

---

REFORMA FEDERALISTA E REENGENHARIA TRIBUTÁRIA COMO  
PRESSUPOSTOS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

FEDERALIST REFORM AND TAX REENGINEERING AS  
PREREQUISITES FOR THE REDUCTION OF REGIONAL INEQUALITIES

Aldimar Alves Vidal e Silva\*

**Resumo:** Observa o cenário nacional em dupla perspectiva: o fiscalismo e as suas relações com a federação e o fiscalismo federativo em relação ao projeto sócio-constitucional. Analisa o fiscalismo nacional, tributação e partilha de receitas pela fonte e pelo produto; identifica algumas incorreções na distribuição do produto das receitas arrecadadas e alguns paradoxos federativos, seja na concentração de receitas em poder da União, na insuficiência de gerir os repasses ou na capacidade de coordenar os interesses locais em face dos nacionais.

**Palavras-chaves:** Federalismo. Cooperativismo. Desigualdade. Regionalismo. Tributação.

**Abstract:** This study observes the national scenery from two perspectives: the fiscalism and its relations with the federation and the federative fiscalism in relation to the socio-constitutional project. It analyzes the national fiscalism, taxation and revenue sharing by the source and the product; it identifies some incorrections in the distribution of the product of revenues collected and some federative paradoxes, not only in the concentration of revenues in the Union's hands, but also in the inability to manage transfers or to coordinate local interests in relation to the national ones.

**Keywords:** Federalism. Cooperativism. Inequality. Regionalism. Taxation.

---

\* *In memoriam*. Mestrando do curso de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

## 1 INTRODUÇÃO

A redução das desigualdades regionais foi positivada em nível de norma principiológica passando a integrar o regime jurídico-econômico nacional. Constata-se que, efetivamente, tais desigualdades existem e reconhecidas em nível constitucional, também, em 1988. A busca pela efetivação jurídica do princípio ou a perseguição da redução em si, por mais que possam parecer à mesma coisa, são dotadas de antologias distintas; o que podem possuir em comum é a utilização do direito como instrumento dirigido a fins.

Para dar efetividade ao princípio deve-se buscar conhecê-lo para garantir eficácia jurídica e social desejável no sistema em que se insere. O *locus* original do princípio da redução das desigualdades regionais é o das normas de nível constitucional, especificamente o da Constituição Econômica e Social.

A partir desta perspectiva pode-se pensar na conquista da eficiência social do princípio por meio de ações estatais indutoras de comportamento no âmbito fiscal, por exemplo. Ao se conjugar normas de direito tributário com normas de direito econômico valer-se-ia de soluções extrafiscais para atingir o fim “redução das desigualdades regionais”.

Por outro lado, quando se abstrai da conformação principiológica constitucional da problemática concreta, ou mesmo, não se vislumbra instrumental bastante ou adequado para gerar a correção das desigualdades regionais em face da estrutura vigente, há de se por o problema a dialogar com a própria estrutura.

O foco da observação proposta é atinente ao modelo da Federação brasileira, especificamente no setor do federalismo fiscal brasileiro; perquirir se as ações desenvolvidas pelo Estado no combate às desigualdades regionais não encontram em si mesmo um entrave, ou seja, se a sua própria conformação estrutural não contribui para a manutenção das desigualdades. Sendo assim é preciso promover o resgate da democracia como ideologia renovada pelo cenário científico das humanidades, que enseja e determina a reanálise de conceitos e institutos até então dogmatizados.

## 2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E ALGUNS REFLEXOS FISCAIS DECORRENTES

O Brasil nasceu inteiro em toda a extensão de seu território, foi povoado por muitas nações e seu povo é dotado de múltiplas identidades, dispersas e integradas mais por fatores econômicos do que por proximidade sociológica<sup>1</sup>.

A cisão político-territorial do Brasil se deu de modo técnico aristocrático e este ambiente político criado em cada ente federativo permanece. Pode ser indicado

como a pedra de toque da federação. Grande parte da energia gasta pelos entes federados se concentra na busca da sua força representativa em face da União.

