

Scientific
Journal of
**Applied
Social and
Clinical
Science**

**ALÔ ALÔ MARCIANO,
DE ELIS REGINA Y EL
FEDERALISMO FISCAL
CONTEMPORÁNEO:
CASOS ARGENTINA Y
BRASIL**

Silvana Maria Ribeiro Pereira

Estudiante del Programa de Actualización en Ciencias Jurídicas Válido para el Doctorado en Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Tributário pela Universidade Potiguar, UNP, Brasil. Graduada em Direito, pela Universidade CEUMA, UNICEUMA, Brasil. Advogada OAB-MA nº. 9.298. Economista, Instituto Federal do Maranhão, IFMA, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/3786306229462853>

All content in this magazine is licensed under a Creative Commons Attribution License. Attribution-Non-Commercial-Non-Derivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0).



Resumen: Este ensayo tiene como objetivo abordar, desde una perspectiva jurídico-constitucional, la estructura del federalismo fiscal contemporáneo en Argentina y Brasil, correlacionándolo con el Poder Político Administrativo (Autoadministración) y el Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) teniendo como sustrato la canción *Alô Alô Marciano*, de Elis Regina.

Palabras clave: *Alô Alô Marciano*, Elis Regina; Federalismo fiscal Argentina y Brasil; Poder Político Administrativo, Poder Político Tributario.

INTRODUCCIÓN

Asociar Derecho y Música es vislumbrar una formación humana para el Derecho que va más allá de la lógica formal de la enseñanza y de su praxis burocrática. El caminar y la acción humana en todas sus dimensiones reclaman la dinámica de la solidaridad social, ya sea en un enfoque interdisciplinario o transdisciplinario.

En este sentido, se analizará el enfoque del federalismo fiscal en Argentina y Brasil adoptando fuentes jurídicas, doctrinales, históricas y artístico-culturales, correlacionándolo con el Poder Político Administrativo (Autoadministración) y con el Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) entrelazados con las estrofas musicales de *Alô Alô Marciano*, de Elis Regina para, de manera lúdica, responder: a) ¿cómo se estructuraron los modelos de federalismo fiscal dentro de estos países-estados? b) ¿Cuál es el nivel de correlación entre el Poder Político Administrativo (Autoadministración) y el Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) en el federalismo fiscal en Argentina y Brasil?

De esta forma, realizar el análisis de los modelos federativos fiscales de estos países latinoamericanos asociados a la música *Alô Alô Marciano*, de Elis Regina, es un tema

lleno de importancia y significados relevantes, a saber: a) primero, porque se identificará la estructuración del federalismo fiscal en estos países latinoamericanos.; b) segundo, porque se verificará, *in concreto*, si existe equilibrio federativo o su aniquilamiento a partir del análisis del nivel de correlación entre el Poder Político Administrativo (Autoadministración) y el Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) en el federalismo fiscal de Argentina y Brasil.

Al final, ¿cuál sería la visión del marciano?

ALÔ ALÔ MARCIANO, DE ELIS REGINA, FEDERALISMO FISCAL CONTEMPORÁNEO, PODER POLÍTICO ADMINISTRATIVO Y PODER POLÍTICO TRIBUTARIO: CASOS ARGENTINA Y BRASIL

Alô, alô marciano

Aqui quem fala é da Terra

Pra variar estamos em guerra

Você não imagina a loucura

O ser humano tá na maior fissura porque

Tá cada vez mais down the high society

Nada más contemporáneo que iniciar una abordaje creativa y valorativa que involucra los modelos fiscales adoptados por Argentina y Brasil, correlacionándolos con el Poder Político Administrativo (Autoadministración) y el Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) desde esta estrofa del tan cantado *Alô Alô Marciano*, de Elis Regina.

En un primer paso importante es responder: ¿Qué es el federalismo? ¿Qué es un Estado federal?

En cuanto al federalismo, invocamos la visión de Ferreyra (2019, p. 474): “Em el federalismo, como forma de ordenacion juridica del Estado, se intenta descentralizar politicamente los poderes

constitucionalizados. Desde el punto de vista jurídico, su invención en el siglo XVIII ha sido, por cierto, una ingeniosa idea”.

