

# APROXIMACIONES JURÍDICAS DEL FONDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN DE LA REGIÓN NORDESTE DE BRASIL: EL FONDO COMPENSATORIO FNE EN TANTO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE LAS DIFERENCIAS SOCIALES Y REGIONALES

Regis Frota Araújo<sup>1</sup>

**RESUMEN:** La presente intervención tiene por objeto analizar algunos aspectos de la problemática que presenta el art. 159, I, letra “C”, de la Constitución de la República de Brasil de 1988, en especial su marco institucional de creación de los fondos de compensación de las diferencias sociales y regionales nacionales, sobretodo, el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste- FNE, en virtud de reciente reforma constitucional n° 44, de 30.06.2004, que ha alterado, en el territorio del sistema tributario nacional, cuestiones relacionadas con la financiación de estos fondos de compensación de las desigualdades sociales y regionales.

**PALABRAS CLAVE:** Fondo Cosntitucional de Financiación de Nordeste-FNE. Sistema Tributario Nacional. Desigualdades sociales y regionales.

## 1 INTRODUCCIÓN

La presente intervención tiene por objeto analizar algunos aspectos de la problemática que presenta el art. 159, I, letra “C”, de la Constitución de la República de Brasil de 1988, en especial su marco institucional de creación de los fondos de compensación de las diferencias sociales y regionales nacionales, sobretodo, el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste-FNE, en virtud de reciente reforma constitucional n° 44, de 30.06.2004, que ha alterado, en el territorio del sistema tributario nacional, cuestiones relacionadas con la financiación de estos fondos de compensación de las desigualdades sociales y regionales.

Desde luego, hay que señalar la principal referencia en el texto permanente de la Carta Política brasileña, en tanto en cuanto a estes fondos constitucionales compensatorios, contenidas en el siguiente artículo:

Art. 159 La Unión entregará:

---

<sup>1</sup> Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional Económico – AIADCE y profesor de Derecho Constitucional de la pos-graduacion de la UFC.

I - del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, un cuarenta y siete por ciento en la siguiente forma:

a) [...]

b) [...]

c) “ tres por ciento, para aplicación en programas de financiación al sector productivo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, quedando garantizada al semi-árido del Nordeste la mitad de los recursos destinados a la Región, en la forma que la ley establezca.

Ahora bien, la norma constitucional transcrita no constituye un precepto aislado a los efectos del presente estudio. Es necesario, pues, retener otros que se relacionan con el mismo:

Art. 3: Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil:

I - construir una sociedad libre, justa y solidaria;

II - garantizar el desarrollo nacional;

III - erradicar la pobreza y la marginalización y **reducir las desigualdades sociales y regionales;**

IV - [...]

Art. 21. Compete a la Unión:

I a VIII - [...]

IX- elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social;

Art. 43. A efectos administrativos la Unión podrá articular su acción en un mismo complejo geoeconómico y social, tendiendo a su desarrollo y a **la reducción de los desigualdades regionales.**

Como podemos percibir, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste de Brasil (en adelante FNE)- a ejemplo de los dos otros Fondos Constitucionales de financiación de las regiones Norte y Centro-Oeste, subdesarrolladas del país-, tuvo prevista su institución por el artículo 159, inciso I, letra “c”, de la Norma Constitucional republicana, en vigor, en Brasil, desde 5 de octubre de 1988, bajo una nueva y compleja conceptualización del desarrollo socio-económico equilibrado de que necesita la Federación.

## 2 EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL FNE

En efecto, la Constitución de la República Federal de aquel país (en adelante CRFB), de 1988, ha re-implantado la democracia, en Brasil, además de haber introducido toda una serie de medidas nuevas para el desarrollo socio-económico nacional equilibrado, entre las cuáles se sitúan la institución de los mencionados Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste- conocidos respectivamente por las siglas FNO, FNE y FCO.

En verdad, a nuestro juicio, estos Fondos se constituyen en ejemplo significativo de la nueva postura, aunque nuestra intención es estudiar, en más profundidad, solamente a uno de ellos, el FNE, por razones de naturaleza académica-metodológica.