A luta renitente é no sentido de abrir espaço para a força local, já que a construção da federação brasileira não se construiu a partir de uma vivência de autonomia dos entes federados e sim de uma semi-autonomia. Houve uma atribuição de função-poder aos entes federados<sup>2</sup>, ressaltando-se que não se trata de distribuição, já que a realidade econômica de cada região determina faticamente a sua força. Também no âmbito institucional a isonomia formal é prejudicial aos economicamente mais fracos.

A semi-autonomia precisa ser conquistada em algumas regiões. E isso precisa ser iniciado com a possibilidade do desenvolvimento considerando-se uma identidade econômica para o povo local.

Pode-se alargar a afirmação de Paulo Bonavides “que nunca tivemos autêntico e genuíno federalismo, nem na doutrina, nem nas instituições, e sempre nos volvemos para o alargamento progressivo das atribuições cometidas às autoridades depositárias do poder central” (1996, p. 395), no sentido de que a tecnologia da federação brasileira não padece de deficiências apenas na centralização de poder, mas principalmente na deficiência de distribuição de poder entre os entes federados<sup>3</sup>. A igualdade formal dos entes federados não se compagina com as

---

<sup>1</sup> Ao discorrer sobre “o vício do Executivo forte” Paulo Bonavides atribui “à natureza de nossa formação histórica e ao sentido em que evoluímos como organização política, na qual se fez o Estado predecessor da Nação e bem cedo se converteu no centro capital da unidade e promoção da nossa existência como povo (BONAVIDES, 1996, p. 394).

<sup>2</sup> A Federação construída no Brasil é falsa, reiteremos, é falsa, e já se deve buscar desesperadamente outro modelo federativo, pois o que aí se concretizou configura uma contradição profunda com as velhas aspirações descentralizadoras. (BONAVIDES, 1996, p. 339).

<sup>3</sup> José Afonso da Silva defende que “não podemos, porém, iludir-nos, pretendendo instituir um Executivo fraco. [...] O equilíbrio de poderes não estará no enfraquecimento do Executivo, retirando dele o que só a ele deve corresponder. Estará no aparelhamento do Legislativo para o exercício de suas funções com eficiência e presteza, nesse tipo de Estado em transformação. (SILVA, 2002, p. 25). Lourival Vilanova, no artigo “Proteção jurisdicional dos direitos numa sociedade em desenvolvimento” promove um estudo profícuo e multidisciplinar sobre o Direito e sua tarefa ativa na sociedade em desenvolvimento não gradual. Desenvolve a idéia de que em um Estado em processo de desenvolvimento acelerado a participação ativa do Executivo é fundamental (2003).

desigualdades econômicas regionais. À autonomia política não corresponde à autonomia financeira, não por vícios internos ou formais do pacto federativo, mas por diferenças econômicas e arrecadatórias dos membros.

Mesmo que a discriminação de rendas pela fonte, questão de competência tributária, entre os entes autônomos da federação se mantenha como fundamento político maior da preservação da estrutura federal do Estado<sup>4</sup> este problema possui mais interesse formal-aristocrático do que a problemática empírica denota. Isso porque para manter a forma federal o Estado precisou lançar mão de instrumentos tipicamente unitaristas<sup>5</sup>. Considerando, portanto, que a partilha da competência tributária impositiva seria insuficiente para conferir autonomia financeira aos entes o legislador constituinte determinou a partilha de algumas receitas tributárias<sup>6</sup>, conforme está nos artigos 157 a 162 da CF.

Essa forma de distribuição de receitas pela fonte e pelo produto tem dupla função: na primeira privilegia a ontologia do federalismo formal clássico<sup>7</sup> e na segunda visa corrigir as distorções financeiras causadas pelo primeiro. Dessa técnica fiscal se origina na Constituição Federal de 1988 o federalismo de cooperação.

---

<sup>4</sup> Não devemos confundir o Estado Federal com o Estado Unitário Descentralizado, embora em ambos coexistam, num mesmo território, sobre o mesmo povo, duas esferas de governo: a geral e a local (CARRAZA, 2005, p. 125).