Sobre lo que es un estado federal, lo cierto es que, por su complejidad conceptual, es muy complicado definir qué es un Estado federal. Sin embargo, existen rasgos o características para su identificación o caracterización.

Según la mejor doctrina, no existe una respuesta uniforme, dado que la formación o constitución de un Estado federal resulta de sus prácticas histórico-políticas y, en consecuencia, no existe un estándar de Estado federal. (BASTOS Y VAL, 2017, p.936).

Es que en el proceso de sus formaciones históricas, el pasado colonial de la América Hispana y Portuguesa fue incisivamente similar en cuanto a la centralización del poder político, sin embargo, en vista de la gran extensión/distancia territorial y el aislamiento de los pueblos/ciudades terminaron generando el *germen* de la federación ya sea a través de los *Cabildos* (Argentina) o de las *Cámaras Coloniales* (Brasil). (BASTOS Y VAL, 2017, Nota 12, p.939).

Esta vez, Argentina y Brasil son países que debido a sus prácticas políticas pasadas han adoptado la forma federal de Estado, la cual está prevista en sus respectivas Cartas Constitucionales, destacando que, actualmente, existen 25 (veinticinco) países en forma de estado federal, correspondientes al 40% de la población mundial¹.

Por eso, entre las numerosas acepciones existentes en la doctrina, se optó por la visión de Zippelius (1997, p. 510, nuestra traducción) para tener una comprensión de qué es un Estado federal o cómo se caracteriza por lo que “El estado federal es una unión de estados de tal naturaleza que incluso la asociación organizada de estados (es decir, la federación) misma”.

En una federación se destacan como entidades federativas las figuras de la Unión y de los Estados miembros (provincias en el caso argentino), y cabe señalar que en el caso brasileño, “[...]hay una experiencia original de federalismo tridimensional, donde el Municipio también es miembro de la Federación, recibiendo su competencia directamente de la Constitución Federal.” (BONAVIDES, 1996, p.322, nuestra traducción).

Además, en el Estado federal, la división o distribución de poderes entre las entidades federativas está establecida en la propia Constitución Federal, destacando que, según las enseñanzas de Silva (1997, p.102) no se debe confundir la federación con la figura de la Unión.

Ciertamente, con base en lo señalado por Ferreyra (2019, p. 474), las entidades federativas deben estar permanentemente impresas en su autonomía, ya que tendrán o gozarán de facultades para regirse por normas y órganos propios de determinados estados de cosas que son les corresponde, sin embargo, para otros estados de cosas constitucionales que son atribuciones exclusivas de la entidad federativa. Dicho esto, comenzamos a tomar notas sobre los escenarios del federalismo fiscal argentino y brasileño.

ESCENARIO DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

Ya en 2010 Jacobo y O'Connor destacaban el “[...] grave escenario fiscal” de centralización de la Argentina. Vamos a ver.

En 2010, la carga tributaria argentina equivalía al 33,48% del Producto Interno Bruto (PIB), del cual el 28,72% lo recaudaba la Unión mientras que los Estados respondían por sólo el 4,76%. [...] existe una fuerte asfixia fiscal que debilita a las unidades subnacionales argentinas, ya que dependen

1. Forum of Federations – The Global Network on Federalism and Devolved Governance. Disponible en: <http://www.forumfed.org/countries>. Acceso en: 17 dez. 2021.

de las transferencias financieras de la Unión para llevar a cabo su gestión. (JACOBO Y O'CONNOR, 2011, p.14 *apud* BASTOS Y VAL, 2017, p. 956, nuestra traducción).

También se observa que, según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la carga tributaria de Argentina en 2017 (30,3%) mostró una pequeña disminución con respecto a 2010 -aunque estuvo ligeramente por debajo en relación con Brasil (32,3%)-, lo que aún denota un nivel de tributación voraz en ambos países. (OCDE, 2019).