## 3 EL ARTÍCULO 159, I, “C”: SU DISEÑO EN EL ITER CONSTITUYENTE

El artículo 159, I, letras ‘a’, ‘b’ y ‘c’, de la Constitución Federal establece literalmente acerca del reparto de los ingresos tributarios de la Unión que fundamenta la institución de los Fondos de Participación y de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste. El objetivo de los Fondos - muy especialmente del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) al cual reserva el Constituyente de 1988 una participación superior a la suma de los dos otros Fondos de Financiación restantes ( 1,8 por ciento de los 3 por ciento totales destinados a las Regiones) -, como instrumentos niveladores de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de la utilización o aplicación en programas de financiación al sector productivo de éstas regiones menos desarrolladas del país, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, a través de sus instituciones financieras de carácter regional.

El marco constitucional de la instrumentación financiera brasileña de carácter solidario, es decir, del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) se halla diseñada, por tanto, en el art.159, I, letra “c”, de la Lex Suprema, en una sección (la de número VI) denominada por el Constituyente de 1988 de “reparto de los ingresos tributarios”.

Como ha puesto de manifiesto **Antonio Carrazza**<sup>2</sup> normalmente, la persona política queda con el producto de la recaudación de sus tributos, con lo que obtiene los medios económicos necesarios a la realización de los objetivos que la Carta Magna y las leyes le ordenan. Frecuentes veces, no obstante, la Constitución determina que una persona política debe repartir del producto de la recaudación de determinados tributos de otra.

Claro está que dicha circunstancia no altera ni influye en la exclusividad de las competencias tributarias de la persona política tributante o competente.

El sistema tributario brasileño se basa en la técnica del reparto de los ingresos tributarios entre los entes territoriales autónomos de la Federación.

Por supuesto, como ha afirmado la doctrina<sup>3</sup> la distribución de los ingresos tributarios constituye uno de los aspectos fundamentales de la disciplina jurídica-constitucional del Estado Federal brasileño. No se confunden, sin embargo, los conceptos de distribución de los ingresos tributarios y de sistema tributario: mientras éste se compone del conjunto de los tributos existentes en un Estado cualquier, el otro se constituye de elemento de la

---

<sup>2</sup> ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional Tributario”, Edit. RT, S.Paulo, 1991, p. 335. **Vid.**, en ese sentido, RIBEIRO BASTOS, Celso: “Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributario”, Edit. Saraiva, S. Paulo, 1991, y “Comentarios à Constituição Brasileira” (en co-autoría con SILVA MARTINS, Ives Gandra), Edit. Saraiva, 7 vols., S.Paulo, 1995; ROBERTO GRAU, Eros: “A ordem económica na Constituição de 1988 (Interpretação e Critica)”, Edit. RT, S.Paulo, 1990; BONAVIDES, Paulo: “Curso de Direito Constitucional”, cit.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: “Comentarios à Constituição Brasileira de 1988”, Edit. Saraiva, 1989; CRETELLA JUNIOR, José: “Comentarios à Constituição de 1988”, Vol. 7, 2. ed. Forense Universitaria, Rio de Janeiro, 1993.

<sup>3</sup> Sobre éste tema, **Vid.**, entre otros, BALEEIRO, Aliomar: “Discriminação de Rendias”, Edit. Financeira, Rio de Janeiro, 1953; BONAVIDES, Paulo: Op. cit., en especial capítulo XI; MANSO CABRAL, Pedro: “Alguns Problemas da Discriminação de Rendias no Brasil”, Progresso Edit., Salvador de Bahia, 1960; SAMPAIO DÓRIA, Antonio Roberto: “Direito Constitucional Tributario e ‘Due process of Law’ (Ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis)”, Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1986; AFONSO DA SILVA, José: Op. cit. p. 597 y ss.; MACHADO HORTA, Raul: Op. cit. p. 399 y ss., en especial el capítulo 4 (Repartição de Competencias na Constituição Federal de 1988); MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo: “Constituição e Revisão (Temas de Direito Político e Constitucional)”, Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1991.

división territorial del poder político y se integra, por lo tanto, en la técnica constitucional de reparto de competencias.

