



**UNIVERSIDAD DEL MUSEO SOCIAL ARGENTINO
DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

CLÁUDIO CÉLIO DE ARAÚJO LOPES

**EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS
DESIGUALDADES REGIONALES DE LOS PAÍSES
DEL MERCOSUR**

CERTIFICO que la presente es fotocopia fiel de su original que tengo ante mí. Doy fe
BUENOS AIRES, 21 de JUNIO de 2017



BUENOS AIRES
2016


EDUARDO E. SISCO
VICERRECTOR DE POSGRADO

BUENOS AIRES
2016





**UNIVERSIDAD DEL MUSEO SOCIAL ARGENTINO
DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

CLÁUDIO CÉLIO DE ARAÚJO LOPES

**EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS DESIGUALDADES
REGIONALES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**

Tesis presentada en el Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), como requisito parcial para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Prof. Orientador: Dr. Valdevino Pedro Da Silva.

Buenos Aires, 2016



Nº. de
Clasificación

CLÁUDIO CÉLIO DE ARAÚJO LOPES
EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS DESIGUALDADES
REGIONALES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
/Universidad del Museo Social Argentino / Buenos
Aires / Argentina.
295 p.

Cutter/
Pha

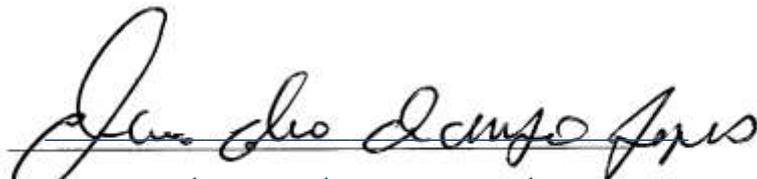
1. Tesis: Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales.
I Cláudio Célio de Araujo Lopes
 2. EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS DESIGUALDADES
REGIONALES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR.
 3. Asesor: Prof. Dr. Valdevino Pedro Da Silva
- CDU



DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Los hechos, ideas y doctrinas expresados en la tesis “El federalismo fiscal y las desigualdades regionales de los países del MERCOSUR” son de responsabilidad única y exclusiva del autor.

Buenos Aires, 23 de Diciembre de 2016.



CLÁUDIO CÉLIO DE ARAÚJO LOPES



HOJA DE APROBACIÓN

Autor:

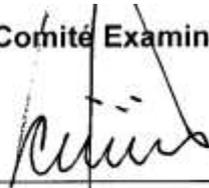
CLÁUDIO CÉLIO DE ARAÚJO LOPES

Título:

**“EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS DESIGUALDADES REGIONALES
DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR”**

Comité Examinador

Comité Examinador

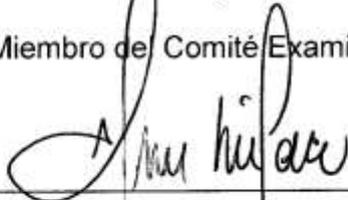


Prof. Dr. Valdevino Pedro da Silva – Orientador



Prof. Dra. Dominga Teodora Zamudio

Miembro de Comité Examinador



Prof. Dra. Maria Naida

Miembro del Comité Examinador



Prof. Dr. Jorge Horacio Schijman

Miembro del Comité Examinador

Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires/Argentina, 21 de
junho de 2017.



A Dios, por todo, a mis padres (*in memoriam*), esposa, hijos y familiares, que contribuyeran en la realización de este sueño y comprendieron mis ausencias.



AGRADECIMIENTOS

En primer lugar doy gracias a Dios por haber iluminado este camino y, al mismo tiempo por haber iluminado a mi madre, Maria Oda de Araújo Lopes que, ante tantas adversidades financieras luchó para que tuviésemos una buena educación, educación transmitida por las virtudes y las lecciones aprendidas y vivenciadas por ella y que tan bien supo transmitir a sus doce hijos. A pesar de su estudio primario, tuvo la certeza de que seríamos alguien en la vida si estudiábamos. Para eso luchó tenazmente para que todos sus hijos nos graduáramos en un curso superior, objetivo este alcanzado. Particularmente, mis hermanos han hecho el esfuerzo para ayudarme con los pagos de las matrículas y cuotas del Colegio 7 de Septiembre, sus esfuerzos fueron inconmensurables. Quisiera que esté viva para ver que el fruto de su esfuerzo no fue en vano.

No podría olvidar a todos mis familiares que siempre me apoyaron para conseguir este grado de nuestra académica. A mi Padre, Ivan Lopes Freire y a mi hermano Marcelo por el gran apoyo; y a mi hermana Ana Amélia y su esposo João Marques Pereira agradezco desde lo más profundo de mi corazón por haber financiado gran parte de mis estudios. (Colégio 7 de Setembro).

A mi amigo abogado, Dr. Henrique, que lo considero como a un hermano, con una simplicidad y sabiduría inigualable, responsable directo del comienzo y finalización de mi curso de grado en Derecho en la Universidad Federal de Ceará - U.F.C, muchas gracias de corazón por todo lo que has hecho para la realización de este sueño.

Y, especialmente a mi amada esposa Fabiana, mi fuente de inspiración, siempre caminando lado a lado, en el amor, en la confianza y en la comprensión brindada. A Letícia, Pedro y Tiago, dones de Dios, les



agradezco a través del inmenso amor que siento por ustedes, que junto a Fabiana son las razones de mi vida.

A todos aquellos que, de una u otra forma contribuyeron a la realización de este sueño, mi mayor agradecimiento.



“La ley de la mente es implacable. Lo que piensas, lo creas. Lo que sientes, atraes. Lo que crees, se vuelve realidad”

Buda



RESUMO

As grandes desigualdades regionais encontradas nos países que compõem o Mercosul são eternos problemas que apresentam efeitos danosos no campo social, promovendo verdadeiras subdivisões, divergências e diferenciações no direito ao acesso das populações, destes países, às prestações de serviços públicos básicos, como Educação, Saúde, Habitação e segurança. A idéia de promover uma reforma político-tributária, como um novo federalismo fiscal que promova os Princípios da Cooperação e da Solidariedade entre os entes federativos se faz necessário para a obtenção de melhores Índices de Desenvolvimento Humano - IDH. Somente através de um federalismo cooperativo e solidário promoveremos uma maior equidade visando reduzir as desigualdades sociais existentes entre as regiões destas nações, estabelecendo condições igualitárias para que toda a população tenha acesso à um serviço público de qualidade visando o Bem-estar Social.

Palavras-chaves: Federalismo Fiscal; Cooperativo Solidário; Desigualdades Regionais; Mercosul.



RESUMEN

Las grandes desigualdades regionales encontradas en los países que integran el Mercosur son problemas eternos que traen efectos perjudiciales en el ámbito social, promoviendo verdaderas subdivisiones; divergencias y diferenciaciones en el derecho al acceso de las poblaciones de estos países a las prestaciones de servicios públicos básicos como educación, salud, vivienda y seguridad. La idea de promover una reforma política tributaria, como un nuevo federalismo fiscal que promueva los Principios de Cooperación y de Solidaridad entre las entidades federativas es necesaria para obtener mejores índices de Desarrollo Humano - IDH. Solo a través de un federalismo cooperativo y solidario se promoverá una mayor equidad con el fin de reducir las desigualdades sociales existentes entre las regiones de estas naciones, estableciendo condiciones igualitarias para que toda la población tenga acceso a un servicio público de calidad con vistas al bien estar social.

Palabras claves: Federalismo Fiscal; Cooperativa Solidaria; Desigualdades Regionales; Mercosur.



ABSTRACT

The great regional inequalities found in the countries that make up Mercosur are eternal problems that have harmful effects in the social field, promoting real subdivisions, divergences and differentiations in the right of the populations of these countries to the provision of basic public services, such as Education, Health , Housing and security. The idea of promoting a political-tax reform, such as a new fiscal federalism that promotes the Principles of Cooperation and Solidarity among federative entities, is necessary to obtain better Human Development Indexes. Only through a cooperative and solidarity federalism will we promote greater equity in order to reduce the social inequalities existing between the regions of these nations, establishing equal conditions for all the population to have access to a quality public service aimed at Social Welfare.

Key-words: Fiscal Federalism; Cooperative; Solidarity; Regional Inequalities; Mercosur.



SUMÁRIO

INTRODUCCIÓN.....	10
1 – EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO	13
1.1 – CONCEPTO Y ORIGEN DEL ESTADO.....	13
1.1.1 - SOBERANÍA.....	17
1.1.2- PUEBLO	19
1.1.3 – TERRITORIO	20
2.1 - ESTADO UNITARIO	23
2.2 - ESTADO REGIONAL.....	26
2.3 – ESTADO CONFEDERADO.....	28
2.4 - ESTADO FEDERADO	29
3 - FEDERALISMO FISCAL Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA.	38
3.1 RESEÑA E IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO FISCAL.....	39
3.1.1 - FEDERALISMO POR ASOCIACIÓN Y POR DISOCIACIÓN	44
3.1.2 - FEDERALISMO DUAL	45
3.1.3 - FEDERALISMO COOPERATIVO.....	47
3.1.4 - FEDERALISMO COMPETITIVO O NUEVO FEDERALISMO	52
3.1.5 - FEDERALISMO SIMÉTRICO Y ASIMÉTRICO	56
3.1.6 - FEDERALISMO ORGÁNICO.....	59
3.2 EVOLUCIÓN, PROPIEDAD DE LA ADOPCIÓN, VARIACIONES Y CARACTERÍSTICAS COMUNES AL FEDERALISMO FISCAL.....	61
3.2.1 FEDERALISMO FISCAL Y LA PERSPECTIVA ECONÓMICA	61
3.2.2 - FEDERALISMO FISCAL Y LA PERSPECTIVA POLÍTICA Y SOCIAL.....	68
3.2.3 - PRINCIPIOS FISCALES DE LOS MODELOS FEDERATIVOS.....	73
3.2.4-TRANSFERENCIAS DE INGRESOS INTERGUBERNAMENTALES: VERTICAL Y HORIZONTAL.....	80
3.2.5 INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL	90
4. FEDERALISMO FISCAL COMPARADO EN EL COMBATE A LAS DESIGUALDADES REGIONALES	98
4.1 - FEDERALISMO FISCAL DE ALEMANIA.....	99
4.2 - FEDERALISMO FISCAL DE ESTADOS UNIDOS.....	106
4.3 - FEDERALISMO FISCAL DE CANADÁ	112
4.4 - FEDERALISMO FISCAL DE AUSTRALIA.....	116
5. FEDERALISMO FISCAL EN EL MERCOSUR.....	120



5.1 FEDERALISMO FISCAL BRASILEÑO Y SUS DESIGUALDADES REGIONALES	126
5.1.1 RESEÑA DEL FEDERALISMO FISCAL Y SUS DESIGUALDADES	126
5.1.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS	129
5.2 FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO Y SUS DESIGUALDADES REGIONALES	148
5.2.1 RESEÑA	148
5.2.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS	157
5.3 MODELO FISCAL URUGUAYO Y SUS DESIGUALDADE	164
5.3.1 RESEÑA	164
5.3.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS	169
5.4 MODELO FISCAL PARAGUAYO Y SUS DESIGUALDADES	171
5.4.1 RESEÑA	172
5.4.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS	178
5.5 MODELO FISCAL VENEZOLANO Y SUS DESIGUALDADES	182
5.5.1 RESEÑA	182
5.5.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS	186
6. ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL Y GLOBAL	193
6.1 LA GLOBALIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA	193
6.2 LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR	212
7. REFORMULACIÓN DEL PACTO FEDERATIVO FISCAL PARA QUE PROPORCIONE EFICIENCIA Y EQUILIBRIO REGIONAL	222
CONCLUSIÓN	242
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	273



INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo ha sido buscar, en el Derecho Comparado y en la experiencia de Países, modelos que obtuvieron éxito en la disminución de los desequilibrios regionales, teniendo en cuenta la importancia de un mayor equilibrio entre las entidades federativas de una nación. Pretendemos con ello demostrar que los componentes del Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, deben utilizar una mayor equidad fiscal con el fin de conseguir, efectivamente, una mejor eficiencia y eficacia de las políticas públicas, logrando con esto una disminución del agravamiento de las disparidades regionales.

Para introducirnos en primer lugar en el aspecto del federalismo fiscal resulta necesario enfocarnos en la estructura organizacional del Estado, es decir, en las consideraciones históricas sobre la forma de Estado Unitaria o Federativa con sus diferencias e implicancias siempre dirigidas, principalmente en este estudio, hacia un enfoque fiscal y tributario.

En el aspecto del federalismo fiscal, propiamente dicho, citamos primero su evolución histórica y las variaciones encontradas, dentro de un estudio comparado, con varios países. En esta parte del estudio presentamos las características del federalismo fiscal centralizado y el descentralizado como también sus diferencias y las opiniones de la doctrina especializada en el tema.



Siguiendo una línea más específica, estudiaremos la historia y evolución del federalismo fiscal de Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela, mostrando sus diferencias y similitudes, así como también las dificultades de cada Estado integrante del Mercosur ante el agravamiento de las disparidades regionales.

A continuación, nos referiremos a los nuevos modelos de federalismo fiscal que surgieron ante un movimiento de cambio provocado por las novedades derivadas de la globalización, y que desde hace muchos años modifican las relaciones entre los individuos y, consecuentemente, de los países.

Estos cambios provocados por la globalización están requiriendo un reordenamiento del pacto federativo de los Estados para que haya más eficiencia y competitividad en sus sistemas tributarios. También se requiere la armonización tributaria para una mejor integración regional e internacional. Actualmente, esta falta de alineamiento global lleva a varios países a un aislamiento político-económico, transformándose en barreras que dificultan el crecimiento de sus economías. De esta forma, en un marco de desequilibrios regionales, la insatisfacción de la población ante la incapacidad de sus gobernantes aumenta paulatinamente por la inercia existente frente a los cambios impuestos por el nuevo orden económico.



En la conclusión damos algunos indicadores que, de ser aplicados, amenizaría estas disparidades regionales encontradas en los países del Mercosur, principalmente en Brasil, en las regiones Norte y Nordeste.

La descentralización fiscal unida a la armonización tributaria demuestran ser ejemplos de nuevos indicadores que, implementados, darían excelentes resultados en el proceso de disminución de los desequilibrios regionales, y generaría un aumento de la integración regional e internacional, tan necesarios para los países que componen el Mercosur.



1 – EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO

1.1 – CONCEPTO Y ORIGEN DEL ESTADO

Para abordar el tema del Federalismo es necesario hacer un pequeño preámbulo sobre las formas de Estado y sus diferenciaciones. Nuestra intención es que se entienda mejor el tema “federalismo” para facilitar la lectura de lo que trataremos durante nuestra disertación.

El Estado, palabra del latín “*status*”, quiere decir orden o estar firme, y su significado, con la evolución histórica de los pueblos y territorios, pasó por distintos procesos relevantes durante su formación. En la Grecia antigua lo denominaron “*polis*” como sociedad política, en cambio, para los romanos la denominación era “*civitas*”, en la Edad Media, con el feudalismo, se denominaban *feudos*, *principados* o *reinos*, y para los pueblos germánicos *reich* y *staat*.

Según Paulo Bonavides¹ el significado actual de Estado es el de una organización social estructurada a partir del ejercicio del poder y se introdujo por la primera vez en la obra *El Príncipe*, escrita por Nicolau Maquiavel², publicada en 1531, “*Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen poder sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados*”

¹ BONAVIDES, Paulo. Teoría do estado. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.34-35.

² MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe, Coimbra, Atlântida Ed., 1935, p.7.



Ante la dificultad de elegir una definición completa sobre el concepto y origen del Estado recurrimos, mediante una síntesis, a algunas de las principales doctrinas sobre el tema.

- Doctrina Teológica: Santo Tomás de Aquino, San Agustín y Jacques Bossuet, entre otros, defendían que el Estado era una creación divina y que Dios, a través de su voluntad, concedió al monarca un poder ilimitado, es decir, esta doctrina ayudaba ideológicamente al Estado Absolutista, siendo la figura que mejor lo retrata la de Luis XIV, quien afirmaba que “el estado soy yo” y que solamente a Dios le debía explicaciones por sus actos.

- Doctrina Jusnaturalista: El Estado es resultado de la propia naturaleza humana, implicando con ello que el derecho natural sea anterior al derecho positivo, como ejemplo tenemos el derecho a la vida que es un derecho natural inherente a la propia naturaleza.

- Doctrina Contractualista: Para los defensores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, entre otros, el Estado proviene del acuerdo de voluntades permitiendo que cada individuo ceda una parte de sus derechos individuales en beneficio de la comunidad o del todo.



- Doctrina del Estado Moderno: Con la decadencia del feudalismo, al final de la Edad Media, surgió la formación de las monarquías nacionales con una mayor concentración política del poder real en detrimento de los pequeños feudos y reinos. Aparece entonces el Estado soberano con una estructura administrativa, tributaria, idioma, moneda nacional, como también el ejército para asegurar esta soberanía.

Para el jurista alemán Georg Jellinek³, reconocido como el fundador de la disciplina Teoría General del Estado, los elementos fundamentales que caracterizan al Estado son: pueblo; territorio; soberanía. Cabe destacar que, para el jurista alemán, la soberanía recae sobre el Estado y no exactamente sobre la nación.

Paulo Bonavides⁴ presenta la misma línea de raciocinio que Jellinek al tratar sobre la definición de Estado: “la corporación de un pueblo, asentada en un determinado territorio y dotada de un poder originario de mando”.

Dalmo Dallari⁵ define al Estado como: “orden jurídico soberano que tiene por objetivo el bien común de un pueblo situado en determinado territorio”. Para él no solamente la soberanía pertenece a la nación sino que nación también es sinónimo de pueblo, resguardado por el orden jurídico legítimo (*bien común*).

³ JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁴ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 71.

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 122



Actualmente, una parte de la doctrina enumera algunos factores esenciales para la existencia del Estado: Territorio; Pueblo; Soberanía y Gobierno. Sin embargo, existe una discusión doctrinaria acerca del número de elementos esenciales.

Algunos doctrinadores prefieren unir los elementos soberanía y gobierno en una sólo columna, aceptando de este modo únicamente tres bases de sustentación para caracterizar al estado. Otros, como Sahid Maluf⁶, aceptan que el lugar del elemento soberanía, en particular, sea sustituido por el término gobierno, como elemento caracterizador fundamental de la noción de Estado.

Para Alessandro Groppali⁷ los elementos esenciales del Estado (en el original): *“Di regola le modificazioni cui va incontro uno Stato sono Il riflesso delle alterazioni che intervengono in uno dei suoi elementi costitutivi: popolo, territorio, sovranità.”*

Además de los tres elementos esenciales (territorio, población y gobierno) Alessandro Groppali⁸, admite otro elemento que es la *“finalidad”* considerando al Estado como una entidad de fines precisos y determinados: regular globalmente, en todos sus aspectos, la vida social de determinada comunidad.

⁶ MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado, 23ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995, pág. 23

⁷ GROPPALI, Alessandro. Dottrina dello stato. 3ª Ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1937, p. 190.

⁸ GROPPALI, Alessandro. Doctrina do Estado. Trad. Paulo Edmar de Souza Queiroz, São Paulo, Saraiva, 1953, p.123.



José Afonso da Silva sobre el concepto de Estado⁹, “El *Estado*, como se puede notar, está constituido por cuatro elementos esenciales: un *poder soberano* de un *pueblo* situado en un *territorio* con ciertas *finalidades*.”

1.1.1 - SOBERANÍA

Cuando los monarcas comenzaron a concentrar los poderes en sus manos, en el siglo XIII, surgió el concepto de soberano, sin embargo, la centralización plena de los poderes se concretó a fines de la Edad Media. Con la profesionalización de los ejércitos reales resultaron innecesarios los servicios militares de los señores feudales al rey surgiendo así un mayor control de la administración del territorio.

En 1576 Jean Bodin¹⁰ definía a la soberanía en su obra *Lex Six Livres de la République* de la siguiente forma:

“Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República, palabra que se usa tanto con relación a los particulares como con relación a los que manipulan todos los negocios de estado de una República.”

Junto con la evolución del Estado hubo también una evolución histórica del concepto de soberanía, influenciado principalmente por el pacto social que comenzó a considerar a la soberanía como inalienable, representada por la voluntad

⁹ AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10ªed. Ver. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 100.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. Saraiva, 1983. p.68.



general y con la participación del todo, e indivisible porque los acontecimientos existentes en el Estado son universales, haciendo imposible la división del poder soberano.

Otra característica relevante es la imprescriptibilidad ya que no habría supremacía en un Estado donde se establece un plazo de validez. La soberanía es permanente y sólo desaparece cuando es forzada por algo superior.

Ante esta evolución conceptual de soberanía, el jurista Celso Ribeiro Bastos¹¹ presenta un concepto moderno de soberanía estatal con sus aspectos en el Derecho Internacional:

“La soberanía se constituye en la supremacía del poder dentro del orden interno y en el hecho de que, ante el orden externo, sólo encuentra Estados de igual poder. Esta situación es la consagración, en el orden interno, del principio de la subordinación, con el Estado en el ápice de la pirámide y, en el orden internacional, del principio de la coordinación. Por consiguiente, considerar a la soberanía como fundamento del Estado brasileño significa que dentro de nuestro territorio no se admitirá otra fuerza que no sea la de los poderes jurídicamente constituidos, no pudiendo ningún agente extraño a la Nación intervenir en sus negocios.”

En la Constitución Federal de Brasil de 1988¹² la soberanía está expresamente garantizada en el primer artículo:

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994.

¹² Constitución Federal de Brasil 1988.



“Art. 1º La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I - la soberanía;”

1.1.2- PUEBLO

Otro elemento esencial del Estado es el pueblo (elemento humano), cuya definición es la de una comunidad de individuos que reconocidos como ciudadanos conviven en armonía y se encuentran sujetos a un mismo sistema jurídico.

Habitualmente en la doctrina hay una mezcla de conceptos cuando se define al pueblo, a la población y a la nación. El pueblo no es otra cosa que los ciudadanos de un Estado que tienen objetivos en común y que se encuentran bajo el dominio de las mismas leyes. Población es la sumatoria de todos los individuos que viven en el Estado como, por ejemplo, los nacionales y los extranjeros. Cuando hablamos de nación, nos referimos al Estado propiamente dicho, mientras que el pueblo es el conjunto de ciudadanos que integran dicho Estado.

Entre algunas definiciones sobre el concepto de *pueblo* destacamos la de H. Kelsen¹³ que afirma que el pueblo constituye una unidad jurídica y no natural: *"se constituye por la unidad del orden jurídico válido para los individuos cuya*

¹³ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 334.



conducta es regulada por el orden jurídico nacional, es decir, es la esfera personal de validez de dicho orden".

Para Paulo Bonavides¹⁴ la palabra "*pueblo*" presenta varios sentidos: político, jurídico y sociológico. En el concepto político *pueblo* es "como cuadro humano que sufraga, que se politizó, es decir, el cuerpo electoral". Para él, el concepto en la Sociología: "es comprendido como toda la continuidad del elemento humano, proyectado históricamente en el transcurso de varias generaciones y dotado de valores y aspiraciones comunes".

Para Paulo Bonavides el concepto jurídico que mejor define al pueblo es: "que se encuentran en el territorio como fuera de éste, en el extranjero, pero presos a un determinado sistema de poder u ordenamiento normativo por el vínculo de ciudadanía".

1.1.3 – TERRITORIO

El territorio considerado como el espacio físico del Estado es aquél donde el pueblo reside y establece su poder de reglamentar, además de ser un factor de identificación de este pueblo.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 74 a 78.



Para Paulo Bonavides¹⁵ el territorio es la base geográfica del poder del Estado y está compuesto por la “tierra firme, con las aguas allí comprendidas, el mar territorial, el subsuelo y plataforma continental, así como también por el espacio aéreo.”.

Existe un cuestionamiento en la doctrina con respecto a considerar al territorio como un elemento necesario del Estado, como lo explica Dalmo Dallari¹⁶:

“Mientras para muchos se trata de un elemento constitutivo esencial del Estado, siendo uno de los elementos materiales indispensables, otros lo aceptan como condición necesaria exterior al Estado. [...] La concepción de Kelsen que, también considera la delimitación territorial como una necesidad, dice que esto se debe a que dicha delimitación es la que hace posible la vigencia simultánea de muchos órdenes estatales. El territorio no llega a ser, por lo tanto (en la concepción de Kelsen), un componente del Estado sino el espacio al cual se circunscribe la validez del orden jurídico estatal, porque aunque la eficacia de sus normas pueda ir más allá de los límites territoriales, su validez como orden jurídico estatal depende de un cierto espacio, ocupado con exclusividad.”

Entre las diversas teorías sobre la naturaleza jurídica del territorio, Paulo Bonavides¹⁷ las clasificó de esta forma: Teoría del Territorio-Patrimonio; Teoría del Territorio-Objeto; Teoría del Territorio-Espacio y Teoría del Territorio-Competencia.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed., 7. tir. São Paulo: Malheiros, 1999, p.88.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Editora Saraiva, São Paulo, 29 edição, 2010, p. 87.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed., 7. tir. São Paulo: Malheiros, 1999, p.99-105.



- Con relación a la Teoría Territorio-Patrimonio, en la Edad Media, Paulo Bonavides afirma que el señor feudal era el titular del poder de *imperium* y el del *dominium*, por consiguiente, no existía diferencia.

- En la Teoría del Territorio-Objeto el territorio es tratado como una cosa perteneciente al derecho público y no una cosa del ámbito del derecho privado como resultaba en la concepción puramente patrimonial. De esta forma, en esta teoría, la soberanía territorial presenta aspectos negativo y positivo.

- Para la Teoría del Territorio-Espacio el territorio es considerado como extensión espacial de la soberanía del Estado, es decir, el poder del Estado no está sobre el territorio sino en el territorio.

- Con la Teoría del Territorio-Competencia, que tiene como gran defensor a Hans Kelsen, de la Escuela de Viena, el territorio es el ámbito de validez del orden jurídico del Estado. Existen dos sentidos: el restricto, en que el territorio es la esfera de la competencia local; y el amplio, en el que es el ámbito de validez del orden estatal.



2 – FORMAS DE ESTADO

2.1 - ESTADO UNITARIO

Dentro de la doctrina observamos que el Estado Simple o Unitario se presenta como la estructura más antigua de modelo de organización estatal. Posee solamente una esfera de poder legislativo, ejecutivo y judicial, existiendo, por consiguiente, un único poder soberano para el pueblo en determinado territorio. Todo el ordenamiento jurídico¹⁸ emana de una única instancia de poder, no existiendo, de esta forma, ordenamientos jurídicos subnacionales, lo que difiere del Estado federativo.

Para Hans Kelsen¹⁹:

"La definición corriente del Estado parte del simple presupuesto de que todas las normas que conforman el orden estatal valen de igual forma para todo el territorio del Estado o –en la medida en que se refieren a la persona de la autoridad que establece las normas– provienen de una única instancia que domina, desde un centro, a todo el territorio del Estado. En esta última definición –es el llamado Estado unitario..."

Cuando afirmamos que para caracterizar a un Estado Simple o Unitario se requiere una centralización política y solamente una fuente de Poder en todo el territorio, esto no imposibilita una descentralización administrativa en

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 151. "centralización política en determinado Estado se experimenta por la unidad del sistema jurídico, comportando el país un solo derecho y una sola ley".

¹⁹ KELSEN, Hans. *Teoría Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 347.



departamentos, comunas, etc. Sin embargo, generalmente se produce mediante delegación del Poder Central.

Ante esta información, encontramos algunos Estados Simples o Unitarios que presentan características en común que ayudan a clasificarlos en: Estado Unitario Simple, Desconcentrado y Descentralizado²⁰.

El Estado Unitario Simple, conocido por su gran nivel de centralización, ha dejado de existir por la dificultad de que su implementación cumpla servicios para la población en todos los lugares del Estado, debido a su estructura sumamente centralizadora. Este tipo de Estado es muy característico de los que son dirigidos por los dictadores que se resisten a descentralizar el Poder por el temor de perderlo.

Tratándose del Estado Unitario Desconcentrado, existe una repartición del Estado en regiones con representantes indicados por el Poder Central que ejercen la administración local de forma más desconcentrada, sin autonomía, transfiriendo las principales decisiones al Poder Central, lo que torna a este Estado muy lento y burocrático.

²⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Administração territorial comparada. Revista de Direito Comparado. Vol. 3. mayo/99 – Semestral. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1998, p. 10 ss.



El Estado Unitario Desconcentrado difiere del Estado Simple por el hecho de que existe cierta desconcentración, por lo menos en el área administrativa, lo que implica una mejor relación entre los servicios provistos por el Poder Central y la población de los lugares más distantes de su territorio.

La descentralización más efectiva es la característica principal del Estado Unitario Descentralizado. A diferencia de las modalidades anteriores, existe en el mismo una previsión legal que permite la transferencia de competencias administrativas del Poder Central hacia regiones o entidades, sin posibilidad de intervención por parte del Poder Central, lo que representa cierta autonomía y descentralización del Poder, aun cuando se mantenga en el Poder Central la concentración del poder legislativo.

Señalamos que Brasil ya tuvo la forma de Estado Unitario prevista por la Constitución de 1824²¹ donde el territorio estaba dividido en Provincias que no contaban con autonomía. Ante la dificultad de administrar un vasto territorio y una alta centralización²² surgió el Acto Adicional de 1834 que proporcionó una descentralización política para las provincias, convirtiendo al Estado Unitario Brasileño en un Estado semifederal.

²¹ Constitución Federal do Brasil 1824.

²² NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824 / Octaciano Nogueira*. - Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999, p. 29



2.2 - ESTADO REGIONAL

El Estado Regional es una forma de Estado derivada del Estado Unitario, es decir, actualmente hemos constatado que muchos Estados Unitarios, bastantes centralizadores, están utilizando instrumentos y formas modernas de descentralizar el Estado ante la dificultad de administrar todo su territorio.

Estos cambios han contribuido para el surgimiento de una forma de estado más moderna que son los Estados Regionales, donde sus territorios se dividen en regiones con competencias previstas en la Constitución Nacional, haciendo que estas unidades cuenten con una mayor autonomía.

Son varios los factores que están llevando a estas regiones a adquirir tal competencia constitucional: las desigualdades regionales, distancia del Poder Central, diferencias culturales, movimientos separatistas, entre otros. Los ejemplos clásicos de Estado Regional los encontramos en Italia y España. En el caso de Italia, a pesar de que su Constitución de 1947 establezca la forma de Estado Unitario, en la doctrina está encuadrada como un Estado Regional ante los cambios establecidos para enfrentar problemas de organización del Estado²³.

Gran parte de la Doctrina considera al modelo español como a un Estado regional, pero para José Luiz Magalhães²⁴ el modelo de España previsto por

²³ VIRGA, Pietro. Diritto Costituzionale, Giuffrè editore, Milano, 1979 pág. 329.

²⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O território do Estado no Direito Comparado: Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponible en: <<http://jus.com.br/artigos/3156>>. Acceso el: 24/08/2016.



la Constitución de 1978 constituye un nuevo modelo de forma de estado llamado Estado Autonómico, que se parece al Estado Regional, aunque con una peculiaridad en la formación de las regiones. En esta nueva forma de Estado las pequeñas unidades toman la iniciativa en la formación de las regiones.

En este Estado Autonómico existe un elevado grado de descentralización administrativa y legislativa ordinaria, prevista por la Constitución de 1978, facilitando que las unidades menores, que aquí llamamos provincias, tomen la iniciativa de agruparse para constituir regiones autonómicas y, consecuentemente, creen su propio reglamento, que debe pasar por la convalidación del poder legislativo nacional para legalizarlo.

El Estado Regional mantiene algunas evidentes diferencias que no se confunden con la forma de Estado Federal. A pesar de que en estas dos formas de estado encontramos descentralización amparada constitucionalmente, en el Estado Regional la descentralización sólo está prevista en la Constitución Nacional, es decir, las regiones no poseen poder constituyente para celebrar constituciones propias.

Tratándose del Estado Federal, lo que difiere del Estado Regional es que la Constitución Federal establece poder constituyente a los Estados miembros, es decir, el poder de elaborar sus propias constituciones siempre que se respeten los



principios previstos en la Constitución Federal. Estos Estados miembros tienen diferentes denominación en las federaciones como "*estados*" en Brasil, en Argentina se llaman "*provincias*", en Alemania se llaman "*länders*" y en Suiza "*cantones*".

2.3 – ESTADO CONFEDERADO

Antes de introducirnos en el tema del Estado Federado es necesario tratar en nuestro estudio la forma de Estado de la Confederación que reúne algunas características que las diferencian de las otras formas de estado. La Confederación se origina en un Pacto entre Estados, generalmente con el objetivo de protegerse de los ataques externos²⁵. Se entiende por Confederación la unión permanente de estos Estados Soberanos mediante una Asamblea con representación de cada Estado, cuyas decisiones sólo llegan a tener validez con la ratificación de los Estados Confederados.

Asimismo, es posible observar que la Confederación se da por medio de Tratados Internacionales sin la necesidad de una Constitución y que sus Estados miembros no pierden su soberanía, lo que revela la fragilidad de esta forma de Estado debido al Derecho de Separación.

²⁵ JELLINEK, Georg. Teoría general del estado. 2ª ed. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954.



Según Juan Ferrando Badia²⁶, la mayoría de las Confederaciones determina principalmente el nacimiento de un Estado Federal, un ejemplo clásico es el del Tratado entre Cantones en Suiza, una de las Confederaciones más conocidas y largas, que duró desde 1291 hasta 1848, cuando se creó la Unión Federal. Otro ejemplo fue Estados Unidos de América (EE.UU.) que surgió de la unión de Estados Independientes, partiendo de la Confederación a la Federación.

2.4 - ESTADO FEDERADO

Con respecto al Estado Federado, comenzamos por la terminología de la palabra "federación" o "*foedus*" que tiene su origen en el latín y significa unión, pacto, alianza²⁷, y que fue muy utilizada en el Derecho Público Romano. Montesquieu²⁸, aún en el siglo XVIII, al abordar las formas de gobierno en su obra prima "Del espíritu de las leyes" afirmaba que se trataba de una convención en que varios cuerpos políticos concordaban con la idea de tornarse ciudadanos de un Estado mayor que querían formar.

²⁶ BADIA, Juan Ferrando. El estado unitario, el federal y el estado autonómico. p. 220.

²⁷ ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva: 9ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Jurídica Brasileira, 1998. p. 604.

²⁸ MONTESQUIEU. Do espírito das leis. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1997. p. 173.



A pesar de que su concepto ya se empleaba antiguamente, el Estado Federal es una forma de Estado relativamente moderna, que con la evolución histórica se distinguió entre otras formas de organización política.

En virtud de esta evolución histórica el concepto de Estado Federal ha sufrido innumerables modificaciones en la doctrina, lo que hace imposible lograr una uniformidad, como lo retrata Konrad Hess²⁹:

"... sin embargo, cada estado federal es una individualidad concreta histórica. El orden estatal-federal experimenta, como consecuencia de limitaciones históricas, políticas, sociales y económicas diferentes, y como consecuencia de las diferentes tareas que el mismo tiene que cumplir, caracteres completamente diferentes. Por ello, la consideración jurídico-constitucional no se puede relacionar con un concepto de estado federal "preconstitucional". Tal relación está prohibida, sobre todo porque el concepto, decisivo para la misma, de estado federal, es un concepto normativo".

Para José Afonso da Silva³⁰ el gran diferencial en la definición de Estado Federal se encuentra en la repartición regional de poderes autónomos con el fin de la unión de colectividades políticas autónomas.

Sin embargo, a pesar de la existencia de una serie de definiciones y ante la dificultad de lograr una única definición, creemos que el Estado Federal puede ser entendido como una organización político-administrativa con características descentralizadoras transmitidas a las diversas esferas de poder (provincias, Estados

²⁹ HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998. p. 179.

³⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 11ed. . São Paulo: Malheiros 1996, p. 101.



miembros, municipios, etc.), mediante la división de competencia y establecimiento de autonomías. Otros doctrinadores, como Celso Ribeiro Bastos³¹, agregan que el Estado Federal es la forma más sofisticada de organizar al Poder dentro del Estado.

En el estudio del Derecho Constitucional federalista el modelo norteamericano es reconocido como la principal referencia del Estado Federal. Con el Pacto de Filadelfia y con la Declaración de Independencia de las trece ex colonias británicas que determinaron fortalecerse con la seguridad de que solamente unidas conseguirían la independencia de Inglaterra, en contraposición del papel débil y aislado que cada colonia desempeñaría ante los abusos e incomprensiones de una relación conflictiva con Inglaterra³².

Se creó entonces el Estado Federal norteamericano llamado Estados Unidos de América a través de la Constitución de 1787 que estableció la división de poderes entre el gobierno federal y las ex colonias inglesas, llamadas ahora Estados miembros. Existía el temor, por parte de las ex colonias, de una centralización de poder en la esfera federal. Por eso resolvieron limitar las competencias del gobierno federal a una lista de poderes esenciales, mientras los poderes no delegados al gobierno federal eran de competencia de los Estados

³¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional: 20 ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 282.

³² DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986. p. 7.



miembros, es decir, las ex colonias o Estados miembros, mantuvieron su autonomía dentro de la federación.

Tal como lo expuesto precedentemente, los estudios sobre las formas de gobierno de Montesquieu contribuyeron excesivamente en la formación de la federación americana, aprovechando sus ideas en la célebre obra "*El Federalista*"³³ de Hamilton, Madison y Jay como forma de resolver las dificultades constatadas durante la formación del Estado Federal norteamericano.

La creación de Estados Unidos de América trajo aparejada una nueva forma de Estado, la federativa. Según Karl LOEWENSTEIN³⁴:

"En general, los impulsos para una asociación federal suelen ser paralelos a aquellos que tienden a crear una unidad nacional entre diversos Estados hasta entonces separados, prefiriéndose, sin embargo, por razones específicas, el tipo federal al tipo unitario. La unidad nacional se busca a través de la diversidad regional. Junto a la vecindad geográfica o mejor geopolítica, los siguientes requisitos tienen una importancia decisiva: la comunidad de intereses políticos, económicos o estratégico-militares, tradición común y aspiraciones comunes para el futuro, la mayor parte de las veces una relación de consanguinidad o común ascendencia y, aunque no es necesario, también comunidad lingüística... De todas formas, en el pasado, la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal".

³³ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. Os Artigos Federalistas, 1787-1788. Trad. de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

³⁴ LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964, p. 355.



Para Garcia-Pelayo³⁵:

“La organización federal, en parte por necesidades reales y en parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a varios Estados iberoamericanos (Méjico, Argentina, Brasil, Venezuela), a Suiza (1848), a Alemania (1871), a varios dominios británicos y, a partir de la primera guerra mundial, a otra serie de países”.

Aprovechando la exitosa experiencia americana, muchas naciones adoptaron la forma federativa con algunas peculiaridades surgidas durante su creación. Da allí la dificultad de determinar y definir la naturaleza jurídica del Estado federal. Tal como lo mencionamos anteriormente, hemos observado que varios países como Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Estados Unidos, India, Indonesia, México y Suiza, entre otros, aun bajo el modelo de Estado federal presentan una serie de características distintas que los hacen diferenciarse entre sí.

Hace poco tiempo constatamos un movimiento de transformación en que algunos Estados unitarios y varios Estados federativos, para adaptarse a una nueva realidad impuesta por la globalización económica, están descentralizando su poder central hacia regiones o Estados miembros. Sobre este asunto Celso Bastos³⁶ cuestiona: “... ¿No será que otros países habrían importado el federalismo americano por mero mimetismo?”

³⁵ GARCIA PELAYO, Manuel. *Direito Constitucional Comparado*. Madrid, ES. Alianza, 1984, p. 215.

³⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional: 20 ed. Atualizada*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999. p. 281-282.



Tal como advierte Jellinek³⁷ “la figura de un Estado totalmente centralizado nunca existió, ni siquiera en la antigüedad”. Estos cuestionamientos han llevado a varios estudiosos a elaborar modelos de organización estatal para integrarlos a las nuevas realidades y transformaciones que se producen de forma muy dinámica por el mundo. Con esta readecuación del federalismo se abren oportunidades para que el Estado pueda construir con mayor eficiencia resultados satisfactorios en la prestación de bienes y servicios públicos que la nueva coyuntura política y económica mundial requiere.

Siguiendo el ejemplo de modelos innovadores, tema que trataremos con más profundidad en otro capítulo, surge en Brasil la idea de un Estado regional como forma de innovar para enfrentar la crisis del federalismo en este país. Paulo Bonavides³⁸ ya percibía dicha innovación cuando presentó, en una conferencia en Barcelona, en 1970, “O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um Federalismo das Regiões ”.

Para Paulo Bonavides, Brasil, por su vasto territorio, presenta desigualdades regionales gigantescas, encontradas principalmente en el Nordeste brasileño, y que precisan ser combatidas por medio de una nueva estructura federativa como, por ejemplo, un federalismo tetradimensional: *Unión, Estados Miembros, Municipios y Región*. Este nuevo modelo federativo surgiría como un

³⁷ JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Buenos Aires. Albatrós, 1943. p. 621.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. Revista de Direito Administrativo, Fundação Getúlio Vargas, n. 104, abril-junho de 1971; Reflexões: Política e Direito, pp. 110-111, e Revista de Informação Legislativa, n. 31, jul./set. 1971, pp. 53-78; Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 37, jan./mar. 1973, pp. 39-40.



instrumento renovador y estimulante de reacomodación política y económica del sistema, en que la Región presentaría un alto grado de autonomía superior a los Estados miembros y municipios, pues según él: “el Estado Miembro autónomo dejó de luchar y exigir. En la actualidad luchan y exigen las regiones”.

Con relación al federalismo reconocemos en la doctrina varias formas de Estados federales, para José L. Magalhães³⁹ el federalismo no se presenta con una única forma de Estado descentralizado y, desde 1970, existe un redireccionamiento de los Estados democráticos hacia la descentralización de los poderes. El Estado federado clásico conocido por tener dos esferas de poder (Gobierno Central y los Estados miembros) se distingue del Estado autónomo, Estado Regional o Estado Unitario descentralizado, en virtud de que en el Estado federado sus entes territoriales autónomos tienen competencia legislativa constitucional o un poder constituyente derivado. José L. Magalhães afirma:

“En el Estado unitario descentralizado, las regiones autónomas reciben por ley nacional competencias administrativas, caracterizándose la descentralización por la existencia de una personería jurídica propia y por la elección de los organismos dirigentes. Tal descentralización administrativa puede producirse a nivel municipal, departamental (provincial) o regional, en un nivel o varios, simultáneamente.”

De esta manera, el Estado federal se presenta normalmente a través de una Constitución Federal que dispone sobre las reglas normativas superiores necesarias para que la organización estatal federativa coexista armónicamente y

³⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia local e federalismo. Disponível em: <<http://www.uj.com.br>>.



mantenga la unidad y la cohesión de sus entes. Generalmente tienen dos esferas de gobierno: Gobierno Federal (Unión) y los Estados Miembros, en el caso de Brasil los Municipios son considerados como la tercera esfera de gobierno.

El gran papel de la Constitución federal está en delimitar la competencia y la autonomía de cada ente, es decir, definir cuáles son las competencias federales, estatales y municipales, considerado como ente federativo. Como ejemplo tenemos al gobierno o poder central ejerciendo la titularidad exclusiva en la cuestión de la soberanía y Derecho Internacional, lo que posibilita celebrar tratados internacionales, relaciones diplomáticas, y declarar guerra con otros Estados.

Los Estados Miembros⁴⁰ al ingresar a una federación renuncian a su soberanía original pero mantienen su autonomía con competencias administrativas, tributarias y legislativas ordinarias y constitucionales que los facultan a elaborar su propia Constitución. Recordemos que existe una distancia muy grande entre soberanía y autonomía, toda vez que la soberanía significa poder supremo estatal y la autonomía un poder subordinado.

En caso de que alguna norma de la Constitución del Estado miembro infrinja la norma mayor (Constitución federal), generalmente existe en un estado federado un Tribunal Superior o una Corte Suprema que, mediante un control de

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado federal. São Paulo: Ática, 1986, p. 17- 18.



constitucionalidad, decide sobre las controversias que puedan existir entre sus entes apuntando así a mantener el pacto federativo.

Para que el Estado federal funcione correctamente es necesario, a través del texto constitucional, la construcción de reglas impeditivas de disolubilidad del vínculo federativo por parte de los Estados miembros. En el caso de Brasil, esta prohibición se encuentra expresada en la Constitución Federal de 1988⁴¹:

Art. 1° La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de derecho (...)

Art. 60 § 4° No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir:

I - la forma federativa de Estado;

Sobre estas garantías constitucionales Carmen Lúcia Antunes Rocha⁴² relata que es necesaria una Constitución rígida que garantice el pacto federativo como límite material a la acción del constituyente reformador. También debe existir una fortaleza llamada Poder Judicial que mantenga un control de constitucionalidad eficiente y firme.

⁴¹ Constitución Federal de Brasil

⁴² ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 171 - 178.



3 - FEDERALISMO FISCAL Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Hurgando en la doctrina sobre el federalismo fiscal verificamos que las construcciones de modelos y estructuras federativas sufrieron innumerables modificaciones en los últimos dos siglos. Son varios los motivos de estas transformaciones, como por ejemplo: alternancia de ciclos económicos (capitalismo), surgimiento de nuevas estructuras y modelos federativos, globalización con cambios demográficos y urbanos, innovaciones tecnológicas, cambios de régimen político, y otros.

