

EL FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL: ¿REALIDAD O FICCIÓN?

FISCAL FEDERALISM IN BRAZIL: REALITY OR FICTION?

Recibido: 26/02/2020 – Aceptado: 13/05/2020

Marcelo Figueiredo¹

Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil
mfigueiredo@mfaa.com.br

¹ Abogado y consultor jurídico en São Paulo (Brasil). Profesor Asociado de Derecho Constitucional en los cursos de grado y posgrado de la PUC-SP, donde también fue Director del Curso de Derecho (gestiones 2005-2009-2009-2013). Es Presidente de la Asociación Brasileña de Constitucionalistas Demócratas (ABCD), sección brasileña del Instituto Ibero-Americano de Derecho Constitucional con sede en México y Vice-Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional (IACL-AIDC). Y también profesor visitante de varias Universidades en Sudamérica y Europa.

Resumen

Este artículo busca responder si existe, de hecho, un federalismo fiscal en Brasil, y si los mecanismos (fondos) hoy existentes, cumplen su papel de redistribuir recursos y combatir los desequilibrios fiscales y las disparidades socioeconómicas existentes en el país.

Palabras clave: Federalismo fiscal; Desequilibrios entre regiones; Criterios de distribución de recursos.

Abstract

This article aims to answer if there is a fiscal federalism in Brazil. Whether existing mechanisms (funds) fulfill their role of redistributing resources and combating fiscal imbalances and socioeconomic disparities in the country.

Keywords: Fiscal Federalism; Regional imbalances; Tax resources allocation; Criteria.

Sumario

1. Introducción
2. El federalismo tributario y fiscal en Brasil
3. El equilibrio federativo en Brasil – difícil ecuación
4. El federalismo fiscal y el combate a la desigualdad regional e interregional
5. Conclusiones
6. Bibliografía.

1. Introducción

Desde 1889, con la proclamación de la República, Brasil ha adoptado la forma federativa como organización territorial de poder gubernamental. Antes, Brasil era una monarquía gobernada por Portugal hasta la declaración de su independencia en 1822.

Siempre se ha dicho que Brasil, por sus condiciones geográficas y continentales, tendría una vocación histórica hacia el federalismo. Sin embargo, el federalismo fue implantado de la noche a la mañana sin siquiera una discusión pública sobre su conveniencia.

Toda la tradición portuguesa buscaba la unidad territorial del país, enfrentando a los españoles, a los holandeses y a los franceses que querían conquistar Brasil y tomarlo de los portugueses y de los brasileños que habitaban en su territorio.

De todas maneras, el período imperial brasileño tenía conciencia de la vastedad territorial del país y la necesidad de poblarlo. El imperio convivía bien con los poderes locales y regionales. El poder público en Brasil siempre ha sido compartido por un poder central y por el gobierno de colectividades integrantes descentralizadas, las llamadas “capitanías”, subordinadas al reino lusitano, pero independientes entre sí.

En aquella época (1500–1540), no había una unidad en Brasil, tan sólo colonias discontinuas subordinadas a la metrópolis. Brasil no tuvo una unidad política real en los primeros dos siglos de su existencia, a no ser en momentos transitorios.

La colonización portuguesa, al igual que la española, fue muy diferente de la colonización inglesa, pues esta última siempre se propuso probar el *self-government*, un grado relativo de autonomía política en sus colonias, habituándolas desde el comienzo a la práctica del gobierno representativo, mientras que la colonización lusitana se estructuraba sobre la base de la simple descentralización y autonomía administrativa, y no política.

Desde el punto de vista formal, solamente con la República, en 1889, las antiguas provincias que vivieron durante la larga existencia de dos reinados se transformaron en Estados miembros dotados de autonomía política y constitucional, asumiendo un papel preponderante en la Unión, con enorme influencia de los gobernadores, representando históricamente la tradición del capitán-mayor, pleno de poderes e influencia².

La federación brasileña fue creada a partir de las 20 provincias heredadas del sistema imperial unitario, contando hoy con 27 Estados (miembros), el Distrito Federal y 5.570 municipios distribuidos en 5 grandes regiones.

La federación brasileña es un sistema de 3 niveles. La Unión, los Estados y los Municipios son los integrantes de la federación, reflejando una larga tradición de autonomía municipal y de escaso control histórico de los Estados sobre las cuestiones locales.

Tiene razón Celina Souza³ al enseñar que nuestra opción por el sistema federativo parece obedecer a la necesidad de acomodar demandas estatales y regionales en conflictos por recursos financieros en un país que ha nacido y crecido basado en la desigualdad tributaria entre sus unidades constitutivas, en particular entre estados y municipios.

2 FIGUEIREDO, Marcelo. "Federalismo x centralização. A eterna busca do equilíbrio – a tendência mundial de concentração de poderes na União. A questão dos governos locais". En: As novas fronteiras do federalismo. CAGGIANO, Monica Hermann (org.); RANIERI, Nina (org.). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. Pág. 117-135.

3 SOUZA, Celina. "Para entender a nossa barafunda federativa". Insight Inteligência. 2013, vol. 61, págs.60-70.

2. El federalismo tributario y fiscal en Brasil

Según se afirma corrientemente, todas las federaciones tienen el don de restringir el poder central, en función de la doble o triple autonomía del gobierno federal y de los gobiernos regionales y locales. Hay, sin embargo, gran diferencia entre las federaciones en lo que respecta al alcance de la autoridad del gobierno central.

Según Marta Arretche⁴, frecuentemente se considera que la descentralización fiscal puede ser interpretada como una evidencia suficiente del poder de las elites regionales. Si ello fuera verdad, ¿cómo explicar que, por ejemplo, en Japón y Suecia –estados unitarios– la participación de los gobiernos locales en el total de los gastos sea superior a la de federaciones como Australia y Bélgica?

J. Rodden examinó una muestra de 29 países –federales y unitarios– y en ambos llegó a la conclusión de que hay una tendencia general hacia la descentralización fiscal. Más que eso, las federaciones no se distinguen de los estados unitarios en lo que se refiere a la dependencia de transferencias, o sea, en los casos en que un nivel del gobierno opera como recaudador sustituto de los demás. Por lo tanto, no hay nada sustancial en los sistemas tributario y fiscal de las federaciones que las distinga de los estados unitarios.