Claro está que el reparto de competencias no agota la compleja organización federal; aunque sea la cuestión fundamental, pues la decisión adoptada en la forma de distribuir competencias a la Unión, Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios, condicionará el funcionamiento del Estado Federal a envolver la preferencia del Constituyente por uno de estos tipos concretos de federalismo: federalismo centrípeto, federalismo centrífugo, federalismo cooperativo ( como el alemán, por ejemplo), federalismo de equilibrio.

Como ha señalado **Horta** <sup>4</sup> una vez elegido el reparto de competencias que ordenará el comportamiento de la Federación y de los Estados, la organización concreta del Estado Federal deflagra otras decisiones que van implementar el federalismo constitucional.

Por otro lado, hay que añadir que en el Federalismo concreto brasileño diseñado por la Constitución Federal, la técnica constitucional de distribución de ingresos tributarios se diferencia del sistema de reparto de poderes, teniendo en cuenta que el Constituyente de 1988 ha contemplado, de manera integral y exhaustiva, aquella distribución, o sea, ha adoptado una distribución rígida para los tres entes territoriales autónomos.

Estableció la exclusividad tributaria para la Unión o Federación, de una parte, y de otra, los Estados (inclusive el Distrito Federal) y los Municipios, al atribuir a cada uno de estos niveles de Gobierno o de Hacienda una capacidad o potestad normativa para instituir tributos, es decir: impuestos, tasas y contribuciones especiales, como consecuencia de obras públicas.

Además, la Constitución Federal ha tornado exclusivo de cada esfera de poder el tributo que le ha sido destinado, no pudiendo tal atribución ser modificada, sin embargo, ya sea por ley ordinaria, ya sea por ley complementaria, salvo la excepción del artículo 154 CRFB. <sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> MACHADO HORTA, Raul: “Estudos de Direito Constitucional”, cit. p. 360.

<sup>5</sup> El artículo 154 de la Constitución Federal admite excepcionalmente la competencia residual y la de necesidad, que reserva a la Unión el poder de establecer ( **in literis**): “ I- mediante ley complementaria, los impuestos no previstos en el artículo anterior, siempre que no sean cumulativos ni tengan hechos imposables o bases

El sistema brasileño ha evolucionado para una distribución de ingresos tributarios rígida y exhaustiva. En otras palabras: combina el otorgamiento de competencia tributaria exclusiva, por fuente, designando expresamente los tributos de cada nivel de Hacienda (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios) con el sistema de participación en el producto de los ingresos tributarios de entidad de nivel superior.

Como muy bien señala **Silva**<sup>6</sup>: tenemos los dos aspectos de la distribución de los ingresos: la distribución por la fuente, por la cual la Constitución indica el tributo que a cada ente territorial compete instituir ( arts.153, 154 y 155 CRFB), y la distribución por el producto, por la cual unas entidades reparten sus ingresos con otras ( arts. 157 hasta 162 CRFB).

La vigente Constitución Federal utiliza el criterio de reparto de los ingresos tributarios en favor de entidad partícipe al establecer tres clases o modalidades siguientes de participación: a) la participación de impuestos de establecimiento o institución de una entidad y percepción por otras (arts. 157, I y 158, I); b) la participación en impuestos de ingresos compartidos según la capacidad de la entidad beneficiada, caso en que esta participación se efectúa o realiza mediante un porcentaje en el producto de la recaudación, recaudado por la entidad titular del poder tributante, y devuelto el “**quantum**” respectivo a las entidades beneficiadas, teniendo en cuenta que a ellas pertenece de derecho, y puede ser exigido incluso judicialmente; y, c) participación en Fondos, hipótesis en que la entidad beneficiada tiene una expectativa de recibir cierta cuantía del Fondo, en conformidad con un criterio de redistribución geográfico de ingresos que tales fondos visan realizar.