Podemos citar distintos ciclos del federalismo a lo largo del tiempo. En primer lugar se encuentran las federaciones que se formaron con la reunión de unidades constitutivas independientes, desde fines del siglo XVIII hasta el inicio del siglo XX, como por ejemplo, Estados Unidos y Suiza. En Latinoamérica, entre el siglo XIX y XX, México, Brasil y Argentina lograron la independencia pudiendo entonces adoptar el modelo federativo en sus Estados.

Otras federaciones surgieron con el ciclo del fin de los imperios europeos como India, Paquistán, Nigeria, que son conocidas como federaciones poscoloniales. Una etapa importante se produjo con el fin de la Unión Soviética. También es un ciclo nuevo la transformación de Estados Unitarios en modelos federativos, de hecho y de derecho, como Bélgica, y otros como España que están en un estadio de semifederación.



Hemos constatado que actualmente las federaciones pasan por grandes obstáculos, principalmente de orden económico, político, migratorio y demográfico, provocados por el proceso de globalización experimentado en el mundo. Estas crisis migratorias, demográficas y políticas producidas en un ambiente económico conturbado aumentan aún más las desigualdades existentes en las federaciones.

La necesidad de atender los cambios demográficos, ofreciendo bienes y servicios de calidad a la población, han elevado la dificultad en las relaciones intergubernamentales. Con esto surgen conflictos políticos entre los entes federativos que dificultan la comprensión y la necesidad de innovar el modelo federativo para adaptarlo a esta nueva realidad⁴³.

3.1 RESEÑA E IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO FISCAL

Cuando tratamos el tema federalismo fiscal nos encontramos con una variedad de conceptos que se pueden plantear desde un enfoque económico, político y social. En el sentido económico abordaremos distintas líneas de pensamiento doctrinario con relación a la cantidad de niveles de gobiernos, la distribución de las competencias entre los mismos y su eficiencia económica en la distribución de los recursos y bienes públicos ante las entidades gubernamentales.

⁴³ REZENDE, Fernando. Desafíos do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.11.



El modelo del Estado federativo⁴⁴ es aquel en el que hay diversos entes o esferas (federal, estadual, municipal o gobiernos locales) cuidando y administrando el sector público con cierta autonomía⁴⁵ y competencia para legislar sobre asuntos de sus intereses. Este modelo de organización estatal se encuentra especialmente en los países en que existe heterogeneidad en sectores como: religión, cultura, etnia, economía, desequilibrios regionales, entre otros.

Estas condiciones heterogéneas provocan tensiones de carácter descentralizador que se contradice con la unidad del país, lo que lleva a la necesidad de contar con instrumentos para solucionar y dirimir posibles conflictos. Una buena distribución del poder político territorial entre los entes federativos proporciona elementos necesarios para el fortalecimiento y mantenimiento de la unidad del Estado.

Como instrumento de equilibrio el federalismo proporciona una división del poder territorial entre: la esfera federal, llamada gobierno central o federal, que es responsable de los intereses comunes de los Estados miembros; y la esfera descentralizada llamada Estados miembros, con autonomía para gobernar sobre su territorio y población. La esencia del modelo federativo⁴⁶ es cómo mantener la

⁴⁴ HORTA, Raul Machado. Estudios de derecho constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 345.

⁴⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Retenção de recursos estaduais pela união. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 24, 87-91, 1998, p. 87.

⁴⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 40.



autonomía e identidad de los Estados miembros, al mismo tiempo de lograr mantener la unidad del Estado.

En el federalismo esta división del poder político establece que los Estados miembros concedan una parte de su soberanía al gobierno central para cuidar los intereses en común de todo el territorio nacional, estando garantizada su representación en esta esfera de poder a través del Congreso Nacional, compuesta por dos cámaras de representación: la de Diputados, que representa al pueblo bajo criterios de proporcionalidad de la población de cada Estado miembro, y la del Senado Federal, que representa los intereses de los Estados miembros.

Los litigios federativos son solucionados por una Corte Suprema responsable de preservar el ordenamiento jurídico elaborado por el Congreso Nacional y establecido por medio de la Constitución Federal⁴⁷ que dispone sobre las normas que explican: el modelo federativo, organización y distribución de los poderes, sistema electoral y su representación política, competencias tributarias, administración pública, relaciones intergubernamentales y la responsabilidad entre los entes federativos de mantener la unidad y el equilibrio.

Otra característica importante es la autonomía de los Estados miembros para elegir a sus propios gobiernos y elaborar sus constituciones, con

⁴⁷ ELAZAR, Daniel. Federalismo. *Archè*, ano 3, n 7, p.12, 1994.



competencia tributaria y administrativa para recaudar sus propios ingresos. Es así como se establecen los mecanismos de pesos y contrapesos⁴⁸ –*checks and balances*– necesarios para que el modelo federativo sea fuerte y democrático.

Hemos verificado que todos los aspectos políticos, jurídicos, económicos y fiscales forman parte de la conceptualización del federalismo moderno, principalmente para mantener la unidad y el equilibrio federativo. Sin embargo, en las ciencias económicas, el tema federalismo es considerado con mayor énfasis al consagrar el aspecto económico o fiscal como principio de la economía del sector público y de las finanzas públicas.

Por lo tanto, el federalismo fiscal⁴⁹ trata principalmente sobre los modelos de distribución de competencias⁵⁰, la estructura de recaudación de ingresos, los tipos de transferencias de ingresos y las cargas existentes entre los entes federativos. Toda ello a los fines de determinar modelos fiscales que sean eficaces en la asignación de recursos en el ámbito del Estado, como también saber qué tipos de relaciones intergubernamentales se debe tener para lograr el equilibrio y eficiencia en la oferta de servicios públicos a la sociedad.

⁴⁸ PIÇARRA, Nuno. A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra : Coimbra Editora, 1989. p. 31.

⁴⁹ OATES, Wallace E. Fiscal Federalism. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. p. 17.

⁵⁰ BARBOSA, Fernando de Holanda (Coord.). Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária. Brasília: Editora FGV, 1998. p. 8.



Intentando reducir los desequilibrios regionales y manteniendo una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, gran parte de la doctrina del federalismo fiscal elige modelos federativos que sólo se preocupan con los aspectos económicos. Otro factor importante es el grado de centralización y descentralización⁵¹ de poderes utilizados por los entes federativos al tratar sobre las actividades públicas.

Para definir los modelos de federalismo⁵² existe una enorme dificultad debido a la variación de las características históricas, económicas, políticas, sociales, que se van transformando con la evolución del tiempo. Ante esta variación, son numerosos los modelos conceptuales de federalismo que existen en el estudio de las finanzas públicas.

En un mundo cada vez más globalizado, el aspecto económico del federalismo, centralizador o descentralizador, se ha discutido mucho con la intención de encontrar mejores resultados en la obtención de ingresos y en la reducción de gastos en la prestación de servicios de calidad. Esta discusión se basa en la dificultad financiera mundial que las federaciones están experimentando. De

⁵¹ AFONSO, José Roberto Rodrigues. Descentralização fiscal: revendo idéias. ENSAIOS FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 353-374, 1994, p. 374.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2. Brasília: , 2002. p. 01.

⁵² KINCAID, John. Introduction. In: NERENBERG, Karl (Cord.) Handbook of federal countries. Canadá: Handbook of federal countries, 2005, p. 5.



allí la incesante búsqueda de una mejor división de poderes y deberes entre los entes federativos.

3.1.1 - FEDERALISMO POR ASOCIACIÓN Y POR DISOCIACIÓN

En el contexto histórico, el Federalismo por asociación y por disociación es considerado por la doctrina como el primer modelo. El federalismo de los Estados Unidos estuvo marcado por el modelo asociativo en que los Estados soberanos se unieron formando una federación (indisoluble sin derecho a secesión) concediendo parte de su soberanía pero permaneciendo con autonomía. Los conflictos y litigios federativos son de responsabilidades de la Corte Suprema para dar la sentencia final, manteniendo así la forma federativa.

El federalismo por disociación es inverso al modelo anterior, en que el Estado unitario descentraliza sus poderes hacia los Estados miembros o regiones adquiriendo autonomía. El Federalismo por asociación se origina por la unión de los entes soberanos mediante una fuerza centrípeta. En cambio, el Federalismo por disociación se origina por medio de un proceso de disociación del ente unitario con fuerza centrífuga⁵³.

⁵³ JUNIOR. Dirley de la Cunha. Curso de derecho constitucional. 5ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2011. p. 876.



En la doctrina⁵⁴ podemos encontrar los siguientes modelos de federalismo: dual, cooperativo, competitivo y asimétrico. A continuación nos referiremos a cada uno de ellos, con sus características principales, para una mejor comprensión de los capítulos posteriores.

3.1.2 - FEDERALISMO DUAL

La historia del federalismo de Estados Unidos demuestra la gran importancia e iniciativa que tuvieron los Estados miembros con el objetivo de formalizar la unión federativa, ya que no hubo una participación directa, propiamente dicha, del pueblo americano. En este contexto percibimos la fuerza e influencia que los Estados miembros representaron en la elaboración del texto constitucional federativo norteamericano. Podemos afirmar que esta presión e influencia fueron decisivas para la formación del federalismo dual.

Otro soporte del federalismo dual puede constatarse en las diversas sentencias dictadas por la Corte Suprema en favor de la autonomía de los entes federativos, ratificando las competencias de los Estados miembros y del gobierno

⁵⁴ GRACIA, J. Cárdenas . *México a la luz de los modelos federales*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva série, año XXXVII, n. 110, México, mayo-agosto 2004. p. 479-510.



federal y determinando que compete a los Estados miembros lo que no esté expresamente atribuido al gobierno federal.⁵⁵

En la doctrina encontramos el Federalismo dual⁵⁶ como una repartición rígida de atribuciones y competencias privativas entre las entidades federadas, que poseen autonomía e independencia. Considerado como el primer modelo, tuvo su origen al comienzo del federalismo de los Estados Unidos y estuvo vigente durante una buena parte del siglo XIX.

La división de poderes del modelo dualista norteamericano, entre los estados y el gobierno central, se mostró desfavorable hacia el gobierno federal, que con funciones delimitadas y específicas en el texto constitucional, se estableció con un marco fiscal limitado para mantener su función principal que era la de velar por el mantenimiento de la unidad federativa.

Ante dicho marco fiscal limitado, al federalismo se lo confundió con el federalismo competitivo⁵⁷, en que los Estados miembros se disputan fuerza y poder con el gobierno federal en una federación económicamente competitiva.

⁵⁵ SCHWARTZ, Bernard. O federalismo norte-americano atual. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 22.

⁵⁶ SILVA NETO, Manoel Jorge. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 191.

⁵⁷ CAMINAL, Miguel. El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Barcelona: Paidés, 2002. p. 146.



Verificamos en el federalismo dual la intrínseca exigencia de cierta uniformidad económica entre los Estados miembros ya que prácticamente no existe una relación intergubernamental de cooperación, importante instrumento para erradicar posibles desigualdades existentes entre los entes federativos y, consecuentemente, mantener la integridad federativa.

Con la influencia de las resoluciones de la Corte Suprema en beneficio del gobierno central, al adoptar la doctrina de los poderes implícitos (*implied powers*)⁵⁸, y otros acontecimientos como la Guerra de Secesión, cambios en el sistema capitalista y la preferencia de algunos estados, en detrimento de otros Estados miembros, que tuvieron más facultades y privilegios que otros, hubo mucho descontento y tensiones que llevaron al desmoronamiento e inviabilidad del clásico modelo de federalismo dual.

3.1.3 - FEDERALISMO COOPERATIVO

Con los cambios del sistema capitalista a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se inició el debilitamiento del modelo de federalismo dual norteamericano que no contaba con instrumentos para poder combatir la crisis económica de 1929. Se produjo entonces la intervención del Estado (gobierno

⁵⁸ ANDRADE, Mauro Fonseca. O Ministério Público e sua investigação criminal. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 176.



central) en la economía para solucionar el caos económico y proteger el mercado adoptando la política del New Deal en 1932⁵⁹.

El debilitamiento del modelo dual es el resultado del cambio producido en la Corte Suprema⁶⁰ sobre los presupuestos del bienestar social y del debido proceso; y también de los estudios de Keynes a favor de la intervención del Estado en la economía. Crece de esta forma el poder del gobierno central con la función de coordinar las relaciones intergubernamentales y con el poder de intervenir en el mercado para garantizar y proporcionar el Estado de Bienestar social.

Como consecuencia del intervencionismo del poder central surge el federalismo cooperativo⁶¹, con ideas opuestas al federalismo dual, que mantiene una relación intergubernamental con los Estados miembros de cooperación, con mayor flexibilidad para reparar posibles desequilibrios entre los entes federativos, sustentando la integridad federativa.

La cooperación, colaboración, solidaridad, flexibilidad y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales orientan el modelo cooperativo, diferenciándose de la rigidez y rivalidad entre el gobierno central y los Estados miembros en el modelo dualista.

⁵⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 157.

⁶⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976. p. 162.

⁶¹ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 281.



Con políticas de redistribución le corresponde al gobierno central la función principal de unir y mantener la integridad de la federación a través de sus competencias exclusivas y/o concurrentes. De esta manera, los entes federativos pueden trabajar en conjunto en la ejecución de funciones y servicios públicos con el objetivo de atenuar desequilibrios locales o regionales por medio de la prestación de servicios de calidad para toda la sociedad.

Ya vimos que han sido varios los conceptos que guiaron el modelo federativo cooperativo, sin embargo, fueron los estudios de Keynes⁶², el primero sobre la función del Estado como mecanismo propulsor de la economía, y el segundo sobre el establecimiento del Estado de Bienestar social⁶³ o *welfare state*⁶⁴ como garantizador del capitalismo, que justificaron el surgimiento de un nuevo federalismo descentralizado con mejor distribución de poderes, capaz de eliminar desigualdades regionales.

⁶² ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. A intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscais e monetária - Uma abordagem Keynesiana. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2714, 6 dez. 2010.

⁶³ BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Tradução de Carmem C. Varriolle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pintocascais. Coordenador da tradução João Ferreira. Revisão geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pintocascais. 5ª ed. Brasília: editora da Universidade de Brasília. São Paulo: imprensa oficial do Estado. v. I, 2000. p. 416-417.

⁶⁴ GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, RJ, v. 40 n. 2, março /abril de 2006. p. 201-236.



En la distribución de estas responsabilidades, para lograr una mejor estructura federativa, Musgrave⁶⁵ clasificó las funciones del Estado presupuestariamente en: la función de asignación, la distributiva y la estabilizadora. Esta clasificación tiene el objetivo de lograr una mayor eficiencia y una mejor repartición de los ingresos tributarios.

El federalismo cooperativo se caracteriza por mantener las relaciones intergubernamentales entre los entes federativos con cooperación y armonía, a diferencia del modelo dual con un nivel muy bajo en las relaciones intergubernamentales y con mucha competitividad, rivalidad que generaba conflictos entre los entes federativos. La competitividad es reemplazada por la cooperación, solidaridad y coordinación.

Para lograr dicha cooperación y solidaridad entre los entes federativos, el modelo cooperativo recurre a instrumentos equalizadores como las transferencias de ingresos entre las esferas federativas para equilibrar las desigualdades entre los entes o entre regiones federativas, facilitando a la sociedad la oferta de bienes y servicios públicos de calidad y cantidad, cumpliendo así con el Estado de Bienestar social.

Con el transcurso del tiempo hubo un evidente movimiento centralizador en beneficio del gobierno central, mediante el poder de distribución

⁶⁵ MUSGRAVE, Richard A. Teoria das Finanças Públicas. São Paulo, Editora Atlas, 1976. p. 25.



de ingresos y de transferencias a los Estados miembros que llevaron al federalismo cooperativo a entrar en un desequilibrio de fuerzas entre los entes federados.

De dicho desequilibrio surgieron en la doctrina las primeras objeciones como modelo federativo ideal para alcanzar una mayor eficiencia, ya que no había competencia entre los Estados miembros en la disponibilidad de prestación de servicios públicos, así como también se inició una mayor dependencia por parte de los Estados miembros de las transferencias de ingresos procedentes del gobierno central.

Este movimiento de centralización de los ingresos y un mayor volumen de transferencias compensatorias del gobierno central hacia los Estados miembros representaron una dependencia que se fue constatando en las federaciones desarrolladas y en desarrollo dando lugar a que una parte de la doctrina⁶⁶ previera la caída del Estado federativo.

Son muchos los factores que parecen los causantes de la crisis del *welfare state*: la insostenibilidad teórica sobre la fundamentación del modelo de Estado; los intereses camuflados del sistema capitalista como base, y las conquistas

⁶⁶ LAGEMANN, E. "O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão". In: Affonso, R.B.A. & Barros P.L.B. (orgs). A Federação em Perspectiva. São Paulo: Fundap, 1955. p. 328.



de los derechos sociales y del Estado Social; como también la dificultad económica y fiscal mundial iniciada en 1970.

El federalismo cooperativo comenzó a sufrir fuertes cuestionamientos y ya se percibía la necesidad de un nuevo federalismo que modificase la vulnerabilidad de este modelo. Surgieron así las primeras señales de una descentralización de poderes hacia los Estados miembros motivados por medios de la competencia y eficiencia de resultados entre los entes federativos.

3.1.4 - FEDERALISMO COMPETITIVO O NUEVO FEDERALISMO

Con dificultades económicas, a comienzos de la década del 70, el modelo federativo cooperativo del Estado de Bienestar social experimentó una gran crisis fiscal que dificultó el mantenimiento de las prestaciones de bienes y servicios requeridas por el aumento de la demanda de la sociedad cada vez más pluralista. Se produjo entonces una importante reducción del poder de intervención del gobierno central.

Como ya vimos, en el modelo dual norteamericano, el gobierno central y los Estados miembros tenían participaciones iguales, con atribuciones de competencias y autoridades distintas, quedando los poderes del gobierno central limitados por la Constitución. Había poca colaboración y mucha tensión en las



relaciones intergubernamentales, principalmente en la cuestión interpretativa del texto constitucional.

Un concepto básico del modelo competitivo es aquel que posibilita a los entes federativos una competencia libre para enfrentar los problemas de organización social⁶⁷. No se resume a la descentralización de poder o separación y distribución de poder entre los entes federativos, sino que se trata de una competencia disciplinando los entes en la búsqueda de eficiencia de resultados.

Con la crisis económica entre las décadas de 70 a 90, varias federaciones optaron por un nuevo federalismo fiscal llamado por parte de la doctrina como *new federalism*, que implicaba un saneamiento fiscal cuyo objetivo era descentralizar y responsabilizar más a los Estados miembros. Esta nomenclatura *new federalism*⁶⁸ derivó del programa de gobierno adoptado en los Estados Unidos para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos con la descentralización del poder hacia los Estados miembros y con ello disminuir las barreras socioeconómicas.

Con el nuevo federalismo quedó destruida la fundamentación del *Welfare State* y de los Estados miembros de transferir los ingresos exigiendo

⁶⁷ WAGNER, Richard E.. Competitive Federalism in Institutional Perspective. 1999. Disponible en <http://mason.gmu.edu/~rwagner/Federalism.pdf> . Acceso el: 24/08/2016.

⁶⁸ SCHWARTZ, Bernard. O Federalismo Norte-Americano atual. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 65.



mejores resultados de eficiencia en la asignación de estos recursos y en la oferta de bienes y servicios públicos, dando como resultado una relación de dependencia del gobierno central.

A comienzos de la era del gobierno Nixon, en 1969, el *new federalism* se resumía a críticas por la forma incondicionada en que se realizaban las transferencias federales a los Estados miembros. En la experiencia adoptada por el Presidente Reagan, en 1981, hubo realmente una descentralización con transferencia de poder y responsabilidad hacia los Estados miembros.

Durante el Gobierno Reagan, en la búsqueda de un mayor equilibrio entre las esferas de gobierno, se implementaron políticas neoliberales con la disminución de la máquina estatal como, por ejemplo, la reducción de programas sociales federales. El Poder Legislativo norteamericano elaboró la legislación relativa a la reforma llamada "*welfare reform*", que trataba sobre la trasmisión de la responsabilidad respecto de la ejecución de las políticas públicas de bienestar social para los Estados miembros.

El gran diferencial del federalismo competitivo⁶⁹ es la competencia entre los entes federativos como forma de mejorar la eficiencia, disciplina y pluralidad en la política de servicios públicos, es decir, una federación competitiva

⁶⁹ NEWMAYER, R. Kent. John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court. Baton Rouge: Louisiana University Press, 2001. p. 86.



en que cada ente participará en la búsqueda de personas jurídicas y físicas que dará como resultado una mayor disciplina legislativa diferente de un modelo muy centralizado y burocrático.

Otra característica⁷⁰ importante del federalismo competitivo es la dificultad de implementar gobiernos autoritarios, ya que con la competencia, la fiscalización realizada por otro poder fuerte, autónomo e independiente proporciona barreras primordiales para garantizar el pluralismo democrático.

Con el nuevo federalismo o new federalism, modelo actual de Estados Unidos, los obstáculos en la cuestión social se presentan de forma preocupante, como por ejemplo: aumento de la pobreza; menor número de personas beneficiadas en programas sociales; dificultad económica en la disponibilidad de bienes y servicios esenciales para la población y que algunos Estados miembros están sufriendo; una mayor radicalización de las actividades económicas entre los Estados miembros.

Desde nuestro punto de vista, estos obstáculos del modelo del new federalism norteamericano demuestran la urgente necesidad de un nuevo cambio, como en el caso del retorno remodelado del federalismo cooperativo como forma de amparar un gran número de habitantes con dificultades de acceso a las políticas

⁷⁰ PINHEIRO, Guilherme Pereira. O Federalismo de Competição: Contexto Histórico, Institucional e Jurídico. 2007. p. 03.



sociales de inclusión y que actualmente padecen miserias. Esta propuesta de nuevo federalismo cooperativo es una de las tantas para aliviar los índices negativos alarmantes del *new federalism*.

3.1.5 - FEDERALISMO SIMÉTRICO Y ASIMÉTRICO

Entre las clasificaciones del federalismo se encuentran el modelo simétrico y asimétrico que aborda el equilibrio y las desigualdades existentes en la federación, principalmente en aquellas federaciones en que sus entes federativos presentan diferencias entre sí, tales como económicas, sociales, étnicas, climáticas y ambientales.

Los modelos simétricos y asimétricos tienen como criterio de clasificación y distinción algunas características como: representatividad, división de competencias, cultura, desarrollo, idioma, etc., es decir, cuando existe un tratamiento uniforme y de forma invariable para los Estados miembros, independientemente de las desigualdades existentes en la federación, surge el modelo de federalismo simétrico, cuyo mejor ejemplo es la federación norteamericana.

Cuando nos referimos al federalismo fiscal la simetría está relacionada con la división de poderes y la distribución de las actividades del



gobierno, siendo necesario que la división tenga virtualmente una misma base para cada ente federativo y que sea distribuida igualmente para cada estado miembro, es decir, las condiciones se deben dar de forma igualitaria entre los entes.

Existe la división vertical que se realiza entre el gobierno federal y los entes subnacionales, y la división horizontal que se realiza entre los entes subnacionales. La cuestión de la simetría está relacionada con la forma constitucional realizada en la división horizontal, en la que se debe distribuir por tratamiento igualitario, es decir, está prohibido cualquier tratamiento jurídico diferenciado entre los Estados miembros.

Las relaciones intergubernamentales entre entes de mismo nivel deben tener el mismo tratamiento igualitario, sin preferencia de ningún ente, aun cuando haya desigualdades entre los mismos, aplicándose así el principio de la igualdad que garantiza las mismas competencias, representatividad y funciones para todos los Estados miembros de la federación.

En el modelo asimétrico, indicado para federaciones con grandes desigualdades étnicas, socioeconómicas, políticas, culturales entre los entes federativos, con previsión constitucional, se tiene por objetivo la regresión de estas desigualdades mediante políticas y programas sociales de inclusión y la distribución de atribuciones diferenciadas entre los entes.



Con el federalismo asimétrico⁷¹ se busca el equilibrio y la cooperación en federaciones que viven una realidad totalmente conflictiva, en que el interés de unos se superpone a las necesidades de muchos. Por lo tanto, el federalismo asimétrico se basa en el principio en que se debe tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales en la medida de su desigualdad.⁷²

El federalismo canadiense es un mejor ejemplo para caracterizar el modelo asimétrico porque, además de las diferencias regionales, se encuadra en la categoría plurinacional⁷³, por tener la provincia de Quebec idioma francés, son garantizados constitucionalmente dos idiomas oficiales. También por la presencia de aborígenes que representan por lo menos 11 grupos lingüísticos, con distintos orígenes históricos y culturales.

Hemos constatado en la federación brasileña enormes desigualdades en el Índice de Desarrollo Humano –IDH– además de diferencias climáticas y culturales entre los entes federativos de las regiones Sudeste-Sur y los de las regiones Norte-Nordeste. Estas desigualdades regionales nos alertan sobre una de

⁷¹ BULLOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 716.

⁷² VASQUES, Sérgio. O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária. Coimbra: Almedina, 2008, p. 35.

⁷³ CONTIPELLI, Ernani. Solidariedade no Federalismo Fiscal Comparado. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 4, n. 8, p.61-93, jul./dez. 2013.



las finalidades del modelo asimétrico en la elaboración de políticas sociales específicas con el objetivando de reducir tales desigualdades.

En el texto constitucional brasileño notamos que existen similitudes con el modelo asimétrico en los artículos: art. 43, § 1º, I, II, § 2º, I, II, III, IV, § 3º; art. 151, I y art. 155, I, b, § 2º, VI, XII, g. A los fines de cooperar logrando una disminución de las desigualdades regionales por medio de incentivos, distribución de ingresos, intereses favorecidos y exenciones. Como ejemplo podemos destacar⁷⁴:

"Art.3º. Constituyen objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil:

(...) III - erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; (...)".

3.1.6 - FEDERALISMO ORGÁNICO

Actualmente el modelo de federalismo orgánico está presente en algunas federaciones formalmente reconocidas como descentralizadas, aunque de hecho demuestra un excesivo centralismo en la órbita del gobierno central, tanto en la esfera política como en la administrativa y financiera. El gobierno central tiene un status muy superior a los demás entes federativos por la superposición de poderes limitando exorbitantemente la autonomía de los Estados miembros.

⁷⁴ Constitución Federal de Brasil 1988



La superposición de poderes por parte del gobierno central es vista como un ejemplo vinculante de organización para los demás entes descentralizados. Los Estados miembros, a pesar de ser descentralizados, se muestran con poca libertad para actuar por la limitación impuesta por el modelo de organización vertical. Como figura principal, y con una elevada concentración de poderes, el gobierno central reconoce a los estados miembros sólo como figurantes sin importancia que componen el Estado federal⁷⁵.

Este nuevo modelo de federalismo está presente en algunas federaciones que tienen dificultades en mantener la democracia ya que su principal característica es la falta de libertad para los demás entes federativos. Algunos estudiosos prefieren llamarlo "pseudofederalista por ser un federalismo meramente nominal, toda vez que no respeta los postulados más elementales de la teoría del federalismo"⁷⁶.

Para José A. O. Baracho⁷⁷ Brasil vivió el federalismo orgánico en la etapa de la dictadura militar, que transcurrió entre el golpe militar de 1964 hasta comienzos de la década del 80, con una fuerte centralización de poder en el

⁷⁵ ZIMMERMANN, Augusto. Teoria geral do Federalismo Democrático. 2.º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 65.

⁷⁶ CORREIA, Rogério Dias. DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL. Contributo para a compreensão do exercício partilhado do poder tributário no limiar do século XXI. Tese de Doutorado em Ciências Jurídico-econômicas. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Agosto/2014. p. 71.

⁷⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 186-188.



gobierno central en detrimento de los Estados miembros y municipios, en los que su autonomía y libertad se encontraban tullidos por el régimen militar a través del gobierno federal.

3.2 EVOLUCIÓN, PROPIEDAD DE LA ADOPCIÓN, VARIACIONES Y CARACTERÍSTICAS COMUNES AL FEDERALISMO FISCAL

A través de las opciones de un Estado de ser más o menos centralizados y en cuántos niveles de gobierno deban existir es que la teoría del federalismo fiscal de Oates⁷⁸ se enfoca y estudia, demostrando cuáles son los puntos positivos y negativos de la elección del grado de centralización o descentralización para el Estado.

Cuando tratamos el tema federalismo fiscal encontramos una variedad de conceptos económicos, políticos y sociales. En el sentido económico analizaremos diversas líneas de pensamiento doctrinarios con relación a la cantidad de niveles de gobiernos y la distribución de las competencias entre los mismos, como también la evaluación de la eficiencia económica en la distribución de los recursos y bienes públicos ante los entes gubernamentales.

3.2.1 FEDERALISMO FISCAL Y LA PERSPECTIVA ECONÓMICA

⁷⁸ OATES, W.Y. Fiscal federalism. New York: Hartcourt Brace Jovanovich, 1972. p. 3.



En realidad no existe una fórmula o ecuación hecha en la que se demuestre el tipo de federalismo fiscal, con centralización⁷⁹ o con descentralización⁸⁰, el Estado debe ejercer para obtener una eficiencia máxima en la distribución de bienes y servicios públicos. Existen muchos criterios, históricos⁸¹, políticos, sociales, religiosos, económicos y otros que deben ser tenidos en cuenta en la definición relativa al nivel de centralización o descentralización que se deba utilizar.

Para la teoría del federalismo fiscal, una buena oferta de bienes y servicios públicos de calidad se muestra como uno de los grandes motivos para el origen de un Estado con diversos niveles de gobierno. Se debe tener en cuenta que, en este caso, las competencias y la distribución de poderes de cada ente federativo tienen que estar bien definidas en el texto constitucional como forma de garantizar y exigir la prestación eficiente de estos servicios públicos.

⁷⁹ Ter-Minassian, T. "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. T. Ter-Minassian (ed.). IMF: Washington, D.C., 1997.

⁸⁰ Bahl, R. and Wallace, S. *Fiscal Decentralization – the Provincial-Local Dimension*. In *Public Finance and Developing and Transition Countries Conference*. Georgia State University. Atlanta (2001).

⁸¹ SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia C. Macedo: "a estruturação do federalismo no Brasil mescla-se à formação histórica do Estado Nacional, perpassando questões como o quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; a fragmentação do sistema político; as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal e a divisão de atribuições entre os três níveis de governo". *O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9394/96: políticas de financiamento e gestão*. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia C. Macedo (orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 56.



En 1956 Tiebout⁸², sobre la eficiencia en la distribución de los servicios públicos, desarrolló una teoría explicando que en el Estado federal, con sus esferas de gobierno, la población tiene el poder de influenciar en la asignación de los recursos para la obtención de bienes y servicios públicos, ya que puede elegir, ante las diferentes opciones de prestación de servicios e impuestos, cuál es la opción que más le agrada.

Las esferas locales, como en el caso de los Municipios en Brasil, son las que más conocen las preferencias de la población y de esta forma pueden obtener una mejor eficiencia en la asignación de los servicios públicos. Ocurre lo contrario cuando nos encontramos con la realidad de un Estado unitario⁸³ en que sus decisiones y planificación ocurren de una forma más centralizada.

Existe en la doctrina una recomendación para la descentralización de los modelos federativos cuando tratamos el tema de la oferta de los servicios públicos. Esta recomendación se basa en la obtención de una mayor eficiencia ya que para el suministro de dichos servicios públicos se requieren gastos que deben ser cubiertos por los ingresos recaudados de la población, la cual se beneficia con los mismos.

⁸² TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, Chicago: The University of Chicago Press, v. 64, 1956. p. 416-424.

⁸³ ARRETCHÉ, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. p.25-48.



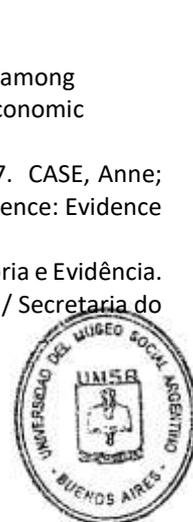
El principio de la equivalencia fiscal de Olson⁸⁴ dice que los servicios públicos específicos de aquella esfera local deben ser exclusivamente costeados por los ciudadanos que se benefician de los mismos. Para ello, esta esfera de gobierno debe contar con autonomía y competencia para recaudar sus propios impuestos, contribuciones o tasas de los ciudadanos que residen en sus límites territoriales, permitiendo así que estas esferas de gobierno tengan una mayor responsabilidad respecto del empleo de tales recursos.

Sin embargo, existe un efecto contrario cuando surgen factores externos entre gobiernos locales, en inglés *spillovers*⁸⁵, en que los servicios públicos brindados por un gobierno local pueden ser utilizados por personas de otro gobierno local no acatando y, consecuentemente, quebrando el principio de la equivalencia fiscal.

Para resolver dicho problema se recurre a la centralización de competencias o también a la coordinación de los gobiernos locales involucrados, de

⁸⁴ OLSON, M. JR. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, Nashville: American Economic Association, v. 59, Papers and proceedings, 1969. p. 479-487

⁸⁵ SARFATI, G. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 187. CASE, Anne; ROSEN, Harvey S.; HINES Jr, James R. Budget Spillover and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States. *Journal of Public Economics* 53, Noth-Holland, 1993. p.283-307. PEREIRA, José de Ribamar S. Competição Fiscal e Interação Estratégica no Brasil: Teoria e Evidência. In *Finanças Públicas: XII Prêmio Tesouro Nacional, 2007: coletânea de monografias / Secretaria do Tesouro Nacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.



allí la complejidad de la elección del grado de descentralización entre las esferas de gobierno en el Estado federal⁸⁶.

Para que un Estado federado con varias esferas de gobierno mantenga unida a la población, ubicada en cada esfera, es necesaria la existencia de organismos que creen y mantengan buenas condiciones de prestación de los servicios. Por eso se debe estimular una cooperación entre estas esferas de gobiernos con el fin de crear un sistema fiscal que, con equidad, proporcione el desarrollo de la sociedad, mediante un tratamiento igualitario en cuanto al acceso a los servicios públicos, como también que facilite el crecimiento individual de las personas que componen a esta sociedad.

Para lograr eficiencia, el Estado federado actual, influenciado por un mundo globalizado, debe ofrecer un servicio público de calidad que tenga en cuenta el costo-beneficio para no sobrecargar la carga tributaria impuesta a los ciudadanos. Por eso es importante la creación de un sistema tributario armónico.

⁸⁶ PRUD'HOMME, Rémy y SHAH, Anwar. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Organizadores). Federalismo e Integração Econômica Regional — Desafios para o Mercosul. Fórum das Federações. Konrad Adenauer Stiftung. 2004. p. 63-99.



Para Sérgio Prado⁸⁷ las cuestiones del federalismo fiscal se definen como: *“el conjunto de problemas, métodos y procesos relativos a la distribución de recursos fiscales en federaciones, de forma tal que permitan el buen desempeño de cada nivel de gobierno en el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al mismo.”*

Como se puede ver en la definición anterior, uno de los grandes problemas del federalismo fiscal reside en la distribución de recursos fiscales en federaciones. Esta distribución tiene como objetivo disminuir las desigualdades de renta y riqueza que encontramos entre la población y las regiones dentro del Estado federado.

La distribución de recursos fiscales se diferencia de la lógica de la eficiencia en la disponibilidad de los servicios públicos que está dirigida hacia una estructura de Estado federado más descentralizado. Si la distribución de renta y riqueza es de responsabilidad de los gobiernos locales existe el peligro de aumentar las desigualdades de renta y riqueza.

El riesgo del aumento de las desigualdades se puede producir cuando personas con situación económica mejor migren de una región, con una alta

⁸⁷ PRADO, S. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnósticos e alternativas. Convênio CEPAL/IPEA. Escritório do Brasil, 2007, p. 2.



tributación progresiva, hacia una región con menos tributación. También ocurre cuando una región, al ofertar diversos servicios sociales, pueda recibir un grande número de personas desprovistas de dichos servicios sociales en su comunidad, lo que ocasionaría un aumento de gastos del gobierno local, como también la nulidad de los objetivos esperados con la política de redistribución adoptada.

Le corresponde al gobierno central, cuando comparamos con los gobiernos locales, la mayor posibilidad de obtener éxito en la política de redistribución de recursos, toda vez que la población, en el ámbito nacional, será alcanzada por la política nacional de redistribución, cayendo así el riesgo de migración entre regiones y el aumento de las desigualdades.

Vale la pena mencionar que no debemos confundir la redistribución personal de la renta y riqueza con la distribución de bienes y servicios públicos. Hemos encontrado muchos ejemplos de regiones que presentan diferencias en el poder de tributación, es decir, por tener una mayor base tributaria y/o con mayor número de habitantes pueden brindar bienes y servicios públicos con costos tributarios per cápita inferiores a otras regiones que tienen una base tributaria menor y/o un menor número de habitantes.

Si existen desigualdades regionales con relación a la disponibilidad de servicios públicos de calidad en un Estado federado, es función del gobierno



central, o en el caso de Brasil, la Unión, como planificador o coordinador de una política con programas de integración que tengan el objetivo de reducir dichas desigualdades regionales⁸⁸.

Mediante mecanismos de redistribución y programas de transferencias de recursos⁸⁹ entre entes de mismo nivel o del gobierno central se puede mantener cierta equidad en la distribución de los bienes y servicios públicos, combatiendo así estas desigualdades regionales.

3.2.2 - FEDERALISMO FISCAL Y LA PERSPECTIVA POLÍTICA Y SOCIAL

El federalismo, ya en la época del Iluminismo con Montesquieu, era identificado como estructura social y política en que distintas unidades sociales y políticas contaban con autonomía y legitimidad propias, repartidas tanto en una línea vertical como también horizontal.⁹⁰

⁸⁸ MENDES, C. C.; LASSANCE, A. Federalismo e Desigualdade Regional. Coluna Opinião Estadão, 11 de novembro de 2013.

⁸⁹ DAFFLON, B. Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs. In: Boadway, R. e Shah, Anwar. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice. Ed. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (Washington, DC), 2007.

⁹⁰ MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri e BLANCO, Fernando. Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma. Texto para Discussão 40. Consultoria de Orçamento do Senado Federal, 2008.



Con el transcurso del tiempo y con diferentes experiencias se creó una clasificación del federalismo⁹¹ relativa al orden político y social: el *federalismo institucional-funcionalista* que es una organización política en que cada ente federativo tiene autonomía para ejecutar las funciones públicas; el *federalismo jurídico-constitucional* cuando establece la división independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la relación vertical como también en la horizontal; el *federalismo filosófico-social* que está compuesto por organizaciones autónomas con descentralización e interacción entre las mismas, tienen preferencia de transferencia y realización de funciones sociales; el *federalismo sociológico-behaviorista* cuando presentan distinciones en la sociedad en virtud de diferencias económicas, culturales, religiosas, entre otras.

Hemos observado que para formarse e instalarse un Estado federado se tiene en cuenta los aspectos económicos, pero no olvidemos que los criterios políticos y sociales⁹² también son muy importantes en la consolidación de la federación. El federalismo, por ejemplo, actúa política y socialmente cuando establece la división vertical de poderes.

⁹¹ MORAIS, M. R. As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha - uma análise econômico-institucional. Série Pesquisas nº 22, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001. p.93.

⁹² DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Revista de Ciências Sociais. São Paulo: Anpocs, 1992. p. 68.



Detectamos dos aspectos importantes cuando clasificamos experiencias de Estados federados bajo criterios políticos y sociales. El primer aspecto es saber si un Estado federado se identifica más con un modelo confederado o con un federalismo integrado. La autonomía y la independencia política de los Estados miembros del modelo confederado garantizan normas de multiplicidad de condiciones de vida. En cambio, el federalismo integrado se fundamenta en garantizar a las esferas de gobierno una normalización social y política por medio del incremento de la política de integración nacional.

El segundo aspecto está relacionado con el nivel de interacción política existente entre los entes federativos. Cuando encontramos la participación de todos los niveles de gobierno para resolver problemas de determinado nivel de gobierno, se detecta entonces al federalismo cooperativo⁹³.

Cuando encontramos un nivel de gobierno con independencia y autonomía política para solucionar por sí mismo sus problemas, se detecta entonces al federalismo dual⁹⁴ en el que existe competencia entre las esferas de gobierno.

⁹³ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 281.

⁹⁴ SILVA NETO, Manoel Jorge. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p.191.



Ante la inexistencia de un purismo de las estructuras federativas podemos clasificar, con respecto a la centralización, descentralización o integración política, al de los Estados Unidos como un modelo confederado y dual, mientras que al de Alemania como un modelo integrado y con gran nivel de integración política. Existen modelos intermedios, llamados mixtos, en los que se encuadraría la federación de Canadá, con una gran descentralización pero también con un alto nivel de integración política.

Vale resaltar que la contribución de la integración política por parte de los Estados miembros a nivel federal puede ser en el Poder Ejecutivo, como también en el Poder Legislativo, a través de representantes elegidos directamente (Brasil, Argentina) o por indicación de los gobernadores en el caso de Alemania.

Para la definición del tipo de sistema federativo constatamos que hay dos criterios esenciales: nivel de formalismo y objetividad existentes; y la efectividad de controles de las instituciones formales⁹⁵. Existen Estados federados como Argentina, Brasil, India y México en que sus estructuras políticas todavía son determinadas, en un gran número, por instituciones informales que interfieren en la ejecución de las reglas formales disponibles.

⁹⁵ MORAIS, M. R. As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha - uma análise econômico-institucional. Série Pesquisas nº 22, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001. p.122.



Dentro del federalismo resulta necesaria la distribución del poder entre los entes federativos⁹⁶ para que se realicen las funciones públicas necesarias. Existe la separación clásica de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y conjuntamente hay una división vertical de estos poderes entre el gobierno central y los restantes de los entes que componen la federación.

Muchos constitucionalistas consideran a esta división vertical de poderes una importante característica para la creación de un estado federalista, porque la ejecución del poder es realizada por varios entes con derechos y autonomía implicando, con ello, una armónica convivencia entre los mismos.

El gran desafío en el estudio del federalismo fiscal, incluso en el aspecto económico, político y social, es que no existe un modelo ideal de índole federativa⁹⁷, ya preparado, que funcione en determinado Estado. Si debe o no ser más centralizado o más descentralizado dependerá del nivel de interacción entre los entes federativos en la prestación, con calidad, de bienes y servicios para la sociedad.

⁹⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 290.

⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 145.



Una característica que se destaca actualmente en los modelos federativos es la descentralización⁹⁸ económica y política, con la cual concordamos en parte. Nuestra opinión es que la gran cuestión o el foco principal deberían estar en la regulación de las relaciones intergubernamentales, entre los entes federativos y sus intereses, con lo dispuesto en común en la Carta Constitucional del Estado Federado. También se debe tener en cuenta la historia del desarrollo y formación de estas relaciones intergubernamentales.

3.2.3 - PRINCIPIOS FISCALES DE LOS MODELOS FEDERATIVOS.

En esta etapa del estudio del federalismo nos referimos al área fiscal del Estado Federal, con sus ingresos y modelos de distribución de recursos mantenidos en las relaciones intergubernamentales. En el modelo de Estado federado se presupone un pacto federativo⁹⁹ con la unión de sus entes, mantenidas las autonomías respectivas, y sometidos al poder central soberano, prevaleciendo el Principio de la Subsidiariedad como norma constitucional fundamental del modelo federativo.

⁹⁸ ABRUCIO, F. L. *Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC*. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2*. Brasília: 2002. p. 01

⁹⁹ SOARES, M. M. *Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 1997. p. 42.



De esta manera los entes federativos forman una unión creando un gobierno central que responderá por algunas funciones que le competían a las unidades constitutivas. Para el mantenimiento del equilibrio federal es necesario que entre los entes federativos no haya superposición, aun con autonomía propia y competencia en un mismo territorio y sobre las mismas personas.

En el federalismo el principio de la subsidiariedad¹⁰⁰, confiriendo autonomía a los entes federativos, está presente en la formación del Estado democrático porque el gobierno central, para poder mantener la federación, trata a los Estados miembros mediante relaciones de cooperación, como unidades políticas con autonomía¹⁰¹.

Por el principio de la subsidiariedad los entes subnacionales deben ejercer sus funciones por medio de una distribución vertical del Estado, permitiendo una autonomía y competencia suficiente para ejercer sus funciones públicas. En caso de que no pueda cumplir con sus obligaciones deben solicitar ayuda al gobierno central. Por consiguiente, el principio de la subsidiariedad tiene el objetivo de dar soporte a los entes subnacionales contra el centralismo de poder del gobierno central.

¹⁰⁰ MONTORO, André Franco. Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002. p. 59.

¹⁰¹ HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 157-162.



De las relaciones entre los entes federativos¹⁰², observando criterios económicos, podemos vislumbrar las relaciones pasivas (división de funciones y gastos), activas (distribución de ingresos) y restricciones institucionales (nivel de endeudamiento).

Con respecto a las relaciones pasivas, y en base a la eficiencia en la función de asignación¹⁰³ y justificativa económica del federalismo, se requiere la formación de las esferas competentes con la consecuente división de funciones del sector público entre los entes federativos. Verificamos que muchas federaciones, cuando centralizan el poder gubernamental tratan, con dicha práctica, redistribuir y estabilizar la economía. De allí la importancia para la limitación de la cantidad y formación de las esferas competentes.