Para entender el federalismo fiscal en Brasil es preciso retroceder en el tiempo. Como hemos visto, Brasil adoptó el o régimen federativo en 1889, pero el diseño de un régimen de federalismo fiscal fue elaborado recién en 1963, por una comisión de especialistas instalada en la Fundação Getúlio Vargas (FGV), con la misión que le fue delegada por el Ministerio de Hacienda (MF) de presentar una propuesta de amplia reforma tributaria en el país.

Como informa Fernando Rezende⁵, el diseño de dicho modelo pretendía combinar cuatro objetivos principales: eliminar la multiplicidad de imposiciones

4 ARRETCHÉ, Marta. "Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira". *Revista de Sociologia e Política*. 2005, núm.24, págs.69-85.

5 REZENDE, Fernando. "Federalismo fiscal e gestão pública". [en línea]. En: De Negri, João. *Desafios da nação apoio 2018*. vol1.Cáp. 6 págs 203-228 [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2018-05/180413desafiosdanacaoartigosvol1cap06.pdf>

tributarias sobre una misma base económica; instituir un régimen de transferencias conducente a atenuar las disparidades en el reparto territorial de los ingresos públicos derivados de la concentración de la actividad productiva; fomentar la cooperación en la ejecución de una política de inversiones en la infraestructura y reforzar los instrumentos financieros destinados a disminuir las disparidades regionales. En suma, esta propuesta erigía una plataforma fiscal.

Según el autor, el pilar que sostenía el federalismo fiscal que surgió de ese modelo estaba representado por dos fondos creados para repartir los ingresos generados por los impuestos de competencia de la Unión a los estados y municipios: El Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Los criterios que se adoptaron entonces de distribución de los ingresos de dichos fondos buscaban asegurar que los estados con nivel más bajo de desarrollo y los municipios de porte menor resultaran más beneficiados en el reparto.

En el caso de los estados, el índice que definía el monto que se debía entregar a cada uno era determinado con base en el tamaño de la población y el inverso de la renta *per capita* de los estados. En el caso de los municipios, la inexistencia en aquella época de un indicador que midiera la importancia de la economía local llevó a adoptar un procedimiento que se aproximase al objetivo pretendido. Dada la importancia de los municipios sede de las capitales estatales, se les reservó a éstos una cuota del 10% del respectivo fondo, cuyo reparto se hacía en proporción directa al tamaño de la población e inversa a la renta *per capita* de los respectivos estados. El 90% restante se repartía entre los municipios llamados en aquella época municipios del interior, con base en una regla que garantizaba proporcionalmente más recursos a los municipios con menos número de habitantes.

El complemento del modelo de federalismo fiscal era dado por la regla que determinaba la transferencia del 25% del ingreso del impuesto estatal (Impuesto sobre Circulación de Mercaderías – ICM), a los municipios de cada estado, con base en el valor adicionado en cada localidad.

El diseño de dicho modelo combinaba tres atributos importantes: la equiparación de los presupuestos estatales y municipales al tamaño de las poblaciones residentes en cada unidad federada; la autonomía en el uso de los recursos derivada del acceso al monto y de la naturaleza de las transferencias; y el ajuste

periódico de los coeficientes de reparto a los cambios operados en la ocupación económica y demográfica del territorio nacional⁶.

Abajo, la afirmación de Fernando Rezende, con la que acordamos plenamente:

“Con ajustes marginales operados durante la transición a la democracia en la etapa final del régimen militar, el modelo diseñado en 1963 funcionó satisfactoriamente por más de dos décadas, pero no logró sobrevivir a las profundas modificaciones adoptadas en 1988, por haber sido equivocadamente asociado a una obra del régimen militar que lo implantó prácticamente en la íntegra por medio de la Enmienda Constitucional (EC) n. 18/1965 y fue posteriormente incorporado a la Constitución de 1967⁷”.

La adopción del federalismo fiscal implica la distribución de competencias constitucionales fiscales entre los distintos niveles de gobierno, para que cada uno, en carácter autónomo y en la medida de sus competencias y capacidad de financiación, pueda construir diseños institucionales capaces de disciplinar los procedimientos de contribución y gestión tributaria, transferencias fiscales, composición y dimensión del gasto público. En verdad, la distribución de competencias adoptada por la Constitución de 1988 resultó de la combinación de la técnica inherente al federalismo dual que se mantuvo hasta la promulgación de la Enmienda Constitucional de 1926 y la adopción del federalismo cooperativo. De allí surge la lección de Fernanda Dias Menezes de Almeida que reconoce la existencia de un sistema mixto de distribución de competencia:

Un sistema complejo en el que conviven competencias privativas, repartidas horizontalmente, con competencias concurrentes, repartidas verticalmente,

6 REZENDE, Fernando. “Federalismo fiscal e gestão pública”. Op. cit., pág. 205.

7 Idem. “Com ajustes marginais processados durante a transição para a democracia na fase final do regime militar, o modelo desenhado em 1963 operou satisfatoriamente por más de duas décadas, mas não sobreviveu às profundas modificações adoptadas em 1988, por ter sido equivocadamente associado a uma obra do regime militar, que o implantou praticamente na íntegra por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 18/1965 e foi posteriormente incorporado à Constituição de 1967”.

abriéndose espacio también para la participación de los órdenes parciales en la esfera de competencias propias del orden central, mediante delegación⁸.

En materia tributaria, el constituyente brasileño se inspiró en el modelo norteamericano puesto que dotó a los entes federativos de competencias exclusivas.

Además, le concedió a la Unión competencia residual para crear tributos (artículo 154, I). Y en la estela del federalismo cooperativo, le concedió a los Estados miembros, al Distrito Federal y a los Municipios la participación en los ingresos tributarios de la Unión, e incluso de los Municipios en los ingresos tributarios de los Estados miembros (artículos 157 a 159 de la Constitución Federal de 1988).

3. El equilibrio federativo en Brasil – difícil ecuación

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, se afirma que el Estado Federal brasileño se ha vuelto más descentralizado. ¿Será de veras posible sostener esta afirmación?; ¿en qué medida y en qué extensión?