<sup>5</sup> Mas triste condição, essa, do sistema federal em nosso País: ele já nasceu enfermo e raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguraram a imagem; um federalismo açoitado de ameaças autocráticas e unitaristas geradoras de injustiças e ressentimentos.

Esse quadro só se tem ampliado até os nossos dias e, ao meu ver, encontra unicamente seu corretivo na adoção do federalismo das Regiões (BONAVIDES, 1996, p. 342, grifo nosso).

<sup>6</sup> Pode-se pensar, em face das desigualdades regionais econômicas e concretas, que José Afonso da Silva foi mal interpretado quando escrevia ao Constituinte de 1988: “que não existe Federação sem eqüitativa discriminação constitucional de rendas tributárias, que assegure a cada entidade autônoma (União, Estados e Municípios) meios financeiros adequados à prestação dos serviços de sua competência” (SILVA, 2002, p.25).

<sup>7</sup> Formalmente, a partir da Constituição Federal “cada pessoa política, no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser solvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros” (CARRAZA, 2005, p. 131). A partilha tributária pelo produto, receitas, é exceção constitucional a essa assertiva. Mesmo que se justifique a teleologia do preceito, a questão de fundo permanece com vezos centralizantes.

Essa cooperação financeira utilizada pelo Estado é uma forma estruturante de correção das desigualdades regionais no federalismo brasileiro. As demais técnicas corretivas, como a extrafiscalidade, por exemplo, também buscam remediar as deficiências causadas pelo federalismo formal brasileiro. Mas, existe uma enorme diferença entre a conformação mesma do Estado e técnicas de segunda ordem, utilizáveis subsidiariamente. Poder-se-ia afirmar que a questão do cooperativismo fiscal federativo visa à correção das desigualdades regionais pela base e em uma perspectiva macro, e que as demais técnicas de direito econômico fiscal visam a correções pontuais, especializadas, setorializadas.

Mesmo com essa forma atualizada de federação e com as normas constitucionais de direito econômico fiscal as deficiências econômico-sociais das regiões periféricas permanecem inalteradas. Fábio Brum Goldschmidt em discurso pré-centralismo atribui parte dessa estagnação ao fato de que nada a União sofreu com a reestruturação tributária de 1988 quer pelas definições das competências tributárias quer pela distribuição de receitas. Neste caso positivando um modelo fortemente cooperativista, ou seja, na distribuição de receitas, pelo produto. Seria a instituição de mais um paradoxo ao já inautêntico federalismo brasileiro (GOLDSCHMIDT, 2000, p. 76).

### **3 EFICÁCIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO ECONÔMICO FISCAL BRASILEIRO**

A existência complexa do Estado Federativo determina, no plano prático, a observação de diversas organizações administrativas, normativas ou estruturais para permitir a análise de qualquer questão de cunho social e econômico. Todos estes mecanismos devem estar afinados de modo a possibilitar soluções que garantam a eficácia do equilíbrio federativo que deve ser.

Ao selecionar os valores sociais a serem vivenciados na comunidade federal a Constituição restringiu enormemente a possibilidade de se discutir quais são os caminhos econômico-sociais trilháveis pelo Estado brasileiro. Especificamente na Constituição Econômica, Art. 170 e seguintes da CF/88, estão traçados os parâmetros, dirigidos às políticas governamentais, sociais e econômicas da ação do Estado. Nenhum discurso ideológico é capaz de negar o que está posto constitucionalmente, pode no máximo representar pretensão reformadora.

O princípio da “redução das desigualdades regionais” traz ínsito a necessidade de políticas governamentais para alcançar tal objetivo. Extrai-se daí o dever estatal de agir de acordo com a formatação principiológica. A tarefa que se põe é a da partida direta em busca das organizações administrativas, normativas ou estruturais capazes de viabilizar a redução das desigualdades regionais.