En la formación de las esferas competentes podemos encontrar en el federalismo fiscal la competencia decisoria en la cual el ente federado tiene el deber y el derecho de realizar la planificación cuantitativa y cualitativa en la realización de la función pública, respaldado por su competencia de elaborar leyes y normas complementarias, que permite monitorear y controlar, como también, sancionar normas específicas para posibles errores en la realización de la función pública.

¹⁰²PRADO, Sergio. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas. CEPAL - Brasília LC/BRS/R.179. 2007. p. 4-5.

¹⁰³ REZENDE, Fernando. Desafios Federalismo Fiscal/ Coordinador: Fernando Rezende. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 16.



Por su parte, la competencia ejecutoria, dentro del federalismo fiscal, confiere al ente federado el deber y el derecho de solamente ejecutar la función pública, no responsabilizándose por la planificación cuantitativa y cualitativa de su cumplimiento. Existe también la competencia de financiación confiriendo al ente federado el deber y el derecho de responsabilizarse por los gastos relacionados con la ejecución de la función pública.

Para Ricardo Lobo Torres¹⁰⁴ existe un rechazo de la doctrina con relación a los ordenamientos de las federaciones como Argentina, Alemania, Estados Unidos, entre otros, en que: “el verdadero equilibrio en el federalismo fiscal es inalcanzable, principalmente en virtud de la exagerada concentración de ingresos en favor de la Unión, derivados del exceso de intervencionismo estatal, de la exasperación de la idea de desarrollo económico y de la desequilibrada distribución de responsabilidades por el suministro de servicios públicos”.

Tratándose de las relaciones intergubernamentales activas, éstas se asemejan también a las relaciones pasivas en lo que respecta a la preocupación de la cantidad y distribución necesaria de recursos para la realización de las funciones públicas, ya que si los recursos divididos no atienden las necesidades, habría que

¹⁰⁴ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. Rio de Janeiro: 13ª Ed. 2006. p. 364.



ver cómo hacer la redistribución de los ingresos. En este caso la redistribución puede ser verticalmente, como en los ingresos iniciales, u horizontalmente cuando ocurre entre los entes federativos de igual nivel jerárquico.

La importancia de quién y cómo se recaudarán los recursos para que el Estado cumpla con las funciones públicas que le fueron atribuidas por la economía y la sociedad es la gran cuestión. Cobro de impuestos y tasas, como también los ingresos procedentes de las transferencias son algunas opciones, entre otras, que los Estados tienen para financiar sus gastos públicos.

Una de las más importantes fuentes de recaudación son los impuestos¹⁰⁵, estos deben ser la principal fuente recaudadora del Estado debido a la tributación, sea directa o indirectamente, de los agentes que utilizan los bienes y servicios públicos ofrecidos, y también por el hecho de que esta recaudación debe estar vinculada con los objetivos de las funciones existentes en las relaciones gubernamentales pasivas, a diferencia de las tasas y aranceles que pueden presentar distorsiones al ser cobradas.¹⁰⁶

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966. Art. 16. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em: 8 fev. 2016.

¹⁰⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012. p. 65.



Al establecer quién y cómo se recaudará, también quedará definida la distribución,¹⁰⁷ que se dará tanto verticalmente como horizontalmente, proporcionalmente a sus obligaciones públicas. Asimismo, existen competencias relativas a la definición, recaudación y recepción de los ingresos públicos. La competencia decisoria es el deber y el derecho del ente federado de definir, cuantificar y fijar fundamentos, la estructura tributaria y las alícuotas de sus ingresos públicos.

En la recaudación de ingresos públicos el ente federado tiene la competencia ejecutoria como deber y el derecho de recaudar, así como también la competencia de recepción que le garantice disponer sobre la recaudación derivada de los ingresos públicos. La competencia de recepción debe estar alineada con la competencia decisoria, es decir, el ente federado que cree y ejecute un tributo debe ser el mismo que recibe su recaudación con el objetivo de ajustar ingresos y gastos a las necesidades de sus habitantes.

En el federalismo fiscal¹⁰⁸ existen reglas básicas que se deben tener en cuenta, como la distribución de la competencia decisoria de los ingresos públicos. Por eso es necesario que cada ente gubernamental pueda disponer de

¹⁰⁷ Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Coordenação: Fernando Rezende. Caderno nº 1, Equalização Fiscal. Dezembro de 2006. p. 72.

¹⁰⁸ PRADO, Sergio. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas. CEPAL - Brasília LC/BRS/R.179. 2007. p.1-2.



competencia decisoria con relación a una fuente de ingresos que grave solamente a los que van a utilizar los bienes y servicios públicos ofrecidos.

En este caso, en el federalismo fiscal, el gobierno central debería administrar los tributos con incidencia en los factores muebles que presentan un alcance mayor; los tributos que se destinan a funciones de política distributiva; como también aquellos relacionados con la coyuntura económica evitando, de esta manera, el empleo de políticas procíclicas a favor de los Estados miembros. Con relación a los Estados miembros corresponderían los tributos sobre inmuebles o solamente sobre ciudadanos procedentes de estos Estados miembros.

Cuando nos referimos a la transferencia de competencia de ingresos en el federalismo fiscal debemos tener en cuenta dos objetivos principales: brindar a los Estados miembros una condición mínima de autonomía financiera y la fijación de un aparato tributario uniforme que incida para todo el Estado federado¹⁰⁹.

Con relación a la competencia ejecutoria debemos considerar los costos, es decir, le corresponderá al ente federativo la recaudación del tributo que tenga el menor costo para la ejecución y preparación administrativa para cobrar y

¹⁰⁹ OLIVERA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 77-80.



fiscalizar. Así serían de competencia de los Estados miembros los tributos más diferenciados y con una amplitud limitada.

Continuando en la misma línea de pensamiento. Le correspondería al gobierno central los tributos como el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado –IVA– por ser tributos más importantes, amplios, homogéneos y significativos¹¹⁰. Nuestro IVA brasileño es el ICMS –Impuesto sobre Operaciones relativas a la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación– que es de competencia de los Estados miembros.

3.2.4-TRANSFERENCIAS DE INGRESOS INTERGUBERNAMENTALES: VERTICAL Y HORIZONTAL

- TRANSFERENCIA VERTICAL

En el federalismo fiscal encontramos diversos modelos¹¹¹ de distribución de ingresos tributarios vertical entre los entes federados y esta distribución varía según la opción de repartición de las competencias decisoria y de recepción elegida.

¹¹⁰ MENDES, Marcos j. Os Sistemas Tributários de Brasil, Rússia, China, Índia, e México: Comparação das características gerais. Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008. p. 15-18.

¹¹¹ PRADO, Sergio. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas. CEPAL - Brasília LC/BRS/R.179. 2007. p.2-6.



Existen federaciones, como Estados Unidos y Suiza, que tienen un "*modelo competitivo*", que es un "*sistema separado*" en que cada esfera de gobierno posee la competencia o autonomía financiera para crear los ingresos tributarios que garanticen cubrir sus gastos, controlando su política fiscal y presupuestaria¹¹².

Como contribución positiva del sistema separado, hay diversidad en la reacción a los cambios constatados en los gastos del ente gubernamental. Como negativa, nos encontramos con la falta de coordinación de planificación en la función de asignación, la distributiva y estabilizadora, ocasionando competitividad desigual en la actividad económica del territorio federado, además de crear una carga tributaria múltiple procedente de una misma fuente de ingresos.

Además del modelo competitivo, existen sistemas con menor autonomía financiera de los niveles de gobierno llamados "*sistemas separados restrictos*" que se diferencian entre sí cuando paulatinamente la competencia decisoria se aleja de la competencia de recepción en beneficio del nivel federal (Unión) de gobierno.

¹¹² PINHEIRO, G. P. O Federalismo de Competição: Contexto Histórico, Institucional e Jurídico. VirtuaJus (PUCMG), v. Ano 6 2008. p. 3-6.



El "*sistema separado restricto –competencia de fijación de alícuotas–*" es aquel en que cada tributo es de competencia exclusiva de un único nivel de gobierno, normalmente es de competencia de la Unión, con el poder de establecer la alícuota y su recaudación como de su responsabilidad, evitando así el exceso en el uso de una misma fuente de ingresos por diferentes niveles de gobierno.

El "*sistema de descuento*" se produce cuando, por un modo contable y de deducción, el mismo tributo es recaudado por varios niveles de gobierno, implicando una disminución en la competencia de fijar las alícuotas y en la competencia de recepción por parte de la esfera de gobierno que sufrió la deducción.

El "*sistema de sobretasa*" se produce cuando la decisión y la fijación de alícuotas de un tributo son transferidas a un nivel de gobierno, normalmente la Unión, quedando a los otros niveles de gobierno la competencia para fijar alícuotas adicionales sobre la base de cálculo del mismo tributo, pudiendo el valor de las alícuotas adicionales ser definidas (*sistema de sobretasa irrestricto*) o no (*sistema de sobretasa restricto*) por los otros entes federativos, es decir, la competencia decisoria prácticamente se ubica en la esfera federal.

En el "*sistema separado sin competencia de fijación de alícuotas*" encontramos un sistema con mayor limitación que el sistema de sobretasa restricto,



en el cual solamente la esfera federal puede fijar las alícuotas adicionales, aunque manteniendo toda la competencia de recepción para cada ente federativo.

También existe en el federalismo fiscal una situación opuesta a los sistemas separados de la división de las competencias decisorias y de recepción entre los entes federativos, son los "*sistemas integrados*" que llenan las lagunas dejadas por los sistemas separados.

En los sistemas integrados la competencia de recepción de uno o más tributos es dividida entre dos o más entes federativos, quedando la competencia decisoria en la esfera federal o Unión. La competencia ejecutoria, quedando o no con los entes descentralizados, está condicionada a un tratamiento de recaudación uniforme en el Estado federado en que el volumen recaudado se dividirá entre todos los entes federativos.

También encontramos en el sistema integrado transferencias que no se confunden con la división de ingresos porque los entes federativos no están involucrados directamente en los tributos recibidos por ellos. Estas transferencias son estratificadas teniéndose en cuenta¹¹³:

¹¹³ MORAIS, M. R. As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha - uma análise econômico-institucional. Série Pesquisas nº 22, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001. p.112.



a) el sentido de las transferencias, normalmente de la esfera federal o Unión hacia los otros entes, o de los entes federativos a la Unión, como en el caso de la Unión Europea;

b) la existencia o no de normas específicas que definen el volumen total a ser transferible;

c) la repartición del volumen total transferible cumple o no objetivos marcados a priori, como ocurre en la diferenciación entre normas generales y normas especiales destinadas a programas y políticas públicas específicas;

d) la existencia o no de obligación de ingresos propios del ente federado receptor de transferencias;

e) la causa del recepción de ingresos por transferencias que pueden ser: i) transferencias financieras generales en que no se requiere su vinculación con la realización de función pública; ii) transferencias vinculadas para la realización de funciones públicas específicas; iii) transferencias para socorrer emergencias ante gastos urgentes, normalmente son discrecionales.

En la República Federativa Alemana existe un sistema, que nosotros denominamos mixto, en que sus tributos principales, y que representan una mayor recaudación, se dividen entre los entes federativos (sistema integrado) y los tributos



menos expresivos quedan a cargo separadamente del gobierno central o Unión, Estados miembros y gobiernos locales (sistema separado)¹¹⁴.

En el federalismo fiscal cualquier modelo de división de competencias de recaudación y sus transferencias entre los entes federativos tiene como objetivo principal capacitar, por medio de herramientas tributarias, los ingresos necesarios para atender sus demandas o necesidades fiscales.

Cada ente federativo tiene una relación entre su necesidad fiscal y su capacidad fiscal que denominamos relación de cobertura. Si esta relación de cobertura con la distribución vertical de ingresos es nula o negativa hay dos opciones para corregir este desfasaje: la primera se basa en un sistema de compensaciones llamado horizontales y ocurre entre los entes de misma jerarquía; y la segunda opción es por el endeudamiento.

Previendo la condición de la relación de cobertura nula o negativa, es necesario que el sistema vertical de ingresos, en el estudio del federalismo fiscal, contenga reglas acordadas para de vez en cuando realizar revisiones corrigiendo algunas distorsiones en la relación de cobertura de los entes federativos.

¹¹⁴ LAUFER, Heinz. O ordenamento financeiro no Estado Alemão. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. Centro de Estudos. *O Federalismo na Alemanha*. Traduções, n. 7, São Paulo, 1995. p. 149.



- TRANSFERENCIAS HORIZONTALES

Tal como lo destacamos anteriormente, cuando la relación de cobertura es nula o negativa, existe un sistema de transferencia horizontal que tiene como objetivo la distribución de ingresos públicos entre entes federativos de la misma jerarquía y que presentan desequilibrios regionales en función de que las relaciones de capacidad fiscal y necesidad fiscal no cierren, teniendo como consecuencia la incapacidad en el pago de los gastos.

En el caso de la federación alemana, el sistema de transferencia horizontal¹¹⁵ entre los entes federativos está relacionado con el principio constitucional que garantiza una condición mínima de vida en toda la federación, es decir, posee fundamentos institucionales y políticos y no como marca obligatoria registrada en modelos federativos.

Para la existencia de transferencias horizontales¹¹⁶ la federación debe establecer reglas nítidas y específicas de compensación. Al realizar estas transferencias su objetivo principal es agrandar a los entes federativos más débiles

¹¹⁵ GONDAR, Anelise F. P. *Limites e Possibilidades do Federalismo Cooperativo: Uma Análise da Alemanha e do Brasil*. Rio de Janeiro, 2011. p. 49.

¹¹⁶ MÉNDEZ, J. L. Estudio introductorio. In: D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 9.



para que la federación logre una uniformidad en la ejecución de las principales funciones públicas que la sociedad requiere, y no simplemente corregir la relación de cobertura.

En esta lógica de pensamiento los entes federativos que tienen una relación de cobertura nula o negativa reciben ingresos derivados de los entes federativos que presentan mejores condiciones en la relación capacidad x necesidad financiera.

Surgen así algunas dificultades y cuestionamientos dentro del modelo de transferencia horizontal, la medida de la capacidad financiera entre las mismas, la necesidad financiera, el nivel de compensación y el modelo de cálculo para el pago de estas transferencias.

Para tratar de responder algunos de estos cuestionamientos, la medida de la capacidad financiera, de modo general, se realiza por el volumen de sus ingresos tributarios en valores *per capita* o por números absolutos.

En este sentido, se hacen necesarias normas de tributación y tratamientos de recaudación uniforme en toda la federación, tendientes a la posibilidad de descubrir y comparar la capacidad financiera de los entes federativos. En algunos casos de gastos extraordinarios los entes federativos pueden substraerlas del cálculo de la capacidad financiera.



Con respecto al cálculo de necesidad financiera, su base está relacionada con las funciones públicas ejercidas por los entes federativos teniéndose en cuenta: i) en qué grado las solicitudes de bienes y servicios de los ciudadanos no son atendidos; ii) tener el conocimiento de los niveles de oferta; iii) diferentes costos encontrados en los entes federativos.

El gran desafío es medir los niveles de oferta que cada ente federativo debe proveer. En razón de este hecho el grado de necesidad financiera generalmente encontrada se basa en criterios políticos que implican muchos intereses de los entes y no por indicadores geográficos y socioeconómicos más correctos y más justos y que servirían como base para un buen sistema de compensación o equalización horizontal.

Al medir la equalización y nivelación¹¹⁷ la influencia política también es bastante considerable. Hay casos en que, dependiendo de la decisión política, la diferencia entre la capacidad y necesidad financiera es equalizada. Los entes federativos en que la diferencia entre la capacidad y necesidad financiera es exorbitante pueden recibir de entes que tengan una mejor situación financiera.

¹¹⁷ CABRAL, Nazaré da Costa. A Teoria do Federalismo Financeiro. Ed. Almedina. 2ª ed. Coimbra, 2015.



Si el ente federativo, aun con el uso del sistema de transferencia horizontal, permanece con la relación de cobertura negativa con estándares por abajo del mínimo aceptable, algunos dispositivos, previstos en la legislación, son utilizados como las transferencias llamadas extraordinarias y las transferencias vinculadas que tienen el fin de equilibrar grandes desigualdades entre gobiernos locales o entre regiones en la disponibilidad de bienes y servicios públicos esenciales para los ciudadanos.

El sistema de transferencia o compensación horizontal tiene que concretarse y definirse legalmente como forma de garantizar lo establecido como meta de nivelación de las desigualdades regionales encontradas en diversas federaciones. No es el objetivo en este sistema compensar totalmente a entes federativos que sólo reciben ingresos, es necesario que haya una contrapartida y un mínimo de uniformidad fiscal entre los entes federativos para que este sistema sea exitoso.

En el federalismo fiscal, la compensación o ecualización horizontal no es normalmente utilizada en los casos en que las desigualdades o diferenciaciones entre los entes federativos presenten pequeñas variaciones en la relación entre la necesidad y la capacidad financiera. La intensidad de compensación a utilizar está intrínsecamente relacionada con las decisiones sobre política fiscal adoptada por la federación.



3.2.5 INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL

Al elaborar una evaluación o comparación entre distintas federaciones, recurrimos a instrumentos o criterios que cuantifiquen y califiquen los bienes y servicios públicos ofrecidos¹¹⁸. La eficacia institucional se traduce en la creación de instrumentos objetivos de evaluación y en la creación de una planilla con diversos criterios de análisis que servirán como base para la observación de matrices institucionales encontradas en las relaciones federativas.

Al realizar la evaluación de una federación es necesario lo siguiente: que las reglas constitutivas y la objetividad respeten las normas del Estado de Derecho democrático; que exista legitimidad en la acción de los participantes políticos y sociales (instituciones formales e informales); participación entre todos los entes federativos en el enfrentamiento de los problemas existentes; poder de reacción de las instituciones formales a los nuevos desafíos económicos, sociales y políticos.

Normalmente las cláusulas normativas estructurales del pacto federativo de una federación están contenidas en la Constitución Federal. Es muy importante que las normas constitucionales que tratan sobre la estructura política y el

¹¹⁸MENDES, M. J. Fundo de Participação dos Estados: Sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF - Parte III. Federalismo à Brasileira questões para discussão. IPEA - vol. 8 Diálogos para o Desenvolvimento. Organizadores Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Brasília: IPEA, 2012. p. 147-165.



desmembramiento de las competencias, ingresos, funciones, transferencias entre las esferas de gobierno, estén correctamente explicadas para lograr la objetividad delineada legalmente.

Es extremadamente necesario que el texto constitucional¹¹⁹ contenga normas determinantes, no sólo de orden democrático y liberal de la estructura gubernamental sino también los medios de representación de los intereses de los Estados miembros ante la esfera federal en el cumplimiento de las normas constitucionales que incluyan las relaciones financieras intergubernamentales¹²⁰.

Normalmente en el sistema federalista surgen conflictos de intereses entre las esferas de gobierno al definir y realizar competencias, ingresos, funciones. Para resolver dichos conflictos y garantizar la eficacia institucional de la federación existen las vías especiales que solucionan estos problemas.

En el Congreso Legislativo nacional hay una vía de negociación a través de los representantes elegidos por los gobiernos estatales que participan en la elaboración de las políticas nacionales a implementar. En Canadá, los

¹¹⁹ HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. Revista trimestral de direito público. São Paulo, nº 2, 1993, p. 5-20;

¹²⁰ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Revista Liberdade e Cidadania — Ano II — n.7 — janeiro/março, 2010. p. 9-11.



gobernadores estatales se reúnen con el Poder Ejecutivo federal formando comisiones que discuten la planificación en cada esfera gubernamental.

En estas comisiones se estudian y elaboran metas en la disponibilidad y financiación de bienes y servicios públicos, como si fuera un consejo federal que coordina las relaciones intergubernamentales haciendo que, en Canadá, el papel de los representantes de los gobiernos estatales en el Poder Legislativo pierda fuerza como vía de negociación entre los entes federativos.

Otra vía de negociación de conflictos se realiza a través del Poder Judicial¹²¹ que hace cumplir los principios constitucionales solucionando problemas entre la esfera federal (Unión) y otros entes federativos (conflictos verticales) como entre los gobiernos subnacionales (conflictos horizontales). En Alemania se creó la Justicia Constitucional, independiente del Poder Judicial, que tiene como objetivo exclusivo el cumplimiento de los principios constitucionales garantizando la legitimidad de las instituciones formales y las relaciones intergubernamentales de la federación.

En Estados Unidos, como también en Suiza, sus textos constitucionales contienen la figura del referendo¹²² o plebiscito como instrumentos

¹²¹ STEPAN, A. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, nº 2, 1999.

¹²² SILVA, José Afonso da. "O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa." (coord. Hugo A. Concha Cantú). *Sistema Representativo Y Democracia Semidirecta*



de resolución de problemas que se originan en decisiones federales entre los entes federativos. Con el referendo el poder de legislar pasa a ser de los ciudadanos que deciden sobre los conflictos que puedan surgir en el Poder Legislativo.

Actualmente es necesario que los modelos federativos tengan flexibilidad en sus principios constitucionales, posibilitando una readecuación ante los cambios derivados de un proceso de globalización económica, social y política. La rigidez de las reglas y de la estructura federativa para enfrentar y solucionar los problemas sociales y políticos puede aumentar aún más la falta de legitimidad gubernamental¹²³.

Los ajustes en la necesidad/capacidad fiscal de los entes federativos deben estar presentes en la estructura constitucional de la federación por medio de la formación de comisiones con representantes de los entes, técnicos y representantes federales para que reevalúen los ingresos, gastos, transferencias verticales y horizontales de todas las relaciones intergubernamentales por un plazo estipulado.

- memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Unam, 2002. p. 15-18.

¹²³ SOARES, M. M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2012. p. 3.



Las reglas de coordinación y cooperación entre entes federativos no deben exceder ciertos límites para que no se conviertan en un obstáculo dentro un proceso normal de adaptación de estos entes ante la dinámica de los cambios económicos, sociales y políticos en las relaciones intergubernamentales de una federación.

Finalizando este capítulo, demostramos que no sólo la teoría económica del federalismo fiscal, con su eficiencia económica, es suficiente para definir "el modelo de federalismo", la presencia del factor político-social es extremadamente considerada en la elaboración de los conceptos de modelos federativos.

En el estudio del federalismo, comparando distintas experiencias y modelos, constatamos varios puntos positivos que muestran las diferencias en la calidad de las diversas estructuras federativas. Aunque para Alfred Stepan¹²⁴ no hay diferencias en las diversas estructuras de estados federados, es decir, hacer una comparación entre Alemania, Estados Unidos, Argentina y Brasil en un mismo nivel no tiene sentido. No concordamos con este pensamiento debido a que existen modelos de evaluación que tienen en cuenta criterios de los cuales podemos diferenciar a algunas federaciones.

¹²⁴ STEPAN, A. Muito além do modelo americano: nunca foi tão necessário reavaliar riscos e benefícios do sistema federativo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Caderno 2, 05 mar. 2006.



No queremos con esto aceptar y crear un *ranking* de mejores estructuras federativas sino instrumentos de evaluación, como por ejemplo: medición de la eficiencia de la disponibilidad de bienes y servicios, alcance y objetividad de las normas constitucionales, nivel de legitimidad, cantidad de coordinación intergubernamental y capacidad de cambio institucional. Encontramos así dos grupos distintos de estructuras federativas.

En el primer grupo están Argentina, Brasil, India y México como ejemplos de federaciones con instituciones formales con un grado de legitimidad bajo, deficientes y con un nivel de coordinación intergubernamental inferior al deseable y con poca capacidad de realizar cambios institucionales.

En el segundo grupo están Alemania y Canadá como ejemplos de federaciones con instituciones formales objetivas, inclusivas, con alto nivel de concordancia entre los ciudadanos y los organismos del Estado, con un buen nivel de coordinación entre los entes federativos, con flexibilidad en los cambios institucionales y con calidad en la disponibilidad de bienes y servicios para la sociedad.



Aquí, específicamente en el federalismo brasileño haciendo un paralelismo con Alemania¹²⁵, hemos comprobado la existencia de innumerables conflictos entre los entes federativos: con bajísimo nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales, bajo nivel de legitimidad política provocando ciclos pendulares de centralización y descentralización, con guerra fiscal entre los Estados miembros pobres mediante beneficios fiscales que infringen normas constitucionales, altísimos y descontrolados niveles de endeudamiento de los Estados miembros, irregularidades y falta de coordinación en las transferencias de ingresos sin control de los gastos.

En este caso, ¿cuál es el grupo en que se encuadraría la federación de Estados Unidos? En el estudio del federalismo fiscal, una parte de los doctrinadores elige el modelo americano como exitoso y digno de ser imitado. Concordamos sólo en alguna medida debido a que si vemos el nivel de eficacia institucional y la calidad de los bienes y servicios provistos, podemos constatar que son inferiores al compararlos con los datos de los países desarrollados.

Al comparar la calidad de los bienes y servicios¹²⁶ con la del sistema de salud brindado por países como España, Alemania, Canadá, Australia,

¹²⁵ BLANKENAGEL, A.; WALDHOFF, C. Seminário Federalismo Fiscal Brasil-Alemanha, " federalismo cooperativo pode funcionar no Brasil". Organizado pelo IDP, em parceria com a FGV. Revista Consultor Jurídico, Brasília, agosto de 2014.

¹²⁶ AGUIRRE, B. M. B. Federative aspects of the public health systems reform. In: 3. ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUCIONAL ECONOMICS. Washington, 1999.



comprobamos que todos ellos presentan números muy superiores a los de Estados Unidos. Otras constataciones negativas, con relación a la federación norteamericana, surgen con la distribución de ingresos y el gran número de personas que están por debajo de la línea de pobreza, con datos considerados como los peores entre los países más ricos¹²⁷.

El aumento de la competencia en el federalismo de Estados Unidos, por medio de la disminución en las transferencias y en el establecimiento de las competencias ("*new federalism*"), provocó una retracción en la contribución del Estado en la ejecución de estas funciones y, consecuentemente, en la coordinación de las relaciones intergubernamentales, lo que dio como resultado números negativos en el campo social¹²⁸.

Nuestro objetivo con estas consideraciones relativas al análisis y evaluación de las estructuras federativas es tener referencias que resultan muy importantes para llegar a una estructura federativa que haga posible la disminución de las desigualdades regionales encontradas actualmente en varias experiencias federativas.

¹²⁷ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Relatório anual, 2015.

¹²⁸ BBC Brasil: "A DECADÊNCIA IANQUE: EUA têm o pior índice de pobreza dos países ricos ", 25/01/2016.



4. FEDERALISMO FISCAL COMPARADO EN EL COMBATE A LAS DESIGUALDADES REGIONALES

Percibimos, a través de las experiencias de varios modelos federativos, que actualmente los desequilibrios regionales están aumentando, provocando con ello irritación y conflictos entre los entes federativos y dificultando el mantenimiento del equilibrio federativo.

Una de las consecuencias del aumento de las desigualdades es la centralización territorial de las bases tributarias, lo que origina un mayor desequilibrio en la división de los ingresos entre los entes federativos y esto lleva a una mayor dificultad en la oferta de bienes y servicios de calidad requeridos por la sociedad.

Como veremos más adelante, los programas de ecualización fiscal son empleados para enfrentar los desequilibrios federativos, por medio de la cooperación y compensación de transferencias de ingresos a los entes federativos con índice de desarrollo por abajo del promedio de la federación. Alemania, Australia y Canadá son los mejores ejemplos de federaciones en el combate a las desigualdades regionales.

En este capítulo vamos a realizar un comparativo de Estados con sus modelos federativos y sus estructuras. Cuáles son las herramientas que se emplean



para enfrentar las desigualdades regionales encontradas en sus territorios y también sus resultados.

4.1 - FEDERALISMO FISCAL DE ALEMANIA

En nuestro primer ejemplo nos referiremos al caso de Alemania, que tiene un federalismo por asociación, es decir, la unión de Estados independientes que originó la República Federal Alemana (Bundesrepublik Deutschland).

En la historia política del Estado alemán hubo diversas etapas, tales como: Ligas, Federaciones y Confederaciones. Alemania sufrió un difícil proceso de reunificación entre la República Democrática de Alemania (RDA) y Alemania Oriental, de lo que derivó la República Federal de Alemania (RFA)¹²⁹. Esta integración, a partir del 3 de octubre de 1990, tuvo un impacto muy pesado para la federación alemana por la absorción total de sus costos¹³⁰.

En Alemania hay dos niveles de gobierno con autonomía conferida en el texto constitucional de 1949, que son el gobierno federal (Bund) y los Estados miembros (Länder); existe un tercer nivel, que es del gobierno local (Gemeinden), pero que constitucionalmente no tiene autonomía como ente federativo.

¹²⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 165 e ss.

¹³⁰ SPAHN, Paul Bernd. Solidariedade versus eficiência em uma federação: o caso da Alemanha, in Federalismo e Integração Econômica Regional - Desafios para o Mercosul, Fernando Rezende e Fabrício A. de Oliveira (organizadores) Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 153-155.



Es importante resaltar que en este gobierno local la autonomía administrativa y financiera está garantizada por la Constitución Federal (art. 28, (2), de la CRFA/49), y con competencia limitada para administrar los asuntos locales. Los Estados miembros son competentes para delimitar las funciones de los gobiernos locales.

Alemania tiene un sistema de gobierno parlamentarista bicameral, con el Parlamento Federal (Bundestag –representantes del pueblo–). El Consejo Federal (Bundesrat –representa a los Estados miembros–) compuesto por miembros designados por los gobiernos estatales, cuya función es aprobar las leyes relativas a las necesidades y objetivos de los Estados miembros dentro del Poder Legislativo, manteniendo así un equilibrio de fuerzas en la federación.

El modelo de formación del Consejo Federal es el divisor del federalismo alemán ya que representa los intereses de los Estados miembros al controlar el equilibrio de la Federación. Los representantes del Consejo Federal son designados y no elegidos directamente por el pueblo, representando así el pensamiento colectivo de los Estados miembros, toda vez que obligatoriamente tienen que votar de modo uniforme, lo cual se denomina mandato vinculado (gebundenes Mandat).



En el modelo de federalismo fiscal de Alemania hay una diferencia con relación a otros modelos federativos, se trata de su elevado grado de cooperación de las relaciones intergubernamentales que, a los fines de ecualizar y regular las políticas públicas, promueve el bienestar en todo el territorio nacional. Estas relaciones intergubernamentales tienen las características de coordinación y cooperación con responsabilidades divididas entre los entes federativos, diferenciándose así del federalismo competitivo.

El gobierno federal tiene una posición privilegiada en la competencia legislativa debido a que cuenta con un gran número de competencias exclusivas y concurrentes, permitiendo dirigir el desarrollo de las políticas públicas. En la doctrina del federalismo, este poder legislativo centralizado en el gobierno federal es llamado por algunos autores como “federalismo unitario”, mientras que otros no concuerdan con esto porque tal centralización tiende a lograr la integración por la cooperación a través de la regulación y distribución.¹³¹

El federalismo alemán de coordinación y cooperación es claramente identificado cuando tratamos el tema sobre la división de las atribuciones y responsabilidades entre los niveles de gobierno. El gobierno federal, por el art. 73 de la Constitución Federal de 1949, asume la prestación de bienes y servicios referentes a la política exterior (relaciones exteriores y tratados internacionales),

¹³¹ MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações internacionais na República Federal da Alemanha**. Uma análise econômico-institucional, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 201-202.



moneda, transporte federal, defensa, servicios postales y de comunicación, entre otros. Los Estados miembros asumen la política de educación, salud, seguridad pública, cultura, medio ambiente y otros. Los Municipios asumen políticas locales de salud, deporte y recreación, la construcción de escuelas y caminos, la vivienda, etc.

Con cooperación y coordinación, los gastos para costear las prestaciones de servicios antes citadas son repartidos mediante la recepción de ingresos provenientes de distintos niveles de gobierno. En el federalismo alemán la ecualización y regulación de las políticas públicas para promover el bienestar en todo el territorio nacional es una preocupación constante, tanto es así que la Constitución Federal de 1949, en su art. 91, define a algunas áreas de actuación en común entre los niveles de gobierno y, concomitantemente, divide las responsabilidades.

Esta cooperación, característica del modelo alemán, requiere la delegación de tareas para los distintos niveles, como en el caso del gobierno federal que delega la ejecución de algunas tareas a los Estados miembros, aunque esta delegación tiene que estar acompañada de la transferencia de ingresos para el desempeño de dicha función. Estas decisiones conjuntas son tomadas por una comisión llamada “comisiones de planificación de las funciones compartidas” (Planungsausschuesse der Gemeinschaftsaufgaben).



Tales decisiones en conjunto permiten que el gobierno federal, mediante las competencias exclusivas y concurrentes, desempeñe un papel preponderante en las políticas de prestación de bienes y servicios con la minimización de los costos administrativos para la ejecución de la tarea. Por esta característica algunos autores lo llaman federalismo ejecutivo.¹³²

La Constitución de 1949, con respecto a legislación tributaria, es uniforme y centralizada en el código nacional. Enumera la competencia, los impuestos y la jurisdicción sobre los ingresos tributarios para cada nivel de gobierno, como también contiene el Principio Constitucional de la cooperación¹³³ recíproca de sus entes federativos.

La legislación tributaria está contenida en la Constitución Federal de 1949 con el objetivo de garantizar que el ejercicio del poder tributario incida de forma uniforme, coordinada y con los presupuestos del federalismo cooperativo. Por consiguiente, el gobierno federal tiene competencia exclusiva sobre las tarifas aduaneras e impuestos selectivos (petróleo, bebidas alcohólicas, excepto cerveza y tabaco) y competencia concurrente en otros ingresos.

¹³² FELD, Lars P.;HAGEN, Jürgen Von. Federal Republic of Germany. In: SHAH, Anwar (Ed.) The practice of fiscal federalism: comparative perspectives. London: **Forum of Federations and IACFS**, 2007. p. 133.

¹³³ MORAES, Marcos Ribeiro de.Op. cit., p. 199-200.



La competencia tributaria de los Estados miembros¹³⁴ está garantizada en determinados impuestos, a saber: impuesto sobre vehículos automotores, impuesto selectivo sobre la venta de cerveza, impuesto sobre la herencia, impuesto sobre transferencia de propiedad inmobiliaria e impuesto sobre juegos y loterías.

Por el principio constitucional de la uniformidad de condiciones de vida, los Estados miembros pierden un poco de su autonomía fiscal ya que las cargas tributarias necesariamente deben ser uniformes en cualquier federación. La competencia de los gobiernos locales se observa en los impuestos: impuesto local de las empresas, impuesto sobre servicios de utilidad pública y el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

El federalismo fiscal alemán tiene una recaudación compartida de “impuestos conjuntos”, como por ejemplo: Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto de renta de persona física y jurídica, e impuesto sobre la nómina salarial, que son considerados los principales y cuya recaudación comúnmente se divide por la mitad entre los Estados miembros y el gobierno federal.

¹³⁴ MORAES, Marcos Ribeiro de. Op. cit., p. 225.



La República Federal de Alemania (RFA) tiene una marcada diferencia con los otros Estados federativos debido a su sistema de división de ingresos tributarios entre los entes federativos. Esta división de ingresos tiene como finalidad reducir las desigualdades entre regiones con poder tributario superior a las demás. Para ejemplificar esta división, el 25% del total de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) vinculado a los Estados miembros se destina a estos con desigualdad tributaria, mientras el restante 75% se divide de acuerdo con la población de cada estado.

Otra modalidad de división que no tiene la participación del gobierno federal se produce en la asignación de ingresos entre los Estados miembros¹³⁵ mediante el tamaño de la capacidad fiscal de cada estado, para esto se calcula la capacidad fiscal promedio per cápita de todos los Estados miembros por los habitantes de cada estado miembro.

De esta forma, si la capacidad fiscal de un ente excede el límite establecido, se realizan transferencias de recursos a los Estados miembros que no alcancen el estándar establecido. Esta división se trata de una compensación en que los Estados miembros con alta capacidad fiscal ecualizan con relación a los Estados miembros con baja capacidad fiscal.

¹³⁵ MORAES, Marcos Ribeiro de. Op. cit., p. 262.



Existen otras modalidades de equalización financiera como las llamadas subvenciones en que el gobierno federal alemán transfiere a los Estados miembros más pobres en recursos, como los Estados miembros procedentes de la antigua Alemania Oriental.

En contrapartida, los Estados miembros de la antigua Alemania Occidental son compensados con subvenciones por las pérdidas derivadas de la fusión (reunificación) y absorción de la antigua Alemania Oriental. También hay algunas subvenciones para Estados miembros que tengan necesidades en infraestructura y endeudamiento (amortización).

Percibimos por el modelo de federalismo cooperativo de Alemania que los Estados miembros tienen una baja autonomía fiscal que se puede explicar por la dependencia a las transferencias y a la recaudación de los impuestos en conjunto con el gobierno federal, lo que representa una gran parte de los ingresos de estos entes federativos¹³⁶. En el federalismo alemán los Estados miembros tienen la responsabilidad de equalizar financieramente a sus municipios y las subvenciones concedidas se condicionan o no a objetivo específicos.

4.2 - FEDERALISMO FISCAL DE ESTADOS UNIDOS

El modelo de federación norteamericano, considerado como modelo inicial, ha sido una referencia importantísima para los países de Latinoamérica,

¹³⁶ Spahn. y Fottinger. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: **International Monetary Fund**, 1997, p.231-236.



principalmente para Brasil. En la elaboración y existencia del federalismo de Estados Unidos, como de otros modelos federativos, visualizamos importantes efectos de los ciclos históricos del liberalismo, del Estado del Bienestar social (Welfare State) y del Estado Democrático de Derecho.

El modelo de federalismo fiscal de Estados Unidos es diferente al del modelo alemán, su estructura determina la independencia entre las esferas de gobierno que componen la federación¹³⁷. La competencia de tributar la determina la Constitución en su décima enmienda, que dispone que los poderes no asignados específicamente al poder central sean competentes para legislar en esa materia, aptitud que la Constitución no prohíbe y que es derecho de los estados miembros.

Se verifica, por lo tanto, que los Estados miembros poseen una gran libertad en materia de tributación, con competencia para crear impuestos y atribuir base de cálculo y alícuotas que no entren en conflicto con lo dispuesto en alguna norma constitucional¹³⁸.

Los Gobiernos locales o condados se presentan como entidades públicas descentralizadas cuyas atribuciones son enumeradas por delegación

¹³⁷ SCHWARTZ, Bernard. O Federalismo Norte-Americano Atual. Tradução de Elcio Cerqueira, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 13.

¹³⁸ MUSGRAVE, Richard, MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga; revisão técnica de Claudia Cunha Campos Eris [e] Ibraim Eris. Rio de Janeiro: Campos; São Paulo: Edusp, 1980. p. 27.



legislativa de los Estados miembros. Así, la Constitución Federal no atribuye competencias y autonomía a los gobiernos locales. Los gobiernos locales o condados se vinculan a los Estados miembros, recaudando principalmente el impuesto sobre la propiedad, no obstante ello, son pocos los gobiernos locales que también recaudan el impuesto a las ganancias.

Encontramos en el Sistema tributario de Estados Unidos diversas características que lo hacen diferenciar mucho de otros modelos fiscales, como por ejemplo, el impuesto a las ganancias americano permite que más de un ente federativo esté sujeto a la misma base de tributación¹³⁹. Otro factor a destacar es que determinados impuestos tienen importes diferenciados en el total de los valores recaudados. Para la mayoría de los Estados miembros el impuesto sobre ventas minoristas (IVV) es el principal tributo recaudado, para otros la mayor fuente de ingresos es el impuesto a las ganancias de persona física y jurídica.

Constatamos en la comparación con otros modelos federativos fiscales que en Estados Unidos no existe el impuesto al valor adicionado (IVA), y que el gobierno central no tiene un impuesto sobre el consumo, excepto los impuestos sobre productos selectivos como bebidas alcohólicas, tabaco y combustible, que también son de competencia de los Estados miembros.

¹³⁹ STOTSKY, Janet G; SUNLEY, Emil M. United States. In: TER-MINSSIAN, Tereza (ed.) *Federalism Fiscal in Theory and Practice*, Washington: **International Monetary Fund**, 1997, p. 364.



Para el gobierno central los principales tributos son el impuesto a las ganancias de persona física (mayor recaudación)¹⁴⁰, las contribuciones de seguridad social y el impuesto a las ganancias de persona jurídica. Por su parte, el impuesto selectivo y el de herencia y donaciones y de tarifas aduaneras tienen menor importancia en el monto de los ingresos recaudados. Ante este cuadro observamos que los impuestos directos componen la mayor fuente de ingresos en el federalismo fiscal de Estados Unidos.

En cuanto a la estructura fiscal del federalismo norteamericano, los entes federativos cuentan con una gran autonomía fiscal, con descentralización de poderes de administración y recaudación tributaria, lo que muchas veces contribuye para el aumento de la burocracia y gastos tanto para el contribuyente (obligaciones fiscales) como para los entes federativos en el mantenimiento de la máquina administrativa.

Existe una coordinación entre los entes federativos, por medio de acuerdos formales, para tratar de disminuir los costos operativos en la recaudación y fiscalización de estos impuestos. El gobierno central liberó su base de datos de

¹⁴⁰ LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luís Carlos Vitali. **A tributação nos países do NAFTA** (EUA, México e Canadá). Disponible en: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/964/1268>. 2013. Acceso el: 22/08/2016.



los contribuyentes para que los Estados miembros puedan utilizar esta información fiscal. Otras maneras de recaudar impuestos¹⁴¹ por parte de los Estados miembros es cerrando acuerdos, mediante contratos con empresas particulares para la recaudación de tributos de empresas que se encuentran con registro negativo en relación al fisco.

En lo relativo a las relaciones intergubernamentales, hemos verificado que los entes federativos tienen autonomía política y fiscal constitucionalmente garantizada. Sin embargo, últimamente constatamos que el gobierno central, con atribuciones definidas como defensa nacional y bienestar social, ha contribuido indirectamente con transferencias de ingresos, a través de subvenciones intergubernamentales y de valores substanciales a los Estados miembros para que realicen funciones o servicios públicos constitucionalmente destinados a estos¹⁴².

En ese ámbito también se realizan transferencias a los gobiernos locales o condados. Según un estudio de Stotsky¹⁴³ existe en el sistema federativo de los Estados Unidos una superposición de gastos entre los entes federativos en las diversas funciones públicas. Ocurre que gran parte de los gastos del gobierno

¹⁴¹ Stotsky, Janet G. y Sunley, Emil M. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, p.361-362.

¹⁴² SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Tradução de Elcio Cerqueira, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 44.

¹⁴³ Stotsky, Janet G. e Sunley, Emil M. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997, p.364.



central provienen de programas de defensa nacional, seguridad social y asistencia médica, intereses sobre la deuda pública y subvenciones para otros entes federativos.

Las relaciones intergubernamentales en la federación norteamericana se producen a través de transferencias (subvenciones), de la renuncia fiscal y de los préstamos como formas de ayuda que el gobierno central ofrece a los otros entes federativos.

Las subvenciones¹⁴⁴ tienen como finalidad los servicios públicos, tales como educación, salud, transporte, servicios sociales, como también el desarrollo regional, éstas son llamadas subvenciones *por bloque*¹⁴⁵ o genéricas y tienen pocas restricciones para los entes federativos. Otras subvenciones, llamadas *por categorías*¹⁴⁶ son destinadas con especificidad para programas que atienden parámetros definidos como la población y los ingresos *per cápita* de la región, ejemplo: *Program Medicaid* que es un programa destinado a proveer asistencia médica a las personas más carenciadas.

¹⁴⁴ REZENDE, Fernando. Descentralização Fiscal. In Fernando Rezende (coord.) **Desafios do Federalismo Fiscal**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 41.

¹⁴⁵ MUSGRAVE, Richard, MUSGRAVE, Peggy B. Finanças Públicas. Teoria e Prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga; revisão técnica de Claudia Cunha Campos Eris [e] Ibraim Eris. Rio de Janeiro: Campos; São Paulo: Edusp, 1980. p. 565.

¹⁴⁶ SCHWARTZ, Bernard. O Federalismo Norte-Americano Atual. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 44.



Otra modalidad de ayuda a los Estados miembros y gobiernos locales es la renuncia fiscal, por medio de las deducciones concedidas por el gobierno central, del impuesto a las ganancias y del impuesto de propiedad pertenecientes a los Estados miembros para el cálculo del impuesto a las ganancias, como también la exención en el cobro de intereses sobre títulos públicos de los entes federativos del impuesto a las ganancias del gobierno central.

Con respecto a los préstamos, los entes federativos (Estados miembros y gobiernos locales), cuentan con autonomía para contratar préstamos sin ningún tipo de obstáculos por parte del gobierno central. Hay préstamos para aplicarlos en educación, caminos, mejoras en la agricultura. Tales préstamos directos y las garantías de préstamos provienen del gobierno central en dispositivos constitucionales con intereses subsidiados.

4.3 - FEDERALISMO FISCAL DE CANADÁ

El ejemplo del federalismo canadiense es bastante peculiar ya que las instituciones federales se combinan con las instituciones parlamentarias formando la primera federación parlamentarista del mundo, basada en el parlamentarismo de Inglaterra (Modelo Westminster).



El modelo del federalismo fiscal canadiense se identifica con el federalismo asimétrico y cooperativo, está formado por una monarquía constitucional y parlamentarista constituida, a nivel regional, por diez Provincias y tres Territorios con dos niveles de gobiernos con autonomía y coordinados entre sí. También tiene gobiernos locales, los cuales se reportan a las provincias.