La respuesta no es fácil. La federación brasileña ha sido marcada por políticas públicas federales que se imponen a las instancias subnacionales, pero que son aprobadas por el Congreso Nacional y por limitaciones en la capacidad de legislar sobre políticas propias, esta última también constreñida por decisiones del Poder Judicial.

Tiene razón Celina Souza⁹ al afirmar que Brasil ha adoptado un modelo de federalismo simétrico en una federación asimétrica. Dos factores fortalecen aún más este modelo simétrico. El primero de ellos es que las reglas sobre las competencias, recursos y políticas públicas de las entidades subnacionales son

8 MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. pág. 38. “Um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação”.

9 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. *Revista de Sociologia e Política*. 2005, núm.24, págs.105-121.

capítulos detallados de la Constitución, que dejan poco margen de maniobra para iniciativas específicas.

El segundo es que el Supremo Tribunal Federal viene decidiendo sistemáticamente que las constituciones y las leyes estatales reflejen las disposiciones federales o son monopolios federales, lo que impone una jerarquía de las normas constitucionales y legales, a pesar de que la Constitución no explique tal principio. Como argumentan Oscar Vilhena y Werneck Vianna, todo derecho relevante es un derecho federal. Los estados acaban siendo casi apenas entes gestores del derecho federal.

En efecto, el Supremo Tribunal Federal, al juzgar, en el control abstracto, las demandas que abordan el funcionamiento del federalismo en Brasil, centraliza aún más el poder en la esfera federal, en detrimento del poder de los estados. Esta actuación causa importantes limitaciones a la autonomía dos Estados, garantía constitucional establecida en el artículo 19 de la Constitución Federal¹⁰.

Las competencias de los estados son residuales en EE.UU. y en Brasil. En Brasil la Constitución Federal es muy detallada, lo que acaba vaciando el ejercicio de la competencia estadual, al contrario de lo que sucede en EE.UU., Australia y México.

Por otro lado, como apunta Fernando Rezende¹¹, el equilibrio federativo no se resume al reparto de la “torta” tributaria entre los entes federativos, que, además precisa ser revisado periódicamente para acompañar los cambios en el reparto de las responsabilidades. Cuanto más pronunciadas sean las disparidades socioeconómicas estatales y municipales, mayores serán los desequilibrios fiscales

10 Recuérdese que el artículo 125 de la Constitución Federal, en su § 2º, faculta a los Estados la posibilidad de procesar las causas de control abstracto de normas, a través de los Tribunales de Justicia, en el propio Estado cuando se trate de norma estatal o municipal que viola la Constitución Estatal. Sin embargo, incluso considerando que las Constituciones Estatales siguen los principios y repiten en gran escala las disposiciones de la Constitución Federal, dichas causas deberían tramitar en los tribunales estatales y no en el Supremo Tribunal Federal.

11 REZENDE, Fernando. “Federalismo fiscal – em busca de um novo modelo”. En: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. Págs. 71-88.

horizontales, o sea, aquellos que se manifiestan por medio de diferencias en la capacidad de financiación de estados y municipios.

Fernando Rezende señala, aún, una fuerte ampliación de los desequilibrios fiscales, tanto en lo que atañe a la dimensión vertical de dichos desequilibrios como a su dimensión horizontal. En el plano vertical, el principal destaque se refiere a la pérdida de posición de los gobiernos estatales en la división de los ingresos públicos.

Considerando los recursos efectivamente a disposición de cada nivel de gobierno, los estados perdieron lo que habían ganado en los cuatro primeros años de la década del 90, a raíz de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, mientras que los municipios mantuvieron beneficios crecientes a lo largo del tiempo.

En lo que se refiere a los desequilibrios horizontales, las disparidades fueron creciendo frente al congelamiento de las tasas de prorrateo de los fondos constitucionales y de la multiplicación de otras fuentes de transferencias. Aunque la Constitución Federal de 1988 hubiera contemplado la edición de una Ley Complementar para revisar los criterios de distribución del FPE y del FPM, teniendo en vista la ampliación de los recursos atribuidos a dichos fondos, la ausencia de entendimiento al respecto condujo a una solución singular, adoptada en 1989: la sustitución de la regla preexistente por una tabla que fija la participación de cada estado en el FPE y la participación del conjunto de municipios de cada estado en el FPM.

Además del efecto directo, el resultado del congelamiento de las tasas de prorrateo del FPE también contribuyó para ampliar las disparidades intrarregionales, al abrir espacio para que los estados que de él se beneficiaron reforzasen el propio desarrollo mediante concesión de generosos beneficios fiscales a fin de atraer nuevas actividades económicas. En cierto modo, por tanto, la no revisión de los criterios del FPE contribuyó para fomentar la guerra fiscal.

En el caso de los municipios, la solución adoptada en 1989 para el prorrateo del FPM contrarió el principio que orientó la adopción de la regla original, que atribuía a los municipios de un mismo tamaño poblacional tasas de participación idénticas, sin importar la región o el estado en el que estuvieran situados. Con las nuevas reglas, la participación de los municipios pasó a depender de la dinámica demográfica interna y de las particularidades de cada estado con

relación al modelo de organización del territorio y de distribución geográfica de las respectivas poblaciones.

De un lado, por tanto, la “torta” a repartir con municipios situados en estados que ganaron población encogió, ya que éstos continúan compartiendo un monto definido con base en el número de habitantes que tenían hace veinte años, mientras que lo opuesto sucede en el caso de municipios situados en estados que perdieron población¹².

4. El federalismo fiscal y el combate a la desigualdad regional e interregional

Otro problema grave que nuestro federalismo busca enfrentar es la desigualdad, uno de los mayores obstáculos enfrentados en el mundo contemporáneo. Estudios de la OXFAM¹³ (2017) apuntan que en 2015, apenas 62 individuos ostentaban la misma riqueza que 3,6 mil millones de personas –la mitad más afectada por la pobreza en la humanidad.

Los contrastes sociales personifican privaciones graves a la libertad, a la vida y a otros derechos fundamentales, individuales y sociales. No fue otra sino ésta la razón por la cual el artículo 3º de la Constitución Federal de 1988, III, propugna la disminución de las desigualdades regionales como uno de los objetivos fundamentales de la República.