A seguir desarrollamos las tres hipótesis antes anunciadas de reparto de los ingresos tributarios por el producto a los entes territoriales, en Brasil: en primero lugar, la participación en el producto de impuestos de institui-

---

imponibles semejantes a los señalados en esta Constitución; II- impuestos extraordinarios comprendidos o no en su competencia tributaria, ante la inminencia o en el caso de guerra externa., los cuales se suprimirán, gradualmente, una vez cesadas las causas de su creación.”

<sup>6</sup> AFONSO DA SILVA, José: Op. cit. P. 609 y ss. **Cfr.**, igualmente, ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional Tributario”, Edit. Revista dos Tribunais, S.Paulo, 1991, p. 69 y ss.

ción de la Unión y percepción de los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios, caso en que el poder tributante o la potestad normativa tributante cabe a la Unión, pero el producto de la recaudación percibido por los otros entes territoriales a ellos pertenece, a tenor de las formas de participación previstas en los artículos 157, I y 158, I CRFB,<sup>7</sup> según los cuales pertenece a los Estados, Distrito Federal y Municipios el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.

En la segunda hipótesis de reparto por el producto es representada por la participación en el producto de impuestos de ingresos compartidos según la capacidad de la entidad beneficiada, caso en que la Constitución Federal reparte la suma del impuesto en porcentajes entre las entidades tributante y beneficiada, de manera que ésta recibirá su porcentaje en virtud y circunstancia a sí vinculada. Hay cuatro modos de recibimiento, que son los siguientes, según la Constitución: 1) cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión, sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos (art.158, II, CRFB)<sup>8</sup>; 2) cincuenta

---

<sup>7</sup> Los artículos 157 y 158 de la Constitución Federal principian la sección VI (Del reparto de los ingresos tributarios) , del capítulo I (Del sistema tributario nacional), del título VI ( De la Tributación y del Presupuesto), estableciendo, literalmente, que: “Art. 157. Pertenecen a los Estados y al Distrito Federal: I - el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre renta y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen; II- [...] “Art. 158: Pertenecen a los Municipios: I- el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incidan en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.”

<sup>8</sup> Nótese que mientras en la España de las Autonomías no existe, todavía, una norma que fije a nivel legal los criterios de participación de las CCAA en los ingresos del Estado, en los Estados federales los criterios de participación de los Estados miembros en los ingresos de la Federación suelen establecerse en normas de rango legal, cuando no en la propia Norma Suprema, como en el caso de Alemania ( art. 106 LFB), en cuya redacción de 1969, establece un 50% para la Federación y un 50% para los **Länder**, como hemos señalado en el capítulo de Derecho comparado. En el

por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios (art.158, III CRFB); 3) veinticinco por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (art.158, IV CRFB).

Ahora bien: en el último caso, las cuotas pertenecientes a los Municipios serán acreditadas en conformidad con los siguientes criterios: a) tres cuartos, como mínimo, en la proporción del valor añadido en las operaciones relativas a la circulación de mercancías y en las prestaciones de servicios, realizadas en sus territorios ( art.158, párrafo único, ítem I); y, b) hasta un cuarto, de acuerdo con lo que dispusiese la ley estatal o, en el caso de los Territorios, la ley federal ( idem, ítem II).

Aplicado estos mismos criterios, caben también a los Municipios brasileños un veinticinco por ciento de los recursos que recibiesen en los términos del inciso II, del párrafo 3, del artículo 159 CRFB<sup>9</sup> en la conformidad siguiente: pertenecen a los Estados-miembros y al Distrito Federal diez por ciento del impuesto sobre productos industrializados, en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.

---

caso brasileño, igualmente, la Constitución Federal establece unos porcentajes de participación en los ingresos de la Unión a ser divididos entre Estados, Distrito Federal, Municipios y Regiones pobres.