Su estructura federativa presenta al gobierno central formado por un Parlamento con dos cámaras que dan soporte al Ejecutivo y que tienen la función de fiscalizar y accountability¹⁴⁷. Las provincias son unicamerales, estando los Municipios subordinados a las Provincias. A diferencia de Brasil, en Canadá el gobierno central no tiene vínculos administrativos o financieros con el poder local o con los Municipios, quedando dicha vinculación dentro de la esfera de las provincias.

Desde su inicio, el modelo federativo canadiense fue centralizador, con amplios poderes al gobierno central y limitación a las provincias, pero con el advenimiento del estado de bienestar social se trasladó hacia un proceso descentralizador en que las provincias tienen más poder, resultando en la actualidad un modelo federalista con alto grado de autonomía. En cambio, la autonomía de los gobiernos locales es muy reducida.

¹⁴⁷ CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.



Otro factor que distingue al modelo canadiense es que la Constitución no estableció reglas respecto de las relaciones federativas, indicando un pequeño grado de institucionalización de las mismas, limitándose únicamente a las relaciones entre los gabinetes federal y provincial, originando así el llamado federalismo ejecutivo.

Inicialmente la federación poseía una estructura centralizadora basada en la Constitución de 1867, pero con el Acto Constitucional (Constitution Act) proclamada en 1982, fue posible modificar su constitución sin el consentimiento británico, anteriormente requerido. Con el nuevo texto constitucional hubo cambios en la distribución de poderes entre el gobierno central y las provincias.

Anteriormente, la Constitución de 1867 y con sus modificaciones en 1940, 1951, 1964 y 1982, contenía como regla general que todo lo que no estaba expresado en el texto constitucional como de competencia de las provincias era de competencia del gobierno federal. En la distribución de competencias existen: las competencias exclusivas pertenecientes al gobierno central y las provinciales; las competencias concurrentes, que en casos de conflictos el gobierno federal tiene la prioridad; y las residuales pertenecientes al gobierno federal con libertad de gastar en casos de interés nacional¹⁴⁸.

¹⁴⁸ PRADO, Sergio. Canadá - Finanças Federativas e Mecanismos de Equalização - IE UNICAMP - Versão preliminar, fev. de 2004. p. 21.



En el modelo federativo canadiense existe la previsión constitucional¹⁴⁹ (Sección 36 del Acto Constitucional) de responsabilizar a los entes federativos en la promoción del desarrollo económico como forma de atacar las desigualdades existentes en la federación. Uno de los instrumentos para reducir estas desigualdades son las transferencias de ingresos equalizadoras¹⁵⁰ que permiten ofrecer bienes y servicios públicos de calidad generando oportunidades igualitarias para la población.

Estas transferencias, conocidas también como recursos financieros de nivelación, y basadas en la capacidad fiscal de las provincias, auxilian a las provincias que tienen más dificultades financieras a través de transferencias incondicionadas del gobierno central para que se utilicen en la prestación de servicios públicos de calidad en lugares carenciados.

El federalismo asimétrico y cooperativo ha sufrido críticas a lo largo del tiempo por parte de las provincias (2002), alegando presión demográfica y falta de recursos para los gastos de salud y educación. En 2004 hubo una reforma con la

¹⁴⁹ Ato Constitucional de Canadá, 1982. Disponible en: <http://Laws.justice.gc.ca./eng/Const/Const/_index.html>. Acceso el: 24/08/2016.

¹⁵⁰ BOADWAY, Robin. How well is the equalization system reducing fiscal disparities? Queen's University, Kingston, 2004. p. 1.



creación de las transferencias con valores fijos pero no obtuvo buenos resultados (federación heterogénea), aumentando el desequilibrio entre los entes federativos.

Para solucionar este desequilibrio horizontal se realizó una revisión de los recursos financieros niveladores en 2005. En 2007 el programa de nivelación eligió como parámetro de distribución la capacidad fiscal *per capita* de las provincias. Las transferencias ecualizadoras presentan una función preponderante en la integridad federativa al promover el equilibrio mediante la ayuda a las provincias que poseen pocas fuentes de ingresos o de recursos naturales.

Debemos observar que el federalismo canadiense, a diferencia del federalismo alemán, no tiene transferencias horizontales sino sólo verticales, siendo costeadado únicamente por el gobierno central.

4.4 - FEDERALISMO FISCAL DE AUSTRALIA

Es parecido al federalismo fiscal de Canadá por tener un parlamento federal bicameral, un territorio muy amplio y presentar un programa de división de ingresos y gastos bien desarrollado, como también un sistema de transferencia de ingresos muy evolucionado tendiente a combatir las desigualdades entre las esferas de gobierno y entre las provincias o Estados miembros.



El texto constitucional de Australia atribuye al gobierno central, llamado Commonwealth, la competencia exclusiva sobre comercio, moneda, relaciones exteriores, defensa, inmigración y diversos programas sociales. A los Estados miembros se le atribuyeron, además de poderes en la gestión municipal, competencia en transporte, vivienda y seguridad pública, que ya habían sido sus atribuciones antes de la formación de la federación. Con relación a la salud y educación, el gobierno central y los Estados miembros son corresponsables de su mantenimiento.

El federalismo fiscal de Australia, a diferencia del federalismo canadiense, presenta una alta centralización¹⁵¹ de poder en la esfera del gobierno central registrando un histórico en que las relaciones intergubernamentales, tanto en la esfera política como en la financiera, son dictadas por el gobierno central. Recién en 1992, con la creación del Consejo de Gobernadores de Australia –COAG (Council of Australian Governments) los Estados miembros realizaron un foro, con la presencia del gobierno central, para discutir estas relaciones intergubernamentales.

Una característica importante del federalismo fiscal australiano es su régimen de división y ecualización de ingresos, considerado como uno de los mejores del mundo. La recaudación de los ingresos es muy centralizada, con un

¹⁵¹ PRADO, Sergio, Austrália – Partilha de recursos fiscais e sistemas de equalização. Fundação Getúlio Vargas/Fundação Konrad Adenauer, Campinas, 2005.p. 5.



gobierno central responsable de casi el 70% de los ingresos que se divide con los Estados miembros a través de las transferencias condicionadas e incondicionadas.

El gobierno central tiene competencia total para recaudar el impuesto a las ganancias de la persona física y jurídica debido a que los Estados miembros le transfirieron este poder. Con relación al impuesto sobre bienes y servicios, con la reforma tributaria del 2000, el mismo es recaudado por el gobierno central y transferido a los Estados miembros.

Debido a la concentración de ingresos por parte del gobierno central el federalismo australiano atraviesa un gran desequilibrio vertical que es minimizado por medio de las transferencias condicionadas e incondicionadas. Dicho desequilibrio se origina por el monopolio de la tributación sobre los ingresos y la prohibición a los Estados miembros de tributar los impuestos sobre el consumo, basados en la interpretación jurídica del texto constitucional.

En este marco, los Estados miembros dependen totalmente del gobierno central mediante las transferencias de ingresos para realizar su función pública. El sistema ecualizador financiero australiano sufrió muchas modificaciones a lo largo del tiempo, previsto en la constitución como un socorro financiero federal a los Estados miembros y en base a criterios establecidos por el gobierno central. La Comisión de Subvenciones de la Commonwealth –CGC– define el programa de ecualización como “los gobiernos estatales deben recibir



financiación de la Commonwealth de forma tal que, si cada uno hiciera el mismo esfuerzo para levantar recursos por medio de sus propias fuentes y operaran con el mismo nivel de eficiencia, todos tendrían la misma capacidad de proveer servicios con el mismo nivel.”¹⁵²

¹⁵² BOOTHE, Paul. Relações fiscais em países federais: Quatro artigos. **Fórum das federações**. Rede Internacional sobre Federalismo. P. 37.



5. FEDERALISMO FISCAL EN EL MERCOSUR

Antes de empezar con en el federalismo fiscal del Mercosur haremos una pequeña introducción histórica sobre el acuerdo del Cono Sur. Hace mucho tiempo, desde los siglos XVIII y XIX, ya se idealizaba una mejor integración latinoamericana, más precisamente del Cono Sur, y se realizaron varios acuerdos e intentos de integración.

El fin de la Guerra Fría y de los regímenes militares de Brasil y Argentina influyó en el movimiento de formación del bloque económico. Otro factor importante que lo impulsó fue el proceso de globalización¹⁵³ y sus innovaciones sociales, culturales, tecnológicas, económicas, adoptadas por la mayoría de los países, lo cual llevó a los Países del Cono Sur –Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay– a celebrar el llamado Mercosur.¹⁵⁴

Mediante el proceso de globalización hubo una transformación en las actividades comerciales del mundo y en las relaciones multilaterales entre los países, lo que implicó la creación de diversos acuerdos o tratados como la Unión Europea, NAFTA, etc. Este modelo de integración regional tiene como objetivo y fuerza impulsora, el aumento de la competitividad en el comercio exterior, proporcionando a sus integrantes un mayor diferencial en los resultados en el

¹⁵³ SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 81.

¹⁵⁴ LAFER, Celso. **Globalização e regionalismo**. Carta Internacional, São Paulo, ano VI, nº 67, p. 12.



comercio mundial. Este incremento comercial proporciona a los participantes un mayor poder de negociación de sus productos con el consecuente aumento de la exportación y de sus economías.

Existen varios niveles de integración regional y la clasificación varía según la inclinación política de los componentes involucrados en la creación del Tratado. Hemos notado que en la doctrina los procesos de integración económica generalmente siguen un modelo de evolución y de complejidad definido de las siguientes formas: Preferencia Arancelaria; Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Económica y Unión Monetaria.

Como consecuencia de la integración regional surgió el Mercado Común del Sur –Mercosur– el 26/03/1991, ratificado internacionalmente el 15/11/1995 por medio del Protocolo de Ouro Preto.¹⁵⁵ Formado inicialmente por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, tuvo excelentes resultados durante los primeros años, con una gran expansión de las negociaciones intra bloque. El éxito inicial llevó a que países como Chile, en 1996, y Bolivia, en 1997, se adhirieran como socios del Mercosur.

Todos los integrantes del bloque regional establecieron objetivos para llegar a la plena realización del mercado común. La actual unión

¹⁵⁵ WERTER R. Faria. Harmonização legislativa no Mercosul. Brasília: Senado Federal, **Subsecretaria de Edições Técnicas**; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1995, p. 68-69.



aduanera en el Mercosur se encuentra muy lejos de los objetivos iniciales para lograr la completa integración del bloque. Obstáculos de orden político y tributario interno de cada uno de los integrantes han dificultado la concreción de las metas establecidas quedando distante del verdadero acuerdo de integración como lo es el de la Unión Europea.

Estas dificultades comenzaron en el momento de transformarse en zona de libre comercio¹⁵⁶ que, mediante tratados internacionales, permitió la circulación de mercaderías libremente pero sin acabar con la libertad que los países componentes poseen para realizar negociaciones con otras naciones ni con la existencia de listas de excepciones. Estos factores demuestran que la denominación del tratado como Mercado Común, con libertad económica de libre circulación de capitales, servicios y producción no se encuadra plenamente en el Mercosur.

En el Mercosur hubo diversos ciclos económicos. Hasta mediados de 1999 existió un ciclo favorable económica y políticamente para todos los participantes, es decir, para Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Con la crisis económica mundial, Brasil y Argentina comenzaron a sentir en sus economías internas la presión de las dificultades económicas que estremeció al comercio exterior.

¹⁵⁶ RIBEIRO, Maria de Fátima. *Considerações sobre a prevalência dos tratados internacionais sobre a legislação tributária brasileira: o caso do MERCOSUL*. In: SCIENTIA IURIS: **Revista do curso de mestrado em direito negocial da UEL**. v. 1, n. 1 (jul./dez.1997). Londrina: UEL, 1997, p. 102



Otro factor importante fueron los cambios de gobierno con la elección, después de los años 90, de nuevos presidentes de los países participantes del bloque económico. Estas nuevas conducciones políticas, sumadas a una coyuntura económica muy complicada, crearon muchas situaciones de hostilidad, principalmente entre las principales fuerzas –Brasil y Argentina–. En 2006, Paraguay y Uruguay demostraron que no aceptarían ser simples e insignificantes figuras en el bloque y que, si Brasil y Argentina no reconocían su importancia podrían dejar el Mercosur y firmar acuerdos comerciales con Estados Unidos.

Otro problema de orden político se produjo entre 2012 y 2013 con la destitución del Presidente de Paraguay, Fernando Lugo, mediante un golpe parlamentario que provocó la suspensión de Paraguay del Mercosur. Al mismo tiempo se aprobó la participación de Venezuela como integrante del bloque económico.

En la actualidad, Brasil, Argentina y Venezuela tienen serios problemas políticos, cambiarios e inflacionarios, lo que repercute en Paraguay y Uruguay debido a la brusca caída del volumen de exportaciones e importaciones del comercio interbloque. Vale resaltar que la crisis también es mundial y que superar este ciclo difícil manteniendo y renovando la estructura ha sido el esfuerzo realizado por los que componen el Mercosur.



Cumpliendo 25 años en 2016, Venezuela está atravesando un enorme problema de gobernabilidad, habiendo el Presidente Nicolás Maduro adoptado un régimen dictatorial, está enfrentando fuerte rechazos y dificultades para gobernar. En Brasil la Presidente Dilma Rousseff sufrió un proceso de Impeachment por el que fue destituida de una forma bastante controvertida, dejando dudas sobre la legalidad de su destitución por parte del Congreso Nacional.

Para agravar todavía más la situación del Mercosur, Argentina, Brasil y Paraguay no aceptan que Venezuela, que atraviesa una crisis política y, económica, principalmente por la dictadura impuesta por Nicolas Maduro, asuma la presidencia del Bloque comercial que por derecho pertenece a ese país luego de la gestión realizada por Uruguay. Los países contrarios a Venezuela analizan que haya una presidencia compartida con los participantes del Bloque Económico durante el mandato de los seis meses que pertenecen al gobierno venezolano mientras se resuelve la precaria situación vivida por la democracia de ese país.

Dejando un poco de lado los problemas políticos que asolan al Mercosur e introduciéndonos en los problemas comerciales, constatamos que Brasil y Argentina, principales economías del bloque, todavía crean barreras para la entrada y salida de mercaderías. La crisis comercial y económica se potencia con la desigualdad cambiaria y económica que viven los integrantes del bloque



económico, lo que hace caer profundamente el desempeño de las relaciones comerciales del Mercosur.

Para no referirnos solamente a los factores negativos dentro del Bloque Económico, citaremos algunos puntos positivos ocurridos entre 2004 y 2006 para lograr la Unión Económica. Como prioridad fue puesta en la agenda la discusión sobre "las asimetrías" y también la creación del FOCEM –Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del Mercosur– y del Grupo de Integración Productiva (2007).¹⁵⁷

Ya se ha hecho mucho pero todavía hay un largo camino por recorrer para la realización y consolidación del Mercosur como integración regional, principalmente con la creación de un Tribunal supranacional con poderes de resolución de conflictos y barreras que garanticen la transformación del Mercosur, no sólo como Mercado Común sino como Unión Económica.¹⁵⁸ Otra medida urgente sería eliminar las diferencias tributarias¹⁵⁹ entre los integrantes con armonía tributaria entre estos países.

¹⁵⁷ CASTRO, Maria Silvia Portela de. Que papel poderia ter o Mercosul neste momento? Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais — **Carta Capital** - publicado 05/03/2015.

¹⁵⁸ AGUINIS, Ana Maria M. de. **Empresas e inversiones em el MERCOSUR**: sociedades y 'joint ventures'; establecimiento de sucursal y filial; inversiones extranjeras; impuestos. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994, p. 14.

¹⁵⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**.9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 320.



Percibimos que la participación en el bloque regional internacional presenta algunos aspectos positivos, como el aumento de divisas del comercio exterior y una mayor interacción sociocultural. Sin embargo, también tiene puntos negativos, como el surgimiento de conflictos internos dentro de la federación con desigualdades regionales. Según Luiz Dias Martins Filho:¹⁶⁰

"El federalismo fiscal presupone una división constitucional de competencias tributario-fiscales, una distribución de ingresos ecuánime y proporcional y equilibrio entre las competencias, atribuciones e ingresos delimitados constitucionalmente. Pensamos que, en la actualidad, las federaciones, como consecuencia de tales tendencias e influencias internacionales, están gestando el desarrollo de nuevos mecanismos de control y el ejercicio de poder entre los propios entes federados, como si se estuviera construyendo, en el interior de la federación, un sistema de frenos y contrapesos tributario-fiscales. Así, un nuevo federalismo fiscal, además de tratar y preservar la autonomía de los entes federados, del equilibrio federativo, debe, asimismo, conciliar la armonización tributaria con eficiencia económica y cooperación intergubernamental".

5.1 FEDERALISMO FISCAL BRASILEÑO Y SUS DESIGUALDADES REGIONALES

5.1.1 RESEÑA DEL FEDERALISMO FISCAL Y SUS DESIGUALDADES

¹⁶⁰ MARTINS FILHO, L. D. **O federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da integração econômica internacional.** Cad. Fin. Públ., Brasília, n.8, dez.2007. p. 72.



La triste realidad en que se encuentran algunas federaciones como Estados Unidos, país del primer mundo o desarrollado, con la presencia de grandes contrastes sociales, riqueza y pobreza en regiones de una misma federación, con índices de concentración de ingresos cada vez más altos, con pobres cada vez más pobres y ricos cada vez más ricos.

Estos desequilibrios en la concentración del ingreso demuestran que tal irregularidad ocasiona conflictos de orden social, político y cultural que se deben eliminar del modelo federativo mediante políticas de inclusión que lleven a una mejor distribución de ingresos y a la posibilidad de oportunidades para cada ciudadano.

En el caso brasileño, con grandes desigualdades regionales económicas, sociales, culturales, permanecemos aún, desde 1889, con el cambio de Estado Unitario a modelo federalista, con contrastes de ciudades con un alto Índice de Desarrollo Humano –IDH– en detrimento de otras ciudades con profundos problemas que necesitan una mirada diferente por parte de los gobernantes para poder disminuir las desigualdades. No se puede negar que estamos reduciéndolas con mejoras sociales, económicas, y principalmente con políticas para el desarrollo regional como incentivos fiscales, pero no han sido suficientes como para reducir aún más dichas diferencias regionales.



Existen inmensas distorsiones regionales, divididas en dos polos de desarrollo económico y social. Por un lado se encuentra el polo formado por las regiones Sur y Sudeste, con elevados índices de desarrollo humano –IDH– entre sus estados componentes, y por el otro lado el polo formado por las regiones Norte y Nordeste con un muy bajo IDH.

Uno de los motivos de la enorme brecha entre estos dos polos regionales es la incapacidad de algunos Estados miembros de ofrecer, con calidad y cantidad, bienes y servicios públicos que proporcionen oportunidades de desarrollo a los habitantes de la región. Esta incapacidad de ofrecer bienes y servicios de calidad es una gran barrera para el desarrollo de los Estados miembros y municipios que pertenecen a las regiones Norte y Nordeste.

La financiación de los servicios públicos prestados a la población es el diferencial para los entes federativos más pobres, ya que sus insuficientes recaudaciones imposibilitan esta financiación, forzando una dependencia por transferencias del gobierno federal (Unión) para la oferta de bienes y servicios públicos de calidad para la sociedad.



La falta de servicios públicos de calidad como en el área de salud y educación¹⁶¹ hace que resulte imposible reducir estas disparidades regionales. Cómo combatir definitivamente estas causas ya lo sabemos y no es el problema, lo que falta es voluntad política, por parte de nuestros gobernantes, de aumentar las transferencias de ingresos equalizadores como meta para la obtención de un mayor equilibrio federativo y la reducción de las desigualdades regionales.

5.1.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

Dentro de la reseña del federalismo fiscal brasileño hemos verificado que no existen problemas de orden religioso, cultural ni étnico en su formación, a diferencia de otros países. Aun como Estado Unitario y con la monarquía hubo un proceso de centralización sólo como forma –y con el objetivo– de garantizar la integridad nacional.

- CONSTITUCIÓN DE 1891

Incluso con el modelo federativo de 1891 y la disolución del Estado Unitario,¹⁶² Brasil ya presentaba problemas de desigualdades regionales debido a las dimensiones continentales de la federación. En la elaboración del primer texto

¹⁶¹ ARAÚJO, T. P e LIMA, R. A. As desigualdades regionais do mercado de trabalho. **Valor Econômico**, 18 abr. 2006. p. 12.

¹⁶² CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994. p. 37.



constitucional federativo brasileño en 1891¹⁶³, que estuvo vigente en la Primera República y sus principales autores fueron Rui Barbosa y Prudente de Morais, constatamos una fuerte inspiración en las constituciones norteamericana, argentina y suiza.

En el texto constitucional de 1891 hubo una gran influencia de los ideales liberales, como descentralización y autonomía de los entes federativos. Uno de los más candentes temas discutidos en la elaboración de la Carta Magna fue la división de poderes, prevaleciendo la descentralización con una gran autonomía de los Estados miembros, llamados anteriormente provincias y municipios. Con similitudes al federalismo norteamericano, se permitió que los entes federativos se organizaran de acuerdo a sus intereses comunes, respetando las reglas constitucionales.

Según Francisco Oliveira¹⁶⁴ la forma federativa fue impuesta unilateralmente mediante el golpe militar y la proclamación de la República el 15 de noviembre de 1889, toda vez que los Estados miembros, antiguas provincias, no participaron efectivamente en la adopción del federalismo. Por ello, debido a la falta

¹⁶³ BITAR, Orlando. Federalismo solidário e desenvolvimento. **Revista de Informação Legislativa**, v.11, nº 42, abr./jun. de 1974, p. 44.

¹⁶⁴ OLIVEIRA, Francisco de. A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. In: Affonso, Rui de Britto Álvares & Silva, Pedro Luiz Barros (Orgs.), A Federação em Perspectiva: **Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-78.



de participación directa de los Estados miembros, algunos autores denominan al modelo adoptado como federalismo pragmático porque no contiene los presupuestos de cooperación y solidaridad dividiendo las funciones gubernamentales entre los entes federativos y sí contienen un interés privado inmediato.

Ya en el primer ciclo, la federación brasileña fue muy descentralizada, con bastante autonomía para los Estados miembros, tanto en la esfera política como en la fiscal, con competencia en el comercio interno y externo, en detrimento del gobierno central que había perdido una significativa parte de sus competencias tributarias.

Aún en el Imperio, con respecto a la economía brasileña, los impuestos al comercio exterior, principal fuente de ingresos públicos, se encontraban bajo el dominio de la esfera federal. Con la adopción del federalismo se realizaron muy pocas modificaciones en la estructura del sistema tributario brasileño en la Constitución del 24 de febrero de 1891, incluso con el régimen de separación de las fuentes tributarias, impuestos exclusivos para la Unión y para los Estados miembros.

Como novedad, el federalismo presentaba dualidad federal y de la justicia y una mayor transferencia de ingresos a los Estados miembros y municipios,



proporcionando una más amplia autonomía fiscal.¹⁶⁵ Con la descentralización el gobierno federal perdió ingresos, como el impuesto de exportación que fue transferido a los Estados miembros.

Con la competencia sobre las exportaciones, posesión y transmisión de propiedades rurales y urbanas, industrias y profesiones, los Estados miembros adquirieron el derecho de cobrar tributos, también el impuesto de sellos y contribuciones postales interestatales. Otra función de los Estados miembros era fijar los impuestos de competencia de los municipios proporcionando cierta autonomía.

Es importante mencionar respecto de la falta de impuestos sobre la renta y el consumo, con la excepción del tabaco, único producto por el que existía un impuesto nacional sobre su consumo. Recién en 1922 se creó el impuesto de ventas mercantiles, posteriormente llamado impuesto de ventas y consignaciones, cuya atribución resultó ser de los Estados miembros e incidía sobre el consumo de bienes. Sobre los ingresos, recién en 1924 se instituyó un impuesto de renta general.

166

¹⁶⁵ OLIVEIRA, F. A. DE, **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal**: o caso brasileiro. EG/FJP, Belo Horizonte, dez. de 2007. p. 34.

¹⁶⁶ VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século**: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Texto para discussão n° 405. Brasília: IPEA. 1996. p. 2



En este período federativo de 1891 a 1930, reconocido en la doctrina como federalismo competitivo por su semejanza con la estructura “dual” de poder, se fortalecieron las oligarquías estatales¹⁶⁷ formadas por familias tradicionales que dirigían la política del estado.

Con relación a la competencia de la esfera federal, adquirieron el derecho de recaudar los impuestos a las importaciones, los derechos de la navegación, impuesto de sellos y contribuciones postales de los correos y telégrafos federales. Como esta estructura tributaria, que incluía a los impuestos a la importación y exportación, estaba dispuesta en esferas de gobierno distintas, quedaba demostrada entonces la falta de cooperación entre los entes federativos de la República Vieja (1889-1930).

El marco nacional de la economía presentaba al sudeste como exportador de café (Minas Gerais, Río de Janeiro y San Pablo), al sur como exportador de carne vacuna, al nordeste como exportador de algodón y a Amazonas como exportador de caucho. Todos tenían los mismos intereses pero no eran suficientemente fuertes como para hacer que los Estados miembros cooperaran con otros sectores.

¹⁶⁷ OLIVEIRA, F. Op. cit., p. 81-82.



El predominio del ciclo económico del café, comandado por los estados de San Pablo y Minas Gerais, implicó la fuerza política nacional dominante de estos estados, lo que causó una gran desigualdad ¹⁶⁸ y el descontento entre otros estados. Este descontento entre los Estados miembros generó disputas de poder y conflictos que desembocaron en las elecciones de 1930 y dieron lugar a la dictadura del Estado Nuevo de Getúlio Vargas.

Son diversos los factores que contribuyeron al deterioro del federalismo descentralizado de la República Vieja: el inicio de la Primera Guerra Mundial, la caída del comercio exterior y la Revolución de 1930. La política de las oligarquías de los Estados miembros deja de tener influencia en el control del escenario nacional. Los Estados miembros pierden la competencia de legislar sobre impuestos de comercio exterior e interior pero mantienen la competencia de recaudarlos.

- CONSTITUCIÓN DE 1934

En el período de la República Vieja se produjo la mayor descentralización fiscal de la historia del federalismo fiscal brasileño y el fin de este ciclo ocurrió con la Revolución de 1930. Con la centralización fiscal que siguió

¹⁶⁸ ¹⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto. Percalços na formação do federalismo no Brasil. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 32, ago./nov. 2001. p. 50.



surgen las primeras transferencias de ingresos entre las esferas de gobierno, característica que mejor identifica la estructura de un sistema de federalismo fiscal.

Con la caída de los ingresos por parte de los Estados miembros comenzaron las transferencias o compensaciones de ingresos fiscales por el gobierno central en función de la centralización fiscal. La constitución de 1934 estableció la creación de nuevos impuestos por parte del gobierno central y Estados miembros, siempre que los ingresos recaudados por los Estados miembros se dividieran con el gobierno central y los municipios.

Con la nueva Constitución de 1934 ¹⁶⁹ se establecieron cambios en el área tributaria, como la institución de impuestos de carácter nacional. Los Estados miembros y los municipios obtuvieron competencia exclusiva para cobrar tributos y así los impuestos internos sobre el producto lograron más importancia que los impuestos sobre comercio exterior. Los municipios adquirieron competencia exclusiva, como por ejemplo: impuestos de licencias, impuestos predial y territorial urbano –IPTU–, impuestos sobre diversiones públicas y el impuesto cedular sobre la venta de inmuebles rurales, como también tasas por servicios públicos municipales.

¹⁶⁹ VARSANO, Ricardo. Op. cit.,p. 3.



Entre el período de 1930 a 1946 el federalismo brasileño presenció una centralización de poder político¹⁷⁰ en el ámbito del gobierno central y el debilitamiento de las oligarquías de los Estados miembros. Pero con relación al área fiscal fue lo contrario, los Estados miembros tuvieron un aumento en la participación de la torta de los ingresos totales del gobierno.

- CONSTITUCIÓN DE 1937

Con la caída de la bolsa de valores de Nueva York, en 1929, y la crisis económica mundial, el gobierno central financió la estructura de la cafcultora. Con la compra y liquidación de las enormes existencias de café, el gobierno central comenzó a dictar las reglas del federalismo fiscal brasileño con la centralización del poder. En la Constitución de 1937, impuesta a través del golpe e implementación del Estado Nuevo, no hubo modificaciones importantes del sistema tributario, excepto el hecho de que los Estados miembros ya no tenían competencia privativa de los impuestos sobre el consumo de combustibles de motor a explosión; y los municipios perdieron la competencia sobre la renta de las propiedades rurales.

- CONSTITUCIÓN DE 1946

El término de la Segunda Guerra Mundial y la caída de los regímenes totalitarios contribuyeron para el fin del autoritarismo de la era Vargas con nuevas elecciones libres y la garantía del regreso de la democracia al país con la elaboración

¹⁷⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**. New York: The Macmillan Company, 1942, p. 52.



de la Constitución de 1946. En el nuevo texto constitucional nuevamente se verificó el surgimiento de los pensamientos liberales y el movimiento de descentralización de poderes. En este período democrático, que se extiende desde 1946 a 1964, el federalismo brasileño entró una vez más en el ciclo de descentralización, con el debilitamiento del poder central y el fortalecimiento de los Estados miembros.

Entre las novedades en el área del federalismo fiscal destacamos una mayor autonomía financiera para los gobiernos locales (municipios) y la creación de un programa de transferencias de ingresos intergubernamentales, programa éste que resultó una importante característica del federalismo brasileño como forma de minimizar las desigualdades regionales, basado en el pensamiento del modelo federativo de cooperación.¹⁷¹

La caída de los regímenes autoritarios y el fin de la II Guerra Mundial ayudaron en el deterioro del régimen autoritario de la era Vargas, el 29 de octubre de 1945. Con el retorno de la democracia establecido por la nueva constitución de 1946 también comienza un nuevo ciclo de descentralización de poder, con mayor autonomía de los municipios que empiezan a tener competencia sobre el impuesto de sellos municipales y la competencia exclusiva del impuesto sobre industrias y profesiones. Además de que los municipios, con excepción de las

¹⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. Percalços na formação do federalismo no Brasil. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 32, ago./nov. 2001. p. 52.



capitales, adquirieron el derecho de recibir el 10% del Impuesto de Renta recaudado por el gobierno federal entre los contribuyentes pertenecientes a estos.

Otra novedad fue el impuesto único sobre combustibles, lubricantes, energía eléctrica y minerales, de competencia del gobierno central, que a partir de 1948 el 12% de su recaudación pasó a los municipios. Con relación a los Estados miembros, con la Constitución de 1946 perdieron la competencia del impuesto de industria y profesiones y se fijó en el 5% la alícuota del impuesto de exportación. También se volvió con la competencia residual que obliga a los Estados miembros, en un nuevo impuesto creado, a dividir sus ingresos (20% y 40%) con otros entes federativos (gobierno central y municipio).

Otra novedad registrada en la Constitución de 1946 fue la creación del fondo constitucional, en el que parte de la recaudación del gobierno central era distribuida como compensaciones fiscales para regiones más pobres del país, como el Norte y el Nordeste. Con la Constitución de 1946 hubo un mayor proceso de descentralización de las transferencias aunque también se exigió que estas transferencias estuvieran vinculadas ¹⁷² con determinados gastos, lo que significó una disminución en la eficiencia de los municipios en la asignación de los recursos.

Con la sustitución de la matriz económica, fundamentada en la agricultura de exportación y concentrada en los estados del Centro-Sur, y con el

¹⁷² VARSANO, Ricardo. Op. cit., p. 6.



Nordeste que no tenía condiciones de competir con esta agricultura, surge la matriz económica de la industrialización que generó un proceso de concentración centrífuga del espacio federativo.

Como consecuencia del proceso de industrialización y concentración espacial de la actividad económica surge una centralización fiscal ¹⁷³en el federalismo fiscal brasileño y con la misma una relación de subordinación y dependencia de los Estados miembros, debilitados económicamente, del gobierno central. Se registra una migración de la mano de obra del nordeste brasileño hacia el eje Sur-Sudeste.

Como forma de combatir las desigualdades regionales se creó el fondo constitucional para las regiones Norte y Nordeste y la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste –SUDENE– cuyo objetivo era promover una mejor integración de la región Nordeste con el resto del país a través de incentivos fiscales y transferencias de ingresos.

Para terminar con las grandes diferencias, en términos porcentuales de ingresos entre las esferas de gobierno, principalmente con respecto a los municipios, se hizo una transferencia, en 1961, del 10% de los ingresos del

¹⁷³ OLIVEIRA, Francisco de. Op. cit., p. 83.



impuesto sobre consumo y el incremento del 10% al 15% del monto a transferir del Impuesto de Renta de competencia del gobierno central a los municipios. El ITBI –impuesto sobre la transmisión de propiedades inter vivos– y el ITR –impuesto sobre la propiedad territorial rural– pasaron de la competencia de los Estados miembros a la de los municipios.

Con el golpe militar de 1964 cambió la competencia del ITR que pasó al gobierno central pero toda su recaudación era transferida a los municipios. Vale destacar que no había fiscalización ni legislación que aplicara puniciones en aquella época, por lo cual algunos Estados miembros no transferían el 30% de exceso de los ingresos a lo que tenían derecho los municipios. Con la descentralización en favor de una mayor autonomía de los municipios, principalmente de los ingresos del porcentaje del Impuesto de Renta, un gran volumen de nuevos municipios no tendría fuente de recaudación propia, lo que provocaba que muchos de ellos dependieran excesivamente de las transferencias de ingresos de otros entes federativos.

Entre 1960 y 1963 la estructura del federalismo brasileño estipulado por la Constitución de 1946 enfrentó un aumento de los gastos sin el correspondiente aumento de los ingresos, lo que dificultó el modelo fiscal vigente.



Surgieron entonces las primeras críticas a la alta carga tributaria sobre el sector productivo con los nuevos aumentos del Impuesto a las Ganancias de Persona Jurídica –IRPJ–. Comenzó a haber presiones para la realización urgente de una reforma tributaria que implicara una nueva distribución de ingresos entre los entes federativos. El objetivo era garantizar una mejor armonización e integración del sistema tributario por medio de la unificación, sustitución y eliminación de algunos impuestos con el fin de reducir la carga tributaria.

Cuando se discutían los cambios tributarios a implementar para disminuir la presión fiscal entre los entes federativos, nuevos acontecimientos políticos hicieron estremecer la estabilidad federativa brasileña, se produjo entonces el Golpe Militar de 1964 poniéndole fin a la recién iniciada reforma tributaria descentralizadora que reduciría las desigualdades regionales. Con el proceso de la dictadura militar, el ciclo del federalismo fiscal brasileño deja de existir y pasa a ser el ciclo de mayor centralización de poder en la esfera federal.

- CONSTITUCIÓN DE 1967

Con el Golpe militar de 1964 se realizó una reforma tributaria cuyas novedades eran: el Impuesto sobre Productos Industrializados –IPI– en sustitución del antiguo impuesto de consumo que permitió el fin de los impuestos acumulativos y sus efectos en cascada; revisiones y simplificaciones del Impuesto de Renta –IR– que generó un aumento en la recaudación; centralización en la esfera federal de todos los impuestos como del comercio exterior y operaciones financieras, con



excepción del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías –ICM– de competencia de los Estados miembros, y del Impuesto Sobre Servicios –ISS– de competencia de los municipios.

El objetivo de la reforma fiscal era generar crecimiento económico mediante un sistema tributario simple y racional, en el que parte de los ingresos de algunos impuestos sobre la renta y sobre Productos Industrializados se transfieran a los entes federativos a través de los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los Municipios (FPM) y la creación del Fondo Especial (FE) que obtenía el 2% de la recaudación del IR y del IPI, cuya distribución quedaba a cargo unilateralmente del gobierno central.

Otra novedad interesante fue que el gobierno federal obligó a vincular los ingresos propios, como también los de los Fondos de Participación, a los gastos de los Estados miembros y municipios. Aun con buenas intenciones de los gobiernos militares, la toma de decisión se centralizaba en la esfera federal. Las inversiones solamente se realizaban mediante incentivos fiscales, a pesar de la confianza en la iniciativa privada y en las leyes de la economía de mercado.

Así fue como SUDENE se transformó en una entidad autárquica federal, liberando inversiones a través de incentivos fiscales para el Nordeste. Estas liberaciones de incentivos fiscales eran, la mayoría de las veces, concedidas sin la



rendición de cuentas y fiscalización de su efectiva realización, lo que derivó en diversos escándalos de desvíos de recursos y desvirtuando, de esta manera, la finalidad de SUDENE de reducir las desigualdades regionales.

Una nueva modalidad de disputa tributaria surgió con los Estados miembros más carenciados, concediendo beneficios fiscales en el intento de atraer inversiones privadas en su territorio, con la finalidad de crear puestos de empleo y mejorar su economía. Esto fue llamado "guerra fiscal", donde había muchos conflictos entre los mismos Estados miembros. Tales beneficios fiscales estimularon el desplazamiento de diversas industrias que cerraban sus puertas en un estado miembro y se mudaban a otro que tuviera alguna ventaja fiscal, como la exención de impuestos.

Con el Acto Institucional nº 5, en 1968, hubo un proceso de centralización aún mayor en la esfera federal. Esto dificultó la relación con la iniciativa privada en lo que se refiere al uso sin control de los incentivos fiscales desvirtuando su verdadera función. Con el objetivo de aumentar la recaudación, el gobierno federal creó la contribución para el Programa de Integración Social (PIS) cuyo método acumulativo resultaba muy perjudicial para la cadena tributaria.

Con estas modificaciones se produjo un aumento de ingresos concentrado en la esfera federal, entre 1960 y 1970. Durante el período llamado



“Milagro Económico” existía insatisfacción por parte de los Estados miembros y municipios porque tenían un bajo cuadro de ingresos que empeoró con el término de dicho ciclo económico. Ante tal panorama que implicaba el incremento de la insatisfacción general, durante el mayor ciclo de centralización fiscal de Brasil, el gobierno central redujo esta centralización mediante el aumento de los ingresos de las transferencias de los Fondos de Participaciones de los Estados y Municipios. Otra medida para disminuir las desigualdades regionales y distender la concentración tributaria fue la creación del Fondo de Inversiones del Nordeste – Finor–.

Con el fin del período militar y a pesar de las buenas intenciones de reducción de la estructura fiscal estimulando el crecimiento económico, el gobierno federal no obtuvo buenos resultados frente a la crisis económica en toda Latinoamérica, lo que dificultó todavía más el cuadro de desigualdades regionales de Brasil.

Con la presión por el aumento de las transferencias y de la competencia tributaria, los Estados miembros y municipios lograron ampliar su capacidad de recaudación y, por consiguiente, se produjo una pérdida de recaudación por parte de la Unión. Como consecuencia de la baja recaudación de ingresos, en la década de 1980, surgieron en el sistema tributario brasileño las Contribuciones Sociales creadas por el gobierno federal con la intención de



aumentar su recaudación. Dejó de existir la obligación constitucional de repartir estos ingresos con los otros entes federativos, ya que el nuevo instrumento recaudador era denominado "Contribución" y no "Impuesto". El Fondo de Financiación Social –Finsocial– cuyo método era acumulativo y su destino no vinculante.

- CONSTITUCIÓN DE 1988

Con la conformación de la Asamblea Constituyente en 1987 se verificaron cambios en el sistema tributario con sesgo más político que técnico, a pesar de ser democrática, y sin tener ninguna referencia a seguir. Como se inició sin tener referencias sufrió varias influencias que la mayoría de las veces no se correspondía con la realidad de la crisis fiscal experimentada en aquella década. Ante este marco, el nuevo sistema tributario de la Constitución Federal de 1988 presenta las mismas deficiencias e incongruencias de los modelos anteriores.

A pesar de que la característica principal de la Constitución de 1988 era la descentralización, no hubo, en su elaboración, la necesaria atención al real tamaño del Estado ni responsabilidad en la división de competencias entre los entes federativos. Dentro de esta situación fue creado un federalismo fiscal utópico, fuera de la realidad ya que existían muchos derechos para pocos ingresos.



Como características tributarias de la constitución descentralizada de 1988 podemos citar los Estados miembros y municipios con mayor competencia y autonomía, aunque también con mayores obligaciones transmitidas por el gobierno central. Fue creado el nuevo Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y prestación de Servicios de transporte interestatal e intermunicipal, y el de comunicación (ICMS) de competencia estatal, prohibidas las exenciones y restricciones/condiciones en las transferencias de recursos por parte del gobierno central a los Estados miembros y municipios.

Para el combate de las desigualdades regionales, el texto constitucional de 1988 creó los fondos constitucionales de financiación con el porcentaje del 3% sobre el Impuesto a las Ganancias (IR) y del 3% sobre el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), en los cuales del total recaudado el 60% se transferiría a la región Nordeste, el 20% a la región Norte y el 20% a la región Centro-Oeste.

Con relación a las transferencias del gobierno central a los Estados miembros (Fondo de Participación de Estados –FPE–) y a los municipios (Fondo de Participación de los Municipios –FPM–) tuvieron un incremento, como también las transferencias de los Estados miembros a los municipios a través de las nuevas reglas de cuotas del nuevo ICMS.



La gran cuestión planteada sobre la nueva estructura del federalismo fiscal presentada por la Constitución brasileña de 1988 se refiere a la forma en que se trataron las transferencias de las cargas realizada por el gobierno central a los Estados miembros y municipios. La Asamblea Constituyente, al realizar el esbozo del texto constitucional, no prestó atención a la relación ingresos y gastos de las nuevas cargas asumidas por los Estados miembros y municipios.

Los constituyentes brasileños de 1987 se olvidaron de vincular estas nuevas cargas a las transferencias de ingresos, por un período provisorio, que permitiera que los entes federativos se adecuaran a esta nueva realidad. Tales recursos llegaron a ser idealizados por medio de un fondo social pero la idea se dejó de lado debido a que dichos recursos fueran reenviados al sistema de seguridad social a través de la Contribución para la Financiación de la Seguridad Social – COFINS–, que tiene como punto negativo el sistema de acumulación, es decir, la contribución que incide para toda la cadena productiva.

Después de la promulgación de la Constitución descentralizada de 1988 el gobierno central enfrentó un período con índices de ingresos muy bajos ocasionado por la situación fiscal que atravesaba, ya que hubo una gran transferencia de competencias tributarias y sus respectivos ingresos hacia los Estados miembros y municipios y un vaciamiento de ingresos de competencia del gobierno federal. Para corregir tales distorsiones, el gobierno federal creó la



Contribución Social, no teniendo la obligación de repartir los ingresos recaudados con los Estados miembros y municipios.

5.2 FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO Y SUS DESIGUALDADES REGIONALES

5.2.1 RESEÑA

El federalismo argentino tiene una estructura más antigua que la federación brasileña y adoptó un modelo de federación por asociación con la unión de las provincias independientes formando una federación. A comienzos de 1536, con la colonización realizada por los españoles en la región del Río de la Plata surge el Real de Nuestra Señora Santa María del Buen Ayre como hito histórico que dio origen a la ciudad de Buenos Aires.

En 1806, la ciudad de Buenos Aires fue invadida por los ingleses y la expulsión de su territorio se convirtió un de los hitos que dio inicio a su independencia, y que se concretó, a través del Congreso de Tucumán, el 9 de julio de 1816. Con la derrota de los españoles y el fin de la colonización surgió un conflicto sobre qué tipo de Estado sería adoptado por Argentina, si el Unitario o el Federal.



Con el impasse sobre el tipo de Estado, en 1819 apareció una Constitución que debido a la división política de la época no fue acatada por las provincias¹⁷⁴. En 1826, con característica centralista y con el fortalecimiento de Buenos Aires, se adoptó una Constitución que posibilitó la estructura de Argentina como federación pero al mismo tiempo provocó muchas críticas de las otras provincias que no la aceptaron y continuaron permaneciendo en el impasse político.

Otro documento importante fue la celebración del Pacto Federal de 1831 que establecía el esbozo de la confederación argentina, en el que las provincias aceptaban mantener un ambiente de unión y paz como forma de contraponer la fuerza de Buenos Aires, que por su posición geográfica con relación al Río de la Plata, mantenía una hegemonía en el control del puerto y de las exportaciones de los productos de las provincias.

De esta forma, las provincias¹⁷⁵ vivieron un período de 40 años de autonomía y conflictos hasta que surgió el Acuerdo de San Nicolás que mediante la Convención, en noviembre de 1852, fue elaborada y celebrada la primera Constitución de Argentina por los convencionales de Santa Fe¹⁷⁶ en 1853. En base

¹⁷⁴ DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 81.

¹⁷⁵ BECÚ, Ricardo Zorraquín. *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires: La Torre de Babel Editorial Perrot, 1958, p. 124.

¹⁷⁶ DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 144.; SPOTA, Alberto Antonio. *Confederación y Estado Federal - Conceptos y esenciales similitudes*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976. p. 21.



a esos fundamentos históricos Argentina tenía un régimen con dos esferas de soberanía y de poder compuesto por el estado federal y las provincias¹⁷⁷. Durante el siglo XIX la idea de soberanía por parte de las provincias se disipó y en su lugar sobrevino la autonomía¹⁷⁸.