A partir de las contribuciones de Amartya Sen y Mahbub Ul Haq, en las Naciones Unidas, pasamos a medir el desarrollo con varios criterios hasta llegar al IDH y al IDHAD (Índice de Desarrollo Humano Ajustado a la Desigualdad).

La posición relativa de Brasil en el *ranking* mundial cayó del 63º en 2005 al 79º puesto en 2017, evidenciando que el país no ha acompañado de forma proporcional la expansión del desarrollo humano en el mundo.

12 REZENDE, Fernando. “Federalismo fiscal – em busca de um novo modelo”. Op. Cit., pág. 77.

13 Oxfam. Brasil. La distancia que nos une: un retrato de las desigualdades Brasileñas [en línea]. 24 Septiembre 2017. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/la-distancia-que-nos-une-un-retrato-de-las-desigualdades-brasilenas>.

Oxfam. Brasil. Uma economia para los 1%”. [en línea]. 18 DE ENERO DE 2016. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf

Según Darcy Ramos da Silva Neto y Sybele V. Oliveira¹⁴, el Índice de Desarrollo Humano Ajustado a la Desigualdad (IDHAD) demuestra que Brasil presentó, en 2017, una retracción de 0,759 de IDH a 0,578 tras la verificación del IDHAD, lo que representa una pérdida global de 23,9% en el índice.

A pesar de que los factores responsables de la desigualdad regional en el país no se restringen al ámbito del derecho financiero, ni éste los puede combatir aisladamente, es indudable que la inadecuada distribución de los recursos en el federalismo fiscal brasileño es una importante causa de dicha desigualdad.

En otras palabras, los fondos podrían ser un excelente instrumento de distribución y de redistribución de recursos, disminuyendo, por consiguiente, la desigualdad en Brasil, si considerasen criterios de equidad razonables.

Los especialistas no discrepan sobre este aspecto. Maurício Conti¹⁵ resalta que el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) son los principales mecanismos del sistema brasileño e importantes instrumentos del federalismo fiscal, como asimismo del mantenimiento del equilibrio financiero entre las unidades que componen la federación.

El federalismo tiene la función de ser un instrumento de equidad interregional.

Sin embargo, los criterios de distribución adoptados no se muestran aptos para considerar las transformaciones que han sucedido a lo largo del tiempo, acarreando perjuicios a la disminución de los desequilibrios en la federación brasileña.

Quiere decir, es preciso que exista un federalismo fiscal que adopte como criterio una amplia descentralización financiera con equidad.

Fernando Facury Scaff enseña sobre el tema:

En Brasil este tema es muy importante por la extremada desigualdad regional, y de la no menor desigualdad social. Se podría incluso pensar que

14 SILVA NETO, Darcy Ramos da; OLIVEIRA, Sybele V. "Políticas sociais e pobreza no Brasil: desafios em direção ao desenvolvimento humano". *Textos de Economia*. 2017, núm. 20(1), págs.51-71. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8085>.

15 CONTI, Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

la dimensión *social* y la *regional* representan problemas estancos, lo que no es correcto. En Estados ricos, como São Paulo, existen ciudades con un PIB elevado, como en su capital, donde cohabitan favelas al lado de edificios de lujo, y ciudades pobres, pero con buena calidad de vida medida por el IDH. Exactamente por estas asimetrías es que no hay que pensar en *regional* como expresión conectada únicamente con las cinco grandes regiones de Brasil, pues en cada cual existe internamente gran desigualdad. Basta ver que en la Región Amazónica (todavía) existen vastos espacios territoriales de florestas, con reglamento ambiental específico, incluso en el ámbito constitucional (artículo 225, § 4º), pero al mismo tiempo coexisten ciudades con problemas urbanos candentes, como tráfico congestionado y criminalidad, como en las dos metrópolis regionales, Manaus y Belém. Esto se repite en todas las cinco grandes regiones del país.

Es exactamente en virtud de este entrelazamiento que la Constitución (artículo 3º, III) establece como uno de los objetivos fundamentales de nuestra sociedad disminuir las desigualdades *sociales* y las *regionales*. En Brasil el federalismo ha de ser asimétrico, de manera que pueda haber un tratamiento desigual entre las regiones, así como internamente en ellas, que permita revertir las desigualdades sociales¹⁶.

16 SCAFF, Fernando Facury. "O federalismo sem juízo que predomina no Brasil". *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 2019, ago., págs.1-8. "No Brasil esse tema é relevantíssimo em razão da extrema desigualdade regional, e da não menor desigualdade social. Pode-se até pensar que a dimensão *social* e a *regional* representam problemas estanques, o que não é correto. Em Estados ricos, como São Paulo, existem cidades com um PIB elevado, como em sua capital, onde convivem favelas ao lado de condomínios de luxo, e cidades pobres, mas com boa qualidade de vida medida pelo IDH. Exatamente por essas assimetrias é que não se deve pensar em *regional* como expressão conectada apenas às cinco grandes regiões do Brasil, pois existe grande desigualdade internamente a cada qual. Basta ver que na Região Amazônica (ainda) existem vastos espaços territoriais de florestas, com regramento ambiental específico, inclusive no âmbito constitucional (artigo 225, § 4º), porém ao mesmo tempo coexistem cidades com problemas urbanos candentes, como congestionamento de trânsito e criminalidade, como nas duas metrópoles regionais, Manaus e Belém. Isso se repete em todas as cinco grandes regiões do país. Exatamente em razão desse entrelaçamento é que a Constituição (artigo 3º, III) estabelece ser um dos objetivos fundamentais

Ya hemos visto que el artículo 3º, III, de la Constitución Federal de 1988 enumera, entre los objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil, la disminución de las desigualdades sociales y regionales.

También el artículo 43 de la Constitución permite la institución de regiones a efectos administrativos y propicia la actuación de la Unión, con la finalidad de disminuir las desigualdades regionales y fomentar el desarrollo.

Asimismo el artículo 165 de la Constitución, en sus §§ 5º y 7º, dispone:

Art. 165. Leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerán:

§ 5º La ley presupuestaria anual comprenderá:

I – el presupuesto fiscal correspondiente a los Poderes de la Unión, sus fondos, órganos y entidades de la administración directa e indirecta, inclusive fundaciones instituidas y mantenidas por el poder público;

II – el presupuesto de inversión de las empresas en que la Unión, directa o indirectamente, ostente la mayoría del capital social con derecho a voto;

§ 7º – los presupuestos previstos en el § 5º, I y II, de este artículo, compatibilizados con el plano plurianual, tendrán entre sus funciones la de disminuir desigualdades interregionales, según el criterio poblacional.

