.

PINTO MIRANDA, R. L. Geopolítica Tributária: a apropriação histórico-social do espaço e o Imposto sobre o Valor Adicionado. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 23, n. 1, p. 1-37, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/198055272314>.

POSSA, A. A. C. et al. The Relationship Between Public Spending and National Income: Empirical Evidence from Brazil from 1997 to 2019. *Review of Economics and Finance*, v. 20, n. 1, p. 469-477, 2022. DOI: <https://doi.org/10.55365/1923.x2022.20.53>.

PRADO, P. H. M.; SILVA, C. G. Lei de Wagner, Ilusão Fiscal e Causalidade entre Receitas e

Despesas: uma análise das finanças públicas brasileiras. *Economia Aplicada*, v. 22, n. 2, p. 307-332, 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/1980-5330/ea133508>.

RABBANI, R. M. R. et al. Tax reform in Brazil: a chance for fiscal justice and sustainability. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 1-28, 2024. DOI: <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v15i2.30513>.

RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 670-687, 2002. Disponível em: <https://web.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos federais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000200006>.

WAGNER, Adolph. Three extracts on public finance. In: MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. (orgs.). *Classics in the theory of public finance*. London: MacMillan, 1958. p. 1-15. (Tradução de trechos selecionados da obra original *Finanzwissenschaft*, 1883).