Como hemos visto, la estructura federalista de Argentina no fue una decisión uniforme por parte de las provincias y su establecimiento se dio por la promesa de disminución de las desigualdades regionales existentes desde la época de la colonización y con ello las provincias¹⁷⁹ se tranquilizaron. Había dos polos políticos antagónicos: por un lado estaban los federalistas que querían establecer un Estado confederado o federado con autonomía para las provincias, y por el otro lado se encontraban los que querían establecer un Estado Nacional con características unitarias y centralizado, teniendo a Buenos Aires como centro político¹⁸⁰.

En realidad tal apaciguamiento no se produjo de inmediato, el federalismo tenía más fuerza en determinadas regiones en detrimento de otras. Esta falta de uniformidad foi explicada por Buenos Aires que no aceptó formar parte de

¹⁷⁷ BONAUDO, Marta. Federalismo: El Caso Argentino en los siglos XIX y XX. In: HEINZ, M. Flávio & HERRLEIN JR. Ronaldo (orgs). Histórias regionais do Cone Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 45-57.

¹⁷⁸ PADOIN, Maria Medianeira. Federalismo gaúcho: fronteira platina, direito e revolução. São Paulo: Companhia Editora Nacional. (Coleção brasileira novos estudos; v. 3), 2001. p. 36.

¹⁷⁹ BECÚ, Ricardo Zorraquín. El Federalismo Argentino. Buenos Aires: La Torre de Babel Editorial Perrot, 1958. p. 127.

¹⁸⁰ GOLDMAN, Noemí. Las Orígenes del federalismo rioplatense (1820-1831). In: _____. (Dir). Revolución, república, confederación: 1806-1852. 2 ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2005. p. 21-66.



la federación a través de la Constitución de 1853 y se mantuvo autónoma hasta 1859.

En 1860, después de varias discusiones y batallas, se estableció un nuevo Congreso nacional, incorporándose diversos dispositivos en la Constitución de 1853 que hicieron que Buenos Aires aceptara formar parte de la estructura federativa de Argentina después de la Batalla de Cepeda (1859) en que la Confederación derrotó a Buenos Aires. Más tarde (1862) Buenos Aires fue vencedora en la Batalla de Pavón, ratificando su hegemonía ante las otras provincias.

Hemos constatado muchas similitudes en la creación del federalismo argentino con el modelo americano, principalmente en el texto constitucional de la Carta de 1853¹⁸¹, que concedía autonomía e independencia a las provincia y se llamaba "*Constitución de la Confederación Argentina*", con el texto constitucional reformado de 1860 se denominó "*Constitución de la República Argentina*"¹⁸² demostrando expresamente su carácter federativo.

¹⁸¹ DEMICHELI, Alberto. Origen federal Argentino - Sus bases iniciales definitivas, Buenos Aires, Depalma, 1962. p. 75.

¹⁸² CAVALCANTI, Amaro. Regimen Federativo e a República Brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 27.



Tal como el federalismo de Estados Unidos, el federalismo argentino se inició por la asociación de las provincias que aceptaron estar regidas por un gobierno federal, pero para que esto ocurriera se impusieron varias cláusulas condicionantes para la concreción del federalismo en Argentina, a saber: mantener las características políticas locales, garantías para el desarrollo de las industrias locales y la navegación libre en sus ríos¹⁸³.

En un proceso lento el gobierno federal fue adquiriendo más poder en detrimento de la garantía de autonomía y riquezas de las provincias, lo que llevó a un crecimiento desordenado de las distintas regiones. El temor de las provincias alejadas del centro político y de la capital de perder, en el transcurso del tiempo, la autonomía a la que se asociaban por medio de una federación terminó concretándose con el fortalecimiento y el uso de privilegios para las provincias cercanas a la capital.

Entonces, para que la federación argentina realmente se concretara fue necesario que las provincias más distantes del centro político y de la capital cedieran una parte importante de su autonomía para que Buenos Aires aceptara formar parte integrante de la federación. Existía una grande rivalidad entre las

¹⁸³ BECÚ, Ricardo Zorraquín. El Federalismo Argentino. Buenos Aires: La Torre de Babel Editorial Perrot, 1958, p. 202.



provincias del interior y las de la región de la capital, principalmente en Buenos Aires por su ubicación al lado del Río de la Plata¹⁸⁴.

En el proceso de madurez federativa, durante una gran parte del siglo XIX, el pueblo argentino no tenía una ideología nacionalista uniforme y fuerte en su territorio. Conservadora, no presentaba clases sociales dispuestas en castas¹⁸⁵, el pueblo era de origen rural compuesto por agricultores y ganaderos. Con excepción de Buenos Aires que tenía una población superior a la rural.

Con la palabra “argentino” se designa al ciudadano bonaerense y a su vecino rural. Es interesante diferenciar aquí los términos porteño y bonaerense: quien nace en el preciso espacio de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* es porteño, que significa “*la persona del puerto*”, quien nace fuera de la misma, pero aún dentro de la región metropolitana y en la provincia de Buenos Aires, es bonaerense. Con el crecimiento y el desarrollo de Buenos Aires, el término “argentino” se utilizó para todo el territorio de la federación.¹⁸⁶

¹⁸⁴ SAGUIR, Julio. Entre el conflicto y la organización institucional. Una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810 - 1860) y de Estados Unidos (1776 - 1787). Revista *Ágora*, Buenos Aires, n. 8, verano. 1998. p. 123 - 144.

¹⁸⁵ LEVENE, Ricardo(org.), *História das Américas - Independência e Organização Constitucional*, Vol. V, 5ª Ed., Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre, W. M. Jackson, Inc., 1964. p. 4-6.

¹⁸⁶ CHIARAMONTE, Jose Carlos. Legalidad Constitucional o Caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: *Desarrollo Económico* Vol XXVI, nº 102, 1986. Disponible em: <http://www.educar.ar>



La implementación del federalismo en Argentina, como constatamos, no fue una tarea fácil ya que los aristócratas, procedentes de las provincias que defendían al estado federal, perdieron fuerza política por parte de las provincias que pertenecían a las regiones más pobladas y que detentaban el prestigio y la fuerza política. Con la centralización del poder en Buenos Aires se percibe el cambio de un estado federal al centralismo de un estado unitario, violando así lo dispuesto por la Constitución de 1853¹⁸⁷.

Durante los últimos años del siglo XIX Argentina presentó grandes cambios en el cuadro político. Con la política del *orden conservador* se mantuvo un equilibrio entre las provincias y el gobierno federal dando mucha prosperidad al país, con una enorme producción agrícola y el ganado vacuno que lo hicieron destacarse en el escenario exportador proporcionando estabilidad política y económica. En esa época hubo una gran invasión de inmigrantes europeos que hizo aumentar la población del país.

La federación de Argentina enfrentó una serie de intervenciones militares durante el siglo XX, lo que hizo aumentar la centralización de los poderes en el gobierno federal. Entre 1930 y 1946 el país pasó por una etapa democrática sólo teóricamente, toda vez que las elecciones eran constantemente manipuladas. En este período se instauró la coparticipación en la cual todos los tributos que no tenían una asignación específica debían ser coparticipados entre el gobierno federal

¹⁸⁷ SÁNCHEZ, Alberto M. Derecho Administrativo y Federalismo. In: Cuaderno de Federalismo XIV. Córdoba, 2001, p. 173.



y las provincias, excepto "*los ingresos provenientes de la aduana*". Con la *coparticipación* las subunidades federales, presionadas, tuvieron que flexibilizar derechos exclusivos para incluirlos en el prorrateo de las divisas recaudadas.

En 1994 la *Constitución Nacional*, con base en en el Artículo 30° que prevé la posibilidad de reforma, sufrió una reforma a pesar de ser muy rígida y de que no estaba permitido elaborar enmiendas. Entre las diversas modificaciones, y con relación al federalismo, la ciudad de Buenos Aires se convierte en una ciudad autónoma modificando así el sistema antiguo.

Se constata en el federalismo argentino, garantizada por el texto constitucional, una relación de subordinación en que el ordenamiento de las provincias no puede violar el ordenamiento nacional, proporcionando seguridad jurídica y equilibrio entre las provincias y el gobierno federal. También se garantiza a las provincias el derecho de participar en las tomas de decisión del gobierno federal por medio del Senado. Con respecto a las relaciones intergubernamentales existe una coordinación que garantiza la división de las competencias entre sus entes federativos.¹⁸⁸

¹⁸⁸ CAMPOS, German J. Bidart. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar Sociedad Anónima Editora, 2001. p. 650.



Con relación a los municipios, el art. 5° de la Constitución Nacional se introdujo en el texto constitucional ya que antes, entre 1810 y 1853, los poderes municipales fueron reducidos. Muchos consideran que los Cabildos, corporaciones municipales creadas por los españoles durante el período colonial, fueron el inicio de la estructura municipal o provincial que se encargaba de la administración general de las ciudades coloniales¹⁸⁹.

Con la Reforma de 1994 los municipios aseguraron su autonomía expresamente, ya que anteriormente, a pesar de estar incluidos en el texto constitucional como autónomos, eran totalmente dependientes y subordinados a la voluntad y dirección provincial. Evidentemente, hubo un gran avance con la Reforma Constitucional de 1994 pero no torna plenamente autónomos a los municipios pues el texto constitucional no trata sobre las competencias municipales, manteniéndolos aún dependientes de las delegaciones de las provincias.

Las provincias, por medio de sus constituciones, definen la estructura y organización que consideran más adecuada o conveniente para sus municipios. Por consiguiente, en el federalismo argentino existe desigualdad entre

¹⁸⁹ BIELSA, Rafael. Principios de Regimen Municipal. 3ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962. p.41;
DROMI, José Roberto. Federalismo y Dialogo Institucional. Tucuman: Ediciones UNSTA, 1981. p.138.



los municipios porque algunos tienen mucha autonomía política, administrativa y financiera y otros tienen una escasa autonomía¹⁹⁰.

5.2.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

Dentro de una revisión histórica en el federalismo fiscal argentino hubo una distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias en 1860. El gobierno federal era responsable de los tributos de comercio exterior y las provincias de los tributos relacionados con la producción y bienes de consumo.

Entre 1886 y 1890 la nación argentina enfrentó una crisis financiera originada por los gobernantes de las provincias que se endeudaron por el aumento de emisión, por parte de sus bancos, de la moneda en circulación y por los préstamos contraídos en el exterior. Con la creación de la "*Caja de Conversión*", en 1890 se estableció una moneda única que entró en vigencia en todo el país¹⁹¹.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, se creó en 1853 una distribución de ingresos llamada *Coparticipación*, en la cual todos los tributos, excepto "*los ingresos de aduana*", que no tienen una asignación específica, se deben

¹⁹⁰ HERNÁNDEZ, Antonio María. Derecho Municipal. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997, p. 260.

¹⁹¹ CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 84, diciembre. 2004. p. 117-134.



recaudar y distribuir mediante transferencias entre el gobierno federal y las provincias.

El cuadro de distribución de ingresos mediante las transferencias o *Coparticipación* durante 1853 a 1994 sufrió cambios según el gobierno que estuviera en ejercicio, con el aumento o disminución en la participación de la torta de ingresos por parte de las provincias¹⁹². Así, en 1994, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires tuvieron sus autonomías garantizadas con la Reforma Constitucional que institucionalizó el sistema de coparticipación federal con la transferencia de ingresos de carácter social a las provincias estableciendo de esta forma uno de los principios del federalismo cooperativo.

Es importante destacar que de la distribución de los ingresos procedentes de la *Coparticipación* se retira un porcentaje destinado a las provincias que poseen un bajo desarrollo con el objetivo de promover una reducción de las desigualdades entre las provincias y regiones. Todavía existe un dispositivo constitucional (art. 75°, inc. 9 Constitución Nacional de 1994) que libera al Congreso Nacional la distribución de subsidios del Tesoro Nacional para aquellas provincias que presentan déficit presupuestario.

¹⁹² REGIS, André. *O Novo Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009. p. 107.



Otra característica muy interesante del federalismo argentino se estableció en la Reforma Constitucional de 1994, relativa a la obligación del gobierno federal de incluir los ingresos, provenientes de que cualquier nuevo impuesto, en la formación de la torta de ingresos de la *Coparticipación* para ser dividida, así como también se prohíbe al gobierno federal transferir cualquier responsabilidad sin la debida transferencia de ingresos para cubrir los gastos de dicha responsabilidad¹⁹³.

Según Mariano Tommasi¹⁹⁴ el federalismo fiscal de Argentina presenta un gran desequilibrio fiscal debido a que el gobierno federal se hace cargo de casi 2/3 (dos tercios) de los gastos de las provincias y municipios. Como estos recaudan menos impuestos de lo que gastan provocan un desequilibrio fiscal llegando en algunos casos a que haya provincias en las que de sus ingresos totales 4/5 (cuatro quintos) pertenecen a los ingresos provenientes de las transferencias fiscales.

De esta manera, resulta muy claro que el federalismo fiscal de Argentina es deficitario con relación al *accountability*, ya que las provincias gastan más de lo que recaudan, sin lograr la correspondencia fiscal, aumentando así el

¹⁹³ REZENDE, Fernando. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. Documentos Aportes Administração Pública Gestão Estatal, Buenos Aires, n. 9, ene/dic. 2008. p. 55-102.

¹⁹⁴ TOMMASI, Mariano. Un País Sin Rumbo. Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina: (con una breve comparación con el caso chileno). *Desarrollo Económico* 50, en el. 199, 2010. p. 391-421.



endeudamiento de estas provincias y, consecuentemente, del país. Con el gobierno federal cubriendo el rumbo fiscal a través del aporte financiero, actualmente las provincias y municipios dependen enormemente de los ingresos provenientes de las transferencias gubernamentales¹⁹⁵.

Tal como ocurre en otras federaciones, la competencia tributaria del federalismo fiscal argentino es concurrente entre el gobierno federal y las provincias con relación a los tributos directos e indirectos. Surge así una disputa tributaria por el gobierno federal que busca una centralización y las provincias con tendencias descentralizadoras.

El art. 75 de la Constitución Nacional de 1994 establece los lineamientos del sistema tributario de Argentina y sus competencias. Los principios de la seguridad jurídica, principio de la legalidad (art. 19 CN94), principio de la reserva legal (art. 4º, 17º, 75º, I y II) transmiten la base y garantía constitucional al sistema tributario argentino. También el principio de la igualdad (art. 4º, 16º de forma implícita y 75º, II CN/94) que en el Derecho Tributario es considerado el principio de la capacidad contributiva, resulta un importante instrumento regulador de la política de desarrollo uniforme regional y provincial.

¹⁹⁵ FRIAS, Pedro. El Proceso Federal Argentino. Cuadernos de federalismo. Córdoba, n. I, 1987 p. 11-16.



Por el principio de la igualdad, de acuerdo con el art. 75, XIX, § 2º CN/94, es del Congreso Argentino el compromiso de materializar el crecimiento uniforme de la federación con derecho a políticas públicas dirigidas a mantener el equilibrio regional y provincial. Mediante una división de ingresos ecuánime que proporcione y garantice un desarrollo uniforme de las regiones y provincias con la oferta de servicios públicos de calidad y satisfactorios para la sociedad, según el art. 75, II de la CN/94¹⁹⁶.

Existe en el federalismo fiscal argentino, de acuerdo con el art. 75, inc. II de la CN/94, una división de competencias tributarias concurrentes entre el gobierno federal y las provincias. El gobierno federal, además de tener prerrogativas de los tributos que son propios, como el aduanero, también posee competencia concurrente con las provincias y las competencias delegadas por estas¹⁹⁷.

Con el fin de armonizar y regular esta competencia tributaria concurrente se celebró el Convenio Multilateral, por el que las provincias delegan competencia tributaria al gobierno federal obteniendo la garantía de su retorno

¹⁹⁶ SPIZZO, Rodolfo. Derecho Constitucional Tributario. 3º Ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2007. p. 329-330.

¹⁹⁷ VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario, 9ª Ed., 1ª reimpresión, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2007. p. 288.



fiscal a través de las transferencias de ingresos tributarios por parte del gobierno federal.

El Convenio Multilateral es un instrumento de garantía del fisco, y principalmente de los contribuyentes contra la doble tributación, porque implica una distribución de la misma base imponible del Impuesto sobre Ingresos Brutos en el caso de que el contribuyente ejerza sus actividades en más de una jurisdicción territorial. Así, los ingresos recaudados derivados del Convenio Multilateral forma un Fondo de Desarrollo Regional responsable de mantener un desarrollo armónico y uniforme entre las regiones y las provincias con la distribución de ingresos¹⁹⁸.

Con relación a los municipios, con la Reforma Constitucional de 1994, mediante su artículo 123, queda garantizado que en las constituciones de las provincias consta la autonomía municipal tanto en la esfera institucional como en la política, administrativa y, principalmente, la financiera. Parte de la doctrina, según el art. 123 de la CN/94, considera al municipio como un ente federativo autónomo¹⁹⁹, otros piensan que los municipios, por necesitar aún ser regulados por las constituciones provinciales y no directamente por la CN/94, no pueden estar

¹⁹⁸ ALTHABE, Mario Enrique e SANELLI, Alejandra P., El Convenio Multilateral - Análisis Teórico y Aplicación práctica, 2ª Ed., Buenos Aires, La Ley, 2007. p. 1-3.

¹⁹⁹ GENTILE, Jorge Horacio, El Debate después de la Reforma Constitucional. Avances y retrocesos de nuestro Federalismo. El Derecho: jurisprudencia general. Tomo 161, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1995. p. 945.



encuadrados en la categoría de ente federativo, además de que en la práctica, en su mayoría, no presentan autonomía financiera capaz de atender sus necesidades²⁰⁰.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, en la división de los ingresos tributarios existe una clasificación basada en las esferas de gobiernos, dividida en: sistema de separación de las fuentes en base a la competencia originaria de cada ente, actualmente es el sistema adoptado por la Constitución de 1853; sistema de interconexión de las transferencias verticales y del sistema mixto con ingresos originarios procedentes de las transferencias de otros entes federativos²⁰¹.

Existe otra clasificación que divide a la repartición de ingresos en: sistema de concurrencias en que cada ente federativo posee autonomía total y sin coordinación, pudiendo existir la doble tributación; por su parte, el sistema de cuotas adicionales permite al ente más amplio de gobierno establecer tributos y al menos amplio establecer las cuotas adicionales sobre estos tributos; también existe el sistema de subvenciones que establece la reunión de todos o de la mayoría de los tributos bajo la responsabilidad del ente más amplio y éste divide el producto recaudado con los menos amplios.

²⁰⁰ JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 1ª Ed., 2ª impresión, Buenos Aires, Editorial Cangallo, 1993. p.163.

²⁰¹ BARRAZA Javier Indaelcio e SCHAFFRIK, Fabiana Haydée, La Reforma Constitucional de 1994 y La Coparticipación Federal de Impuestos. Análisis Comparativo de los Distintos Sistemas de Distribución de Facultades Tributarias, El Derecho: Jurisprudencia General. Tomo 165. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1996. p. 1179.



Percibimos que por el modelo y estructura de repartición de ingresos el federalismo argentino presenta características del federalismo cooperativo. A pesar de que una parte de la doctrina considere que este cooperativismo existe solamente en el texto constitucional porque en la práctica se producen muchos conflictos provinciales internos con sus municipios y también entre las provincias, además de la histórica y tradicional disputa con la Ciudad de Buenos Aires. La centralización de poderes en la esfera del gobierno federal en detrimento de los poderes locales y regionales resultan barreras para la realización plena del federalismo cooperativo²⁰²

5.3 MODELO FISCAL URUGUAYO Y SUS DESIGUALDADES

5.3.1 RESEÑA

Cuando nos introducimos en la historia de la formación del Estado del Uruguay encontramos una semejanza con la formación de la federación de Argentina. Uruguay pasó por conflictos y batallas en la definición de la estructura de Estado. Existían dos polos de ideologías políticas, unos optaban por un Estado centralizador, otros por una mayor descentralización y autonomía estatal.

²⁰² HERNÁNDEZ, Antonio María. Derecho Municipal. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997, p. 524-525.



Sin embargo, al analizar los acontecimientos producidos en el proceso de debilitamiento del reinado español y con el mismo el fin del colonialismo ibérico, notamos que fueron determinantes e influyeron inmensamente en la independencia de las ex colonias españolas en la región rioplatense. Con la invasión napoleónica a España en 1806, se produjo una ruptura en el colonialismo español en la región rioplatense, lo cual provocó revueltas populares y la creación de provincias independientes²⁰³.

A diferencia de Buenos Aires, que inicialmente luchaba por la independencia, en la región de Montevideo el Cabildo trató de mantener los lazos con el reinado español. Aun así, tal posición no era predominante ya que surgieron opositores llamados "los innovadores", rápidamente reprimidos, que pretendían un acercamiento con Buenos Aires pero temían quedar subordinados a ésta por el histórico negativo de las relaciones comerciales con Montevideo. En esta ocasión, Montevideo fue opositor de los movimientos revolucionarios en la región rioplatense.

No aceptando la subordinación, el gobernador Elio de Montevideo inició una guerra contra Buenos Aires y conservó la provincia Banda Oriental como perteneciente al virreinato bajo el control de España. El revolucionario José

²⁰³ CHIARAMONTE, Jose Carlos. Legalidad Constitucional o Caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: Desarrollo Económico Vol XXVI, nº 102, 1986. Disponible em: <http://www.eduear.ar>



Gervasio Artigas luchó contra Montevideo y el 18 de mayo de 1811 tomó al país, con excepción de Montevideo que rápidamente solicitó el apoyo de Brasil (Corte portuguesa) que, autorizado por el gobierno de Río de Janeiro, invadió el territorio oriental con un ejército de cinco mil hombres, con destino a Montevideo, permaneciendo en solo Uruguay hasta 1812. La Junta Revolucionaria de Buenos Aires sufrió la derrota y reconoció a la provincia de la Banda Oriental bajo el dominio y autoridad de España.

La figura del revolucionario Artigas es sumamente importante para el origen de Uruguay. Para él, los pueblos de la región rioplatense tenían el derecho de ser libres con soberanía e integración debido a la facilidad que sus ríos y sus vías proporcionaban para la interconexión y comunicación con los pueblos de la región.

Artigas conocía muy bien la región rioplatense a través de la comercialización de ganado y del cuero. Para él las provincias se deberían unir como forma de protegerse de ataques externos permaneciendo con su soberanía, ejército, comercio y navegación libre, jurisdicción y Constitución propia, lo que contrariaba el interés de Buenos Aires que no aceptaba la libre navegación ya que detentaba el monopolio en la salida de productos exportados por la posición estratégica de su puerto²⁰⁴.

²⁰⁴FREGA, Ana. La Integración de Los "Pueblos Libres". A Propósito del Federalismo Artiguista. In: HINZ, M. Flávio e HERRLEIN Jr., Ronaldo (orgs). Histórias regionais do Cone Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 19-43.



Así Artigas, con esta unión entre las provincias, proponía la idea de una confederación para combatir los ideales de un Estado centralizador de Buenos Aires. Él no aceptaba el dominio español en Uruguay, como tampoco aceptaba subordinarse a las orientaciones centralizadoras de Buenos Aires y su deseo de anexar las tierras orientales. Artigas quería que con la creación del nuevo Estado formado por la unión de las provincias del Virreinato del Río de la Plata se adoptara el modelo federativo, en el que cada provincia mantuviera su autonomía²⁰⁵.

El deseo de Artigas era preservar la soberanía de los pueblos ya que él consideraba que el poder debía retornar al pueblo cuando el trono estuviera vacío, pero sus ideas se oponían a los intereses comerciales y políticos de la elite porteña. Entonces Artigas se fue a Paraguay después de ser derrotado en 1820, donde falleció en 1850. Entre 1825 y 1828 Uruguay se convirtió en una República independiente. Con respecto a la división política durante el período postindependencia de Uruguay, se encontraba por un lado el grupo político de los Blancos que se alió a los federalistas argentinos, y por el otro lado estaban los Colorados que contaban con el apoyo de los centralistas de Buenos Aires.

²⁰⁵ Reyes Abadie Washington y otros "Las raíces de la integración federal" en Cuadernos de Marcha En el 4 agosto, 1967. p. 12-13.



Durante la Gran Guerra Uruguay tenía dos gobiernos paralelos: Cerrito, comandado por los Blancos, y el de la Capital, regido por los Colorados. Las dos grandes fuerzas políticas de Uruguay, los Blancos y los Colorados, tenían diversas tendencias internas. Con el fin de la Guerra Grande Uruguay pasó por un período muy malo económicamente ya que su principal renta, la ganadería, se redujo notablemente. En 1857 se elaboró un intento de pacto político entre Blancos y Colorados como forma de amenizar los problemas y mantener una política de neutralidad con Argentina, permaneciendo Uruguay lejos de los conflictos externos.

Con la inmigración europea hubo una mejora en la economía entre 1860 y 1868, y Uruguay presenció un período de gran crecimiento en las exportaciones de ganado, como también por la posición geográfica de su puerto natural que se transformó en un centro comercial de las mercaderías de Brasil, Paraguay y Argentina. En el siglo XX Uruguay pasó por algunas transformaciones políticas, sociales y económicas y, principalmente, por la intervención del Estado en la economía, estatizando y nacionalizando servicios públicos esenciales, como la nacionalización del Banco de la República Oriental del Uruguay.

Durante gran parte del siglo XX Uruguay sufrió varios golpes militares que dificultaron la estabilidad política y económica del país. El país se adhirió al Mercosur en 1991 y estableció grandes cambios políticos como la liberalización y privatización de la economía.



5.3.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

La República del Uruguay tiene un modelo de Estado unitario gobernado por el presidente de la República elegido por el pueblo, cuyo territorio se divide en Departamentos. Estos son gobernados por un Intendente y una Junta Departamental, de acuerdo con el texto de la Constitución de la República Oriental del Uruguay²⁰⁶:

“Artículo 262. El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección”.

Por muchos años Uruguay ha sido considerado un paraíso fiscal con grandes ventajas tributarias, pero el propio gobierno uruguayo no aceptaba esta situación y realizó modificaciones en su legislación tributaria. Con relación a su sistema tributario tiene especies de tributos clásicos como: impuestos, tasas y contribuciones de mejora. Posee el Impuesto al Valor Agregado –IVA–,

²⁰⁶ URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay. Promulgada em 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.



como ejemplo de impuestos indirectos, principal fuente de recaudación. Además de los tributos directos como el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio²⁰⁷.

Otra característica del sistema tributario uruguayo es la presencia del tributo indirecto, selectivo y monofásico, muy importante, llamado "Impuesto Específico Interno", cobrado en los casos de primera enajenación de determinados bienes enumerados en la ley, de naturaleza suntuosa o por razones de interés general²⁰⁸.

Anteriormente Uruguay tenía un régimen tributario privilegiado que atraía a varias empresas por el secreto bancario y el secreto profesional con fines tributarios con actividades en Uruguay. Pero con la reforma tributaria de 2007 y bajo una fuerte influencia nacional e internacional, eliminó el secreto bancario de su sistema tributario que entró en vigencia a partir del 31 de diciembre de 2010.

El texto constitucional de Uruguay expresa que le compete a la Asamblea General de Uruguay, con mayoría absoluta, establecer los impuestos para que puedan suplir las necesidades presupuestarias del país²⁰⁹. A diferencia de Argentina, Uruguay contiene en su Constitución una sección que trata sobre la

²⁰⁷ VALDES, Nelly. El Impuesto al Valor Agregado en el Uruguay. In. BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org). Reforma Tributária e MERCOSUL. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 98.

²⁰⁸ OLIVEIRA, Luciana Gualda e; Estudo Comparado de Sistemas Tributários. Revista de Mestrado em Direito da UCB, 2007. p. 128.

²⁰⁹ GODOY, Arnaldo Sampaio M. Direito Tributário Comparado e Tratados Internacionais. Porto Alegre: Editora Fabris, 2005. p. 80.



Hacienda Pública y posee un Código Tributario que define el Derecho Tributario Uruguayo.

El modelo fiscal uruguayo, a través del su código tributario, se basa en el principio de la legalidad, es decir que únicamente por medio de la ley puede crear, modificar o suprimir tributos, crear base de cálculo, alícuotas, exenciones totales o parciales, infracciones, sanciones, procedimientos jurisdiccionales y administrativos en materia fiscal.

En el sistema tributario uruguayo los tributos nacionales son recaudados por la Direcciones General Impositiva (DGI) y los tributos municipales por los gobiernos de cada departamento. El modelo del IVA de Uruguay tiene alcance en todo su territorio pero, a diferencia de Brasil y de Argentina, los gobiernos departamentales no tienen competencia sobre el mismo, por consiguiente, no existen conflictos como "guerra fiscal" ni diferencias de alícuotas que tan comúnmente se encuentran en Brasil y Argentina²¹⁰.

5.4 MODELO FISCAL PARAGUAYO Y SUS DESIGUALDADES

Paraguay es un Estado Unitario con descentralización regido por la Constitución de la República del Paraguay que expresa en el artículo 156²¹¹ su

²¹⁰ VALDES, Nelly. El Impuesto al Valor Agregado en el Uruguay. In. BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org). Reforma Tributaria e MERCOSUL. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 124.

²¹¹ PARAGUAY. Constitución de la República de Paraguay. Promulgada em 20 de junho de 1992. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>>.



modelo político y administrativo, el cual se divide en Departamentos, Municipios y Distritos que poseen autonomía política, administrativa, normativa y financiera, necesarias para desarrollar su función pública.

5.4.1 RESEÑA

El Proceso de independencia de Paraguay tiene un historial muy intenso y con muchos cambios. La región rioplatense era colonia del reino español y formaba parte del Virreinato del Río de la Plata, cuya capital era Buenos Aires. Con la crisis en el reino español por la guerra con Napoleón Bonaparte, se inicia el movimiento separatista a través de la Junta de Buenos Aires, en 1810, que expulsa al virrey del gobierno. Con la toma de poder, Buenos Aires impone medidas contra el reino español e intenta someter a todo el Virreinato del Río de la Plata bajo su mando, incluso enviando un ejército para controlar la región de Paraguay.

Paraguay, a diferencia de Argentina, Brasil y Uruguay, que se hicieron independientes cuando rompieron lazos con antiguos colonizadores europeos, tuvo que luchar contra Buenos Aires para conseguir su independencia. No habiendo aceptado su sumisión a Buenos Aires²¹² ni al reinado español, un grupo de propietarios de tierras de Paraguay vencieron la batalla y se impusieron en Paraguairí y Tacuarí.

²¹² CAMPOS, Luis. Apuntes de Historia Económica del Paraguay: Desarrollo, auge y decadencia de una economía de enclaves, segunda edición. Asunción: Intercontinental Editora, 2013. p. 64.



El 17 de mayo de 1811 es declarada la independencia de Paraguay por un período corto ya que enseguida, en octubre de 1811, latifundistas y pequeños propietarios, los "chacareros", en Asunción, crearon otra junta que se volvió a acercar a Buenos Aires a cambio de exención de impuestos. Como Paraguay no tenía salida al mar, esta exención de impuestos era muy importante para la circulación de sus productos a través del Río de la Plata y por el puerto de Buenos Aires.

Con la caída de la exención de impuestos se elige un nuevo congreso con la mayoría de "chacareros" y, el 21 de octubre de 1813, es declarada una nueva independencia de Paraguay. Con el nuevo gobierno, que era contrario a Buenos Aires, hubo un bloqueo económico por parte de los porteños y para empeorar la situación, el gobierno paraguayo mantuvo la exportación como monopolio del Estado aumentando los impuestos, lo que provocó la rebelión de la elite de los grandes propietarios de tierras y de los comerciantes.

Al mando del abogado José Gaspar Rodríguez de Francia, primer gobernador de la nación, Paraguay perseguía un ideal igualitario y luchaba por un Estado laico sacándole el poder a la Iglesia que en aquella época era bastante fuerte debido al trabajo de los jesuitas. Con una economía propia, basada en la ganadería y en productos agrícolas, Paraguay se presentaba como un estado nacional



independiente²¹³, esta nacionalidad se originaba por el gobierno fuerte de José Gaspar Rodríguez Francia y el apoyo de una sociedad de agricultores libres²¹⁴.

La revuelta aumentó como consecuencia de la reducción de las actividades de la iglesia y cuando Paraguay se convirtió en un Estado laico con el fin de la Inquisición y estatización de las tierras de la Iglesia con el objetivo de una reforma agraria. Bajo el mando de Francia, que se declaró Dictador Perpetuo, eliminó la elite oligárquica y de la Iglesia, contando también con el apoyo de los pequeños propietarios, lo que provocó una política de aislamiento con el resto de América. Finalizó la Guerra de Paraguay y permaneció en el gobierno entre 1814 y 1840, cuando falleció.

Después de la muerte de Francia, en 1840, Paraguay fue gobernado por la familia López que impuso una constitución burguesa y una política capitalista al desarrollo pero con tendencias centralizadoras en las manos del Estado. Esta nueva forma de gobernar produjo un desarrollo particular e independiente al modelo inglés, que era impuesto a Brasil, Argentina y Uruguay. Estos países participaron, financiados por Inglaterra, en la Gran Guerra o Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay²¹⁵.

²¹³ ARECES, Nidia. De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). In: TELESCA, I. (Ed.) Historia del Paraguay. Asunción: Taurus Editora, 2011. p. 190.

²¹⁴ ARCE, O. D. O Paraguai Contemporâneo (1925 -1975). In CASANOVA, P. G. (org). América Latina: história de meio século. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988. p. 221-222.

²¹⁵ SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. Brasil - Paraguai: marcos da política pragmática na re-aproximação bilateral, 1954–1973, um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância



La Gran Guerra o Guerra de la Triple Alianza, con la victoria de Brasil, Argentina y Uruguay sobre Paraguay, fue una guerra originada por disputas comerciales debido a que en aquella época Paraguay se estaba destacando comercialmente, con un crecimiento económico muy fuerte que no agradaba mucho a Brasil y que entorpecía sus planos político-económicos. Argentina quería conquistar parte de los territorios de Paraguay y de Uruguay para restablecer el Virreinato del Río de la Plata. Del lado opuesto, Paraguay temía que Brasil avanzara sobre su región productora de yerba mate, que era su mayor exportación.

Así, después de la derrota de la Gran Guerra o de la Guerra de la Triple Alianza, con la carga de la rendición, Paraguay quedó muy debilitada²¹⁶ y dependiente de la voluntad de Brasil y Argentina, llegando al punto de que estos influyeron en la disposición política del país, cuestión que se reflejó en los gobiernos establecidos en Paraguay a comienzos del siglo XX y en la dictadura de Stroessner²¹⁷.

de Itaipu. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília. UnB, 2006. Disponível on line em: http://btdt.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1425.

²¹⁶ BREZZO, Liliana. Reconstrucción, Poder Político y Revoluciones (1870-1920). In: TELESKA, I. (Ed.) Historia del Paraguay. Asunción: Taurus Editora, 2011. p. 200.

²¹⁷ FERNANDES, Eurico da Silva. A “invenção” do Paraguai: história, projetos e intelectuais na construção da nação paraguaia (1870 –1935). Dissertação (Mestrado em História). Maringá: UEM, 2006.



Ante una evidente debilidad política, en 1954 el General Alfredo Stroessner, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, da un Golpe Militar²¹⁸ excluyendo del gobierno a Federico Chávez, y ese mismo año convoca a elecciones, como candidato único, y gobierna Paraguay bajo una fuerte dictadura por más de tres décadas.

Con el gobierno represor de Stroessner²¹⁹ que torturaba, además de los participantes de las revueltas y motines, sus familiares también estaban incluidos, haciendo que, por miedo, la población no adhiriera a los movimientos contrarios al gobierno del dictador. Aun con un gobierno dictador y opresor, Paraguay todavía contaba con el aval de Estados Unidos y de Brasil, tanto es así que los dos países contribuían con ayuda financiera y militar²²⁰.

El General Stroessner promovió en la economía paraguaya un sistema de crecimiento “hacia afuera” a través de la gran oferta de tierras fiscales. Con captación de crédito internacional, expandió y modernizó el área agrícola con la integración de Brasil, haciendo surgir una nueva clase política y económica aliada al régimen. Otro punto importante de este nuevo modelo económico fue la construcción de Itaipú, usina hidroeléctrica binacional, considerada en esa época la

²¹⁸ SOLER, Lorena. PARAGUAY. La Larga Invención del Golpe. El tronismo y el orden político paraguayo. Buenos Aires: Imago Mundi, 2012. p. 62.

²¹⁹ MENEZES, Alfredo da Mota. A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas, SP. Papirus, 1987. p. 62.

²²⁰ CÓLMAN, Evaristo e MORAES, Ceres. (2010) A guerrilha FULNA: considerações preliminares. Disponível em: http://www.cedema.org/uploads/moraes_colman.pdf.



mayor del mundo. La adhesión al Tratado de Asunción –MERCOSUR– Mercado Común del Sur, se produjo en 1991.

Según Fernando Masi²²¹, al adherir al bloque económico del Mercosur, Paraguay, al inicio, no modificó casi nada su economía en virtud de la característica de la misma ser más importadora que exportadora, principalmente por la política económica adoptada en el siglo XX, al contrario de los otros componentes del Mercosur que tienen una economía con parque industrial propio enfocado en la exportación.

Con la presión internacional que no aceptaba más gobiernos opresores y violadores de los Derechos Humanos, en 1989 se inició el proceso de transición democrática, con el paso de gobiernos militares a gobiernos civiles, en los casos de Brasil, Argentina y Uruguay. En el caso Paraguay, aun con la caída de Stroessner²²² se percibe que el restablecimiento de la democracia no cambió casi nada ya que, en el período de 1989 a 2003, en todas las elecciones hubo fraudes y los gobiernos eran corruptos²²³.

²²¹ MASI, Fernando. Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay. In: ABENTE, D. & BORDA, D. (Eds.). El Reto del Futuro: Asumiendo el legado del bicentenario. Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2011. p. 121.

²²² CHIAVENATO, Julio José. Stroessner: Retrato de una ditadura. São Paulo: Brasiliense, 1980. p. 121.

²²³ CANESE, Rodrigo. Paraguai: mudança histórica e enormes desafios; Tradução: Luiz Roberto Mendes Gonçalves, 2008. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/internacional-paraguai-mudanca-historica-e->; p. 02.



Actualmente, como reflejo de su política de aislamiento y de sus conflictos, Paraguay se muestra como un país con muchos problemas sociales y con bajo Índice de Desarrollo Humano –IDH–. Sufrió muchos golpes militares e inestabilidad política, principalmente durante la dictadura de Stroessner. Limita con Brasil y Argentina y forma parte del Mercosur desde del inicio del bloque económico. En Paraguay se destaca una amplia presencia de la etnia indígena de los guaraníes que forma parte de la historia y orgullo del país, tal es así que el guaraní es considerado como uno de los sus idiomas oficiales²²⁴.

5.4.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

El modelo fiscal paraguayo tiene una reducida capacidad recaudadora y existe una gran evasión fiscal provocada por la informalidad de la mano de obra y de las empresas que no están legalmente constituidas. Sus ingresos se centran en los tributos indirectos pero esto se ha ido modificando con la salida de los gobiernos militares y con el aumento de la carga tributaria que creció del 8% al 11,5 % del PBI. Con la relación a la principal fuente de ingresos todavía depende mucho de los tributos indirectos.

²²⁴ SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. Brasil –Paraguai: marcos da política pragmática na re-aproximação bilateral, 1954–1973, um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília. UnB, 2006. Disponível online em: http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1425



Esta informalidad de la mano de obra y de las empresas dificulta la recaudación de ingresos para cubrir la necesidad básica del Estado de cumplir sus funciones públicas ya que, por la falta de recaudación, su capacidad de inversión está muy comprometida, generando insatisfacciones sociales por la falta de asistencia básica en la prestación de servicios de educación, salud, vivienda, saneamiento y seguridad. Según estudios de Diego Abente²²⁵, Paraguay utilizó casi dos tercios de su presupuesto solamente para costear la nómina salarial de los servidores públicos y la previsión social relativa a los mismos en 2010.

Igual que Argentina, que no tiene Código Tributario, Paraguay cuenta con un sistema tributario fundado en los principios constitucionales de su Constitución Federal y en la Ley 125/92 que trata sobre la reforma tributaria. Con respecto a la competencia tributaria, Paraguay, por ser un Estado unitario, no presenta divisiones en la competencia tributaria como ocurre en Argentina y Brasil.

En 1991 el modelo tributario adoptado en Paraguay sufrió una gran transformación mediante la reforma tributaria. Anteriormente su sistema tributario poseía una lista muy extensa con innumerables tributos y una de sus mayores fuentes recaudadoras era el impuesto al Papel Sellado y Estampillas, junto con el impuesto sobre la renta de persona jurídica y los relativos al comercio exterior. Con la reforma, el número de impuestos cayó drásticamente.

²²⁵ ABENTE, Diego. Estatividad y Calidad de La Democracia em Paraguai. América Latina Hoy, vol. 60, 2012. p. 56.



La más importante modificación se produjo por el Impuesto al Valor Agregado –IVA paraguayo²²⁶ que se incorporó al sistema tributario nacional, tipificando el impuesto como de etapas múltiples y no acumulativo, como el adoptado en Argentina, donde en cada etapa del proceso de producción y comercialización únicamente es gravado el valor agregado al bien o servicio.

El IVA paraguayo se creó por medio de la Ley n° 125, sancionada el 28 de diciembre de 1991 y promulgada el 9 de enero de 1992, y tiene como base el monto de la operación. En un estudio comparado realizado por Walter Zárate²²⁷ se muestra al IVA paraguayo con alícuotas muy inferiores a las de algunos países de Sudamérica. En el modelo fiscal de Paraguay también existe el "impuesto selectivo al consumo" que es recaudado sobre productos considerados como selectivos, tales como tabaco, bebidas alcohólicas, jugos de frutas, combustibles derivados de petróleo y otros²²⁸.

Con la Reforma Tributaria en 1992, el IVA se convirtió en la principal fuente de recaudación, junto con el tributo sobre transacciones externas y sobre la renta de persona jurídica. El comercio exterior, debido a sus impuestos,

²²⁶ BLANCO, Sindulfo. El impuesto al valor agregado en el Paraguai. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. (Org.) Reforma Tributária & MERCOSUL. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 125-144.

²²⁷ ZARATE, Walter. Análisis Del Sistema Tributário Paraguayo. Asunción: CADEP-Observatorio, 2011. p.23.

²²⁸ OLIVEIRA, Luciana Gualda e; Estudo Comparado de Sistemas Tributários. Revista de Mestrado em Direito da UCB, 2007. p. 127.



resulta una fuente de ingresos muy importante para Paraguay. A diferencia de otros países del Mercosur, principalmente Brasil y Argentina, los ingresos provenientes de contribuciones sociales no están presentes en el sistema tributario paraguayo. Actualmente, Paraguay presenta una estructura totalmente enfocada en la exportación de productos agropecuarios.

Por medio de otra reforma tributaria promovida por las Leyes 2421/04, 4673/12, 5061/13, para revertir el déficit fiscal, Paraguay perfeccionó su estructura recaudadora corrigiendo algunas brechas de su legislación tributaria adoptadas por la reforma de 1991 y que hicieron aumentar la recaudación de sus ingresos. Como novedades se encuentra la inclusión del impuesto sobre la renta personal –IRP–, modificación de la previsión social de los servidores públicos, y la creación del nuevo Código Aduanero, entre otras.

Actualmente Paraguay tiene una estructura totalmente enfocada en la exportación de productos agropecuarios, por lo que la elite de la agroindustria actúa perpetuando un gran lobby en el modelo tributario de Paraguay, desequilibrando el criterio de justicia tributaria a través de beneficios fiscales como el Impuesto de Renta de las Actividades Agropecuarias –IRAGRO– con alícuotas menores, derecho de acreditación del IVA incidente en la adquisición de activo fijo, además del IVA no incidente en productos como la soja en estado bruto. En la



actualidad, por la Ley 5061/13, el IVA incide en productos agrícolas en estado bruto.

5.5 MODELO FISCAL VENEZOLANO Y SUS DESIGUALDADES

5.5.1 RESEÑA

El proceso de formación del Estado de Venezuela también, como en el caso de Argentina, Uruguay y Paraguay, se inició por el conflicto que atravesaba el reinado español con Napoleón Bonaparte, destronando al rey Fernando VII de España. Surgieron entonces las primeras revueltas contra el dominio español formado por los Patriotas, grupo político a favor de la separación, que tenía como oposición a los Realistas que defendían el mantenimiento del gobierno español.

Al frente de la revuelta contra el gobierno español estaba Simón Bolívar que se unió a los patriotas formando una junta de gobierno que destituyó al nuevo gobernador enviado por España, Simón Emparan. La nueva junta de gobierno, con la aprobación del pueblo, se mantuvo bajo la dirección de Fernando VII pero apartó a todos los españoles que ejercían alguna función de gobierno en Venezuela. Ante tal actitud, España bloqueó los puertos de Venezuela, lo que reavivó aún más la rebelión y el movimiento separatista contra España²²⁹.

²²⁹ ROMERO, Jose Luis. *Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)*, Prólogo José Luis Romero, Compilación, notas y cronología: José Luis Romero y Luis Alberto Romero, Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho, 1988. p. XXIV.



Con la declaración de guerra a España y la Declaración de Independencia, en 1811, los ideales de una federación que tenían como referencia al federalismo norteamericano²³⁰ no prosperaron en la Constitución de 1811, cuya estructura federativa estaba formada con la autonomía de algunas provincias que ayudaron en la elaboración del texto constitucional.