Considerando então, ainda que superficialmente, que a existência do Estado só se justifica na sua prestabilidade para com o povo que o sustém, a dinâmica funcional do Estado, através dos governos, deve alcançar e satisfazer os interesses heterogêneos de toda a sociedade (DABIN, 1946 apud BECKER, 1998, p. 156). Exemplificativamente, representar os interesses sociais e respeitar as necessidades do desenvolvimento econômico, harmonizando-os. Para satisfazer o primeiro grupo o Estado mantém, por exemplo, serviços públicos, projetos sociais, programas assistenciais. Para o segundo grupo o interesse é de que o Estado interfira apenas o necessário para a manutenção dos *serviços*, projetos e programas governamentais.

A sustentação econômico-financeira do Estado para o cumprimento de suas atribuições se faz por meio da tributação. Os critérios para a tributação estão na Constituição Federal. Eles positivam o modelo republicano de governo, o federalista de organização político-administrativa, o sistema democrático. Desempenhar o dever de instituir, arrecadar e fiscalizar tributos é atuar no plano da fiscalidade. Da mesma forma que a tributação fiscal a tributação extrafiscal deve buscar harmonizar os interesses heterogêneos. A tributação extrafiscal é dotada de forte expressão política, econômica e social no que concerne à conjugação dos dois interesses supramencionados<sup>8</sup>.

Questão relevante a ser observada é a de que os instrumentos econômicos aplicados à fiscalidade são ofuscados ou padecem de operacionalidade no ambiente conturbado da estruturação fiscal do federalismo cooperativo brasileiro, cujo funcionamento se dá por meio dos Municípios, dos Estados-Membros e da União Federal, todos dotados de competência tributária.

Toda a produção normativa, tanto quando se trata da questão fiscal, como quando se trata da questão extrafiscal dos tributos, a perspectiva de observação pressupõe o Estado funcionando a partir dessa estrutura. Sendo a estrutura falha, deficiente, complexa, artificiosa, ou, seus pressupostos formais ou normativos destoam demasiadamente da realidade factual a teleologia do objeto se consome na manutenção da própria estrutura. O fim buscado, redução das desigualdades regionais, para poder ser instrumentalizado através de políticas econômico-fiscais, pressupõe primariamente a correção macro-fiscal ou federativa.

Portanto, reivindicar eficácia social das normas de direito econômico fiscal para corrigir problemas gerados e mantidos em outra escala é desconsiderar a

---

<sup>8</sup> Os impostos extrafiscais e os incentivos fiscais não são medidas exclusivamente extrafiscais, mas apenas predominantemente, movendo-se o legislador fiscal também (embora secundariamente) por objetivos reditórios (NABAIS, 1998, p. 575).

proporção das coisas. Questões como a partilha de competência tributária dos entes federados e a distribuição de receitas dos mais ricos para os mais pobres precisam ser privilegiadas para se poder fazer uso útil daqueles instrumentos.

Ressalta-se que essa estratégia de conjugar competência tributária com dever de repasse financeiro, adotada no federalismo nacional, tem contribuído para o avanço das distorções formais do sistema e pouco contribuído para o propósito do cooperativismo que seria a redução das desigualdades regionais.

#### 4 CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA E GASTOS PÚBLICOS

A ontologia socializante da Constituição Democrática é o fundamento para a redução das desigualdades regionais e o Federalismo Cooperativo vem sendo utilizado como forma atualizada do federalismo dualista na busca desse intento (BONAVIDES, 1996, p. 398).

A redução das desigualdades regionais, ainda que implicitamente, exige a implementação de um regime jurídico próprio. O direito tributário e o direito financeiro, mais do que funcionarem nas duas frentes, têm apresentado dinâmica de intersecção constante nas relações verticais dos entes federados<sup>9</sup>.

Refletindo sobre a seguinte assertiva de que “não há como escapar que só o crescimento, com redistribuição, poderá ter real eficácia na superação do nosso quadro de pobreza e desigualdade” (NOGUEIRA, 2004, p. 263), e, associando-a aos dados arrecadatários do Estado brasileiro nos últimos cinco anos constata-se que a eficiência tributária ou tributante é insuficiente ao desiderato posto se o Estado não possuir critérios adequados de alocação das receitas.