<sup>9</sup> Nótese la redacción del inciso II, del art. 159 de la Constitución Federal de 1988, cuando afirma que la Unión entregará, literalmente: “ del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados, diez por ciento a los Estados y al Distrito Federal, en proporción al vaor de las respectivas exportaciones de productos industrializados. Párrafo 1. A efectos de calcular la entrega a efectuar de acuerdo con lo previsto en el inciso I. se excluirá la parte de la recaudación del impuesto de renta y ganancias de cualquier naturaleza perteneciente a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en los términos de lo dispuesto en los arts. 157, I y 158.I. Párrafo 2. No podrá destinarse a ninguna unidad federada una parte superior al veinte por ciento del montante al que se refiere el inciso II, debiendo ser distribuido al eventual excedente entre los demás participantes, manteniendo, en relación a estos, el criterio de distribución en el establecido. Párrafo 3- Los Estados entregarán a los respectivos municipios el veinticinco por ciento de los recursos que recibiesen en los términos del inciso II, observándose los criterios establecidos en el art. 158, párrafo único, I y II.”



Por tercero y último, la distribución constitucional por el producto se produce mediante participación en Fondos de la forma como prevista en el artículo 159 de la Constitución Federal.

Hemos de destacar a respecto de este tipo de reparto de los ingresos tributarios de la Unión, de acuerdo con la previsión del citado artículo 159 CRFB se instituyen los Fondos de Participación de los Estados y de los Municipios (FPE y FPM), además de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste ( FNO, F.N.E. y FCO), de cuyo desarrollo legislativo y de cuya concretización y operatividad nos estaremos ocupando más adelante.

No obstante, como hemos señalado anteriormente, el hecho de la Constitución haber establecido que una determinada persona política participará del producto de la recaudación de los tributos o de los ingresos tributarios de otra, no autoriza que la entidad beneficiada tenga el derecho de exigir la creación y la cobranza de estos tributos.

En verdad, dicha participación hace nacer una relación jurídica de derecho público bastante diversa de la relación jurídica tributaria, incluso porque a ella ulterior.

Como ha puesto de manifiesto **Antonio Carrazza**<sup>10</sup> solamente es posible hablarse en participación en el producto de la recaudación del tributo, tras haber sido él instituido por la persona política competente y haber nacido, con la ocurrencia del hecho imponible. Sin la creación, **in abstracto**, del tributo y su real nacimiento, no puede existir el derecho subjetivo a la participación en los ingresos tributarios.

---

<sup>10</sup>ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional...” cit., p. 336. El autor aclara que después de creado el tributo que la Norma Constitucional quiere repartir, ‘su eventual no recaudación no hace desaparecer el derecho de la persona política beneficiada. Como la recaudación del tributo es estrictamente vinculada a la Ley, no parece jurídico que la inercia del Fisco pueda perjudicar el derecho a la participación.’ Y, como es lógico, la persona jurídica participante no adquiere el derecho de tributar, en nombre y por cuenta de la persona política competente, si ésta ha permanecido inerte, sin crear el impuesto o tributo. Es decir: la expectativa de derecho a la participación sólo se transforma en efectivo derecho, tras la creación del tributo sujeto a reparto (por la persona política competente, en la hipótesis concreta, por la Unión, a tenor de lo dispuesto en el artículo 159, I, “c” de la CRFB) y después de la ocurrencia del hecho imponible.

A juicio de **Araujo Falcão**<sup>11</sup> la participación en la recaudación es cuestión a ser considerada solamente cuando ya creado, decretado por la unidad competente el **shared tax**. Si esta unidad competente no ha decretado el tributo, no hay participación: claro está que, por ello mismo, no se comunicará a la unidad participante la competencia para tributar la hipótesis excluida de su área impositiva.

El diseño en el iter constituyente del artículo 159, I, “C” de la Constitución Federal de 1988 - el cual establece el reparto y la entrega de los ingresos tributarios de la Unión a los Fondos Regionales (de entre ellos, el FNE)- ha llevado en consideración la creación anterior de los tributos relativos a dicho reparto: el impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza (en lo sucesivo, igualmente, IRPF, cuyo establecimiento es de competencia de la Unión a tenor de lo dispuesto en el art.153 II, de la Constitución de la República Federal de Brasil) y el impuesto sobre productos industrializados (en lo sucesivo, IPI, cuya creación es también de exclusiva competencia de la Unión a tenor de lo dispuesto en el artículo 153, III, de la CRFB).