Entre los líderes de los Patriotas que participaron en la construcción de la Constitución de 1811 estaba Francisco Miranda y Simón Bolívar. Este no aceptaba la idea federativa prevista para Venezuela en el texto constitucional sobre la autonomía para las provincias locales. Simón Bolívar soñaba con un país regido por un gobierno fuerte y centralizador. Con disputas armadas con España se instauró un gobierno militar centralizado a través de la Constitución de Angostura de 1819 con la República sin divisiones.

En 1822 Simón Bolívar imaginaba una América Latina fuerte y promovió la unión de Bolivia, Nueva Granada, Perú y Venezuela, por medio de la Confederación de los Andes y bajo su liderazgo, formando así la Gran Colombia, que se disolvió en 1830 debido a las dificultades económicas producidas por los gastos con la guerra. Con la muerte de Bolívar, Venezuela atraviesa un largo período de gobierno centralizado, bajo la dirección legal de la Constitución de

²³⁰ ROMERO, Jose Luis. *Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)*, Prólogo José Luis Romero, Compilación, notas y cronología: José Luis Romero y Luis Alberto Romero, Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho, 1988. p. XXIX.



Valencia, de 1858, que estableció un modelo federalista centralizado con poca autonomía de los Estados miembros.

El modelo de federación adoptado por la Constitución de Valencia provocó, a pesar de contener algunos trazos del federalismo, un desgaste entre los Estados miembros que querían un modelo de federación con autonomía²³¹ y el gobierno central. El producto de este desgaste fue la Guerra Federal que es considerada como una de las más devastadoras guerras y que se extendió desde 1858 a 1863.

Con la victoria del federalismo favorable a la autonomía se elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos de Venezuela de 1864, que concedía autonomía a los Estados miembros. Sin embargo, surgieron varios caudillos liderando tropas armadas que dificultaban la total unión del pacto federativo y la paz entre los entes federativos²³². Para atender las reivindicaciones y disminuir los conflictos se celebraron acuerdos entre el gobierno central y los poderes locales.

Solamente en los primeros años del siglo XX el federalismo venezolano consiguió obtener una verdadera integración y unión entre los entes

²³¹ VELÁSQUEZ, Ramón J. Venezuela, el federalismo y la descentralización. In: MASCAREÑO, Carlos (Coord.). Descentralización, gobierno y democracia. Caracas: Cendes; GLocal, 1998. p. 10.

²³² QUINTERO, Inés. El sistema político guzmancista. Tensiones entre el caudillismo y el poder central. In: QUINTERO, Inés (Coord.). Antonio Guzmán Blanco y su época, Monte Ávila Editores, 1994. p. 57-80.



federativos. Con el convencimiento de los caudillos y la entrega de sus armas, la formación del ejército nacional y el surgimiento de la hacienda pública nacional tornaron realidad la federación de Venezuela.

Entre 1908 y 1935 la federación venezolana nuevamente atraviesa un fuerte período de centralización del poder en el gobierno central a través de reformas constitucionales que les sacan a los Estados miembros algunas competencias y les prohíben implementar cualquier tipo de tributo. Con el advenimiento de las Constituciones de 1925, de 1947 y de 1961, el mismo panorama de federación centralizadora se mantuvo como pretexto para preservar la unión y el federalismo venezolano²³³.

Con la prohibición de los Estados miembros de legislar en materia tributaria fue instituido el llamado "Situado Constitucional" que era un sistema de prorrato de recursos entre las provincias promovido por el gobierno central y considerado como la principal fuente de ingresos de los Estados miembros.

Según Juan Rey²³⁴, Venezuela vivió desde 1958, con la caída de la dictadura, hasta 1988, un período democrático con la participación de los partidos,

²³³ CARMAGNANI, Marcelo. Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno. In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). Federalismos latinoamericanos. México; Brasil; Argentina: México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 397-416.

²³⁴ REY, Juan C. El futuro de la democracia en Venezuela. Ediciones UCV, 1998. p. 284



empresarios, Fuerzas Armadas, trabajadores y la iglesia, que hizo crecer la economía como consecuencia del aumento de las exportaciones.

Con la Constitución de 1947, de carácter democrático, la federación venezolana presentó al federalismo del bienestar con la creación de la Previsión Social, el aumento de los derechos laborales y la garantía de acceso a la educación. Sin embargo, se mantuvo la centralización de poder en el gobierno central de un modo general, toda vez que la creación de regiones administrativas y las corporaciones de desarrollo regional no fueron consideradas como descentralización.

Como forma de atenuar las desigualdades regionales se estableció un sistema de desarrollo a través de las corporaciones regionales que estaban totalmente subordinadas al gobierno central, durante el período de 1969 y 1983. En 1989 hubo un proceso de descentralización concreto con los estados y los municipios con autonomía política, administrativa y financiera, con derecho a la elección de sus gobernantes.

5.5.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

Con la Constitución de 1961 se identificó el inicio de un federalismo descentralizado, al establecer a los Estados miembros el derecho de elegir a sus



gobernantes y la libertad del Congreso de transferir algunas competencias del gobierno central hacia los Estados miembros y municipios. Con el descontento del pueblo²³⁵, la crisis económica de los años 80 y la caída del precio del petróleo, principal producto exportador y fuente de ingresos, hubo grandes dificultades para mantener la prestación de servicios por parte de los gobernantes, lo que provocó una convulsión social.

Con la dificultad económica se fortaleció el pensamiento del federalismo descentralizado como solución para el problema de la gobernabilidad y la mejora en la prestación de servicios públicos esenciales para la sociedad²³⁶. Ante esta situación, se introdujeron principios federativos descentralizados, a saber: mejora de las relaciones intergubernamentales de los entes federativos; retorno de la democracia con elecciones directas de los gobernadores e intendentes y, principalmente, autonomía financiera de los entes federativos.

Como ya se ha dicho, los Estados miembros y los municipios obtuvieron autonomía financiera con los ingresos provenientes del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), además del aporte de ingresos por parte del FIDES –Fondo Intergubernamental para la Descentralización–. Los

²³⁵ SALAMANCA, Luis. Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela una propuesta de análisis. In: ÁLVAREZ, Ángel (Coord.). El sistema político venezolano: crisis y transformaciones. Venezuela: UCV, 1996. p. 247-248.

²³⁶ BARRIOS, Sonia. Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. Cuadernos del Cendes, n. 4, sept./dic. 1984. p. 167-176.



Estados miembros productores de hidrocarburos también adquirieron el derecho de recibir recursos por la Ley de Asignaciones Especiales.

Con la descentralización del poder central hacia los demás entes federativos se introdujeron, mediante la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, las competencias concurrentes y las competencias exclusivas de los Estados miembros. Con relación al "Situado Constitucional" de los Estados miembros, se elevó el porcentaje al 16% en 1990, con previsión de un aumento anual del 1% hasta llegar al límite del 20%. También quedó garantizado por la Ley Orgánica de la Descentralización, una transferencia de ingresos de los Estados miembros a los municipios denominado "Situado municipal".

Otra fuente de ingresos muy importante para los Estados miembros y municipios llegó a través del FIDES, como se mencionó anteriormente, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización tiene como fuente de ingresos una parte de la recaudación del ICMS, que como el IVA de Argentina, es un impuesto que se cobra sobre el consumo, de amplitud nacional, de competencia del gobierno central. El FIDES comenzó en 1993 con el 4% y en el 2000 estaba en el 30% de participación de los ingresos provenientes del ICMS para los Estados miembros y municipios.



Con la descentralización de poderes y competencias del gobierno central hacia los Estados miembros y municipios, también se transfirió la responsabilidad de la ejecución de la prestación de servicios. Todavía existe, como novedad en las relaciones intergubernamentales, un mecanismo de transferencias de ingresos a los Estados miembros, en casos especiales, para ejecutar actividades específicas sujetas al análisis y aprobación de la comisión técnica.

Fue necesaria la Convención de Gobernadores para establecer el federalismo descentralizado en Venezuela. Para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales entre las esferas de gobierno con las transferencias de competencias, autonomía e ingresos, se necesitaba un grupo coordinador para dirigir las demandas de carácter administrativo, normativo, político y financiero en la forma vertical²³⁷. Se estableció el Consejo Nacional de Intendentes y el Ministerio del Estado para colaborar en el trabajo de coordinación del proceso de Descentralización en 1993.

Con relación a las relaciones intergubernamentales, principalmente en el plano horizontal, se creó el Comité de Planificación y Coordinación, formado por los gobernadores, intendentes y el gobernante de los territorios nacionales para coordinar y elaborar proyectos, legislación para promover las relaciones entre las

²³⁷ DEL ROSARIO, Helia; MASCAREÑO, Carlos. Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana. In: OSPINA, Sonia; PENFOLD, Michael (Ed.). Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. Nueva Sociedad, 2002. p. 22-23.



distintas esferas del mismo nivel o con otros niveles, sin la presencia del gobierno central.

Una importante lección que se puede aprender de la experiencia del proceso de descentralización del federalismo venezolano es la del salto de calidad en la prestación de los servicios públicos, con una mejora en la gestión y ejecución de esta función. Hubo una mejor aceptación por parte de la población con los servicios públicos prestados ya que existe una relación más próxima y directa con lo cobrado para su realización.

Con la elección de Hugo Chávez en 1998 cambió el cuadro político de Venezuela, con la victoria de la izquierda y con ésta los militares. La implementación del federalismo descentralizado y la noción de Estado se modificaron con la entrada de Hugo Chávez como Presidente de Venezuela, a pesar de que el texto constitucional de 1999²³⁸ exprese lo siguiente:

Artículo 4º - La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y es regida por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad". (Venezuela, 1999b, Artículo 4o).

Ya no existía consenso en el grupo de Chávez sobre el federalismo descentralizado. Muchos congresistas de la Constituyente estaban únicamente a

²³⁸ VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta oficial, n. 36.860, 30 dic. 1999.



favor de la autonomía de los municipios y no de la de los estados, además del cambio de la democracia representativa por la democracia participativa, por el pueblo²³⁹. Los chavistas querían establecer un nuevo Estado, llamado Estado Comunitario, que tenía como referencia las comunidades o comunas que recibirían autonomía.

Con la nueva ideología de Hugo Chávez, los Estados miembros perdieron fuerza política y los militares, nuevamente, garantizaron la participación en la política, dirigiendo y controlando los programas territoriales, modificando el equilibrio federativo realizado por la descentralización de los poderes en Venezuela. En cuanto a las relaciones intergubernamentales, se creó el Consejo Federal de Gobierno –CFG– para planificar y coordinar la descentralización y transferencia de competencias del gobierno central a los demás entes federativos.

Para resolver el problema de desigualdades regionales se creó el Fondo de Compensación Interterritorial vinculado con el Consejo Federal de Gobierno –CFG–, con recursos para mejorar los servicios públicos en regiones con bajo desarrollo. Con la nueva elección de Chávez en 2004, su poder aumentó extremadamente, con una aplastante victoria en casi el 100% de los Estados miembros. Con este poder en sus manos, los Estados miembros y los municipios

²³⁹ ÁLVAREZ Ángelet al. ¿Qué es la democracia para los líderes venezolanos? Un estudio de los consensos y disensos entre los venezolanos influyentes en torno a la democracia. *Revista politéia*, Venezuela, n. 25, , 2000. p. 174.



quedaron sin autonomía política y con pocos recursos financieros, siendo evidente el cambio que hubo del Estado federal descentralizado al Estado de la revolución bolivariana o Estado Comunitario²⁴⁰.

²⁴⁰ BREWER, Allan Carías. Sobre el poder popular y el Estado comunal en Venezuela (El de cómo se impone a los venezolanos un Estado Socialista, violando la Constitución, y en fraude a la voluntad popular). 2010. p. 22. Mimeografiado



6. ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL Y GLOBAL

6.1 LA GLOBALIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Para tratar el tema de la armonización fiscal resulta necesario entrar en el campo de la globalización como el fenómeno mundial que aceleró y transformó las relaciones internacionales de los países. La globalización, con todos sus aspectos económicos, políticos, socioculturales, tecnológicos y comunicacionales, ha transformado las relaciones de integración²⁴¹ extinguiendo virtualmente las fronteras y conectando, de modo general,²⁴² los países, instituciones y las sociedades.

Entonces, todo lo que ocurre en el mundo, principalmente en el área política y económica, puede interferir de algún modo en la actividad económica de cualquier país. La apertura comercial de las fronteras de los Estados es un tema muy debatido en un mundo geopolítico globalizado, especialmente a fines de siglo XX y siglo XXI. Este fenómeno mundial tuvo un gran impulso con la informática y con el desarrollo de herramientas tecnológicas, potencializando la comunicación y la interacción entre pueblos en las más diversas localizaciones²⁴³.

²⁴¹ SALDANHA, Eduardo. *Harmonização legislativa tributaria*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 18.

²⁴² GRANILLO OCAMPO, Raúl. *Derecho Internacional Público de la Integración*. Tradução de S. Duarte; revisão técnica de José Carlos Hora y Silva; prólogo de Julio María Sanguinetti. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 7.

²⁴³ GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e Desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 29.



El gran propulsor del movimiento de la globalización es el poder del capitalismo y el mercado financiero que abren fronteras y puertas que antes eran totalmente infranqueables, de países que buscan inversiones extranjeras que dinamicen sus economías internas descapitalizadas. Es así como la apertura de mercado y la necesidad de mejoras en la calidad de la competitividad y la eficiencia son el objetivo de la política exterior adoptada por la mayoría de los países como forma de acompañar las transformaciones impuestas por la globalización.

La eficiencia y competitividad para mejorar los modelos de producción tienen que incluir una reducción de costos, flexibilidad, inversiones en informática y tecnología, todo ello en un ambiente en que prevalezca un sistema financiero con inversiones basadas en una escala global y con economías desreguladas. Para esto son necesarios algunos conceptos básicos, como por ejemplo: la apertura del mercado nacional con desregulación de la economía; precios competitivos y alineados a los estándares externos; política agresiva dirigida a la exportación con incentivos fiscales y exenciones, y la obtención de superávit en la relación exportación/importación²⁴⁴.

²⁴⁴ SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. _____ (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 29-30.



Sobre el tema globalización muchos doctrinadores divergen respecto del origen y los resultados de este fenómeno mundial. Dependiendo de la profundización conceptual el hombre, al inicio de la historia, ya vivía en un mundo globalizado²⁴⁵. Nos detendremos en el concepto más reciente de la época del fin de la Guerra Fría en 1990, en que existió una hegemonía económica, política y cultural del Occidente en el mundo.²⁴⁶ Hubo un sobresalto del poder de la tecnología e informática en que pocos países ricos con "know-how" se diferenciaban del resto de los países pobres.

Los resultados del efecto globalización presentan señales negativas, según Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel en Ciencias Económicas:

"la globalización, que podría ser una fuerza propulsora de desarrollo y de la reducción de las desigualdades internacionales, está siendo corrompida por un comportamiento hipócrita que no contribuye para la construcción de un orden económico más justo y para un mundo con menos conflictos"²⁴⁷.

Para otros, la globalización no tuvo los resultados esperados en determinados Estados por motivos de orden político de estos gobernantes, al promover las reformas intrínsecas que la globalización requiere, como por ejemplo,

²⁴⁵ Adriano Benayon. Globalização versus desenvolvimento. Brasília: LGE,1998, p. 218

²⁴⁶ SEITENFUS, R. Relações Internacionais. São Paulo: Manole, 2004. p. 175.

²⁴⁷ PRADO, Luiz Carlos Delorme. A política econômica deles, e a nossa...uma resenha de A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais. Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea, vol. 11 n° 3, Sept./Dec.2007.



la reforma tributaria, el desarrollo básico de la tecnología e informática y la apertura comercial plena y no sólo retórica. Para los defensores, hubo una mayor generación de empleo en países con mano de obra con menor costo y líneas de producción en diversos países como forma de aumentar la competitividad en diversos mercados regionales²⁴⁸.

Para Boaventura²⁴⁹ la globalización no trajo las maravillas que pregonaban de libertad, conocimientos tecnológicos, descubrimientos de nuevos productos, riquezas para la sociedad de modo general. Para él, el fenómeno globalización implica maldición, miseria, marginalización y exclusión social de los pueblos, con excepción de una minoría dueña del proceso de producción. Otras cuestiones negativas serían la reducción de los derechos sociales y la desvalorización del ser humano para responder a la necesidad de reducción de costos y al aumento de competitividad. Otro efecto dañino es la falta de regulación del capital especulativo que promueve la exclusión social en las economías.

Ante estas dos teorías opuestas sobre la globalización debemos hacer una reflexión sin llegar a los extremos. Tenemos que extraer los puntos positivos y tratar de descartar los negativos que el proceso de la globalización trae consigo. Es

²⁴⁸ CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social In: Globalização Excludente GENTILI, Pablo (org.) Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 96.

²⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. _____ (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 53.



un hecho que las innovaciones tecnológicas, en su mayoría, llegaron para quedarse y convivir con ellas para siempre. Lo que no se debe es aceptar a la globalización como un paquete ya hecho e impuesto por las reglas dictadas por las grandes potencias dueñas de las reglas y del capital que hacen mover esta revolución mundial.

Por consiguiente, es necesaria una mirada crítica para observar qué es lo mejor y descartar el lado oscuro en este proceso de integración y conexión en las relaciones internacionales. Las reglas bien claras en un país firme con planificación y proyectos de desarrollo son necesarias para captar las oportunidades positivas encontradas en la "aldea mundial", respetando así los intereses nacionales²⁵⁰.

De esta forma, una de las especies de globalización es la integración de países o regiones formando bloques económicos con la extinción de fronteras y trabas económicas entre los componentes con el objetivo de potencializar sus economías y mercados²⁵¹. El origen de esta integración puede ser el aumento de mercado, como ocurrió con el BENELUX, acuerdo entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo, o el agrupamiento económico en función de guerras o litigios entre países, ejemplificado por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Ceca).

²⁵⁰ YONEKURA, Sandra Yuri. Contrato de consumo internacional. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n.267, 31 de mar. 2004. p. 03.

²⁵¹ MACHADO, J. B. M. Mercosul: Processo de Integração, origem, evolução e crise. São Paulo: Aduaneiras, 2000. p. 19.



Otro ejemplo importante de integración económica es la Unión Europea mediante el Tratado de Maastricht²⁵².

El proceso de integración como forma de mejorar las relaciones entre los países es lo que preceptúa Juan Mario Vacchino:²⁵³ “agrupamiento voluntario de varios países soberanos situados, habitualmente, en una misma región del continente”. Dentro de los procesos de integración regional se encuentran en la doctrina distintas denominaciones según su finalidad: concertación, cooperación, coordinación, integración económica, integración política, integración social, integración de hecho, interdependencia, integración total, etc.

Los términos cooperación, indicando la finalidad de disminuir la discriminación entre países, y el de integración económica, indicando la finalidad de suprimir la discriminación entre países, presentan una diferencia, es decir, en la integración económica se eliminan las barreras aduaneras entre los países, y en la cooperación económica existe una eliminación parcial de las barreras aduaneras.

²⁵² LIPOVETZKY, Jaime César, LIPOVETZKY, Daniel Andrés. Mercosul: Estrategia para a Integração: Mercado Comum ou Zona de Livre Comércio? Análises e Perspectivas do Tratado de Assunção = MERCOSUL: Estrategia para la Integración: ¿Mercado Común o Zona de Libre Comercio? Análisis y Perspectivas del Tratado de Asunción. São Paulo: LTr, 1994. p. 39-57

²⁵³ VACCHINO, Juan Mario. Integración económica regional. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1981. p. 9.



La formación de bloques regionales demuestra ser un recurso de los países contra los aspectos negativos de la globalización mediante ordenamientos comunes que tienen en cuenta la diversidad cultural, económica y social y el fortalecimiento del bloque contra la competencia exterior. Debido a ello surgieron algunos bloques comerciales como la Unión Europea, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Zona de Libre Comercio del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).

La formación de bloques económicos es una característica muy presente en este mundo globalizado, con la posibilidad de unión de algunos bloques regionales facilitando la comercialización entre los mismos. Recientemente, en 2015, EE.UU. y Japón, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Singapur, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú y Vietnam acordaron la realización del mayor acuerdo comercial regional de la historia, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica –TTP–.

Otro modelo de integración es el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), se trata del más reciente proyecto de integración regional planificado desde el fin de la Guerra Fría con debates en los años 1990. El TTIP fue presentado en el año 2013, por el Presidente de los Estados Unidos Barack Obama y la Unión Europea –UE–. Se proyectó con normas comerciales de mercado



de las democracias del Occidente para enfrentar el crecimiento económico de China. Con la participación de la Unión Europea y de EE.UU. equivale a un poderío económico con el 45% del PBI del planeta y la participación de 800 millones de habitantes que integran la mayor zona de libre comercio del mundo.

La búsqueda del mantenimiento de las relaciones recíprocas, armónicas, interdependientes y el fin virtual de las fronteras que limitan los países son los objetivos de la integración regional. En el aspecto jurídico existe una necesidad de uniformidad en los ordenamientos de cada participante para hacer viable y concreta la integración regional. Por consiguiente, es necesaria la elaboración de una legislación propia del bloque económico a los fines de dirimir cualquier situación jurídica.

Específicamente, el Tratado de Asunción –Mercosur– previó la integración de la legislación relacionada con las áreas básicas de la tributación para viabilizar el mercado común entre Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela a través de la armonización. Es necesaria la armonización de los tributos sobre consumo y sus alícuotas para la libre circulación de bienes y personas, como también de los impuestos sobre las importaciones de los productos nacionales dirigidos a otro país del bloque.



En la creación de un bloque regional se necesita una lista de reglas que delimiten el posicionamiento de los participantes. Armonización y definición de reglas, a través de reglamentos con aceptabilidad internacional facilitan la circulación de bienes y servicios. La armonización de las reglas sanitarias en el comercio de productos alimenticios por medio del Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) es una realidad en las transacciones comerciales en el mundo global. La falta de armonización de normas entre los países participantes crea obstáculos en la producción, consumo y circulación de personas, bienes y capitales. De allí la importancia de la armonización legislativa en la aldea global.

La etapa para alcanzar la uniformidad o armonización de las normas jurídicas varía de acuerdo con los objetivos culturales, económicos, políticos y sociales propuestos por los integrantes del bloque de integración con el fin de lograr el crecimiento de las relaciones y la circulación de bienes, servicios y el intercambio de personas interbloque²⁵⁴.

²⁵⁴ CANO, Hugo Gonzáles.. A Harmonização Tributária em processos de integração econômica, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária; tradução de Ana Cecília Estellita Lins e revisão de Oswaldo da Costa e Silva, Brasília: ESAF, 1986, p. 11.



Los tratados internacionales son los instrumentos legales característicos de la formalización de esta integración que pueden constar de las siguientes etapas de profundización integrativa²⁵⁵:

- La Zona de Preferencia Arancelaria –ZPA– es el modelo de integración entre dos o más países con derecho aduanero diferenciado de los demás países.

- La Zona de Libre Comercio –ZLC– es el modelo de integración intermedio o provisorio entre la Zona de Preferencia Arancelaria y la Unión Aduanera que implica el fin o reducción de las barreras aduaneras entre los integrantes del bloque económico, aunque los países miembros mantienen sus gravámenes sobre los países no participantes del bloque.

- La Unión Aduanera –UA–²⁵⁶ cuenta con un nivel superior de integración que permite la libre circulación de bienes interbloque y la comercialización y relaciones con otros países fuera del bloque económico, imputando un Arancel Externo Común para los productos procedentes de países no incluidos en la integración regional.

- El Mercado Común –MC– es el modelo de integración que implica la libre circulación de personas, servicios, capitales y mercaderías. Difiere de la Unión Aduanera porque en esta última solamente existe la libre circulación de bienes mientras que en el Mercado Común existe libre circulación de bienes y factores de producción.

²⁵⁵ DASSO, Ariel Gustavo. Mercosur: Problemática Jurídica: Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires: La Ley, Tomo 1991-Y, 1991, p. 1247.

²⁵⁶ BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico*. 1. ed. 7ª reimpr. Juruá: Curitiba, 2010. p. 39.



- La Unión Económica²⁵⁷ es el nivel más alto y considerada por muchos como la integración perfecta porque permite la libre comercialización dentro del bloque, con la posibilidad de relacionarse con otros países fuera del bloque. Además, su integración es más sólida, estableciendo políticas comunes y de seguimiento de las reglas de políticas económicas y armonización tributaria entre los participantes de la integración regional.

En el estudio de la armonización existen dos modelos a considerar: La armonización de la estructura formal y funcional del sistema tributario que responde por la uniformidad técnica-formal de las normas, a saber: la tributación en el destino o en el origen, acumulativa o no acumulativa, alícuotas y bases de cálculo, concediendo el derecho de los países integrantes de fijar los niveles de tributación considerando la compatibilidad de las reglas y objetivos del bloque económico²⁵⁸.

Otro modelo de armonización es el de la parametrización de los niveles de tributación, con rigidez tributaria, que prohíbe la libertad en la aplicación de los tipos impositivos que sean contrarios a las reglas establecidas por el tratado propuesto por la integración regional. Este modelo de armonización tributaria

²⁵⁷ OCAMPO, Raúl Granillo. *Derecho Público de la integración*. 1. ed. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2007. p. 61.

²⁵⁸ PITA, A Harmonização Tributária. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Tradução de Hilda Baldenes da Costa e Oswaldo da Costa Silva, Brasília: ESAF, 1989. p. 21; Uma abordagem conceitual da harmonização tributária no Mercosul. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *O Direito Tributário no Mercosul*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 120.



requiere un profundo estudio de estrategia económica por parte de los participantes para viabilizar este elevado grado de integración.

La armonización tributaria es aplicada con diferente intensidad según su forma. Cuando se realiza bajo la forma de Coordinación se crean políticas públicas tributarias con metas comunes que evolucionen a través de negocios intergubernamentales. Cuando se realiza bajo la forma de Armonización o Conformación se crea un modelo general de tributación con el fin de extinguir o reducir las divergencias tributarias con normas generales, aunque manteniendo la autonomía de los países miembros de legislar sobre asuntos internos.

Cuando se realiza bajo la forma de Uniformización se excluyen totalmente las divergencias tributarias eligiendo un código propio y sin autonomía de los países integrantes de legislar sobre la materia, lo que significa una renuncia de soberanía en la esfera tributaria²⁵⁹. Esta intensidad de armonización se produce en procesos de integración económica con nivel muy elevado.

La legislación tributaria es un instrumento muy importante que influye en las relaciones comerciales en la aldea global. Basada en el reglamento tributario de un país se realizan muchas inversiones privadas y los problemas

²⁵⁹ ALMEIDA, J.J. Marques de. Coordenação da Tributação Directa: evolução e perspectivas futuras. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO FISCAL, 1., 2000, Porto. Anais. Porto: UFP, 2000. p. 28.



burocráticos en el área tributaria son obstáculos para la obtención de estas inversiones. El proceso de globalización requiere buenas condiciones para la circulación de bienes, servicios y capitales entre los países que desean ser competitivos en la comercialización internacional.

La necesidad de reglas tributarias que sean compatibles con lo aplicado tributariamente en el mundo es fundamental, no solamente en los llamados tributos aduaneros sobre la importación y la exportación sino también en los impuestos recaudados internamente sobre el consumo y la renta con bases de incidencia con gran movilidad.

Sobre la ideología de la globalización y la armonización tributaria, los países participantes de la formación de bloques regionales económicos o de la integración regional deben renunciar a su soberanía tributaria, con la reducción de su autonomía de legislar tributariamente. Tal ideología va contra los principios del federalismo fiscal descentralizado ya que otorga competencias a los entes descentralizados y autonomía para fijar normas tributarias que pueden obstaculizar la formación de bloques regionales económicos. Es importante señalar lo que ha dicho Balthazar respecto de que la armonía fiscal no es lo mismo que unificación



fiscal, es decir, aun con armonización tributaria pueden existir barreras fiscales entre los componentes de la integración regional o del bloque económico²⁶⁰.

El modelo de federalismo fiscal descentralizado prevé una autonomía tributaria para los entes federativos capaz de garantizar ingresos suficientes para cubrir los gastos relativos a la ejecución de su función pública al promover la prestación de servicios para la sociedad. Este contacto más próximo entre el gobernante, ejecutor de la función pública, y el pueblo permite una relación de mayor exigencia y responsabilidad en la evaluación de la calidad del servicio prestado y la cantidad de impuestos pagados.

Un factor positivo para la autonomía tributaria de los entes federativos es la valoración de la democracia que se realiza con esta relación más próxima del ciudadano y el gobernante. Esta autonomía eleva la responsabilidad de buscar mayor eficiencia tributaria para lidiar con la movilidad de las bases tributarias impuestas por el proceso de globalización. Existe una competencia entre los entes para modernizar la máquina recaudadora con el objetivo de desburocratizar y reducir la carga tributaria para atraer estas bases tributarias, tanto interna como externamente.

²⁶⁰ BALTHAZAR, Ubaldo César. Análise dos conceitos de base preliminares à idéia de um mercado do Cone Sul. Seqüência, Florianópolis, n. 29, dez. 1995. p. 21.



Ante tal competencia a nivel internacional es necesario que el gobierno central, o la unión, actúe como coordinador de este proceso para planificar estrategias y modificaciones normativas que se adecuen a las exigencias de las reglas del mercado internacional. Una de las modificaciones tributarias requerida es la concentración de la competencia tributaria en la esfera federal a los fines de la armonía tributaria, principalmente, los tributos sobre la renta y el consumo que tienen bases de incidencia con mayor movilidad.

Así, los modelos federativos descentralizados en que los entes federativos cuentan con una capacidad recaudadora propia, sin depender de las transferencias de ingresos del gobierno federal, son más fortalecidos políticamente. Sin embargo, lo que actualmente se puede presenciar son federaciones con desigualdades y sus entes federativos con una deficitaria capacidad fiscal respecto de sus gastos públicos.

Para ejemplificar la problemática antes mencionada se encuentra el caso de Brasil en que la mayoría –si no todos– de los Estados miembros de la Región Norte y Nordeste, aun con competencias y autonomía iguales a los otros Estados miembros, dependen intensamente de las transferencias de ingresos del gobierno central para desarrollar las funciones públicas básicas para la sociedad.



Lo que explica esta desigualdad entre los Estados miembros de la federación brasileña es la falta de estructuras básicas, como educación, salud, caminos, aeropuertos, puertos, transportes, logística, que son decisivas en el momento de aplicación y accesibilidad de las inversiones privadas internas o extranjeras, aun cuando estos Estados miembros, con problemas estructurales, tengan beneficios fiscales, como exenciones o reducción de la carga tributaria. Por lo tanto, el problema de las desigualdades regionales encontradas en algunas federaciones no se reduce a tener o no tener competencia tributaria.

Es una realidad que el proceso de globalización y el origen de diversos bloques de integración económica estableció reglas e innovaciones tributarias que influyeron en la movilidad de los sistemas tributarios clásicos de algunas federaciones. Principalmente en la división de las competencias entre estos entes federativos. La formulación de una política tributaria por parte del gobierno federal, en el papel de coordinador, debe enfocarse en los factores internos y externos debido a la gran presión para lograr la armonización tributaria interna y externamente²⁶¹.

En el federalismo fiscal brasileño descentralizado el impuesto al consumo es de competencia de 27 legislaciones diferentes que tratan sobre el Impuesto sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías y sobre

²⁶¹ REZENDE, Fernando. Descentralização Fiscal. In _____ (coord.) Desafios do Federalismo Fiscal, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 12.



Prestaciones de Servicios de Transporte Interestatal, Intermunicipal y de Comunicación –ICMS–. La falta de armonización tributaria dificulta la realización de las obligaciones tributarias, además de producir tratamientos diferenciados de los contribuyentes en una misma federación.

Con la centralización tributaria existe un tratamiento igualitario de los contribuyentes, además de reducir el peso de la máquina recaudadora y sus costos, valiendo tanto para el sujeto activo de la obligación tributaria, el Estado, como para el sujeto pasivo, empresas y contribuyentes personas físicas que ejercen sus funciones en diversos Estados miembros. Para el fisco, la consolidación del impuesto sobre el consumo en la esfera federal facilitaría la operatividad y el monitoreo de los contribuyentes evitando la evasión del impuesto.

Como vimos precedentemente, el papel de coordinación por parte del gobierno central en cuanto a poder gestionar los tributos sobre la renta y el consumo es fundamental. Un buen ejemplo es el de Alemania, que cuenta con la competencia de legislar sobre los tributos sobre la renta (IR) y el consumo (IVA) en el gobierno central pero no es una competencia exclusiva sino concurrente. Así pueden los Estados miembros elaborar normas tributarias siempre que no exista una ley federal sobre el mismo asunto.



Debemos tener en cuenta que no es suficiente unificar los tributos sobre la renta y el consumo en la competencia de la esfera federal como solución de los problemas federativos. Es necesario un conjunto de medidas tendiente a condicionar a los demás entes federativos a una estructura básica de servicios públicos de calidad y a una autonomía financiera que permita costear sus gastos.

La seguridad jurídica constitucional es uno de los instrumentos capaces de lograr esta autonomía financiera. La inclusión en el texto constitucional de instrumentos, como por ejemplo, la coparticipación tributaria de los demás entes federativos en los ingresos provenientes de los impuestos bajo el dominio del gobierno central y la previsión de transferencias intergubernamentales de ingresos, permiten a los entes federativos elaborar y realizar su políticas públicas de acuerdo con la necesidad de las comunidades y respetando las nociones básicas de una federación.

La autonomía financiera de los Estados miembros en una federación con centralización tributaria puede ser viabilizada a través de las transferencias constitucionales, legales, condicionales, incondicionales, y otros mecanismos. Particularmente las transferencias incondicionales, que no se vinculan a gastos específicos, están más identificadas con la estructura del federalismo ya que facilita que los entes federativos utilicen la mejor manera posible, teniendo en cuenta las



particularidades de la región y conservando la autonomía de los entes descentralizados.

Para la ejecución de servicios públicos como educación, el gobierno federal trató de garantizar y fiscalizar la ejecución de este servicio esencial por medio de las transferencias condicionales porque se trata de política pública de carácter nacional. Por otro lado, para mantener una política fiscal con ecualización entre los entes federativos y combatir las desigualdades regionales, resulta necesario que estas transferencias sean constantemente actualizadas para adecuarse a la nueva realidad de la sociedad, principalmente en la oferta de bienes y servicios básicos.

Volviendo al ejemplo del modelo federativo de Alemania, el mismo permite que el gobierno central y los demás entes federativos descentralizados puedan planificar, conjuntamente, metas que atiendan las particularidades locales acatando, también, las exigencias impuestas por la globalización. Por eso no creemos que la centralización tributaria, en la esfera federal, sobre la renta y el consumo excluya la autonomía de los demás entes federativos ni ofusque los lineamientos del Estado federal. Por el contrario, permite una mayor eficiencia y recaudación con reducción de costo de la máquina administrativa y disminución de la evasión fiscal.



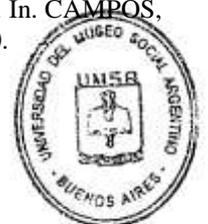
No podemos negar que los entes federativos descentralizados se perjudican con la disminución de su autonomía cuando existe centralización tributaria de los principales tributos recaudados, como los impuestos sobre la renta y el consumo, en la esfera del gobierno federal. Pero por otro lado, sin esta centralización se podría producir la famosa "Guerra Fiscal", como ocurre en Brasil.

El poder del proceso de globalización es una realidad que no podemos negar, con la imposición de sus reglas de mercado en la aldea global. Lo que no puede ocurrir es que los Estados federados centren su atención en estos mercados, con sus reglas de eficiencia económica, y se olviden de las realidades locales de la federación. Los gobernantes tienen la obligación de observar a los entes federativos sin autonomía financiera y a sus comunidades supliendo la deficiencia en la prestación de servicios básicos. De acuerdo con el principio federativo, todos deben ser tratados de forma ecuánime y con dignidad porque tienen los mismos derechos.

6.2 LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR

Dentro del proceso de integración regional, estimulado por la globalización,²⁶² no podemos dejar de tratar el tema del MERCOSUR, que es el

²⁶² AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. O preço de transferência no Mercosul. In. CAMPOS, Dejalma (Coord). O sistema tributário e o Mercosul. São Paulo: LTr, 1998, p. 19-20.



principal bloque económico de Latinoamérica. Después de diversos ensayos de integración regional, en 1991, se creó en Paraguay el Tratado de Asunción formalizando así el Mercado Común del Sur –Mercosur–, constituido por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, más recientemente, Venezuela como países miembros.

Otros países como Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, son miembros asociados sin poder de voto. Ecuador solicitó hace poco tiempo su intención de participar como país miembro del bloque. México tiene presencia como miembro observador.

Con los objetivos de mejorar la competitividad, productividad, estimular la libre circulación de bienes y servicios en un mundo globalizado e integrado, y aprovechando ejemplos exitosos de integración regional, como el de la Unión Europea, el Mercosur trata de entrar en el mercado externo con políticas de desarrollo económico respetando las particularidades de cada miembro del bloque económico. No sólo buscando el interés económico sino promoviendo una integración cultural, científica y tecnológica²⁶³.

²⁶³ FIGUEIRAS, Marcos Simão. Mercosul no Contexto Latino-americano. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1996. p. 25-42.



El Mercosur establece en su primer artículo los compromisos que deberán cumplir los países miembros, tal como lo demuestra Ricardo Meirelles²⁶⁴:

a) Circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países mediante, entre otros, la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida de efecto equivalente.

b) Arancel externo común, la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupamiento de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.

c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones, y otras que sean acordadas a los fines de garantizar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes.

d) El compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones, en las áreas correspondientes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

²⁶⁴ MEIRELLES, José Ricardo. *Impostos indiretos no Mercosul e Integração*. São Paulo: LTr, 2000. p.30.



Para lograr una plena integración es necesario que los países miembros cumplan los compromisos de armonización de las normas tributarias internas de cada miembro con el instrumento jurídico a crear, como un código tributario del Mercosur, para concretar la integración del bloque como Mercado Común²⁶⁵.

La armonización del sistema tributario se encuentra prevista en el Tratado de Asunción, por medio del fin de los aranceles aduaneros y la elaboración de un arancel externo común (AEC), que tiene como objetivo facilitar la circulación internacional de bienes y productos con las mismas bases tributarias incidentes dentro de los países integrantes²⁶⁶.

Esta armonización tributaria contenida en el artículo 7º del Tratado de Asunción está lejos de concretarse. En la actualidad se está intentando obtener un mínimo de uniformidad en materia tributaria mediante la coordinación política, es decir, sin la existencia de un Tribunal o un ordenamiento jurídico que regulen los derechos y deberes para lograr una verdadera armonía tributaria entre los componentes del bloque económico.

²⁶⁵ OBREGÓN, Marcelo F. Quiroga. A necessidade de aplicação do Direito Comunitário no Mercosul. São Paulo: Lúmen Júris, 2004. p. 41.

²⁶⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. Mercosul: Direitos Humanos, Globalização e Soberania. Belo Horizonte: Inédita, 1997. p. 39-48.



Dentro del organigrama estipulado por el el Tratado de Asunción el Mercosur posee dos organismos responsables de coordinación de la integración del bloque: el Consejo Mercado Común –CMC–, que trata la política y fiscalización de las decisiones del bloque, y está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros, y con la presencia de los jefes de los Estados en reuniones. El Grupo Mercado Común –GMC– es el responsable de la realización de las decisiones tomadas por el CMC, proponiendo medidas concretas para el fortalecimiento de la integración del bloque y está coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores²⁶⁷.

El Tratado de Asunción estableció la armonización de las normas tributarias básicas para viabilizar el mercado común entre los países miembros. La realización de la integración de las normas tributarias en un ordenamiento único es en extremo importante, principalmente con relación a los tributos sobre el consumo y aduana, que con la armonía de las alícuotas permite la libre circulación de bienes y personas.

Con un mínimo de normalización tributaria se evita que se produzcan desigualdades entre los países miembros en las relaciones comerciales. La falta de esta normalización viabiliza el surgimiento de conflictos arancelarios

²⁶⁷ PIRES, Alice C. de Souza, FONSECA, Amanda Gonçalves, CROSHERE, lindira Lima. Soluções de Controvérsias no Mercosul. São Paulo: LTr, 1998. p. 21-30.



que traban el proceso integrativo. Estos obstáculos tributarios desaceleran el proceso natural propuesto por el bloque.

El Mercosur, por la falta de normas tributarias armónicas, reiteradamente presenta conflictos arancelarios y no arancelarios que provocan la paralización de las liberaciones de importaciones de productos fabricados en cada país miembro. Estas trabas fiscales se reflejan directamente en la obtención del nivel integrativo regional del Mercado Común²⁶⁸.

Esta falta de normalización tributaria en un bloque de integración económica como el Mercosur, con países miembros con diferentes legislaciones fiscales, se debe corregir por medio de la estandarización de las normas tributarias: Coordinación²⁶⁹, Armonización y Uniformización²⁷⁰, citados anteriormente.

En el Mercosur, el Tratado de Asunción trata la normalización a nivel de coordinación y armonización, sin incluir el nivel de uniformización, que es un nivel muy avanzado en términos de integración económica. Así, la realización de una armonización de la legislación vigente, especialmente en materia tributaria, es de suma importancia toda vez que sólo tendremos un mercado común cuando

²⁶⁸ SALDANHA, Eduardo. *Harmonização legislativa tributária*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 122.

²⁶⁹ RIBEIRO, Maria de Fátima. . *O preço de transferência (transfer- pricing): da coordenação à harmonização tributária no MERCOSUL*. In: IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur – los procesos de integración en el nuevo milenio. La Paz: UCB, 2000, p. 230.

²⁷⁰ PITA, Claudino. *Uma abordagem conceitual da harmonização tributária no MERCOSUL*. In: SALAZAR, Antônio; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). *MERCOSUL: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 132.



haya libre circulación de bienes, servicios, factores productivos y capitales interbloque.

Actualmente el Mercosur se identifica, a nivel integración, como una unión aduanera imperfecta²⁷¹ ya que los aranceles externos comunes –AEC– no se aplican a todos los productos. Ello es así a pesar de que el artículo primero del Tratado de Asunción exprese el fin de las tarifas aduaneras y no aduaneras, como mercado común con la garantía de la “libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”.

Sobre el conflicto de las normas internas y externas que los países miembros enfrentan en el proceso de formación del bloque integrativo en el Mercosur, Argentina tiene una Constitución que acoge a los Tratados y Acuerdos Internacionales con status superior a las normas internas, por lo tanto, no existen conflictos de normas. En Brasil, los Tratados y Acuerdos Internacionales tienen vigencia solamente después de ser aprobados por el Congreso Nacional y sancionados por el Presidente de la República.

En el ordenamiento jurídico brasileño hay un trámite diferenciado para la aceptación de Tratados. El Presidente de la República celebra el Tratado y

²⁷¹ OCAMPO, Raúl Granillo. *Derecho Público de la integración*. 1. ed. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2007. p. 61.



el Congreso Nacional lo examina y ratifica. El legislador constituyente brasileño de 1988 adoptó la teoría dualista, reservando carácter de Enmienda Constitucional solamente a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos²⁷².

Sobre los tributos incidentes en el consumo de los países miembros que constituyen el Mercosur, el IVA existe en Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela. Solamente Brasil tiene dificultades para la realización de la armonización de la legislación tributaria a nivel del Mercosur. La incidencia de los tributos sobre el consumo o la circulación de los productos –IPI; ICMS e ISS– tienen competencias diferentes en Brasil.

El gobierno federal tiene competencia tributaria sólo sobre el IPI. El ICMS pertenece a la esfera estatal y el ISS a la municipal. Por consiguiente, poseen reglas diferenciadas que dificultan la armonización tributaria en el Mercosur. Esto implica que en la celebración de Tratados internacionales en la esfera tributaria el gobierno federal no puede legislar tributos de competencia estatal o municipal.

Como resultado de todas estas trabas fiscales, el Mercosur permanece en una unión aduanera incompleta, con proteccionismo, asimetrías

²⁷² GONZAGA, Livia Leite Baron. *A interpretação das convenções contra dupla tributação internacional à luz da teoria da argumentação jurídica*. 2010. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 253. Disponible en: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19112010-084307/>>. Acceso el: 24/08/2016.



jurídicas y una lista de excepción de arancel externo común –AEC– que excluye algunos productos procedentes de países fuera del bloque. Para que el Mercosur tenga futuro –cuestión tan importante para el crecimiento de Latinoamérica– es esencial la regulación de los impuestos indirectos que inciden sobre el consumo.

El Mercosur tiene una enorme deficiencia en materia de formación de bloques de integración económica cuando se lo compara con el ejemplo de la Unión Europea. Su estructura organizacional no cuenta con instrumentos, como una institución jurídica supranacional, de fiscalización, control y de coerción que obligue a los países miembros a respetar los términos acordados y enumerados en el Tratado de Asunción para la plena realización del bloque de integración económica.

Otra gran dificultad que enfrenta el bloque de integración del Mercosur es a la fuerte presencia de discrepancias económicas, sociales y políticas en distintas regiones de los países miembros. En la actualidad estas desigualdades regionales son barreras impeditivas para lograr el mercado común y el crecimiento igualitario y sustentable de los países miembros.