Ressalvadas as perdas de receitas com as guerras fiscais e deficiências fiscalizatórias, entre outras questões logísticas, os montantes arrecadados poderiam proporcionar não só a redução das desigualdades regionais, mas, também, as desigualdades locais, metropolitanas, nos centros economicamente desenvolvidos. A partícula condicional se deve em virtude de problemas gerenciais das despesas, como a eleição dos direitos acobertados pela estrutura estatal<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A autonomia (no sentido de independência relativa) de qualquer ramo do direito positivo é sempre e unicamente didática para, investigando-se os efeitos jurídicos resultantes da incidência de determinado número de regras jurídicas, descobrir a concatenação lógica que as reúne num grupo orgânico e que une este grupo à totalidade do sistema jurídico (BECKER, 1998, p. 31).

<sup>10</sup> Gato social do Governo Central 2001/2002. Referido trabalho é uma nítida radiografia da pior distorção do Estado brasileiro: a de gastar mais com os ricos. O próprio estudo reconhece, por meio de fatos dados, números e gráficos, que em outros

Outra questão que releva em dimensão, na implementação de valores sociais, é aquela que, localizada nos limiares das políticas públicas fiscais ou extrafiscais, prescindem de maturidade democrática. Nesse sentido Victor Ukmar esclarece que:

a discriminação entre escopos públicos e privados está, freqüentemente, repleta de dificuldades [...] tem sido objetado que, mediante tais formas de intervenção nas atividades industriais e comerciais, o Governo poderia, praticamente, implantar uma forma de economia socialista, o que exorbitaria' das finalidades da finança pública (UKMAR, 1999, p. 60).

No entanto, os princípios sociais veiculados na Constituição Federal exigem implementação e não permitem escusas de quaisquer ordens. As antagonias governamentais ou governistas além de não terem força justificadora das inações, expõem as ações mal dirigidas. No entanto, novamente a imaturidade democrática nacional entrega a sorte da massa desfavorecida à sua própria ignorância e baixa representatividade.

Teorias transparentes e incontestáveis têm se esgotado apenas no ponto do “dever fundamental de pagar os tributos”, ou seja:

O princípio do estado social tem importantes implicações para a tributação e os impostos. Implicações essas que, em geral, vão mais no sentido da expansão e intensificação da tributação do que no da sua limitação, o que, naturalmente, não surpreende se tivermos na devida conta que é o estado fiscal que paga a conta do estado social (NABAIS, 1998, p. 575).

Talvez por falta de coragem para admitir a própria ineficiência, ou para acobertar outras formas de volatilização de receitas, o Estado prefere deixar pairar a idéia de que os compromissos financeiros jurássicos consomem a parcela significativa, e que faria diferença no âmbito dos investimentos sociais.

No entanto, a questão federativa, ou pelo menos no concernente ao federalismo fiscal, é o ponto de causa e de geração da maioria das conseqüências nefastas na obtenção útil e aplicação adequada de receitas.

Enquanto os interesses das elites tecnocráticas estatais (União, Estados e Municípios) não se renderem aos anseios do povo, às distorções sociais, os sacrifícios das gerações perdurarão. Mais nocivo do que suplantar a ideologia social do ordenamento vigente, enquanto sistema é manter a República Federal

---

países o Estado corrige e diminui a desigualdade quando distribui os recursos tributários arrecadados, porém, no Brasil, o Estado quando gasta confirma a desigualdade (NOGUEIRA, 2004, p. 263).

---



social-capitalista sem efetivo diálogo diante das contingências econômicas. Os interesses imediatos têm prescindido do debate democrático, ao mesmo tempo em que os interesses democraticamente assentados como direitos não têm constituído empecos à atualização instantânea do Neodireito.

## 5 FEDERALISMO REGIONAL OU FISCALISMO COOPERATIVO FEDERAL

Contemporaneamente surgem novos problemas, paradigmas, propostas, no entanto, algumas coisas permanecem idênticas, como por exemplo, a defesa da centralização de poder na esfera federal: “ontem, eram as exigências da unidade nacional por fazer, hoje, as exigências dessa mesma unidade por preservar” (BONAVIDES, 1996, p. 397). Ainda nessa esteira, é certo que o direito permanece a centralizar a expressão do monopólio do poder estatal; e, que a regulação jurídica das relações humanas continua a representar a variedade de interesses gerados na dinâmica social<sup>11</sup>. A variável exógena da contemporaneidade, a tecnologia, vista como ideologia da atualidade, representa o ideário das coisas instantâneas, também, no direito.