Así que, adoptando la distinción entre sistemas de unión y sistemas de separación para la financiación de entes subcentrales, la Constitución de 1988 adopta un sistema de separación, teniendo en cuenta que los distintos entes territoriales, se distribuyen, a través de la creación y exigencia de sus propios tributos, la materia imponible.

Cuando nace el tributo, nace igualmente, para la persona política beneficiada- ya sea Estado-miembro y Distrito Federal (letra “a”, del apartado I, del art.159 de la CRFB), ya sea Municipio o Fondo Constitucional Regional (letras “b”y “c”, del mismo apartado mencionado, del art.159, de la CRFB),<sup>12</sup> por supuesto, nace el derecho subjetivo a la participación en el producto recaudado.

---

<sup>11</sup>ARAÚJO FALCÃO, Amílcar: “Sistema Tributario Brasileiro”, 1ª de., Edit. Financieras, Rio de Janeiro, 1965, p. 40

<sup>12</sup> No ha de olvidarse que el diseño de este supuesto concreto ( letra “c”, del artículo 159, I, CRFB) en el iter constituyente vino estrechamente relacionado con la temática del federalismo regional - antes desarrollada en el primer capítulo-, es decir, con el tema de la autonomía política de las regiones o el poder regional en el Brasil

En definitiva, si no hay el nacimiento de la relación jurídica tributaria (**prius**), no podrá surgir la relación jurídica financiera (**posterius**).

Los Fondos constitucionales de financiación de las regiones subdesarrolladas (especialmente el F.N.E.) y sus objetivos de reducción de las desigualdades regionales son reconducibles a materia financiera. O en otras palabras: el reparto de los ingresos tributarios no es un tema tributario, es un tema financiero, en la medida que el Derecho Tributario solamente se ocupa con la tributación, no con el destino a ser dado al dinero recaudado por medio de la tributación.<sup>13</sup>

Antes de analizar el perfil constitucional del FNE, en el próximo apartado, es menester destacarse la configuración constitucional de la financiación de los Fondos regionales - los cuales, añadidos a la financiación de la Seguridad Social- en tanto en cuanto contenido mínimo de la solidaridad y de la compensación interterritoriales, en el Brasil.

Todo ello porque el artículo 195, de la Constitución Federal menciona, la financiación de la Seguridad Social por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, mediante recursos provenientes de los Presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, además de aportaciones o contribuciones sociales de los empleadores- incidiendo sobre la nómina, la facturación y los beneficios-, de los trabajadores y sobre los ingresos de apuestas, con la finalidad de tornar efectivo el deber del Estado de garantizar la salud a través de políticas sociales y económicas que tiendan a la reducción del riesgo de enfermedad y al acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para la promoción, protección y recuperación de la salud (art.196 CRFB).

Por lo tanto, el Constituyente de 1988 buscó configurar como contenido mínimo de la solidaridad nacional dos instrumentos implicados con la reducción de las desigualdades sociales y regionales: de un lado, la Seguri-

---

contemporaneo. **Cfr.**, BONAVIDES, Paulo: “Curso de Direito Constitucional”, cit., p. 286 y ss.

<sup>13</sup> **Cfr.**, ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional...”cit., p. 337, donde el autor afirma que el tema del reparto de los ingresos tributarios interesa al Derecho Financiero puesto que este tiene por objeto el estudio jurídico de la denominada **actividad financiera del Estado**.

dad Social solidaria puesto que financiada por toda la sociedad, directa o indirectamente, a efectos de solución de las desigualdades sociales; de otro, los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste (FNO, FCO y F.N.E.), considerando que el reparto de ingresos de la Unión que les nutre regular, anual y cumulativamente lo hace con la finalidad de atender a la necesidad del reconocimiento de una cierta solidaridad interterritorial dibujada por el Constituyente Federal, como ya hemos señalado, a través del establecimiento de los porcentajes - fijados a nivel constitucional <sup>14</sup> de participación entre Federación y Estados, en relación a los impuestos estatales.