La iniciativa para lograr el mercado común en la integración del bloque debe partir de Brasil, por medio de una reestructuración del pacto federativo brasileño y autonomías financieras de los municipios, Estados miembros, e incluso



de las regiones, tendiente a la consolidación interna del Estado Federal²⁷³. En Brasil existe un fuerte rechazo por parte de algunos Estados miembros y municipios, que tienen autonomía financiera, en la realización, profunda y esencial de una reforma tributaria que minimice la compleja estructura fiscal y que utilice al IVA como instrumento de armonización legislativa para la integración del bloque económico del Mercosur.

A diferencia del modelo de integración de la Unión Europea, en que los países miembros tuvieron voluntad política y cooperación para la concreción del bloque económico, en el bloque económico del Cono Sur es evidente la falta de cooperación y voluntad política para establecer modificaciones en la legislación tributaria de los países miembros que lleven a la plena concreción de la integración regional.

²⁷³ PADOIN, Maria Medianeira. Federalismo gaúcho: fronteira platina, direito e revolução. São Paulo: Companhia Editora Nacional. (Coleção brasileira novos estudos; v. 3), 2001.



7. REFORMULACIÓN DEL PACTO FEDERATIVO FISCAL PARA QUE PROPORCIONE EFICIENCIA Y EQUILIBRIO REGIONAL

En el estudio del federalismo fiscal verificamos, en la actualidad, un contraste y una falta de uniformidad en las economías de la gran mayoría de las federaciones en el mundo globalizado²⁷⁴. Riqueza contrastando con mucha pobreza²⁷⁵, tanto en federaciones como también en regiones de una misma federación. Si estas desigualdades duran mucho tiempo pueden llevar a conflictos y estallidos sociales, y a políticas que resulten inviables para la estructura federativa de la nación.

Nuestra intención en este humilde estudio es demostrar estas desigualdades y enumerar algunas iniciativas en la estructura federativa de estos Estados con el objetivo de modificar el *statu quo* de tales disparidades localizadas en estos Estados federados²⁷⁶. La realidad de las desigualdades regionales en los países que componen el Mercosur impide la consolidación de la integración regional económica.

²⁷⁴ ABRUCIO, Luiz Fernando; Costa, Valeriano Mendes Ferreira. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: Abrucio, Luiz F. Costa, Valeriano M. F. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (pesquisas n° 12), 1998. p. 24.

²⁷⁵ LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun., 2002. p. 29.

²⁷⁶ MARIANO, Karina L.P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. Cadernos Cedec, n. 50, p. 1-30, 1995. p. 22.



Constatamos que con el correr del tiempo, y más específicamente en el caso de los países miembros del bloque económico del Mercosur, estas desigualdades se resisten aun adoptando iniciativas como beneficios fiscales, exenciones, créditos subsidiados, etc., para el desarrollo regional y la disminución de las desigualdades. Uno de los factores de dichas diferencias regionales, mencionado en el capítulo anterior, es el desnivel interno de infraestructura y calidad de servicios públicos entre los Estados miembros/provincias/departamentos o regiones de los países del Mercosur.

La falta de inversión privada junto a la baja capacidad fiscal de los Estados miembros/provincias sin autonomía financiera, son factores que impiden el cambio en la infraestructura deficiente y precaria de estos países. Tal falta de autonomía financiera, influenciada por el proceso de globalización²⁷⁷, de los Estados miembros/provincias más pobres mantiene una relación de dependencia, muy antigua, debido a las transferencias de ingresos provenientes del gobierno central.

Otro factor que impide la disminución de las desigualdades regionales es la política pública enfocada en los servicios públicos, considerados esenciales, como educación, salud, vivienda y seguridad, que se encuentra muy debilitada, lo que origina barreras sociales que no atraen la inversión privada

²⁷⁷ AFFONSO, Rui de Britto Álvares (1999). A Federação na Encruzilhada. In: Quem és tu, Federação? São Paulo: Rumos –Os Caminhos do Brasil em Debate, Ano 1, n° 2, mar/abr. p.29-38.



nacional ni internacional para el establecimiento de nuevas empresas y emprendimientos.

Es sumamente necesaria una política pública con oferta de servicios de educación y salud de buena calidad, con una mano de obra especializada²⁷⁸ y adaptada a los nuevos requerimientos tecnológicos impuestos por el mercado globalizado. El gobierno federal debe amparar a estos Estados miembros/provincias o regiones de la federación con menor desarrollo mediante un tratamiento diferenciado y con mayor equidad en las transferencias de recursos entre los demás entes federativos, con la firme intención de lograr el equilibrio del desarrollo federativo.

Como forma de terminar con las desigualdades regionales en los países del Mercosur, los gobernantes deben reestructurar el modelo de distribución de recursos hasta entonces vigente. Redimensionando estas transferencias para aquellos entes federativos o regiones con Índices de Desarrollo Humano –IDH–²⁷⁹ más bajos y priorizando en los mismos las políticas públicas esenciales como salud, educación e infraestructura.

²⁷⁸ LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun., 2002. p. 45

²⁷⁹ Definição de IDH em 1990. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - UNDP. *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: UN, 2013. p. 10.



Actualmente, debido a la crisis fiscal mundial, los modelos federativos deben adecuarse a una nueva realidad de la sociedad moderna y globalizada²⁸⁰. Dentro del proceso de globalización existen modelos y reglas de economías implacables que ejercen mucha presión sobre los países para que se alineen a su proceso productivo, bajo pena de ser expulsados del proceso y fomentar más desigualdades económicas y sociales.

El estudio de la formación de bloques de integración económica nos demuestra lo importante que la misma es para que sus participantes tengan beneficios reales. Según Karina Mariano²⁸¹: “Es necesario ofrecer a los grupos integrantes compensaciones por su participación y para equilibrar los posibles efectos deletéreos que la misma pueda ocasionar. La perspectiva futura de recibir algo a cambio del sacrificio estimula el apoyo a la integración”

Para tratar de minimizar los sacrificios y los efectos negativos de esta exclusión, que muchos entes federativos sufren, debe haber instrumentos compensatorios para que a través de los mismos los gobiernos presenten en su planificación estratégica interna la inclusión socioeconómica de estas regiones/ lugares como prioritarias en el proceso de desarrollo regional, con transferencias de ingresos para proyectos que eliminen dichas asimetrías.

²⁸⁰ ELAZAR, Daniel J. International and Comparative Federalism. PS: Political Science & Politics, vol. XXVI, nº 2, 1993. p. 19-195.

²⁸¹ MARIANO, Karina L.P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. Cadernos Cedec, n. 50, p. 1-30, 1995. p. 10.



Para reducir las desigualdades es necesario promover modificaciones al sistema tributario de estos países miembros del Mercosur. Brasil, particularmente, debe establecer el principio del destino en las transacciones interestatales, además de eliminar los beneficios fiscales y fondos de desarrollo regionales y el monto de sus recursos prorrateados para los entes federativos con menores Índices de Desarrollo Humano –IDH–.

Es importante destacar que el problema no se resuelve solamente con el aumento de las transferencias a los entes federativos. Es una función del gobierno federal acompañar y condicionar, por medio de metas a alcanzar, mejoras en la salud, educación e infraestructura, con el objetivo de reducir las diferencias de desarrollo entre los entes federativos.

Únicamente con la participación de la inversión pública es posible minimizar los problemas derivados de las desigualdades regionales en el desarrollo de un país. La calidad de vida de su pueblo con una buena prestación de servicios facilita el mantenimiento de la integridad nacional y la estructura federativa. Imaginar que el capitalismo con la nueva ideología de globalización ejercerá esta función pública no tiene una razón de ser ya que las reglas de mercado requieren competitividad de los Estados o regiones, lo cual tensiona aún más las disparidades económicas entre los entes federativos.



En el caso brasileño, con un modelo cooperativo expresado en la Constitución de 1988²⁸², la federación está informalmente dividida en dos regiones económicas. La primera, con un Índice de Desarrollo Humano –IDH– muy elevado, compuesta por el Sur y Sudeste. La segunda, con grandes desigualdades, está compuesta por las regiones Norte y Nordeste. Con el fin de recortar estas diferencias de desarrollos regionales, el gobierno federal creó diversos programas para los entes federativos más pobres, como por ejemplo: el Fondo Constitucional de Financiación del Norte (FNO), del Nordeste (FNE) y del Centro-Oeste (FCO), e incentivos fiscales de la Zona Franca de Manaus, Amazonia Occidental y Áreas de Libre Comercio; entre otros.

Esta planificación de desarrollo regional no obtuvo buenos resultados ni modificó, en la mayoría de los casos, las desigualdades regionales en la federación debido a la mala gestión de estos recursos, como por ejemplo: asignación incorrecta, influencia política, corrupción y, principalmente, falta de transparencia y de fiscalización rígida por parte del gobierno federal.

Construcciones de caminos pavimentados que no tienen sentido, construcciones de aeropuertos en los que hasta hoy no aterrizó ningún avión,

²⁸² CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José M B (orgs). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Centro de Estudos), 2001, p. 71-87.



edificaciones inconclusas y abandonadas de hospitales, etc. Son ejemplos de la ineficiencia y negligencia del uso del dinero público que de por sí es insuficiente y escaso en este momento de crisis económica. Estas distorsiones deben ser analizadas mediante una planificación estratégica para reformar el pacto federativo fiscal brasileño.

El gobierno federal también dispone de transferencias garantizadas por la constitución: en las destinadas a los Estados miembros se encuentra el Fondo de Participación de los Estados –FPE–, y en las destinadas a los municipios, el Fondo de Participación de los Municipios. Estas transferencias se identifican con el modelo de federalismo cooperativo, manteniendo las relaciones intergubernamentales necesarias en la unidad del pacto federativo.

Para lograr una mayor equidad en la distribución de los ingresos tributarios entre los entes federativos, y obtener un equilibrio socioeconómico en cada localidad de la federación brasileña, se debe adoptar el modelo tributario basado en el principio del destino en las transacciones interestatales, principalmente con relación al impuesto sobre el consumo –ICMS–, que es nuestro IVA brasileño. En la actualidad hemos adoptado el principio del origen parcial o mixto, lo que resulta más ventajoso para los Estados miembros más desarrollados en detrimento de los más pobres. Otra medida es eliminar los incentivos fiscales y fondos de



desarrollo regionales y reasignar estos recursos para reparar las deficiencias de servicios públicos esenciales existentes en los entes federativos más carenciados.

La gran preocupación tributaria con la aplicación del principio origen-destino adoptado en Brasil es el surgimiento de la "Guerra Fiscal" entre los Estados miembros que ocasionan efectos nocivos para los estados que más exportan. Otro grave error creado por el principio mixto es condicionar al ICMS como un impuesto sobre la producción y no sobre el consumo, tal como es en la mayor parte del mundo. Así, al realizar una compra, el consumidor transfiere un porcentaje del impuesto pagado al estado miembro donde se originó su producción, beneficiando a estados productores con una recaudación mayor.

Una de las principales medidas de las modificaciones tributarias que se deben realizar para solucionar este caótico cuadro del federalismo brasileño como la "Guerra Fiscal"²⁸³ es la aplicación del principio del destino en el impuesto del ICMS, más justo, con sus ingresos dirigidos al estado miembro en que el producto sea consumido, dejando de transferir a los Estados miembros que realicen la producción, tanto para la exportación o para otros entes federativos.

Es necesaria mucha voluntad política y una relación intergubernamental de cooperación y coordinación entre los entes federativos para

²⁸³ VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas.. nº 15 - jun de 1997. p. 7.



crear este nuevo pacto federativo. Para modificar el principio mixto o parcial del origen al destino²⁸⁴, algunos Estados miembros crearán obstáculos, principalmente partiendo de las regiones Sur-Sudeste donde se ubican los más ricos. Frente a la nueva propuesta de estructura tributaria, la mayoría de los Estados miembros consumidores y considerados los más pobres se beneficiarán con estos cambios, lo que provocará mayores ingresos y, consecuentemente, mayor desarrollo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste.

Otra importante modificación del sistema tributario brasileño a los fines de un reajuste federativo es eliminar los programas actualmente llevados a cabo por el gobierno federal para el desarrollo regional, en virtud de los bajos índices de resultados en la obtención de la reducción de las desigualdades entre las regiones. Los incentivos fiscales transferidos a los inversores para aplicar en lugares menos desarrollados provocan distorsiones al substituir las mejores opciones de lugares por un retorno artificial en lugares incentivados. Además, imponer y aplicar reglas de tributación para la ubicación de inversiones privadas no es el mejor mecanismo para lograrlo.

Este programa de desarrollo regional tiene otros efectos nocivos debido a que una gran parte de estos recursos concedidos no queda en estas regiones menos desarrolladas. A pesar de la promesa de empleos y crecimiento económico,

²⁸⁴ VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas. nº 15 - jun de 1997. p. 16-18.



la exención de tributos concedidos en estas inversiones para la instalación de empresas implica pérdidas porque, con relación al Impuesto de Renta de Persona Jurídica –IRPJ–, hace que generalmente los inversores puedan transferir sus ganancias a otros lugares más desarrollados. Por consiguiente, los recursos mediante la exención tributaria o incentivo fiscal, originalmente para regiones más pobres, no es garantía de desarrollo de estas localidades.

El interés voraz de las inversiones del capitalismo globalizado, además de los incentivos fiscales, requiere la explotación de la mano de obra de la región con pagos de salarios muy por debajo de los que existen en países desarrollados. El ciclo de pobreza en estas regiones más carenciadas no se altera con la descalificación de esta fuerza laboral porque ello implica falta de mejoras en el sistema educacional, poco valor agregado en los ingresos del trabajador y, consecuentemente, en la economía.

Para que Brasil reduzca el problema de las desigualdades regionales debe reformular su sistema tributario y el federalismo fiscal impuesto por la Constitución de 1988. No se trata solamente del hecho de ajustar las transferencias fiscales realizadas, también es necesario rever el federalismo fiscal.

El modelo federal ideal para un Estado se basa en la existencia de la división equilibrada de las competencias tributarias, de la recaudación entre los entes federativos y de una ecualización fiscal que garantice las transferencias



intergubernamentales que llegan a las regiones con baja capacidad fiscal, a través de un régimen de cooperación intergubernamental y una planificación estratégica de desarrollo regional equilibrado.

Acceptamos la idea de que únicamente con una política de cooperación, modelo de relación intergubernamental ideal para los países miembros del Mercosur, es posible disminuir las disparidades regionales existentes en el Bloque Económico del Cono Sur. Específicamente, el modelo actual de federalismo fiscal adoptado en Brasil es muy rígido, con reglas uniformes para todos los Estados miembros y municipios, es decir, es un modelo que trata a los desiguales de la misma manera. Así, en una federación muy extensa y con grandes diversidades y desigualdades regionales, como la de Brasil, resulta difícil cambiar esta situación de tratamiento tributario injusto.

La injusticia es absolutamente evidente toda vez que establece las mismas reglas y tratamientos para los Estados miembros y municipios que tienen capacidad y autonomía financiera, como para los otros que sólo sobreviven con las transferencias de ingresos del gobierno federal. De allí la necesidad y urgencia, de una reformulación del pacto federativo a los fines de introducir novedades relativas a la recaudación y gestión en la distribución de ingresos entre los entes federativos.



El sistema tributario brasileño pasó por diversos intentos de cambios mediante proyectos de una reforma tributaria, desde la época de promulgación de la Constitución de 1988, aunque esto sólo quedó en la retórica. La dinámica de los cambios realizados en este momento por la globalización requiere una mayor atención por parte de la clase política brasileña en la perspectiva de reajustar nuestro modelo federativo fiscal para que podamos acompañar tales transformaciones en la vida política y social del mundo globalizado manteniendo nuestra integridad federativa.

No sirve de nada, después de varios años, realizar una reforma tributaria solamente con cambios paliativos que no resolverán la problemática del federalismo fiscal brasileño. Debe llevarse a cabo una reforma del pacto federativo con profundas modificaciones de nuestro sistema tributario, con nuevas relaciones intergubernamentales de cooperación y solidaridad, divisiones de competencias y la redefinición de las responsabilidades de los entes federativos.

Actualmente, una de las grandes barreras a superar del federalismo fiscal son los contrastes en los presupuestos de los Estados miembros y de los municipios. Son distorsiones grotescas con diferencias que se justifican por la sistemática adoptada en la división de los ingresos del Impuesto Sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS). En la división del total recaudado del ICMS por el estado miembro, el 25% del ICMS se transfiere a los municipios de su circunscripción, y parte de dicho 25% (dos tercios) se transfiere en proporción al



valor adicionado del producto. Como ejemplo podemos citar un municipio con importantes industrias que recibirá una porción más grande de la de aquel menos desarrollado.

Por el ejemplo anterior nos damos cuenta de lo injusto que es la repartición de ingresos del ICMS. Los Estados miembros ricos no quieren hablar de cambios y esto dificulta impulsar alguna modificación en la sistemática tributaria existente. Los roces, desacuerdos y conflictos entre los entes federativos son una constante en el escenario político brasileño. Para realizar esta reforma del federalismo fiscal tenemos que crear un ambiente de cooperación entre los entes y acabar con las malas relaciones que dañan el pacto federativo brasileño.

En el caso de Brasil, uno de los motivos para tal descontrol y aumento de las desigualdades regionales fue el choque de fuerzas políticas en el proceso de elaboración del texto constitucional de 1988. Por un lado, los Estados miembros y los municipios queriendo una mayor capacidad fiscal y autonomía financiero, y por el otro lado, las distintas clases sociales pleiteando por un aumento de los derechos sociales.

Para cumplir con estas nuevas demandas de una "Constitución Ciudadana" y ante la diversas crisis económicas, los Estados miembros y los municipios no lograron la tan soñada autonomía financiera. Con el aumento de los



gastos para hacerse cargo de los servicios sociales, el gobierno federal elevó la carga tributaria con el aumento de las contribuciones sociales y sus efectos nocivos.

Este desequilibrio fiscal experimentado por los Estados miembros y municipios, y la centralización de ingresos en la esfera del gobierno federal, está ocasionando una gran discusión sobre la falta de eficiencia de los gastos públicos en los pequeños pueblos de la federación ya que, actualmente, la mayoría de los Estados miembros y municipios no poseen autonomía financiera. Este cuadro tributario y político ha causado muchas insatisfacciones debido a la elevada carga tributaria y a los abusos en la ejecución de la función pública con baja eficiencia.

Para lograr un nuevo federalismo con la disminución de las desigualdades regionales en el Mercosur se deben rever y reestructurar las competencias tributarias con el fin de conseguir un tratamiento más cooperativo y más justo fiscalmente. Uno de los instrumentos para lograr estos objetivos es la ecualización fiscal, y el gobierno central tiene la responsabilidad de desempeñar esta importante función al promover la distribución de ingresos para combatir las desigualdades en la capacidad fiscal de los entes federativos y en la ejecución de los servicios públicos en el área social.

Solamente a través de relaciones de cooperación, coordinación, solidaridad y un nuevo pacto federativo será posible que los países del Mercosur puedan enfrentar estas crisis fiscales provocadas por las transformaciones en que la



sociedad, de un modo general, ha sufrido en este proceso de globalización. La optimización de ingresos y una gestión eficiente de estos recursos en la aplicación de un servicio público de calidad es un deber de cada gobernante en un momento de crisis financiera mundial.

Esta nueva propuesta de un federalismo más actual y moderno, que acompañe la evolución de las transformaciones, es entendida mediante el empleo de nuevas estructuras federalistas que favorezcan una aproximación de la población y sus gobernantes, en la medida en que lleven en este acercamiento a una política de cooperación, coordinación y solidaridad.

Nuevas disposiciones institucionales, como el nuevo regionalismo o regionalismo integrado, agrupado a los entes federativos Unión, Estados miembros y municipios, podrán presentar un modelo innovador de una administración pública con cooperación y eficiencia en las relaciones intergubernamentales en los niveles vertical y horizontal, además de poder justificar jurídicamente áreas con gestión compartida entre más de un estado miembro de la federación.

El federalismo siempre buscó la unidad preservando la diversidad en un gobierno central que represente a las demás esferas de gobiernos, cuyas peculiaridades y autonomías se mantengan. Entre los distintos modelos de Federalismo ya nos referimos anteriormente al modelo cooperativo con sus diversas



competencias: exclusivas, privativas, comunes, concurrentes, suplementares, supletorias y de integración. Modelo éste que se ha mostrado como el más adecuado para garantizar el equilibrio federativo y una participación más compartida de los entes federativos.

Dentro de la dinámica evolutiva de los modelos federativos surge el Regionalismo, con una nueva relación entre espacio y poder para atender cuestiones regionales. Sin status de ente federativo y sin autonomía política y financiera, posee una propuesta de autonomía administrativa. Existen diversas formas de realizarse: una forma mixta, entre el Estado Unitario y el Federal; un bloque de Estados con intereses económicos y sociales comunes; un bloque de Estados miembros o municipios con intereses territoriales bajo un nuevo carácter regional y una administración compartida entre diferentes entes.

De esta manera, el Regionalismo permite dar un nuevo significado para el concepto de Federalismo, el de una región metropolitana. Derivados de entes federativos estatales (subnacionales) o municipales (interestatales) y centrados en intereses económicos, socioculturales en común, fueron surgiendo algunos territorios con grandes áreas urbanas compuestas por ciudades y pueblos, desarrollándose juntas y formando un conjunto.



La experiencia de conocer las verdaderas necesidades de una comunidad favorece al regionalismo para la implementación de un nuevo Federalismo por medio de relaciones de coordinación horizontal y vertical. Los Instrumentos interfederativos de cooperación, como convenios "comunes" o "especiales" pueden ser utilizados entre los entes federativos y/o entre las regiones metropolitanas²⁸⁵.

Estos contactos más cercanos y la voluntad de solucionar los problemas que traspasan los límites de la ciudad, municipios o Estados miembros interconectados, demuestran la necesidad de gestionar la prestación de servicios públicos con mayor eficacia y economicidad en estos tiempos de crisis fiscal mundial. Con una planificación y gestión compartida de servicios públicos en el regionalismo federal, los gastos serán prorrateados, promoviendo una economía en el ajustado presupuesto fiscal de estos países integrantes del bloque regional.

En Brasil, uno de los primeros grandes adeptos a un nuevo federalismo a través de las Regiones es Paulo Bonavides que, ya en 1970, defendió esta idea en una conferencia sobre el tema "La Planificación y los Organismos Regionales como Preparación para un Federalismo de las Regiones (La experiencia brasileña)" en Barcelona. Para Bonavides, ante la enorme extensión territorial

²⁸⁵ FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. (Org.) Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003, p. 81-94.



brasileña y sus desigualdades socioeconómicas, el federalismo de las regiones sería la solución para disminuir la tan debilitada estructura federal de Brasil. En sus palabras²⁸⁶:

"para el desenlace eventual de la presente estructura federativa de Brasil, en plena crisis..., fuera de dicha alternativa, caeremos en la solución unitaria y centralizadora, ya inminente, y que hará retroceder al país a fórmulas de organización política practicadas en el pasado, a la época de la monarquía y, como es de imaginar, irreversibles, en virtud del advenimiento de la Federación..., como solución transitoria un federalismo tetradimensional con Unión, Estado, Municipio y Regiones... confiriendo a la Región el papel de verdadero instrumento renovador y estimulante de reacomodación política y económica del sistema, en términos más realistas"

Como podemos notar, Paulo Bonavides²⁸⁷ elige a la Región como un cuarto ente federativo. Para él, la Región como ente federativo y en virtud de cuestiones tributarias, financieras, políticas y económicas, puede ser una realidad como el único camino de renovación de la federación brasileña. En su estudio la Región debe poseer una autonomía diferenciada (superior) de los demás entes (Estados miembros y municipios). Continuando con su criterio, en la actualidad, quien obtiene fuerzas para conseguir algo es la Región ya que los Estados miembros dejaron de luchar y reclamar por sus intereses.

²⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. Reflexões: Política e Direito, p. 110-111, e Revista de Informação Legislativa, n. 31, jul./set. 1971. p. 53-78.

²⁸⁷ BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. Revista de informação legislativa, Brasília, v.17, nº 65, jan./mar. de 1980. p. 115-126.



En Brasil hubo algunas experiencias de esta forma de administración en regiones, como por ejemplo en San Pablo, con la Superintendencia del Desarrollo del Litoral Paulista –SUDELPA– y las Regiones Administrativas creadas por la Ley Federal Complementaria n° 14 en 1973. Además de estos ejemplos internos se implementaron experiencias internacionales en Inglaterra y en la India²⁸⁸. El federalismo brasileño requiere una nueva estructura y se deben aprovechar las potencialidades regionales a pesar de que las experiencias con instituciones de desarrollo regional como SUDENE, SUDECO y SUDAM no hayan resuelto todos los problemas por falta de condiciones y de autonomía negada por el gobierno federal²⁸⁹.

Para Dalmo Dallari²⁹⁰, la forma tridimensional del federalismo brasileño con Unión, Estados y Municipios debería modificarse tornándose un sistema pentadimensional con la participación de la Unión, Regiones Económicas, Estados, Regiones Metropolitanas y los Municipios, con la creación de un Estado Regional con características propias y adecuadas a nuestra realidad.

Desde nuestro punto de vista, podríamos aprovechar una parte de la idea de Paulo Bonavides en el sentido de dar a las Regiones una función de articulación entre el gobierno federal y los Estados miembros y municipios, no

²⁸⁸ Souza, Moacyr Benedicto. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 85, Brasília, jan./mar. 1985. p. 125-138.

²⁸⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos pólos administrativos afetando a Federação brasileira. In: As Tendências Atuais do Direito Público (Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco). Rio, Forense, 1976. p. 78.

²⁹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Obra cit. p. 87



con el status de ente federativo formando un cuarto poder sino invocando una autonomía administrativa con poderes para establecer reglas de cooperación/solidaridad con eficiencia en el trato de la prestación de servicio público. Es importante recordar que el principio de la subsidiariedad nunca se debe disociar del federalismo, como nos muestra Otfried Hoffe²⁹¹ respecto del principio de la subsidiariedad: “en el momento de subdividir al Estado, que las unidades menores no sean únicamente unidades administrativas (como departamentos o provincias) sino unidades políticas relativamente autónomas”.

Tal pensamiento no se limita al modelo federativo brasileño, este nuevo modelo de gobernar deben aplicarlo todos los participantes del bloque económico del Mercosur con el objetivo de aproximar e innovar la estructura gubernamental con otro enfoque de gestión de ingresos y gastos a compartir en la oferta de servicios esenciales en áreas con más de un ente federativo participando.

²⁹¹ HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 162.



CONCLUSIÓN

Hemos visto que con el paso de los años se crearon nuevos modelos de federalismo o se adaptaron a la realidad de los países más modernos, con las instituciones políticas acompañando las transformaciones de la sociedad impuestas por el movimiento de globalización.

Constatamos que, a pesar de tener una estructura formal de Estado Federal establecida por la constitución brasileña de 1988, nuestro modelo de federalismo se encuentra deteriorado por la concentración exacerbada de poderes de la Unión que lleva a un federalismo irreal. Los modelos federativos de Argentina y Venezuela han presentado los mismos problemas, con exceso de poderes en la esfera central. A pesar de no ser Estados federados, Uruguay y Paraguay también atraviesan problemas de desigualdades entre sus regiones.

Actualmente, en este mundo globalizado, el desagrado con el modelo federal centralizado a nivel del gobierno central por parte de los Estados miembros, municipios, gobernantes y sociedad hace que se requiera una nueva propuesta de pacto federativo a los fines de dirimir el conflicto entre el modelo federativo intangible previsto en la norma abstracta en el texto constitucional y la realidad federativa desfigurada por la relación de poder desproporcional experimentada por los entes federativos: Unión, Estados miembros y municipios.



Se ha implementado un falso modelo de federalismo, es decir, sólo existe en el papel sin efectos prácticos ni concretos. Para que pueda tener un avance substancial en la disminución de las disparidades económicas existentes entre sus regiones, el modelo debe readecuarse, principalmente, por medio de un nuevo pacto federativo que contenga un sistema tributario distinto hasta los de ahora, con más equidad, justicia tributaria y con nuevas y concretas políticas de desarrollo regionales.

- NECESIDAD DE REDISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LOS ENTES FEDERATIVOS

Es evidente la necesidad de una reforma del federalismo para acompañar las transformaciones de las relaciones sociales. A continuación indicaremos algunas teorías, justificando las resoluciones a implementar para la reformulación federativa que proporcionen un desarrollo regional equilibrado y equitativo y, consecuentemente, con la disminución de las desigualdades sociales entre los Estados miembros o entre regiones.

Una de las primeras barreras a eliminar es el establecimiento de nuevas reglas constitucionales de la división de competencias entre los entes federativos ya que en este tema se encuentra la fuente que origina y permite el surgimiento de poder centralizado de la Federación. Durante mucho tiempo hemos



estado atados al sistema de poderes enumerados de la Unión y de los poderes reservados a los Estados miembros previstos e imitados del constitucionalismo norteamericano.

Con este sistema se vislumbraba que los Estados miembros obtuvieran progresivamente nuevos poderes no enumerados en la lista de los poderes federales. Sin embargo, con el tiempo, y principalmente en Brasil, la realidad demostró que a través de los poderes implícitos de la Unión y los cambios constitucionales frecuentes, aumentaron cada vez más los poderes de la Unión que influyeron directamente en la disminución de los poderes reservados a los Estados miembros.

Ante esta situación resulta necesario crear alternativas, adoptar soluciones innovadoras y eliminar la estructura arcaica y rígida del tecnicismo del federalismo clásico. Al federalismo federativo se le debe dar una mayor flexibilidad operativa para enfrentar los constantes cambios y adaptarse a las nuevas realidades y necesidades impuestas por la sociedad, que garantice el poder soberano de la Unión en su competencia nacional y que brinde a los otros entes federativos, Estados miembros y municipios, la libertad de ejercer su creatividad y explotar sus potencialidades en la ejecución y prestación de servicios para la sociedad.

Algunos países innovaron y realizaron modificaciones en sus textos constitucionales. Podemos citar los ejemplos de Alemania, Austria e India, que



establecieron cambios en materia de división de competencias que tuvieron buenos resultados y que deben ser espejos, no para imitar, pues cada país tiene su realidad con sus peculiaridades, pero sí para que sirva de ejemplo para implementar innovaciones que permitan flexibilizar el funcionamiento de las instituciones del federalismo brasileño como también del resto de los países que componen el Mercosur.

En el ejemplo de Austria, cuyo texto constitucional es de 1920, pasó por una reforma en 1945 dividiendo y enumerando las materias de la competencia de la Unión y de los Estados miembros en tres niveles distintos: i) Legislación y ejecución de la Federación; ii) Legislación de la Federación y ejecución de los Estados miembros; iii) Legislación de principios de la Federación y legislación de aplicación y de ejecución de los Estados. Cuenta con otros dos dispositivos sobre el asunto: en los casos en que la materia no discriminada por la Constitución Federal a la legislación o a la ejecución federal pasa a pertenecer a la acción autónoma de los Estados miembros. El otro dispositivo determina que en los casos de materia exclusiva de la Federación, solamente la legislación de principio dentro del cuadro fijado por la ley federal le corresponderá a la legislación del estado miembro.

Por ley federal queda estipulado el plazo no inferior a seis meses ni superior a doce meses, determinando que el estado miembro cree la ley de aplicación. Si no se cumple con el plazo legal, la competencia para crear la ley de



aplicación vuelve a la Federación. En el federalismo austríaco el sistema tributario y la división de los ingresos tributarios entre la Unión y los Estados miembros no se encuentran directamente regidos en la Constitución Federal sino por medio de una Ley Constitucional de Finanzas (Finanz-Verfassungsgesetz).

En la experiencia del federalismo alemán, su Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 siguió el modelo austríaco y perfeccionó la distribución de las competencias. La división material de las competencias contiene normas enunciativas de principios, que son las estructuras básicas constitucionales sobre el tema: i) Los Estados miembros están autorizados a legislar en materias no conferidas a la Federación; ii) Las competencias de la Federación y las de los Estados miembros se encuentran enumeradas en el texto constitucional sobre la legislación exclusiva y la legislación concurrente; iii) En los casos de legislación exclusiva de la Federación, el estado miembro podrá legislar con autorización de la ley federal.

Antes de presentar la experiencia de la India debemos elogiar la enorme transformación que ha tenido el modelo federativo en términos económicos. Actualmente la India cuenta con excelentes resultados de desarrollo económico y ha reducido significativamente las grandes desigualdades regionales y sociales de su población, a pesar de que todavía existen. Entre los países que componen el G-



20, grupo formado por las veinte mayores economías del mundo, es el que tiene mayor índice porcentual de crecimiento del PBI.

El texto constitucional de 1950 de la India contiene un sistema de división de competencias en tres listas: i) Lista de la Unión exclusiva con 97 materias; ii) Lista exclusiva de los Estados miembros que enumera 66 atribuciones; iii) Lista Concurrente que determina 47 materias ejercidas en común por la Unión y los Estados miembros.

Estos cambios antes mencionados, promovidos por Alemania, Austria e India, demuestran ser el camino correcto por los resultados obtenidos en la economía y en la promoción de la reducción de las desigualdades sociales entre los Estados miembros de cada federación. Es suficiente la voluntad política para que Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela realicen los mismos cambios en la división de las competencias, con mayor flexibilidad de las reglas y adaptándose para enfrentar tales transformaciones sociales. Las transformaciones originadas por el proceso de industrialización y la creación y masificación de los grandes centros urbanos determinaron la necesidad de intervenir en el campo económico y social.

- INTRODUCCIÓN DEL FEDERALISMO COOPERATIVO MODERNO



Cualquier modelo federativo debe tener en cuenta las disparidades o asimetrías que existen entre sus entes, principalmente las relativas al orden socioeconómico, como la deficiencia de recursos para desempeñar sus competencias y funciones públicas. Las transferencias intergubernamentales de recursos resultan una forma eficiente de solucionar este desequilibrio financiero de los entes federativos.

Acabar para siempre con las asimetrías es una utopía, incluso porque va contra al espíritu de diversidad necesario en un régimen federativo. Pero proporcionar cierta uniformidad es esencial, principalmente en lo concerniente a la valorización y la dignidad del ser humano, poseedor de derechos y obligaciones en cualquier lugar de la federación. Uno de los métodos para tratar de lograr este tratamiento igualitario es el empleo del principio de la solidaridad y el cooperativismo.

La forma de realización de estas transferencias de recursos para lograr la ecualización horizontal debe considerar las correspondientes peculiaridades de cada federación, es decir, no existe un modelo correcto y perfecto ya listo. Las características históricas, culturales, sociales y económicas deben ser muy bien analizadas según el actual contexto social y servir de parámetro para definir al modelo federativo que se adoptará –si más o si menos descentralizado–.



El grado de descentralización de los países desarrollados no puede ser el mismo de los países en desarrollo por causa de sus peculiaridades, ya que en estos últimos generalmente existen grandes desigualdades con relación a los individuos y a las regiones. El enfrentamiento de dichas desigualdades no es fácil y muchas veces para tener éxito se requiere un gobierno central con más poder. En el caso de un gobierno con mucha descentralización las transferencias de recursos podrían enfrentar obstáculos por parte de Estados miembros ricos que no quieren ayudar a los Estados miembros más pobres.

Por otro lado, un Estado federado con fuerte autonomía podría llevar a una gran insatisfacción y a una guerra fiscal desenfrenada en que todos pierden con el otorgamiento de beneficios fiscales y medidas tributarias absurdas cuyo efecto a medio y largo plazo son perjudiciales. Podemos concluir entonces que la descentralización no está directamente relacionada con el nivel de desarrollo en una relación de causa/efecto.

Vale destacar que solamente los principios (eficiencia) de la teoría económica del federalismo fiscal no son suficientes para definir la construcción de un sistema tributario, también se deben tener en cuenta otros aspectos, tanto sociales como políticos, culturales y jurídicos. El sistema tributario brasileño de la CF/88 es bastante complejo, con normas incluidas en la Constitución, leyes



complementarias, leyes ordinarias, y con reglas tributarias muy rígidas que no permiten las reformas necesarias.

Otro instrumento que debemos adoptar para reducir las desigualdades sociales y económicas existentes entre las regiones y entre Estados miembros en los países que componen el Bloque Económico del Mercosur es el moderno federalismo cooperativo que se basa en el principio de la solidaridad. En este aspecto destacamos la experiencia del exitoso modelo federativo cooperativo de Alemania desde su Constitución de 1949. El tiempo constata que aun ante hechos históricos difíciles como Guerras, Caída del Muro de Berlín y la Reunificación de Alemania, se demuestra que el modelo federativo de cooperación elegido por la potencia económica de la República alemana es verdaderamente un ejemplo de éxito que merece ser exaltado.

La noción de cooperativismo contenida en la Constitución Alemana de 1949 establecía la descentralización administrativa y la división de ingresos para que el país se volviera a levantar después de la destrucción de la Guerra. Antes había conflictos entre los Estados miembros (Länder) que generaron una guerra fiscal para atraer inversiones externas, lo cual perjudicó a los Estados miembros económicamente más pobres. Sólo con la unión de fuerzas políticas y la intervención en la economía a fines de la década del 60 Alemania adoptó la



centralización de capacidad de recaudación tributaria que estableció un divisor de aguas en el federalismo fiscal alemán.

En 1969 se realizó la reforma del federalismo fiscal y se definió cómo serían las transferencias de ingresos y la ecualización fiscal entre los Estados miembros, concretándose así el federalismo cooperativo vertical y horizontal en la condición de reforma constitucional que garantiza al poder federal la creación de un sistema de transferencias con recursos de los estados económicamente más fuertes para destinarlos a aquellos con menor capacidad fiscal²⁹².

Tratándose de cooperación horizontal, con la reforma de 1969 la 'ley de compensación financiera interestatal' sufrió algunos ajustes, evaluando los criterios para la recepción de compensación financiera, y uno de ellos era el principio de la 'uniformidad de las condiciones de vida' y la relación entre capacidad fiscal y necesidad fiscal de cada estado miembro.

La 'ley de compensación financiera interestatal' contiene cuatro etapas de ecualización vertical y horizontal: 1) en la ecualización fiscal vertical primaria los ingresos de los impuestos se distribuyen entre los dos niveles de gobierno (Unión y Estados miembros), y los municipios reciben apoyo

²⁹² MORAES, Marcos Ribeiro de. As relações internacionais na República Federal da Alemanha. Uma análise econômico-institucional, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 174.



suplementario; 2) en la ecualización fiscal horizontal primaria, una parte de los ingresos fiscales referente a los Estados miembros es redistribuida entre los mismos; 3) en la ecualización horizontal secundaria, hay ecualización entre los Estados miembros económicamente más fuertes y aquellos económicamente más débiles; y 4) en la ecualización vertical secundaria los Estados miembros más pobres reciben fondos directamente de la Unión, como concesiones federales suplementarias.

Es evidente que no todo es perfecto, existen discusiones y conflictos en la división de los recursos, conflictos estos que aumentaron después del proceso de Reunificación. El lado positivo del cooperativismo de Alemania está en proporcionar a todos los Estados miembros oportunidades iguales con el objetivo de reducir las desigualdades regionales y solucionando sus propias necesidades en cuestiones de infraestructura y en la prestación de servicios básicos de calidad.

Como aspecto negativo, se trata de una estructura legislativa rígida por el complejo sistema de transferencias de cuatro etapas, antes mencionada, dificultando el surgimiento de nuevos instrumentos tributarios que permitan a los Estados miembros más fuertes retener recursos específicos, es decir, tener alguna oportunidad de crecer sin estar atado al sistema de repartición.



En Brasil, nuestro texto constitucional de 1988 incluye al federalismo cooperativo en los arts. 23 y 24 cuando trata sobre las competencias comunes y concurrentes entre los entes federativos. Pero para que haya una efectiva cooperación es necesario que todos los entes participen a través de las relaciones de coordinación, que tengan autonomías y que estén fortalecidos para un compromiso responsable en la acción gubernamental.

Según Paulo Bonavides²⁹³ existe el federalismo cooperativo autoritario con cooperación desigual y el cooperativo democrático con una cooperación consentida y no impuesta. En nuestra Constitución Federal de 1988, Brasil volvió a adoptar un federalismo cooperativo con sesgo democrático, a través del artículo 23 de la CF/88. A pesar de la previsión constitucional, percibimos que las políticas públicas adoptadas no cumplen todavía con el objetivo de modificar el actual cuadro federativo brasileño con relaciones no cooperativas, principalmente en el plano horizontal, con conflictos fiscales (guerra fiscal) entre los Estados miembros.

Ante el actual cuadro del federalismo brasileño, con grandes desigualdades regionales y diferencias económicas abismales entre los Estados miembros, queda demostrado el fracaso de las políticas públicas desarrolladas, que no han servido para evitar la gravedad de la situación ni los males que surgen de las

²⁹³ BONAVIDES, Paulo. A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 434.



disparidades económicas entre Estados miembros y entre las regiones de la federación brasileña. Según Anastasia²⁹⁴:

“El federalismo brasileño asimétrico se encuentra ante el desafío de enfrentar las enormes desigualdades de diferentes tipos que caracterizan al país y que, muchas veces, son agravadas por la competencia predatoria entre los Estados miembros. Las perversas condiciones socioeconómicas que son más evidentes en algunos estados y en algunas regiones que en otras, constituyen amenazas para el régimen democrático y afectan negativamente el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Lo que aparece como más preocupante es que allí donde las condiciones son más precarias es exactamente donde se constata el menor desarrollo institucional”.

En cuanto al federalismo cooperativo brasileño actual y sus relaciones intergubernamentales entre sus entes, verificamos el cooperativismo únicamente en la implementación descentralizada de las políticas sociales por parte del gobierno central, con obligaciones transferidas a los Estados miembros y municipios, es decir, solamente la carga sin la carga, mientras que el cooperativismo no existe con relación a la cuestión de la repartición tributaria.

- MODELO TRIBUTARIO COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES

²⁹⁴ ANASTASIA, Fátima. Federalismo e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2007, p. 240.



De un modo general, no podemos escaparnos de la realidad y debemos enfrentar los problemas evidentes que existen en diversas regiones del Mercosur. Es necesario establecer una relación de cooperación entre los niveles de gobierno y generar cambios en la estructura gubernamental de estos países (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) con reformas en sus sistemas tributarios mediante la armonía fiscal y la implementación del mercado común como una integración regional duradera y exitosa.

El sistema de tributación de un país tiene una función muy importante para la disminución y combate de las desigualdades sociales y económicas. A través de un modelo tributario equilibrado que cumpla la función de los tributos como transformadores sociales y garantizadores de derechos, se disminuye la concentración de ingresos y al mismo tiempo se subsidia financieramente al Estado.

Principalmente en Brasil y en los demás países que componen el Mercosur, el problema de la concentración de ingresos es recurrente y sus consecuencias nocivas para la sociedad, con contrastes entre los muy pobres y los muy ricos. A pesar de que la Constitución brasileña de 1988 garantice como metas el logro de una sociedad igualitaria con reducción de las desigualdades regionales, con el desarrollo nacional, con la disminución de la pobreza y con oportunidades iguales para todos los brasileños, existe un modelo tributario que no ayuda casi nada



para esta disminución de las desigualdades. Compuesto por una carga tributaria con un mayor peso en los impuestos indirectos que inciden sobre el consumo en detrimento de los tributos directos y que, con menor peso, inciden sobre el patrimonio y los ingresos.

Por el carácter regresivo que posee la tributación indirecta, el resultado es que los pobres y ricos paguen el mismo impuesto en la adquisición de productos y servicios. Por su parte, la tributación directa es más progresiva y justa, proporcionando un tratamiento más igualitario con respecto a la capacidad contributiva. Con esta mayor proporción de la tributación indirecta surgen efectos nocivos, como el de violar los principios de la igualdad y de la capacidad contributiva, además de dificultar el crecimiento económico por la inhibición del consumo y de generar nuevos empleos. Otro punto negativo para la economía es el efecto cascada por su carácter acumulativo transferido en la cadena productiva del producto, como ejemplos de tributos acumulativos está el Programa de Integración Social –PIS– y la Contribución para Financiación de la Seguridad Social –COFINS–.

Por lo tanto, es evidente la necesidad de cambios en nuestro modelo tributario injusto ya que los ricos que cuentan con mayores ingresos pagan menos impuestos. Un estudio del Instituto de Investigación Económica Aplicada –IPEA–



²⁹⁵ demuestra que cuanto mayores son los ingresos menor es la carga tributaria, es decir, el rico gasta el 22,7% de sus ingresos en tributos, y el pobre gasta 32,8% de sus ingresos con el 29,1% de tributos indirectos y el 3,7% de tributos directos. La investigación apunta a que el modelo tributario brasileño realiza una inversión de valores al optar por la mayor carga tributaria sobre el consumo tributando en exceso los más pobres.

Se puede comprobar entonces una clara violación al principio de la equidad o de la capacidad contributiva, que proporciona un aumento de las desigualdades sociales en lugar de reducir dichas desigualdades regionales, en virtud del tratamiento injusto por la preferencia de los tributos indirectos por los que la mayoría de la población, los pobres, contribuyen en mayor proporción en la torta tributaria.