Así, las leyes presupuestarias y el presupuesto fiscal (incluyéndose los diversos fondos que el mismo contempla) deberán volcarse hacia la disminución de las desigualdades interregionales.

Finalmente, el artículo 170 de la Constitución Federal de 1988, que trata del orden económico, también se ocupa de la disminución de las desigualdades interregionales y sociales, ahora, como principio de obligado cumplimiento:

Artículo 170. El orden económico, fundado en la valorización del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene como finalidad asegurar a todos una existencia digna, conforme a los dictámenes de la justicia social, observados los siguientes principios:

de nossa sociedade reduzir as desigualdades *sociais* e as *regionais*. No Brasil o federalismo há de ser assimétrico, de modo a permitir que haja tratamento desigual entre as regiões, bem como internamente a elas, visando permitir que as desigualdades sociais sejam revertidas”.

- I – Soberanía nacional;
- II – Propiedad privada;
- III – Función social de la propiedad;
- IV – Libre competencia;
- V – Defensa del consumidor;
- VI – Defensa del medio ambiente;
- VII – Disminución de las desigualdades regionales y sociales;
- VIII – Búsqueda del pleno empleo;
- IX – Tratamiento favorecido a las pequeñas empresas brasileñas de capital nacional.

Párrafo único – Se asegura a todos el libre ejercicio de cualquier actividad económica, sin depender de autorización de órganos públicos, salvo en los casos contemplados por la ley.

Se verifica que la disminución de la desigualdad regional asume una gran importancia en la Constitución brasileña. Constituye objetivo de la República y del presupuesto, como foco de la actuación regional de la Unión y principio del orden económico.

Brasil convive con la desigualdad desde su origen. En su obra clásica, Celso Furtado¹⁷ atribuía el subdesarrollo brasileño, entre otros factores, al crecimiento asociado al mantenimiento de una estructura desigual, que implicaba la intensificación de las desigualdades regionales, como sucedió con la industrialización.

El renombrado economista intentaba entender el proceso de subdesarrollo basado en la historia, y no en abstracciones científicas, lo que se puede llamar método histórico-estructural. Así, además de los aspectos meramente económicos, tenía en cuenta las diversas características sociales, ambientales, culturales y políticas del lugar. En este sentido, al tratar sobre el subdesarrollo del Nordeste, por ejemplo, Celso Furtado no atribuye tal condición, simplemente, al clima árido, dando enfoque a la estructura de poder que allí se consolidó.

Las desigualdades regionales se consolidaron en Brasil como resultado de la incompetencia en las planificaciones regionales para el desarrollo efectivo de las

regiones y la búsqueda de su equilibrio económico, debido a la falta de recursos financieros y por la mala gestión y corrupción en el trato de la cosa pública.

Según Ronald L. Watts¹⁸, hay básicamente dos tipos de desequilibrios financieros en una federación: el vertical y el horizontal.

El vertical sucede cuando los ingresos constitucionalmente atribuidos a los entes no corresponden a las responsabilidades de gastos que constitucionalmente también se les atribuye. Este fenómeno ocurre básicamente por dos motivos. En primer lugar, por una cuestión de eficiencia de asignación de recursos (*eficiencia "alocativa"*). Se prefiere que los mayores poderes para tributar permanezcan con el gobierno federal, más enfocado en el desarrollo de una unión aduanera y de una unión económica, mientras que las responsabilidades más costosas, como salud y educación, permanecen como entes descentralizados.

En segundo lugar, porque no obstante el reparto en la Constitución brasileña, y su correlación con los gastos, con el transcurso del tiempo, tanto la importancia de la recaudación con determinados tributos se modifica, como los costos con gastos varían de manera imprevisible.

Con respecto al desequilibrio horizontal, éste sucede cuando las capacidades de recaudación de las unidades varían de modo que ya no son capaces de suministrar al ciudadano servicios del mismo nivel comparados con los niveles tributarios. Distintos factores como la diferencia entre las unidades en términos sociodemográficos, dispersión de la población, urbanización, composición social y edad afectan los costos para la oferta de los servicios, sumado a los factores físicos y económicos de la región y a la propia estructura administrativa.

La relativa fragilidad financiera de los estados brasileños contrasta con lo que sucede en Alemania, considerada la federación "ideal" desde el punto de vista de la distribución del ingreso público

En dicho país, el gobierno federal y los estatales administran porciones semejantes de recursos. Pero lo más importante es el sofisticado mecanismo de equalización horizontal. El principio que rige dicho mecanismo es el de que los gobiernos subnacionales tienen capacidades desiguales de recaudación, y por lo tanto, de provisión de servicios. Estas capacidades desiguales están fuera de

18 WATTS, L. Ronald. *Comparing federal systems*. 4. ed. Institute of Intergovernmental Relations. Canadá: Kingston, 2009.

su control, y por ello, territorios con menores capacidades de recaudación son compensados vertical y horizontalmente.

En Brasil la equalización todavía es muy tímida¹⁹.

Además, en la Constitución Federal de 1988 hay un desequilibrio entre la división de competencias político-administrativas y la división de competencias tributarias. La Unión es el ente federativo con más competencias impositivas y mayor representación en el total de la recaudación.

Datos del año 2017 revelan que la Unión fue responsable del 68,02% del total recaudado, mientras que los estados y los municipios, respectivamente, del 25,72% y 6,26%; y además, del 32,43% del PIB que corresponde al total del ingreso impositivo, un 22,06% corresponde a tributos federales²⁰.

Esta división de competencias tributarias no logra asegurar la suficiencia de recursos para todos los entes, lo que afecta su autonomía financiera. Ello sucede también porque los criterios de dicha división consideran la eficiencia de asignación de recursos y no la cantidad de recursos recaudados tras el ejercicio de la competencia.

El desequilibrio vertical acarrea la deficiencia de la prestación de los servicios públicos e impide el desarrollo de los estados y de los municipios, lo que tiende a agravar la desigualdad regional ya sedimentada.