En este contexto de apetito fiscal voraz e irracional, Alberto Ricardo Dalla Vía criticó duramente la constitucionalización del sistema argentino instaurada tras la reforma de 1994, pues se estableció que los aportes directos e indirectos pertenecen a todas las entidades federativas concurrentemente. (VÍA, 2002, p.39-104 *apud* BASTOS Y VAL, 2017, p. 953).

Desde esta perspectiva, el sistema constitucional fiscal argentino es confuso y no es racional porque permite a las entidades subnacionales crear gastos, sin el soporte financiero adecuado para su costo. (BASTOS Y VAL, 2017, p.956).

ESCENARIO DE FEDERALISMO FISCAL BRASILEÑO

En relación a Brasil, la asfixia fiscal en el poder de la Unión recién empezó a revertirse en la década de 1980 por los aires democráticos que se avecinaban. (BASTOS Y VAL, 2017, p. 964).

Con razón, en este punto, se observa de la lectura del texto constitucional de 1988² vigente se combatió la excesiva centralización fiscal en la Unión, ante la creación de transferencias gubernamentales creadas únicamente como válvulas de escape con el objetivo de aplacar

la voracidad recaudatoria en cargo del poder central.

Sin embargo, según Bastos y Val (2017, p.964-965) estas acciones descentralizadoras a nivel tributario no son racionales.

Según la Constitución de 1988, los Estados y Municipios recaudan hasta el 33% de la torta tributaria, que llega al 43% cuando se incluyen las transferencias constitucionales. Datos más recientes elaborados por la Fundação Getúlio Vargas indican que los ingresos de los Municipios aumentaron significativamente desde 1988 (União tuvo su porcentaje reducido de 60,1% a 56,9%; Estado de 26,6% a 24,6%, pero el Municipio aumentó de 13,3% a 18,5%⁷¹). Pero lo que se ve, en realidad, como atestigua Fernando Rezende, es que la constitución de 1986 confundió la autonomía financiera con la libertad de gasto sin la equivalente responsabilidad tributaria, aumentando exageradamente las transferencias intergubernamentales para lograr este objetivo. Por regla general, los ingresos de la gran mayoría de las entidades subnacionales crecieron como resultado del aumento de estas transferencias. Este escenario, por sí solo, rompe con el propósito principal de esta técnica fiscal: la pérdida de su carácter compensatorio por asumir el rol de principal fuente de recursos presupuestarios de los Municipios y Estados. (BASTOS Y VAL, 2017, p.964-965, nuestra traducción).

Bastos y Val (2017, p. 965) también señalan que Brasil, al igual que Argentina, adopta un diseño fiscal irracional, que permite a las entidades subnacionales generar gastos sin el correspondiente aporte de ingresos.

Pero en fin, en relación al binomio Poder Político Administrativo (Autoadministración) y Poder Político Tributario (Autonomía Financiera), ¿qué dirían los ciudadanos argentinos y brasileños en el Alô Alô Marciano? Esto es lo que se va a exponer.

2. Constituição da República Federal do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

FEDERALISMO FISCAL CONTEMPORÁNEO Y LA CORRELACIÓN ENTRE PODER POLÍTICO ADMINISTRATIVO Y PODER POLÍTICO TRIBUTARIO: CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

Pues bien, en el ordenamiento federativo es condición *sine qua non* la coexistencia de aspectos administrativos, tributarios y políticos, que se traducen en Poder Político Administrativo (Autoadministración), en Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) y en Poder Político lato sensu (Autoorganización, Autogobierno y Autolegislación), todos teniendo como nacimiento la Constitución Federal. (BASTOS Y VAL, 2017, p.937).

El Poder Político Administrativo (Autoadministración) se define como la capacidad de cada entidad que integra la federación “[...] para administrar su propia administración (bienes y servicios) sin intervención federal”. (BASTOS Y VAL, 2017, p.938, nuestra traducción).