#### **4 EL PERFIL CONSTITUCIONAL DEL FNE: EL DESARROLLO REGIONAL Y EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO NACIONAL EQUILIBRADO.**

El proceso de dibujo del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste ( FNE) obedece a la lógica del equilibrio. Su perfil constitucional se integra en el nuevo orden que el Constituyente federal de 1988 ha intentado enmarcar con preocupaciones sociales.

En el iter constituyente de la Lex Magna vigente, sin embargo, se ha percibido los elevados grados de desequilibrios intra e interterritoriales hallados en el país, como ya hemos tenido ocasión de señalar en el pasado capítulo primero.

Fue pensando en este contexto de tan elevadas desigualdades regionales y sociales, en Brasil, que los Constituyentes de 1988 introdujeron el principio constitucional de reducción de las mismas, en tanto en cuanto objetivo fundamental de la República Federal, como venimos subrayando. De este modo, han introducido, igualmente, el instituto de las exenciones fiscales en el texto constitucional vigente, en una demostración del deseo de superación del estadio de subdesarrollo de algunas regiones beneficiarias,

---

<sup>14</sup> Nótese que el tema de los criterios de participación de los Estados en los ingresos de la Federación puede decir respecto - a partir de una posible “lectura federal” del ordenamiento jurídico autonómico, como lo hace GARCÍA NOVOA ( Cfr., “La financiación de las CCAA en España. Una interpretación en clave federal”, en **Estudios en homenaje a Carlos G.Otero**, , (Coord.P.Puy), Santiago de Compostela, 1991).

como la Amazónica, cuya Zona Franca de Manaus, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40, del ADCT,<sup>15</sup> es mantenida con sus características de área de libre comercio, de exportación e importación y de **exenciones fiscales** por el plazo de veinticinco años.

La verdad es que la introducción de las exenciones fiscales por el nuevo orden constitucional (art. 151, I, CRFB) representa una ruptura histórica en la tradición nacional de manutención del principio tributario de la uniformidad del impuesto.

Como ha puesto de relieve **Cretella Jr.**<sup>16</sup> se rompe aquí, por primera vez, en el Derecho Constitucional brasileño, el **principio de la uniformidad del impuesto** en todo en territorio nacional, teniendo el legislador constituyente de 1988 invocado, por tanto, al otorgamiento de **exenciones fiscales**, destinadas a promover el equilibrio del desarrollo socio-económico entre las diferentes regiones del país.

Solamente el reconocimiento por parte del constituyente de la existencia de un real desequilibrio económico interregional motivó la ‘admisión de concesión de exenciones fiscales, en Brasil, destinadas a promover un desarrollo socio-económico equilibrado entre las diferentes regiones del país’ (art. 151, I, CRFB), por supuesto, por la trascendencia o relevancia de la materia.

Y entendiéndose por exención fiscal la medida, pues, impuesta por el Poder Ejecutivo, basado en Norma Constitucional, que excluye total o parcialmente el crédito tributario de que es detentador el poder central en favor del desarrollo del sector de la actividad económica o de la región del contribuyente, su admisión por el vigente texto constitucional representa una excepción a la regla general de uniformidad del impuesto.

---

<sup>15</sup> El artículo 40, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), dispone textualmente: “Se mantiene la Zona Franca de Manaus con sus características de área de libre comercio, de exportación y importación y de incentivos fiscales por el plazo de veinticinco años, a partir de la promulgación de la Constitución. Párrafo único: Solamente por ley federal pueden ser modificados los criterios que disciplinen o vengán a disciplinar la aprobación de los proyectos en la Zona Franca de Manaus.”

<sup>16</sup> CRETELLA JR. José: “Comentarios à Constituição de 1988”, cit., p. 3584

Tal regla general puede definirse, igualmente, como la prohibición a la Unión de ‘establecer tributos que no sean uniformes en todo el territorio nacional o que impliquen distinción o preferencia en relación a un Estado, a un Distrito Federal o a un Municipio, en detrimento de otro’.