En Brasil, los principales mecanismos para organizar el Estado y mantener la autonomía financiera de los entes son la distribución de las fuentes de ingresos y el reparto del producto de la recaudación.

Tenemos aquí un sistema mixto, o sea, se conjugan los dos mecanismos. Los entes cuentan no sólo con tributos *exclusivos*, sino también con recursos oriundos de la *participación en la recaudación de otros entes*²¹.

19 SOUZA, Celina. "Para entender a nossa barafunda federativa". Op.cit., págs.61.

20 Brasil. Tribunal de Contas da Uniao. Transferencias governamentais constitucionais. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliacao Governamental, 2008. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC815C53B0&inline=1>.

MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>. Acceso em: 30 dez. 2019.

21 Las competencias tributarias se reparten a cada ente federado. En Brasil, por ejemplo, vemos, en el ámbito de los impuestos, la atribución de la Unión de los impuestos sobre el comercio exterior, IPI, IR, IOF, etc.;

No viene al caso detenernos en minucias sobre cómo se opera la participación en el producto de la recaudación, basta señalar que la Unión ejerce un federalismo cooperativo y solidario redistribuyendo los recursos financieros, cooperando para disminuir las asimetrías, combatiendo, así, la desigualdad interregional²².

Los fondos de participación existen en Brasil desde la Constitución de 1946. Durante más de 20 años, la distribución del Fondo de Participación de los Estados se realizó conforme a la Ley Complementar n. 62/1989, destinándose el 85% del fondo a las unidades de la federación integrantes de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, y el 15% a aquellas integrantes de las regiones Sur y Sudeste.

Hecha esta primera división, se debería observar los artículos 88, 89 y 90 del Código Tributario Nacional. Sin embargo, los coeficientes individuales pasaban a ser los fijados en el anexo de la Ley Complementar n. 62/1989.

Esta situación comenzó a generar discusiones e insatisfacciones por parte de los estados, en la medida en que usar coeficientes fijos para el reparto significa congelar en el tiempo la evaluación de las desigualdades.

Y, exactamente por ese motivo, los gobernadores de varios estados brasileños promovieron diferentes acciones de inconstitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal. Los argumentos centrales esgrimidos eran los siguientes: a) desobediencia al artículo 161, II, de la Constitución Federal, derivado de la fijación de criterios arbitrarios, que no reflejan las condiciones socioeconómicas, y

los estados se quedan con el ICMS, el ITCMD y el IPVA; y los municipios con el IPTU, ITBI y ISS. Brasil, como en otros países, dispone de un amplio y complejo sistema de transferencias llamadas "voluntarias". Son recursos a disposición principalmente de la Unión, y también, en menor proporción, de los estados y municipios, que se pueden entregar a otros entes federados, siguiendo criterios de conveniencia y oportunidad, vinculados a programas gubernamentales específicos.

22 Los que quieran profundizar sobre el tema, pueden consultar los artículos 153, § 4º, III; 157, 153, § 5º, 159, incisos y demás disposiciones del mismo artículo, especialmente el apartado II, todos de la Constitución brasileña. En Estados Unidos, según enseña Antonio María Hernández: "The states perceive taxes (approximately 50% of their revenues) from a share of sales taxes (less than 50%), property taxes (approx. 2%) and individual income taxes (approx 35%). In addition, states receive grants from the federal government for about 30% of their revenues".

por tanto, no atienden al ideal redistributivo; b) debería haber una ley específica, como exige el artículo 2º, § 2º de la Ley Complementar n. 62/1989.

El Supremo Tribunal Federal juzgó las demandas en conjunto, dando como resultado la declaración de inconstitucionalidad, sin pronunciamiento de nulidad, del artículo 2º, I y II, §§ 1º, 2º y 3º, y del Anexo Único, de la Ley Complementar n. 62/1989, asegurada su aplicación hasta el 31 de diciembre de 2012.

La decisión del Supremo Tribunal Federal fue importante porque reconoce que hubo omisión en los criterios de distribución del Fondo de Participación, fijándose únicamente el prorrateo en una tabla rígida, que ignora alteraciones y diferencias entre los estados, y no permite el reequilibrio de las finanzas y de las condiciones de gobernabilidad entre sus gobiernos²³.

Finalmente fue editada la Ley Complementar n. 143/2013, pero, al contrario de lo que se imaginaba, no se resolvió el problema. Y ello porque los antiguos coeficientes individuales fijos quedaron en cierto modo preservados, en la medida en que componen el monto corregido. Así, los criterios de población y renta *per capita* tendrán una actuación mínima, a saber, sobre la porción de diferencia entre el monto corregido y el distribuido.

De esta manera, el dinamismo del nuevo fondo parece muy estrecho. Incluso por este motivo el Estado de Alagoas promovió una nueva acción de inconstitucionalidad cuya materia aún no ha sido juzgada.

Finalmente, con respecto al Fondo de Participación de los Municipios (FPM), hay varios problemas hoy en Brasil que impiden la disminución de las desigualdades regionales e interregionales.

Los especialistas afirman que los criterios de distribución son inadecuados. Por ejemplo, el criterio población pone esto en evidencia, principalmente cuando se tiene en cuenta la dinámica del FPM. Basta pensar en el fenómeno de las ciudades-dormitorio, que cuentan con gran población, pero abrigan personas, por lo general, de baja renta. Estas ciudades son descuidadas por el sistema de distribución.

Mientras el FPM Capital y la Reserva del FPM benefician a los municipios con más población y menos renta, el FPM Interior –al que se destina el 86,4%

23 ROCHA, Alexandre C. "O FPM é constitucional?". *Textos para discussão n. 124*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Consultoria Legislativa, mar. 2013.

del FPM— privilegia los municipios pequeños, menos populosos, partiendo de la suposición de que cuanto más chico, más pobre es el municipio. Sucede que esta suposición está equivocada, pues hay municipios pequeños, pero ricos.

El reparto del FPM acabó fomentando la creación de municipios que no tienen siquiera la capacidad de realizar servicios públicos financiados por sus propios ingresos. Ello ha sucedido después de la Constitución Federal de 1988, con el aumento de los repartos municipales, junto con la ausencia de revisión de la fórmula de distribución de los recursos, la cual favorece regiones con índices de población más bajos, lo que estimula la creación desordenada de municipios.