Es también, como ya se expresó, que es en la Constitución Federal que se delimitan las competencias de las entidades que integran la federación, las cuales requieren autonomía para su libre ejercicio, es decir, el pleno ejercicio del Poder Político Administrativo (Autoadministración). (RAMOS, 2000, p. 62).

Ahora bien, para el libre ejercicio del Poder Político Administrativo (Autoadministración) es necesario que las entidades federativas cuenten con el aporte de recursos económicos para que cumplan con lo que constitucionalmente les fue determinado como competencia material. Es la Autonomía Financiera derivada del Poder Político Tributario.

El Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) se traduce en “[...] la capacidad de la entidad subnacional de generar sus propios ingresos para cumplir con sus

obligaciones constitucionales sin depender económicamente del Gobierno Central”. (BASTOS Y VAL, 2017, p.937-938, nuestra traducción).

De hecho, en opinión de los investigadores Bastos y Val (2017, resumen, nuestra traducción) “La autonomía financiera o potestad política tributaria, por supuesto, es uno de los elementos principales en una federación, porque será a partir de ahí que surta efecto la descentralización política”.

Según Buffon (2007, p. 146, nuestra traducción) “La tributación constituye uno de los principales instrumentos para la reducción de las desigualdades sociales y, en consecuencia, para la realización del (nuevo) Estado Democrático de Derecho”.

En el mismo sentido, por las enseñanzas de Sarlet (2003, p.106 *apud* Buffon, 2007, p. 187) se entiende que todo el entramado relacionado con el Poder Político Tributario (Autonomía Financiera) está destinado a materializar los derechos fundamentales como condición de la Dignidad Humana.

Na verdade, segundo Rabinovich-Berkman (2018, p.38, nuestra traducción) “la historia muestra una impresionante cantidad de situaciones en las cuales la lucha contra la avidez fiscal (“patrimomnial”) há sido fecunda em efectos em el campo de los derechos existenciales (que son “extraparimoniales”)”.

En este escenario, si fuera posible dialogar por cualquier medio de comunicación con un marciano, tanto argentinos como brasileños le dirían que a pesar de que sus países han adoptado la forma de Estado federal en sus Constituciones, hay una “*guerra fiscal*” por una exacerbada centralización en el poder central, la Unión, donde se concentra la mayor parte de la recaudación tributaria. Y el marciano, en tono de ironía, seguiría recitando,

*Hoje não se fazem mais countries como
antigamente, não é?
High society, high society, high society, high
society
Down, down, down
High society
Down, down, down, down down
High society*

Y, además, al marciano le sorprendería saber que tanto argentinos como brasileños se encuentran en la “*mayor fissura*”, ya que ante ese federalismo fiscal centralizador las entidades subnacionales o periféricas (estados/provincias y municipios) están con el ejercicio del Poder Político Administrativo (Autoadministración) deteriorado, al quedar rehenes del poder económico de la Unión.

Esta exorbitante centralización financiera sin duda fomenta una disputa por los recursos en la periferia, generando una “*guerra fiscal*” que aniquila o minimiza esta Autoadministración otorgada en la Constitución Federal en el ámbito de cada uno de estos países-estados federales.

El marciano también advertiría: latinoamericanos, de persistir este escenario, continuará la desigualdad social y económica en Argentina y Brasil, teniendo en vista que las entidades subnacionales que integran la federación en el logro de sus competencias materiales impuestas por la Constitución (ejercicio del Poder Político Administrativo traducido en el suministro de bienes y servicios buscando el bienestar de la comunidad) seguirán sin tener recursos recaudados directamente en sus bases tributarias y la *high society* se verá cada vez más fortalecida y ampliada.

En efecto, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina a la que pertenecen Argentina y Brasil, en términos de desajuste social y económico, es considerada la región más desigual del mundo, superando a África

Subsahariana (segunda región más desigual del mundo). (CEPAL 2019, Síntesis).