El modelo tributario de un país debe buscar la justicia y eficiencia para que sus contribuyentes paguen sus tributos de conformidad con su capacidad de pago, es decir, de acuerdo con sus posibilidades y riquezas, de allí la necesidad de la incidencia progresiva sobre los tributos sobre la renta y el patrimonio. En la mayoría de los países, como los de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE–, la carga tributaria con tributos sobre el consumo

²⁹⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <[HTTP://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_15_DesigualdadeJustiçaTributaria.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_05_15_DesigualdadeJustiçaTributaria.pdf)>



es aproximadamente del 31,5 %. En Brasil, la carga tributaria sobre bienes y consumo es de alrededor del 48,4%.²⁹⁶

Por el principio de la capacidad contributiva o equidad existe un sentimiento de justicia e igualdad tributaria con la aplicación de alícuotas progresivas de acuerdo con el nivel de ingresos de las personas. Pero además de un modelo tributario justo es necesario que los gobernantes sepan aplicar los escasos recursos financieros de forma eficiente. Con relación a Brasil, que en su historia como federación presentó siempre grandes desigualdades regionales económicas y sociales, por su vasta extensión territorial ha tenido mejoras en la disminución de tales desigualdades sociales pero todavía está lejos de lograr la erradicación de la pobreza y disminuir las disparidades económicas existentes entre las regiones del país, según lo previsto en el artículo 3° de la Constitución Federal de 1988.

Para que Brasil pueda avanzar substancialmente en la reducción de las disparidades económicas existentes entre sus regiones, debe haber una readecuación de su modelo federativo por medio, principalmente, de un cambio del sistema tributario brasileño que traiga más equidad y justicia fiscal. También le corresponde al país proporcionar a sus habitantes justicia fiscal mediante un modelo tributario que contenga el principio de la capacidad contributiva con preferencia sobre los tributos sobre la renta y el patrimonio. Existe una responsabilidad por

²⁹⁶ Carga tributária no Brasil 2008. Disponível em:
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2008.pdf>>



parte de los gobernantes en promover un correcto destino de estos recursos tributarios, teniendo en cuenta los servicios públicos que garanticen los derechos de los ciudadanos y que reduzcan las desigualdades sociales.

Por eso es realmente necesaria una gran reforma tributaria para solucionar los efectos negativos de las disparidades económicas entre los entes federativos provocadas por las desigualdades regionales en una nación. La enorme dificultad para realizar una reforma tributaria es obtener el consenso político necesario para eliminar las barreras impuestas por los entes federativos más ricos y con una amplia capacidad fiscal, perder o disminuir sus ingresos tributarios, como también perder la competencia y autonomía fiscal de sus tributos.

- NECESIDAD DE ELIMINAR LOS CONFLICTOS FISCALES

Para la existencia de un modelo federativo cooperativo en cualquier nación debe haber cooperación y solidaridad en las relaciones intergubernamentales entre los entes que componen la federación. Las grandes disparidades económicas entre las regiones incentivan la búsqueda y la disputa por mayores ingresos tributarios. La descentralización y autonomía fiscal brasileña, a través de la CF/88, de los Estados miembros y municipios generó una disputa competitiva, llamada "guerra fiscal", para captar mayores inversiones privadas en su territorios, con el objetivo de crear más ingresos y aumentar el nivel de empleo.



Las relaciones intergubernamentales de cooperación no fluyen cuando existe conflicto fiscal entre los entes federativos, lo cual propicia en las relaciones un cuadro de irritación y grandes tensiones políticas. Con el fin de captar recursos para reducir tales desigualdades regionales, los entes federativos utilizan cada vez más los beneficios fiscales con reducción de alícuotas o exenciones fiscales. En realidad, estos instrumentos dificultan todavía más los problemas económicos ya que, en muchos casos, estos beneficios fiscales tienen efectos nocivos para la sociedad, comprometiendo las finanzas públicas y los ingresos futuros ya que en cualquier momento estas inversiones buscarán otros lugares que puedan ofrecerles más ventajas fiscales con menores costos y salarios inferiores²⁹⁷.

Para eliminar los conflictos fiscales que inciden en naciones por medio de instrumentos legales, a pesar de que algunos países, entre ellos Brasil, ya existen normas aunque no han surtido efecto. De allí la necesidad de modificar la actual situación de conflicto fiscal en las relaciones intergubernamentales por relaciones pacíficas con cooperación y solidaridad entre sus entes federados. Creemos que esta actitud debe ser de responsabilidad del gobierno federal como regulador de las relaciones fiscales entre los entes, mediante una verdadera política

²⁹⁷ VARSANO, Ricardo. Reforma Tributária e Guerra Fiscal na Federação Brasileira. Relatório CAT, n. 5, set de 2001. Disponível em: <www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001640.pdf>



de desarrollo regional, con metas y objetivos que atiendan las actuales necesidades del país.

La indiferencia y la inercia por parte del gobierno central con respecto a estos conflictos fiscales, como la concesión de beneficios fiscales para atraer inversiones privadas, es actualmente considerada como la mayor política de desarrollo de las regiones menos desarrolladas, a pesar de que el Supremo Tribunal Federal, mayor instancia jurídica de Brasil, haya dispuesto la concesión de beneficios sin la aprobación del Confaz (Consejo Nacional de Política Fiscal) como inconstitucional en 2011. Ese mismo año algunos Estados miembros volvieron a conceder beneficios fiscales sin autorización del Confaz²⁹⁸.

A pesar de ser empleada con más frecuencia por Estados miembros más pobres que se justifican por la falta de una política de desarrollo regional, los Estados miembros ricos también emplean dicha herramienta alegando la falta de una política industrial a nivel nacional. Por lo tanto, será difícil obtener consenso político para realizar la tan anhelada reforma tributaria. La casi unanimidad de consenso político para poder hacer una reforma tributaria es una barrera pues son diversas las necesidades sociales y económicas y diversas las regiones y localidades del país, lo que dificulta tal consenso político.

²⁹⁸ WATANABE, Marta. Quatro estados voltam a dar incentivos fiscais sem apoio do Confaz. Valor Econômico, 05/09/2011. Disponível em: <<http://tributario.net/www/quatro-estados-voltam-a-dar-incentivos-fiscais-sem-apoio-do-confaz/>>.



- ADOPCIÓN DE MODELO FEDERATIVO CON CENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Observando la experiencia del federalismo es posible ver que la descentralización puede existir aun cuando haya una fuerte integración en el conjunto de sus entes federados. En Alemania predomina la idea de uniformidad en la prestación de bienes y servicios públicos, propiciando condiciones similares de vida en toda la federación. Prevalece una idea colectiva y no segmentada para lograr el bienestar general.

En Alemania existe una centralización legislativa a nivel del gobierno central, tratándose de las competencias exclusivas y concurrentes, principalmente en el área tributaria en detrimento de la autonomía tributaria de los Estados miembros (Landers), debido a que una importante parte de la torta tributaria deriva de los tributos compartidos que son legislados por el gobierno central. Sin embargo, existe una gran descentralización administrativa en que los Estados miembros realizan la gestión y ejecución del sistema tributario de los tributos compartidos y los de su competencia, prevaleciendo la división de competencias con coordinación y cooperación.



El gran mantenedor del equilibrio de fuerzas en el federalismo alemán de cooperación, frente a la centralización normativa en el nivel del gobierno central, es el Consejo Federal que permite a los Estados miembros el poder de decidir para el equilibrio de su federalismo de cooperación y coordinación.

Con el fenómeno de la globalización y la facilidad en la movilidad de las bases tributarias, los modelos federativos están obligados a practicar una política de coordinación entre sus entes, principalmente en el área tributaria, con centralización normativa en la esfera del gobierno central. Muchos estudiosos defienden que dicha centralización normativa en el área tributaria viola la estructura básica del federalismo que es la autonomía de los entes federativos.

Pensamos que lo que realmente asegura la autonomía de un ente federativo es la obtención concreta de ingresos para cumplir con los gastos en la ejecución del bienestar social de su población, y no la garantía normativa de competencia tributaria. Este escenario es típico de federaciones con entes con autonomía tributaria pero dentro de un fuerte marco de disparidades y desigualdades económicas entre sus entes federativos.

A continuación se mencionan algunos puntos positivos de la centralización de la política tributaria en la esfera del gobierno central y que defendemos como necesarios y esenciales en la obtención de la disminución de las disparidades regionales de los países que componen el Bloque económico del



Mercosur: i) es acorde con los nuevos requisitos impuestos por el mundo globalizado; ii) sistema uniforme de normas tributarias, estructuras, procesos, procedimientos, tratamiento legal similar con reducción de costos en toda la federación; iii) base de datos con la información de cada especie de tributos y transacciones efectuadas por los contribuyentes facilitando el monitoreo de los contribuyentes y reduciendo la evasión fiscal; iv) elimina las consecuencias negativas de la “guerra fiscal” entre los entes federativos.

La eficiencia administrativa en la ejecución de bienes y servicios públicos, de manera localizada y descentralizada, debe considerar las peculiaridades de cada región para lograr la optimización de los recursos aplicados en la prestación de estas políticas públicas. Es necesario conciliar la eficiencia fiscal, equidad nacional, costo administrativo y la necesidad fiscal de cada ente federativo.

Solamente con la centralización tributaria en la esfera del gobierno central, no será posible reducir las desigualdades regionales. Debe garantizarse la autonomía financiera a los entes descentralizados. El mecanismo de las transferencias de recursos mediante la coparticipación hace que los entes descentralizados participen de la torta de la recaudación de tributos pertenecientes al gobierno central. Es extremadamente esencial la coparticipación para que este modelo de federalismo cooperativo sea exitoso y tenga buenos resultados.



Dentro del sistema de coparticipación las transferencias de ingresos incondicionados, por no estar relacionadas con los gastos específicos, son las más importantes para combatir las disparidades regionales y sociales porque dan condiciones para que aquel estado miembro o incluso las regiones, de acuerdo con sus peculiaridades, puedan utilizar la mejor forma de asignación de los recursos recibidos y al mismo tiempo preservar la autonomía de los entes descentralizados.

Para los servicios públicos esenciales como educación y salud, que necesitan una política que abarque a toda la federación y poseer cierta calidad, las transferencias condicionadas son los instrumentos ideales para alcanzar tales objetivos, eligiendo al gobierno central como coordinador y fiscalizador para la realización de las metas establecidas.

Es sumamente importante que los modelos federativos actualmente vigentes en algunos países tengan modelos de transferencias flexibles para adaptarse a las nuevas situaciones económicas y a los cambios en las relaciones impuestas por la sociedad. Para ello es necesario establecer una equalización fiscal tendiente a atenuar las desigualdades entre Estados miembros con grandes disparidades económicas y sociales, lo que muchas veces tal situación agrava la insatisfacción de la población haciendo surgir ideas de separación dentro de la federación.



- REMODELAR EL FEDERALISMO CON UN NUEVO PACTO FEDERATIVO

Frente a los cambios sociales y territoriales producidos en los últimos quince años, se ha exigido a los modelos federativos, principalmente de los países miembros del Mercosur, la promoción de instrumentos innovadores de administración pública para enfrentar esta crisis fiscal y económica. Administrar el servicio público del modo clásico, como se realiza actualmente, ya no resuelve la demanda que el crecimiento global provoca e impone en la sociedad como un todo, principalmente en las más necesitadas, excluidas del mercado.

Tener una estructura anticuada y rígida implica una ineficiencia ante el pluralismo y discrepancias dentro/entre las regiones/locales del Mercosur. Esta inercia ha provocado el aumento de tales diferencias entre territorios/región en todos los rincones de los países que componen el bloque económico del Cono Sur, con índices elevados de concentración de ingresos, con muchos pobres que se encuentran fuera de una política de inclusión social, agravado por la crisis económica mundial.

Uno de los mecanismos innovadores para la reestructuración gubernamental de estos países pasa por la aplicación de una política de desarrollo



regional, por medio del nuevo regionalismo y sus articulaciones inter e intrarregionales, con prestación de servicios de calidad y eficientes a los fines de combatir las desigualdades regionales con cantidad y calidad de la prestación de bienes y servicios públicos para la sociedad.

Para atenuar esta demanda globalizada existe la política regional con cooperación, eficiencia y eficacia como camino para acabar con estas desigualdades sociales con mayor éxito en la esfera regional. La cuestión es la estructura del pacto federativo de estos países miembros del Mercosur, que debe ser modernizada porque la actual estructura no ha tenido resultados satisfactorios, por no decir que han sido pésimos en el enfrentamiento de la problemática de las desigualdades regionales.

Con referencia específicamente a Brasil, nuestra Constitución Federal de 1988 ha sido elaborada dentro de un sentimiento de reconstrucción de una federación democrática que sufrió años de dictadura militar y centralización de poder y que necesitaba eliminar las arbitrariedades provenientes de tal régimen de gobierno. El gran deseo del pueblo y la voluntad política de implementar la democracia participativa con la participación de todos los partidos garantizada en las subcomisiones de los municipios y estados, hicieron olvidarse de la representación política a nivel regional.



Para atacar y enfrentar para siempre la problemática de las desigualdades regionales, concordamos con la idea del Federalismo de Regiones promovida por Paulo Bonavides²⁹⁹ que implica una reestructuración federativa brasileña eligiendo las regiones como cuarto nivel de ente federado, que estarían formadas por grupos de Estados miembros con objetivos en común y/o que tengan las mismas dificultades y/o problemas.

Según Paulo Bonavides, el Federalismo de Regiones tiene la intención de reducir las desigualdades sociales y regionales del país, prevista como uno de los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil, ya que para él sólo las regiones actualmente tendrían fuerza política, como entes federados con autonomía política, financiera y administrativa, para obtener resultados ante el gobierno central y atenuar los conflictos fiscales existentes entre los mismos. Coincido con la idea del Federalismo de Regiones porque en Brasil el gran problema es la falta de voluntad política, y la convergencia de fuerzas políticas originada de un grupo de Estados miembros (regiones) tendría más fuerza, peso y éxito frente al gobierno central.

Sabemos lo difícil que es implementar un cambio en la estructura federativa de un país, principalmente con la inclusión de otro ente federativo, como en este caso es el del Federalismo de Regiones. Ante dicha dificultad, existe la

²⁹⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Derecho Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 159.



alternativa de por lo menos reformular la política de desarrollo regional, tema que trataremos a continuación.

- NECESIDAD DE REFORMULAR LAS POLÍTICAS DE
DESARROLLO REGIONAL

Especialmente en Brasil la historia comprueba que la disputa política y las disparidades económicas son los motivos del origen de los conflictos regionales. Los viejos modelos de transferencias de recursos y políticas de desarrollo regional sin eficacia y solamente existentes en el papel son los únicos remedios adoptados para disimular el combate de las desigualdades y conflictos regionales. La insatisfacción es grande, tanto por parte de los Estados miembros pobres como también de los Estados miembros ricos, debido a que el gobierno central no logra resolver el problema de ninguno de los dos lados y la situación se desgasta cada vez más.

Durante una gran parte de esta historia Brasil tuvo buenos resultados en la reducción de las asimetrías y desigualdades con la creación de algunos institutos públicos como SUDENE/SUDECO/SUDAN, entre otros, y una política de desarrollo regional de enfrentamiento de las desigualdades sociales. Con la crisis económica en los años ochenta (1980), a pesar de una importante experiencia y



obtener buenos resultados, se desmanteló toda esta estructura dirigida a equilibrar el desarrollo regional en Brasil.

Con la falta de recursos nuestra política de integración y de desarrollo regional se fue deteriorando de a poco. Con la llegada del proceso de globalización y la apertura comercial y financiera, también apareció el proceso de privatización y una política de vaciamiento del poder del gobierno para intervenir en la economía, cambiando las relaciones intergubernamentales entre los entes federativos.

Priorizaron las relaciones internacionales con la idea de la formación e integración de bloques económicos regionales presionados por el mercado globalizado en detrimento de las relaciones intergubernamentales que ya estaban vacías por la falta de recursos y de voluntad política. Con la Constitución ciudadana en 1988, con muchos derechos sociales, hubo un choque con la ideología neoliberal promovida por el capitalismo mundial y en un ambiente de crecimiento económico casi nulo, mostraba un país sin ninguna capacidad fiscal.

A pesar de lo previsto en el artículo 3° de la Constitución de 1988, como principio fundamental: “reducir las desigualdades sociales y regionales”, lo que realmente hubo fue una total falta de las políticas de desarrollo regional en estos últimos años. Sin políticas innovadoras de cooperación y solidaridad, percibimos al federalismo brasileño con trabas en las relaciones intergubernamentales entre los



entes federativos en la promoción de cambios estructurales en el pacto federativo. Constatamos poco o casi ningún interés político en modificar esta situación de desigualdad entre las distintas regiones/ lugares y de exclusión social.

Mucho se crítica al modelo de federalismo elaborado y adoptado por la Constitución de 1988 que descartó del proceso las cuestiones del desarrollo regional y las penurias vividas por causa de las disparidades económicas entre las regiones de Brasil con sus desigualdades sociales. No se prestó la debida atención a una política constitucional de crecimiento socioeconómico que eliminara o que por lo menos redujera las disparidades entre los Estados miembros.

Un ejemplo bastante concreto que demuestra que el gobierno central ha ignorado la situación de estos conflictos regionales fue la extinción de SUDENE y de SUDAM, organismos federales para el desarrollo del Nordeste y del Norte, en 2001, como forma de agradar a la región sudeste, principalmente a San Pablo. Con la recreación de estos mismos organismos en 2007, el gobierno central hace una señal políticamente favorable a los Estados miembros pertenecientes al Nordeste y al Norte. Pero en realidad esta recreación sólo quedó en el discurso político, lo que volvió a agradar a los Estados miembros del sur y Sudeste.

Otro ejemplo de la inercia del gobierno federal es que en Brasil ya existe una Política Nacional de Desarrollo Regional –PNDR– que fue creada en base al modelo de política regional adoptada por la Unión Europea. Se estableció



con la intención de localizar y atenuar los efectos del aislamiento de áreas necesitadas con bajos índices de IDH y que necesitan el apoyo federal para terminar con estas desigualdades sociales. Pero nuevamente dicha política de desarrollo no funciona en la práctica. Si hubiera voluntad política la PNDR sería un excelente instrumento para reducir las desigualdades regionales en Brasil.

Llegamos a la conclusión de que los instrumentos más adecuados para establecer políticas públicas eficientes, en especial las relacionadas con las áreas sociales, es la cooperación y solidaridad entre los entes federativos con descentralización de la ejecución de estas políticas públicas dirigidas y coordinadas por un gobierno central que tenga voluntad política para el enfrentamiento de las desigualdades sociales existentes en sus regiones. Países como Alemania, Canadá, Australia, Austria, India, entre otros, son ejemplos de que con un gobierno central que posea voluntad política es posible liderar, coordinar y reinventar modelos federativos a través de la cooperación entre los entes federados.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABENTE, Diego. **Estatalidad y Calidad de La Democracia em Paraguai**. América Latina Hoy, vol. 60, 2012.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC** - parte 2. Brasília: 2002.

ABRUCIO, Luiz Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: Abrucio, Luiz F. Costa, Valeriano. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (pesquisas nº 12), 1998.

ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**: 9ª ed. rev. atual. eampl. São Paulo: Ed. Jurídica Brasileira, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares (1999). A Federação na Encruzilhada. In: Quem és tu, Federação? São Paulo: Rumos – **Os Caminhos do Brasil em Debate**, Ano 1, nº 2, mar/abr.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal: revendo idéias**. ENSAIOS FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 353-374, 1994.

AGUINIS, Ana Maria M. de. **Empresas e inversiones en el MERCOSUL**: sociedades y 'joint ventures'; establecimiento de sucursal y filial; inversiones extranjeras; impuestos. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.

AGUIRRE, B. M. B. Federative aspects of the public health systems reform. In: 3. **ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUCIONAL ECONOMICS**. Washington, 1999.

ALMEIDA, J.J. Marques de. Coordenação da Tributação Directa: evolução e perspectivas futuras. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO FISCAL**, 1., 2000, Porto. Anais. Porto: UFP, 2000.



ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. A intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscais e monetária - Uma abordagem Keynesiana. Revista **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2714, 6 dez. 2010.

ALTHABE, Mario Enrique e SANELLI, Alejandra P., **El Convenio Multilateral** - Análisis Teórico y Aplicación práctica, 2ª Ed., Buenos Aires, La Ley, 2007.

ÁLVAREZ, Ángelet al. ¿Qué es la democracia para los líderes venezolanos? Un estudio de los consensos y disensos entre los venezolanos influyentes en torno a la democracia. **Revista politeia**, Venezuela, n. 25, 2000.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. O preço de transferência no Mercosul. In. CAMPOS, Dejalma (Coord). **O sistema tributário e o Mercosul**. São Paulo: LTr, 1998.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **O Ministério Público e sua investigação criminal**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

ARCE, O. D. O Paraguai Contemporâneo (1925 -1975). In CASANOVA, P. G. (org). **América Latina: história de meio século**. Vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

ARECES, Nidia. De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). In: TELESCA, I. (Ed.) **Historia del Paraguay**. Asunción: Taurus Editora, 2011.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

ARAÚJO, T. P e LIMA, R. A. As desigualdades regionais do mercado de trabalho. **Valor Econômico**, 18 abr. 2006.



Ato Constitucional do Canadá, 1982. Disponível em:
<http://Laws.justice.gc.ca./eng/Const/Const/_index.html>

BADIA, Juan Ferrando. **El estado unitário, el federal y el estado autonômico.**

BAHL, R. and WALLACE, S. **Fiscal Decentralization – the Provincial-Local Dimension.** In Public Finance and Developing and Transition Countries Conference. Georgia State University. Atlanta (2001).

BALTHAZAR, Ubaldo César. **Análise dos conceitos de base preliminares à idéia de um mercado do Cone Sul.** Seqüência, Florianópolis, n. 29, dez. 1995.

BARBOSA, Fernando de Holanda (Coord.). **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária.** Brasília: Editora FGV, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARRAZA Javier Indaelcio e SCHAFRIK, Fabiana Haydée, La Reforma Constitucional de 1994 y La Coparticipación Federal de Impuestos. Analisis Comparativo de los Distintos Sistemas de Distribución de Facultades Tributárias, **El Derecho: Jurisprudencia General.** Tomo 165. Buenos Aires, Universidade Católica Argentina, 1996.

BARRIOS, Sonia. Realidades y mitos de ladescentralizacióngubernamental. **CuadernosdelCendes**, n. 4, sept./dic. 1984.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1994.

BBC Brasil: "A DECADÊNCIA IANQUE: EUA têm o pior índice de pobreza dos países ricos", 25/01/2016



BECÚ, Ricardo Zorraquín. **El Federalismo Argentino**. Buenos Aires: La Torre de Babel Editorial Perrot, 1958.

BENAYON, Adriano. **Globalização versus desenvolvimento**. Brasília: LGE, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. Percalços na formação do federalismo no Brasil. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 32, ago./nov. 2001.

BIELSA, Rafael. **Princípios de Regimen Municipal**. 3ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962. p.41; DROMI, José Roberto. **Federalismo y Dialogo Institucional**. Tucuman: Ediciones UNSTA, 1981.

BITAR, Orlando. Federalismo solidário e desenvolvimento. **Revista de Informação Legislativa**, v.11, nº 42, abr./jun. de 1974.

_____. **Curso de Direito Constitucional**: 20 ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

BLANCO, Sindulfo. El impuesto al valor agregado en el Paraguai. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. (Org.) **Reforma Tributária & MERCOSUL**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BLANKENAGEL, A.; WALDHOFF, C. Seminário Federalismo Fiscal Brasil-Alemanha, "federalismo cooperativo pode funcionar no Brasil". Organizado pelo IDP, em parceria com a FGV. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, agosto de 2014.

BOADWAY, Robin. How well is the equalization system reducing fiscal disparities? Queen's University, Kingston, 2004.



BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriolle, Gaetano Lo Monaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pintocascai. Coordenador da tradução João Ferreira. Revisão geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pintocascai. 5ª ed. Brasília: editora da Universidade de Brasília. São Paulo: imprensa oficial do Estado. v. I, 2000. p. 416-417.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico**. 1. ed. 7ª reimpr. Juruá: Curitiba, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.17, nº 65, jan./mar. de 1980.

_____. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Ciência Política**. 10. ed., 7. tir. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Revista de Direito Administrativo, Fundação Getúlio Vargas, n. 104, abril-junho de 1971; Reflexões: Política e Direito, pp. 110-111, e Revista de Informação Legislativa, n. 31, jul./set. 1971, pp. 53-78; **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 37, jan./mar. 1973

_____. Reflexões: Política e Direito, p. 110-111. **Revista de Informação Legislativa**, n. 31, jul./set. 1971.

BONAUDO, Marta. Federalismo: El Caso Argentino em Los siglos XIX y XX. In: HEINZ, M. Flávio & HERRLEIN JR. Ronaldo (orgs). **Histórias regionais do Cone Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BOOTHE, Paul. Relações fiscais em países federais: Quatro artigos. **Fórum das federações**- Rede Internacional sobre Federalismo



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Código Tributário. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966. Art. 16. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>

BREWER, Allan Carías. **Sobre el poder popular y el Estado comunal en Venezuela** (O de cómo se impone a losvenezolanosun Estado Socialista, violando laConstitución, y en fraude a lavoluntad popular). 2010.

BREZZO, Liliana. Reconstrucción, Poder Político y Revoluciones (1870-1920). In: TELESCA, I. (Ed.) **Historia delParaguay**. Asunción: Taurus Editora, 2011.

BULLOS, UadiLammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A Teoria do Federalismo Financeiro**. Ed. Almedina. 2ª ed. Coimbra, 2015.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José M B (orgs). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Centro de Estudos), 2001.

CAMINAL, Miguel. **El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional**. Barcelona: Paidés, 2002.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability**: Quando poderemos traduzi-la para o português?Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.



CAMPOS, German J. Bidart. **Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino**. Buenos Aires: EdiarSociedad Anónima Editora, 2001.

CAMPOS, Luis. **Apuntes de Historia Económica del Paraguay**: Desarrollo, auge y decadência de uma economia de enclaves, segunda edición. Asunción: Intercontinental Editora, 2013.

CANESE, Rodrigo. **Paraguai**: mudança histórica e enormes desafios; Tradução: Luiz Roberto Mendes Gonçalves, 2008. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoesanteriores/internacional-paraguai-mudanca-historica-e-;](http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoesanteriores/internacional-paraguai-mudanca-historica-e-)>

CANO, Hugo Gonzáles.. A Harmonização Tributária em processos de integração econômica, **Ministério da Fazenda**. Escola de Administração Fazendária; tradução de Ana Cecília Estellita Lins e revisão de Oswaldo da Costa e Silva, Brasília: ESAF, 1986.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia da globalização e (des) caminhos da ciência social In: Globalização Excludente GENTILI, Pablo (org.) **Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

CARMAGNANI, Marcelo. Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno. In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**. México; Brasil; Argentina: México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

CASTRO, Maria Silvia Portela de. Que papel poderia ter o Mercosul neste momento? Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais — **Carta Capital** - publicado 05/03/2015

CAVALCANTI, Amaro. **Regimen Federativo e a República Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.



CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 84, diciembre. 2004

CHIARAMONTE, Jose Carlos. Legalidad Constitucional o Caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: Desarrollo Económico Vol XXVI, nº 102, 1986. Disponível em: <<http://www.educar.ar>>

CHIAVENATO, Julio José. **Stroessner**: Retrato de uma ditadura. São Paulo: Brasiliense, 1980.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

CÓLMAN, Evaristo e MORAES, Ceres. (2010) **A guerrilha FULNA**: considerações preliminares. Disponível em: <http://www.cedema.org/uploads/moraes_colman.pdf>

COMPARATO, Fábio Konder. **Retenção de recursos estaduais pela união**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 24, 87-91, 1998.

CONTIPELLI, Ernani. Solidariedade no Federalismo Fiscal Comparado. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 4, n. 8, p.61-93, jul./dez. 2013.

CORREIA, Rogério Dias. **Desafios do Federalismo Fiscal**. Contributo para a compreensão do exercício partilhado do poder tributário no limiar do século XXI. Tese de Doutorado em Ciências Jurídico-econômicas. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Agosto/2014.

DAFFLON, B. Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs. In: Boadway, R. e Shah, Anwar. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice. Ed. **The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank** (Washington, DC), 2007.



DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Novos pólos administrativos afetando a Federação brasileira**. In: As Tendências Atuais do Direito Público (Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco). Rio, Forense, 1976.

_____. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva, 1983.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Editora Saraiva, São Paulo, 29 edição, 2010.

DASSO, Ariel Gustavo. **Mercosur: Problemática Jurídica**: Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires: La Ley, Tomo 1991-E, 1991.

DEL ROSARIO, Helia; MASCAREÑO, Carlos. Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana. In: OSPINA, Sonia; PENFOLD, Michael (Ed.). **Gerenciando las relaciones intergubernamentales**. Experiencias en América Latina. Nueva Sociedad, 2002.

DEMICHELI, Alberto. **Origen federal Argentino** - Sus bases iniciales definitivas, Buenos Aires, Depalma, 1962.

DONGHI, Tulio Halperin. **História da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1992.

ELAZAR, Daniel. **Federalismo**. *Archè*, ano 3, n 7, p.12, 1994.



_____. J. International and Comparative Federalism. PS: **Political Science & Politics**, vol. XXVI, nº 2, 1993. p. 19-195.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. (Org.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

FELD, Lars P.; HAGEN, Jürgen Von. Federal Republic of Germany. In: SHAH, Anwar (Ed.) The practice of fiscal federalism: comparative perspectives. London: **Forum of Federations and IACFS**, 2007.

FERNANDES, Eurico da Silva. **A “invenção” do Paraguai**: história, projetos e intelectuais na construção da nação paraguaia (1870 –1935). Dissertação (Mestrado em História). Maringá. UEM, 2016.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. **Mercosul no Contexto Latino-americano**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Coordenação: Fernando Rezende. Caderno nº 1, Equalização Fiscal. Dezembro de 2006.

FREGA, Ana. La Integración de Los “Pueblos Libres”. A Propósito del Federalismo Artiguista. In: HINZ, M. Flávio e HERRLEIN Jr., Ronaldo (orgs). **Histórias regionais do Cone Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

FRIAS, Pedro. **El Proceso Federal Argentino**. Cuadernos de federalismo. Cordoba, n. I, 1987.

GARCIA PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado**. Madrid, ES. Alianza, 1984.

GENTILE, Jorge Horácio, El Debate despues de la Reforma Constitucional. Avances y retrocesos de nuestro Federalismo. **El Derecho**: jurisprudência general. Tomo 161, Universidade Católica Argentina, Buenos Aires, 1995.



GODOY, Arnaldo Sampaio M. **Direito Tributário Comparado e Tratados Internacionais**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2005.

GOLDMAN, Noemí. **Las Orígenes del federalismo rioplatense (1820-1831)**. In:_____. (Dir). Revolución, república, confederación: 1806-1852. 2 ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e WelfareState: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ, v. 40 n. 2, março/abril de 2006. p. 201-236.

GONDAR, Anelise F. P. **Limites e Possibilidades do Federalismo Cooperativo**: Uma Análise da Alemanha e do Brasil. Rio de Janeiro, 2011.

GONZAGA, Livia Leite Baron. **A interpretação das convenções contra dupla tributação internacional à luz da teoria da argumentação jurídica. 2010**. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 253. Disponible en: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19112010-084307/>>. Acceso el: 24/08/2016.

GRACIA, J. Cárdenas. **México a luz de los modelos federales**. Boletim Mexicano de Derecho Comparado, nueva série, año XXXVII, n. 110, México, mayo-agosto 2004.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GROPPALI, Alessandro. **Dottrina dello stato**. 3ª Ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1937.

HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.



HERNÁNDEZ, AntonioMaría. **Derecho Municipal**. Buenos Aires: EdicionesDepalma, 1997.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

_____. Alessandro. **Doutrina do Estado**. Trad. Paulo Edmar de Souza Queiroz, São Paulo, Saraiva, 1953.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____.**Repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. Revista trimestral de direito público. São Paulo, nº 2, 1993

JARACH, Dino, **FinanzasPúblicas y DerechoTributario**, 1ª Ed., 2ª impressão, Buenos Aires, Editorial Cangallo, 1993.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

_____.**Teoria general del estado**. 2ª ed. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954.

_____.**Teoria General Del Estado**. Buenos Aires. Albatrós, 1943.

JUNIOR. Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**.5ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: EditoraJusPodivm, 2011.

KINCAID, John. Introduction. In: NERENBERG, Karl (Cord.) **Handbook of federal countries**.Canadá: Handbook of federal countries, 2005.



KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFER, Celso. **Globalização e regionalismo**. Carta Internacional, São Paulo, ano VI, nº 67.

LAGEMANN, E. "O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão". In: Affonso, R.B.A. & Barros, P.L.B. (orgs). **A Federação em Perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1955.

LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luís Carlos Vitali. **A tributação nos países do NAFTA** (EUA, México e Canadá). Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/964/1268>>

LAUFER, Heinz. O ordenamento financeiro no Estado Alemão. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. **Centro de Estudos**. O Federalismo na Alemanha. Traduções, n. 7, São Paulo, 1995.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun., 2002.

LEVENE, Ricardo(org.) **História das Américas - Independência e Organização Constitucional**, Vol. V, 5ª Ed., Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre, W. M. Jackson, Inc., 1964.

LIPOVETZKY, Jaime César, LIPOVETZKY, Daniel Andrés. **Mercosul: Estratégia para a Integração: Mercado Comum ou Zona de Livre Comércio? Análises e Perspectivas do Tratado de Assunção = MERCOSUL: Estrategia para la Integración: ¿Mercado Común o Zona de Libre Comercio? Análisis y Perspectivas del Tratado de Asunción**. São Paulo: LTr, 1994.



LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**. New York: The Macmillan Company, 1942.

_____. **Teoría de la Constitución**, Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964.

_____. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

MACHADO, J. B. M. **Mercosul: Processo de Integração, origem, evolução e crise**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Administração territorial comparada**. Revista de Direito Comparado. Vol. 3. maio/99 – Semestral. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1998.

_____. O território do Estado no Direito Comparado: Revista **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3156>>

_____. **Democracia local e federalismo**. Disponível em: <<http://www.uj.com.br>>.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 23ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**, Coimbra, Atlântida Ed., 1935.

MARIANO, Karina L.P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos Cedec**, n. 50, p. 1-30, 1995.

MARTINS FILHO, L. D. **O federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da integração econômica internacional**. Cad. Fin. Públ., Brasília, n.8, dez.2007

MASI, Fernando. Los desafios de una nueva inserción externa del Paraguay. In: ABENTE, D. & BORDA, D. (Eds.). **El Reto del Futuro**:



Asumiendo el legado del bicentenario. Asunción: **Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay**, 2011.

MEIRELLES, José Ricardo. **Impostos indiretos no Mercosul e Integração**. São Paulo: LTr, 2000.

MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismo e Desigualdade Regional**. Coluna Opinião Estadão, 11 de novembro de 2013.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri e BLANCO, Fernando. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma**. Texto para Discussão 40. Consultoria de Orçamento do Senado Federal, 2008.

MENDES, Marcos J. **Os Sistemas Tributários de Brasil, Rússia, China, Índia, e México**: Comparação das características gerais. Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

MÉNDEZ, J. L. **Estudio introductorio**. In: D. S. Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MENDES, M. J. **Fundo de Participação dos Estados**: Sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF - Parte III. Federalismo à Brasileira questões para discussão. IPEA - vol. 8 Diálogos para o Desenvolvimento. Organizadores Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Brasília: IPEA, 2012.

MENEZES, Alfredo da Mota. **A herança de Stroessner**: Brasil-Paraguai 1955-1980. Campinas, SP. Papyrus, 1987.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1997.



MONTORO, André Franco. **Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha**. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista Liberdade e Cidadania** – Ano II – n.7 –janeiro/março, 2010.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações internacionais na República Federal da Alemanha**. Uma análise econômico-institucional, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MORAIS, M. R. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha** - uma análise econômico-institucional. Série Pesquisas nº 22, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo, Editora Atlas, 1976.

MUSGRAVE, Richard, MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga; revisão técnica de Claudia Cunha Campos Eris [e] Ibraim Eris. Rio de Janeiro: Campos; São Paulo: Edusp, 1980.

NEWMAYER, R. Kent. **John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court**. Baton Rouge: Louisiana University Press, 2001.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824** / Octaciano Nogueira. - Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.



OBREGÓN, Marcelo F. Quiroga. **A necessidade de aplicação do Direito Comunitário no Mercosul**. São Paulo: Lúmen Júris, 2004.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Tradução de S. Duarte; revisão técnica de José Carlos Hora e Silva; prólogo de Julio María Sanguinetti. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Derecho Público de la Integración**. 1. ed. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. In: Affonso, Rui de Britto Álvares & Silva, Pedro Luiz Barros (Orgs.), A Federação em Perspectiva: **Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. EG/FJP, Belo Horizonte, dez. de 2007.

_____. A Crise da Federação: da oligarquia á globalização. In: Affonso, R.B.A. & Silva, P.L.B. (orgs). **A Federação em Perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995.

OLIVEIRA, Luciana Gualda e; Estudo Comparado de Sistemas Tributários. **Revista de Mestrado em Direito** da UCB, 2007

OLSON, M. JR. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government. **American Economic Review**, Nashville: American Economic Association, v. 59, Papers and proceedings, 1969.



PADOIN, Maria Medianeira. **Federalismo gaúcho**: fronteira platina, direito e revolução. São Paulo: Companhia Editora Nacional. (Coleção brasileira novos estudos; v. 3), 2001.

PEREIRA, José de Ribamar S. Competição Fiscal e Interação Estratégica no Brasil: Teoria e Evidência. In **Finanças Públicas: XII Prêmio Tesouro Nacional, 2007**: coletânea de monografias / Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra : Coimbra Editora, 1989.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. **O Federalismo de Competição**: Contexto Histórico, Institucional e Jurídico. 2007.

_____. **O Federalismo de Competição**: Contexto Histórico , Institucional e Jurídico. VirtuaJus (PUCMG), v. Ano 6, 2008.

PIRES, Alice C. de Souza, FONSECA, Amanda Gonçalves, CROSHERE, lindira Lima. **Soluções de Controvérsias no Mercosul**. São Paulo: LTr, 1998.

PITA, Claudino. A Harmonização Tributária. **Ministério da Fazenda**. Escola de Administração Fazendária. Tradução de Hilda Baldenes da Costa e Oswaldo da Costa Silva, Brasília: ESAF, 1989. p. 21; Uma abordagem conceitual da harmonização tributária no Mercosul. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). O Direito Tributário no Mercosul. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

_____. Uma abordagem conceitual da harmonização tributária no MERCOSUL. In: SALAZAR, Antônio; PEREIRA, LiaValls (orgs.). **MERCOSUL**: perspectivas da integração. Rio de Janeiro: FGV, 1996,

PRADO, Sergio. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira**: diagnóstico e alternativas. CEPAL - Brasília LC/BRS/R.179. 2007.



_____. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira:** diagnóstico e alternativas. CEPAL - Brasília LC/BRS/R.179. 2007.

_____. Canadá - Finanças Federativas e Mecanismos de Equalização - **IE UNICAMP** - Versão preliminar, fev. de 2004.

_____. Austrália – **Partilha de recursos fiscais e sistemas de equalização.** Fundação Getúlio Vargas/Fundação Konrad Adenauer, Campinas, 2005.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **A política econômica deles, e a nossa....uma resenha de A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais.** Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea, vol. 11 nº 3, Sept./Dec.2007.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - **PNUD.** Relatório anual, Dublin, 2015

PRUD'HOMME, Rémy e SHAH, Anwar. **Centralização versus descentralização:** o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Organizadores). Federalismo e Integração Econômica Regional — Desafios para o Mercosul. Fórum das Federações. Konrad AdenauerStiftung. 2004.

QUINTERO, Inés. El sistema político guzmancista. Tensiones entre elcaudillismo y el poder central. In: QUINTERO, Inés (Coord.). **Antonio Guzmán Blanco y su época,** Monte Ávila Editores, 1994.

REGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009.

REY, Juan C. **El futuro de la democracia en Venezuela.** Ediciones UCV, 1998.

REZENDE, Fernando. **Desafios do federalismo fiscal.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.



REZENDE, Fernando. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos Aportes Administração Pública Gestão Estatal**, Buenos Aires, n. 9, ene/dic. 2008.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Considerações sobre a prevalência dos tratados internacionais sobre a legislação tributária brasileira: o caso do MERCOSUL. In: SCIENTIA IURIS: **Revista do curso de mestrado em direito negocial da UEL**. v. 1, n. 1 (jul./dez.1997). Londrina: UEL, 1997.

RIBEIRO, Maria de Fátima. O preço de transferência (transfer- pricing): da coordenação à harmonização tributária no MERCOSUL. In: **IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur – los procesos de integración en el nuevo milenio**. La Paz: UCB, 2000.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROMERO, Jose Luis. **Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)**, Prólogo José Luis Romero, Compilación, notas y cronología: José Luis Romero y Luis Alberto Romero, Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho, 1988

SAGUIR, Julio. Entre el conflicto y la organización institucional. Una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810 - 1860) y de Estados Unidos (1776 - 1787). **Revista Ágora**, Buenos Aires, n. 8, verano. 1998.

SALAMANCA, Luis. Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela una propuesta de análisis. In: ÁLVAREZ, Ángel (Coord.). **El sistema político venezolano: crisis y transformaciones**. Venezuela: UCV, 1996.

SALDANHA, Eduardo. **Harmonização legislativa tributária**. Curitiba: Juruá, 2008.

SÁNCHEZ, Alberto M. **Derecho Administrativo y Federalismo**. In: Cuaderno de Federalismo XIV. Córdoba, 2001.



SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. _____(org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

SARFATI, G. Teorias de Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 187. CASE, Anne; ROSEN, Harvey S.; HINES Jr, James R. Budget Spillover and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States. **Journal of Public Economics** 53, Noth-Holland, 1993.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano atual**. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. "O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa." (coord. Hugo A. Concha Cantú). **Sistema Representativo Y Democracia Semidirecta - memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. México: Unam, 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ªed. Ver. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Ronaldo Alexandre do Amaral e. **Brasil - Paraguai: marcos da política pragmática na re-aproximação bilateral, 1954–1973, um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília. UnB, 2006. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1425>.



SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul: Direitos Humanos, Globalização e Soberania**. Belo Horizonte: Inédita, 1997.

SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 1997.

_____. **Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais**. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2012.

SOLER, Lorena. **PARAGUAY. La Larga Invenición del Golpe. El stronismo y el orden político paraguayo**. Buenos Aires: Imago Mundi, 2012.

SOUZA, Moacyr Benedicto. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, Brasília, jan./mar. 1985.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia C. Macedo (orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SPAHN, Paul Bernd. Solidariedade versus eficiência em uma federação: o caso da Alemanha, in **Federalismo e Integração Econômica Regional - Desafios para o Mercosul**, Fernando Rezende e Fabrício A. de Oliveira (organizadores) Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

SPAHN.e FOTTINGER. Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, D.C.: **International Monetary Fund**, 1997

SPIZZO, Rodolfo. **Derecho Constitucional Tributário**. 3º Ed., Buenos Aires, LexisNexis Argentina, 2007.

SPOTA, Alberto Antonio. Confederación y Estado Federal - Conceptos y esencialesdidadimilitudes, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciências Sociales, 1976.



STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, vol. 42, nº 2, 1999.

_____. Muito além do modelo americano: nunca foi tão necessário reavaliar riscos e benefícios do sistema federativo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. Caderno 2, 05 mar. 2000.

STOTSKY, Janet G; SUNLEY, Emil M. United States. In: TER-MINASSIAN, Tereza (ed.) **Federalism Fiscal in Theory and Practice**, Washington: **International Monetary Fund**, 1997.

TER-MINASSIAN, T. "**Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview**", in **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. T.Ter-Minassian (ed.). IMF: Washington, D.C., 1997.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago: **The University of Chicago Press**, v. 64, 1956.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**.9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: 13ª Ed. 2006.

TOMMASI, Mariano. Un País SinRumbo. Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina: (con una breve comparación con el caso chileno). **Desarrollo Económico** 50, no. 199, 2010.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Promulgada em 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

VACCHINO, Juan Mario. **Integración económica regional**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1981.



VALDES, Nelly. El Impuesto al Valor Agregado en el Uruguay. In. BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org). **Reforma Tributária e MERCOSUL**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século**: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Texto para discussão nº 405. Brasília: IPEA. 1996.

_____. A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 15 - jun de 1997

VASQUES, Sérgio. **O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária**. Coimbra: Almedina, 2008.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta oficial, n. 36.860, 30 dic. 1999.

VILLEGAS, Hector B., **Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario**, 9ª Ed., 1ª reimpressão, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2007.

VIRGA, Pietro. **Diritto Costituzionale**, Giuffrè editore, Milano, 1979,

WAGNER, Richard E. **Competitive Federalism in Institutional Perspective**. 1999. Disponível em <<http://mason.gmu.edu/~rwagner/Federalism.pdf>>.

WATANABE, Marta. Quatro estados voltam a dar incentivos fiscais sem apoio do Confaz. **Valor Econômico**, 05/09/2011. Disponível em: <<http://tributario.net/www/quatro-estados-voltam-a-dar-incentivos-fiscais-sem-apoio-do-confaz/>>

WERTER R. Faria. Harmonização legislativa no Mercosul. Brasília: Senado Federal, **Subsecretaria de Edições Técnicas**; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1995



YONEKURA, Sandra Yuri. Contrato de consumo internacional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n.267, 31 de mar. 2004.

ZARATE, Walter. **Análisis Del Sistema Tributário Paraguayo**. Asunción: CADEP-Observatorio, 2011.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