Al privilegiar municipios pequeños, el FPM minimiza su capacidad de disminuir las desigualdades regionales, puesto que los municipios menos desarrollados no son alcanzados. Es muy baja la correlación entre el tamaño de la población y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio, de modo que, aunque los de bajo IDH sean, mayoritariamente, los menos populosos, hay muchos de alto IDH y pequeña población, que paradójicamente perciben un monto elevado de recursos del FPM.

Finalmente, se llega a la conclusión de que el FPE y el FPM, en la forma como están estructurados actualmente, no son capaces de redistribuir los recursos a las regiones que, de hecho, necesitan de dichos recursos. Con ello, las pretendidas ecuilización y disminución de las desigualdades regionales no son atendidas. Incluso resultan acentuadas, en la medida en que los recursos, muchas veces, favorecen regiones que ya están más desarrolladas que otras.

Por eso mismo estamos de acuerdo con Isabella Remaili Monaco, que en precioso trabajo monográfico presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo, bajo la orientación del Prof. José Maurício Conti, afirma:

Cada país encontrará em um mecanismo melhores resultados. No Canadá, por exemplo, os esforços para corrigir as disparidades horizontais se dão por meio do ajuste das diferenças entre as capacidades de receita das províncias. Já na Austrália, há grande preocupação em equalizar os desequilíbrios relacionados às despesas.

Cada país encontrará en un mecanismo mejores resultados. En Canadá, por ejemplo, los esfuerzos para corregir las disparidades horizontales se manifiestan por medio del ajuste de las diferencias entre las capacidades

de ingresos de las provincias. Ya en Australia, hay gran preocupación en equalizar los desequilibrios relacionados con los gastos²⁴.

Isabella Remaili Monaco menciona aún el sistema italiano²⁵ como un modelo que debe ser estudiado, teniendo en vista la creación del llamado *fondo perecuativo*, instrumento apto para redistribuir los recursos por medio de fondos, objetivando poner en práctica un federalismo fiscal solidario.

Fernando Rezende²⁶ también defiende un régimen de equalización fiscal que venga en una reforma tributaria global con miras a lograr la equiparación del presupuesto de cada ente federado a la dimensión de las responsabilidades que tienen a su cargo los gobiernos de cada unidad que compone la federación.

Los casos más conocidos se refieren a los modelos adoptados en Alemania y en Canadá, donde los repartos intergubernamentales de recursos buscan disminuir las diferencias en los ingresos presupuestarios *per capita de los* gobiernos estatales. Una alternativa más ambiciosa es la que adopta Australia, en la que el régimen de equalización adiciona elementos que buscan no sólo equalizar los ingresos *per capita*, sino también ajustar la capacidad presupuestaria de las provincias a las diferencias cuanto a las necesidades y al costo de provisión de los servicios que demandan las respectivas poblaciones.

5. Conclusiones

Siempre se ha dicho que Brasil, por sus condiciones geográficas y continentales, tendría una vocación histórica hacia el federalismo. Sin embargo, el federalismo fue implantado de la noche a la mañana sin que mediara la más mínima discusión pública sobre la conveniencia en adoptarlo.

La colonización portuguesa, al igual que la española, divergen bastante de la colonización inglesa, pues ésta siempre se ha propuesto probar el *self-govern-*

24 MONACO, Isabella Remaili. *Federalismo fiscal e desigualdade*. São Paulo, Faculdade de Direito: Universidade de São Paulo (USP), 2019.

25 Aunque Italia no sea un Estado Federal, sino regional, es bastante avanzada en términos de redistribución de recursos entre las regiones.

26 REZENDE, Fernando. "Federalismo fiscal e gestão pública". Op. cit., pág. 222.

ment, con un grado relativo de autonomía política en sus colonias, habituándolas, desde el comienzo, a la práctica del gobierno representativo, mientras que la colonización lusitana se estructuraba sobre la base de la simple descentralización administrativa, de autonomía administrativa y no política.

La federación brasileña es un sistema de tres niveles. Unión, Estados y Municipios son los integrantes de la federación, reflejando una larga tradición de autonomía municipal y de escaso control histórico de los estados sobre las cuestiones locales.

Tiene razón Celina Souza al enseñar que nuestra opción por el sistema federativo parece obedecer a la necesidad de acomodar demandas estatales y regionales conflictivas por recursos financieros en un país que nació y ha crecido con base en la desigualdad tributaria entre sus unidades constitutivas, en particular entre estados y municipios.

Todas las federaciones tienen el don de restringir el poder central, debido a la doble o triple autonomía –del gobierno federal y de los gobiernos regionales y locales. Hay, sin embargo, gran variación entre las federaciones en lo que respecta a la extensión de la autoridad del gobierno central.

Para comprender el federalismo fiscal en Brasil es preciso retroceder en el tiempo. Brasil adoptó el régimen federativo en 1889, pero el diseño de un régimen de federalismo fiscal sólo fue elaborado en 1963, por una comisión de especialistas instalada en la Fundação Getúlio Vargas (FGV), con la misión que le había sido delegada por el Ministerio de Hacienda (MF) de presentar una propuesta para una amplia reforma tributaria en el país.

Como informa Fernando Rezende, el diseño de dicho modelo buscaba combinar cuatro objetivos principales: eliminar la multiplicidad de imposiciones tributarias sobre una misma base económica; instituir un régimen de distribución destinado a atenuar las disparidades en el reparto territorial de los ingresos públicos derivados de la concentración de la actividad productiva; promover la cooperación en la ejecución de una política de inversiones en la infraestructura y reforzar los instrumentos financieros tendientes a disminuir las disparidades regionales. En suma, esta propuesta erigía una plataforma fiscal.

El pilar que sostenía el modelo de federalismo fiscal que emergió de dicho modelo era representado por dos fondos criados para repartir los ingresos de los principales impuestos de competencia de la Unión a los estados y municipios:

el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM).

En verdad, la distribución de competencias adoptada por la Constitución de 1988 resultó de la combinación de la técnica inherente al federalismo dual que se mantuvo en Brasil hasta la promulgación de la Enmienda Constitucional de 1926 y la adopción del federalismo cooperativo.