Insertos en esta realidad, el federalismo fiscal de Argentina y Brasil se encuentran en un desequilibrio o desajuste en relación al binomio Poder Político Administrativo (Autoadministración) y Poder Político Tributario (Autonomía Financiera), considerando que el mayor aporte de la recaudación tributaria es se concentra en la Unión (poder central o nacional) lo que afecta el libre ejercicio de las entidades subnacionales (Estados/Provincias y Municipios).

Así, esta distorsión sería difícil de entender para un marciano y con el objetivo de ayudar a los latinoamericanos, finalmente preguntaría: ¿es esta forma federal de Estado una ficción? ¿Por qué no existe un nuevo pacto federativo con el objetivo de promover el equilibrio entre el Poder Político Administrativo (Autoadministración) y el Poder Político Fiscal (Autonomía Financiera) en Argentina y Brasil?

En este contexto, Argentina y Brasil necesitan de ese reequilibrio a través de reformas tributarias constitucionales so pena de seguir corriendo el riesgo de ser liquidados económica y socialmente y, parafraseando a Dimenstein (2002), serán federaciones de papel que seguirán escuchando que “*A crise tá virando zona/ Cada um por si todo mundo na lona*”.

CONCLUSIÓN

¡No es que el marciano tenga razón!

Al adoptar la vieja máxima de que el “*Dinero es poder*” quedó demostrado que en el federalismo fiscal contemporáneo de los estados federales de Argentina y de Brasil, quien lo ejerce en mayor medida es el poder central en la persona jurídica de la Unión.

En Argentina, a pesar de su reforma constitucional de 1994, el escenario sigue

siendo de centralización fiscal a favor del poder central.

La misma situación se instala en Brasil. La centralización mayoritaria de los recursos recaudados en la Unión, lleva a los Estados al naufragio frente a un orden constitucional que les otorgaba muchas obligaciones y pocas fuentes de recursos, y los Municipios, en su mayoría, dependientes de la transferencia de fondos referentes a las transferencias constitucionales.

De hecho, se verificó, específicamente, que tanto Argentina como Brasil necesitan superar esta crisis de sus respectivos federalismos fiscales de alta carga tributaria con recaudación centralizada en la Unión,

comprometiendo el ejercicio de la autonomía de las entidades subnacionales y agravando el desajuste o desequilibrio. entre el Poder Político Administrativo (Autogestión) y el Poder Político Fiscal (Autonomía Financiera).

Argentina y Brasil necesitan adoptar medidas que impacten el Pacto Federativo a través de reformas tributarias constitucionales que constituirán una trayectoria desafiante con el fin de profundizar investigaciones y estudios que tengan esta perspectiva en el centro con el objetivo mayor de reducir el escenario de desigualdad social y económica de sus poblaciones en nombre de la Dignidad Humana.

REFERENCIAS

BASTOS, Thiago Guerreiro; VAL, Eduardo Manuel. **Federalismo Fiscal na América Latina: os casos de México, Argentina e Brasil.** Rei - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 932-973, fev. 2017. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/69/121> . Acesso em: 19 set. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v2i2.69>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª edição, São Paulo: Malheiros, 1996.

BUFFON, Marciano. **A Tributação como instrumento de densificação do Princípio da Dignidade Humana.** Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos- UNISINOS, São Leopoldo, 2007. 371 f. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2479>. Acesso em: 30 jan. 2021.

CEPAL, 2019. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Panorama Social de América Latina**, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago, 2019. Disponível em: www.cepal.org/es/publications. Acesso em: 18 set. 2019.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel.** São Paulo: Ática, 2002.

FERREYRA, Raúl Gustavo. **Fundamentos constitucionales.** 2ª ed. 1ª reimp.-Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar, 2019.

OCDE, 2019. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. OCDE/Naciones Unidas/CIAT/BID 2019. **Estatísticas Tributárias em América Latina y el Caribe, 2019.** Disponível em: <https://oe.cd/RevStatsLatam>. Acesso em: 28 out. 2019.

RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo David. **Una aproximación a las grandes “cartas” medievales.** 2ª ed.-Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2018.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico.** 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 13ª edição, São Paulo: Malheiros, 1997.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado.** Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.