Ao tratar da questão contemporânea mais relevante no país observa-se essa nova engenharia em funcionamento deturpado; constata-se a adaptação do direito tradicional em uma estrutura volúvel que está sempre visando à solução emergencial dos interesses do momento. Dezenove anos após a entrada em vigor da Constituição Federal e um transcurso de igual prazo nas discussões sobre a reforma fiscal ou tributária até o momento não foram apresentadas propostas capazes de discutir o problema pela base.

De tudo quanto se vem dizendo é possível concordar que Sudene e Sudam, Medida Provisória 255/2005, lei n.º 11.196/05, EC 42/03, PECs paralelas; ou, ainda, as CIDEs corretivas das fontes tributárias perdidas pela União em 1988 – para se referir apenas aos mais expressivos instrumentos introdutores de normas originárias – nada disso tem se mostrado eficaz no campo teleológico ou instrumental.

Dois juristas de posições divergentes quanto ao critério corretivo das bases federativas podem ser citados como vozes que assumem a deficiência ou deformidade federal no concernente à correção das desigualdades regionais. Fábio

---

<sup>11</sup> A evolução econômica e social da humanidade dentro do ritmo vertiginoso da aceleração da História quebrou todos os ramos clássicos do direito, de modo que uma das grandes tarefas do jurista contemporâneo é estabelecer à nova e racional divisão (“autonomia”) didática do direito (BECKER, 1998, p. 35).

Brum Goldschmidt e Paulo Bonavides são acordes na opinião negatória do federalismo cooperativo. O primeiro apresenta uma solução calcada na centralização administrativa, com orçamento único e competência impositiva concentrada na União: “A competência impositiva tributária em nosso Estado poderia ser entregue, na totalidade, à União, sem nenhum prejuízo, mantendo-se nas mãos dos Estados a competência de administração (arrecadação e fiscalização), e aplicação das receitas tributárias” (GOLDSCHMIDT, 2000, p. 86).

Paulo Bonavides, com perfil mais tradicionalista, defende a construção de uma verdadeira federação das regiões, começa por pleitear “uma vontade política própria, auto-determinativa, co-partícipe na formação do poder governante em âmbito nacional” (1996, p. 344). Justifica que “o pacto federativo inter-regional é o maior penhor da comunhão de nosso destino como povo e civilização [...] mas não basta regionalizar, urge também desenvolver” (BONAVIDES, 1996, p. 346).

Essa última afirmação do autor parece por em dúvida a capacidade do projeto regionalista, enquanto nova forma ou estrutura federativa, para gerar por si só o desenvolvimento; no entanto, a maneira recalcada da expressão se assenta no ceticismo natural de todos os nacionais pensantes, que nada obstantes visionários de projetos viáveis, previnem-se quanto às meras reorganizações formalistas. Certamente influenciado pelos resultados obtidos com o cooperativismo federalista.

Nesse sentido, e incisivamente, anuncia a “morte do federalismo das autonomias estaduais” (BONAVIDES, 1996, p. 398) e acusa o federalismo cooperativo de eufemismo recorrente da velha ordem do federalismo dual. A justificativa peja opção do federalismo regionalista, de certa forma bucólica, *in verbis*: “por afigurar-se-nos uma alternativa- talvez a única - ao Estado unitário de asfixiante centralização” (BONAVIDES, 1996, p. 399).

Responde à cláusula pétrea do Art. 60, § 4, I, da seguinte forma:

“[...] o que o texto imutável literalmente proíbe é abolir o regime republicano-federativo, coisa inteiramente distinta de transformá-lo ou alterá-lo, para ditar-lhe aperfeiçoamento e acomodação a circunstâncias novas advenientes dos imperativos sociais e econômicos de nossa época” (BONAVIDES, 1996, p. 400).