Brasil adoptó un modelo de federalismo simétrico en una federación asimétrica.

El Supremo Tribunal Federal viene decidiendo sistemáticamente que las Constituciones y las Leyes estatales reflejen los dispositivos federales o que son monopolios federales lo que no contribuye al fortalecimiento de competencias y autonomías estatales.

El equilibrio federativo no se resume al reparto de la “torta” tributaria entre los entes federativos, el que, además, debe ser revisado periódicamente para acompañar los cambios en la distribución de responsabilidades.

Tan importante como corregir los desequilibrios verticales es corregir los desequilibrios que resultan en función de la manera como se distribuye en el territorio la actividad productiva moderna, generadora de renta y empleo –los llamados desequilibrios horizontales.

Nuestro federalismo debe enfrentar la llaga de la desigualdad. La desigualdad es uno de los grandes problemas contemporáneos, sobre todo en los estados-periféricos. La inadecuada distribución de recursos en el federalismo fiscal brasileño es una importante causa de desigualdad.

En realidad, estamos lejos de tener un modelo justo de federalismo fiscal. Como destaca Fernando Rezende, lo que tenemos son sucesivos cambios operados a lo largo de los últimos 40 años que han causado enormes desequilibrios en el reparto de los recursos fiscales.

El Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios son los principales instrumentos o mecanismos del sistema brasileño para la práctica de la redistribución de recursos.

El federalismo tiene como función la de ser un instrumento de equidad interregional y la disminución de la desigualdad regional asume gran importancia en la Constitución brasileña.

Las desigualdades regionales se han consolidado en Brasil como resultado

de la incompetencia en las planificaciones regionales para el desarrollo efectivo de las regiones y buscar su equilibrio económico, por falta de recursos financieros y en virtud de la mala gestión en el trato de la cosa pública.

La Unión fue responsable del 68,02% del total recaudado en 2017, mientras que los estados y los municipios, respectivamente, del 25,72% y el 6,26%. Además, del 32,43% del PIB que corresponde al total del ingreso tributario, un 22,06% corresponde a los tributos federales.

La Unión procura ejercer, con defectos y anomias, un federalismo cooperativo y solidario, redistribuyendo los recursos financieros, cooperando para la disminución de las asimetrías, y combatiendo la desigualdad interregional.

Queda, sin embargo, un largo camino por recorrer para que logremos un federalismo fiscal en Brasil, con criterios claros, democráticos y transparentes de distribución de los recursos fiscales entre las unidades de la federación.

Actualmente, las transferencias voluntarias, más que instrumentos de perfeccionamiento del federalismo fiscal cooperativo, se han transformado en armas de destrucción de la autonomía financiera, y por ende, del federalismo brasileño, subordinando municipios y estados a la voluntad de la Unión.

La utilización de coeficientes fijos para el reparto ha significado congelar en el tiempo los recursos y perpetuar la evaluación de las desigualdades. Por ello, se han promovido varias acciones de inconstitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal.

El Supremo Tribunal Federal ha reconocido que el criterio de distribución de los Fondos ignora las diferencias entre los Estados y no permite reequilibrar las finanzas públicas y el desarrollo deseado.

Ya es a hora de una reforma tributaria y fiscal amplia, que busque equiparar el presupuesto de cada ente federado a la dimensión de las responsabilidades de cada unidad componente de la federación.

6. Bibliografía

- ARRETCHE, Marta. "Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira". *Revista de Sociologia e Política*. 2005, núm.24.
- Brasil. Tribunal de Contas da Uniao. Transferencias governamentais contitucianais. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliacao Governamental, 2008. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020].

- Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC815C53B0&inline=1>.
- CONTI, Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. 3. ed. Open Acess e Consultor Jurídico. São Paulo: Edgard Blucher Ltda, 2019.
- FIGUEIREDO, Marcelo. "Federalismo x centralização. A eterna busca do equilíbrio – a tendência mundial de concentração de poderes na União. A questão dos governos locais". En: *As novas fronteiras do federalismo*. CAGGIANO, Monica Hermann (org.); RANIERI, Nina (org.). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- HÉRNANDEZ, Antonio María. *Studies in comparative federalism. Argentine, the United States and Mexico*, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2019.
- MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>. Acesso em: 30 dez. 2019.
- MONACO, Isabella Remaili. *Federalismo fiscal e desigualdade*. São Paulo, Faculdade de Direito: Universidade de São Paulo (USP), 2019.
- Oxfam. Brasil. *La distancia que nos une: un retrato de las desigualdades Brasileñas* [en línea]. 24 Septiembre 2017. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponível em: <https://www.oxfam.org/es/informes/la-distancia-que-nos-une-un-retrato-de-las-desigualdades-brasilenas>.
- Oxfam. Brasil. *Uma economia para los 1%*. [en línea]. 18 DE ENERO DE 2016. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponível em: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf
- REZENDE, Fernando. "Federalismo fiscal – em busca de um novo modelo". En: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- REZENDE, Fernando. "Federalismo fiscal e gestão pública". [en línea]. En: De Negri, João. *Desafios da nação apoio 2018*. vol1. Cap. 6 [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. Disponível em: <https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2018-05/180413desafiosdanacaoartigosvol1cap06.pdf>
- ROCHA, Alexandre C. "O FPM é constitucional?". *Textos para discussão* n. 124. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Consultoria Legislativa, mar. 2013.

- RODDEN, J. Federalismo Comparado e descentralização: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, número 24, 2005.
- SCAFF, Fernando Facury. "O federalismo sem juízo que predomina no Brasil". *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 2019, ago.
- SILVA NETO, Darcy Ramos da; OLIVEIRA, Sybele V. "Políticas sociais e pobreza no Brasil: desafios em direção ao desenvolvimento humano". *Textos de Economia*. 2017, núm. 20(1), págs.51-71. [Fecha de consulta: 26 de febrero de 2020]. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8085>.
- SOUZA, Celina. "Para entender a nossa barafunda federativa". *Insight Inteligência*. 2013, vol. 61.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. *Revista de Sociología e Política*. 2005, núm.24.
- WATTS, L. Ronald. *Comparing federal systems*. 4. ed. Institute of Intergovernmental Relations. Canadá: Kingston, 2009.