Na frente pragmática relembra que as tensões regionais entre Centro-Sul e Nordeste, na ânsia de defender cada qual o seu interesse local compromete-se o interesse nacional, e que a proposta da regionalização é realista e inovadora “realista, porquanto não deriva de uma teorização puramente abstrata, sem vínculo com os fatos e a realidade, ou seja, um mero devaneio de juristas e legisladores ociosos, senão que é a resultante de uma agregação espontânea de interesses,

correspondentes a necessidades já identificadas com toda a clareza” (BONAVIDES, 1996, p. 423).

O que se espera do direito contemporâneo é que seja versátil, haja vista que a mera adaptação casuística e assistemática da norma ao contexto fático não é sinônimo de sua contextualização ao sistema jurídico. Para ser versátil o direito precisa atender simultânea e imediatamente a todo o conjunto de interesses, gerados e perenes, na realidade social.

Os mitos e medos não podem impedir a racionalização dos problemas concretos; se não há como corrigir a federação-histórica brasileira, conferindo-lhe ideologia federativa exclusiva dos modelos centrípetos, tem-se que partir em busca de engenharias corretivas de problemas decorrentes: com isso talvez se consiga construir no presente o modelo de um federalismo originalmente brasileiro. E, conseqüentemente, um Brasil com menos desigualdades sociais regionais ou locais.

## 6 CONCLUSÃO

O princípio constitucional federativo que impõe a redução das desigualdades regionais estende suas raízes para o campo da ordem jurídico-econômica compondo, juntamente com outros, o regime jurídico-econômico constitucional nos termos do Art. 170 da Constituição Federal de 1988.

A positivação desta norma de estrutura se verifica, também, em nível constitucional, quando se assegura aos entes federados o direito ao exercício das competências tributárias para obter receitas tributárias (discriminação pela fonte) e à participação das receitas tributárias (distribuição da receita pelo produto) originárias de União (reparte com os Estado e Municípios) e dos Estados (reparte com os Municípios).

O reconhecimento constitucional da necessidade de redução das desigualdades regionais, no entanto, não foi suficiente para que as regiões mais pobres do Brasil tenham suas realidades sócio-econômicas alteradas. Entre as causas prováveis desta ineficácia estejam no modelo federativo desenhado na Constituição Federal e que desde 1889 até o momento continua a expor uma estrutura centralizadora de poder econômico-tributário sustentador do poder político central da União.

O argumento da cláusula pétrea (Art.60, § 4<sup>a</sup> da CF/88) federativa não impede análise de propostas de alteração do modelo para adaptações às necessidades do equilíbrio regional pretendido. O que se proíbe é a eliminação da estrutura federal. Sendo assim, vale à pena considerar estudos de cientistas políticos, juristas, que apresentam alternativas, tais como o modelo de Paulo Bonavides, o da federação

das regiões, acompanhado de políticas públicas sócio-econômicas desenvolvimentistas.

Insistentes propostas paliativas trazem alentos falsos. É preciso enfrentar a mais provável causa das desigualdades regionais acima apontadas. Deve-se buscar um modelo federalista originalmente brasileiro. Neste sentido alguns reconhecimentos são necessários: a falsa afirmação da autonomia financeira dos entes federados; o descomedido poder do governo central fortalecido pelo poder econômico-tributário verificável tanto pela discriminação pela fonte como pela repartição pelo produto; a possibilidade de alteração do modelo federal atual sem que signifique ofensa à cláusula pétrea; necessidade de priorizar e democratizar as discussões dos gastos e investimentos públicos diante de evidente crise sócio-econômica regional ou local.

#### REFERÊNCIAS

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 38. ed. São Paulo: lejus, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta*. São Paulo: Malheiros, 1996.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GOLDSCHMIDT, Fábio Brum. Críticas à discriminação de rendas tributárias e à federação Brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 8, n. 35, p. 66-90, nov./dez. 2000.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. Tributo, gasto público e desigualdade social. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 12, n. 58, set./out. 2004.

SILVA, José Afonso. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2002.

UKMAR, Victor. *Princípios comuns de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 1999.

VILANOVA, Lourival. *Escritos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi Editora Ltda, 2003.