Ya se puede comprender que la exención fiscal o exención tributaria al romper, por un lado, el principio de la uniformidad del impuesto (art.150, I, CRFB), a consecuencia de la actividad intervencionista del Estado <sup>17</sup> suspende la incidencia del impuesto, dispensando el contribuyente de pagarlo, y por otro lado, va propiciar la expansión económica de cierta región o de cierta actividad productiva ejercida por el contribuyente privado.

Así que la región Norte de Brasil, por ejemplo, al beneficiarse con las exenciones fiscales de la Zona Franca de Manaus, resulta dispensar del pago de algunos impuestos a los contribuyentes a la hora de la compra de las mercancías vendidas en aquella ciudad, obteniendo con ello, la región deprimida una expansión económica que, de otra manera, no conocería sin la intervención estatal.

El tema de las exenciones fiscales <sup>18</sup> es objeto de polémica, en Brasil, ya sea en el terreno de la Ciencia Constitucional, ya en el territorio del Derecho Tributario.

Está clarísimo, sin embargo, que la adopción o la concesión de la exención tributaria por medio de incentivos fiscales, en Brasil, como se constituyen ejemplos los ofrecidos por la Unión a través del impuesto sobre la renta para el desarrollo de la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia (SUDAM), en la región Norte y, de la Superintendencia del Desarro-

---

<sup>17</sup> **Vid.**, por todos, E. STIGLITZ, Joseph y otros: “The Economic Role of the State”, Arnold Heertje, Oxford, 1989, con versión al castellano por Bienvenido Pascual Encuentra, Ministerio de Economía y Hacienda, IEF, Madrid, 1993.

<sup>18</sup> BALEEIRO, Aliomar: “Direito tributario brasileiro” 8. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1976; BARBOSA NOGUEIRA, Rui: “Curso de direito tributario”, 10. ed. Edit. Saraiva, 1990, p. 190 y ss.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: “Comentarios à Constituição de 1988”, 5. ed. Sao Paulo, Edit. Saraiva, 1984, p. 184 y ss. y 6. ed. misma editora, 1986, p. 56 y ss.; MIRANDA, Pontes de: “Comentarios à Constituição brasileira”, 3. ed. Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1987, vol. II, p. 438-444; RIBEIRO BASTOS, Celso y otro: “Comentarios à Constituição de 1988”, cit., VI volumen, tomo I, p. 219-223; SILVA MARTINS, Ives Gandra da: “Sistema tributario na Constituição de 1988”, São Paulo, 1989, p. 132-135.

llo del Nordeste (SUDENE),<sup>19</sup> en la región Nordeste, tales medidas extrafiscales adoptadas solamente producen resultados positivos cuando acompañados de otras providencias globales, igualmente adoptadas por la Hacienda Central, como los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte y del Nordeste (FNO y FNE).

Además, a tenor de lo establecido por el título VI, de la Constitución Federal (de la tributación y del presupuesto), desde donde prevé, en el capítulo II, (acerca de las finanzas públicas), normas generales a las cuales atribuye a una ley complementaria el ejercicio de regulación de la “compatibilización de las funciones de las instituciones oficiales de crédito de la Unión, salvaguardando las características y condiciones operacionales plenas de las orientadas al **desarrollo regional**” (art. 163, VII, de la CRFB), la política regional a medio y largo plazo implantada a través, ya sea mediante los incentivos fiscales, ya sea mediante las aplicaciones financieras en programas de financiación al sector productivo de las regiones subdesarrolladas, a través de sus instituciones financieras de carácter regional como el BNB y Banco de Amazonia S.A. (BASA) se volverán de cara al desarrollo regional de manera que reduzca las desigualdades regionales y sociales.

Por otra parte, como hemos dicho anteriormente, tenemos intención de reflexionar sobre el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (FNE), a partir de sus bases constitucionales y legales, buscando el contenido normativo de su previsión y reglamentación, sin perjuicio de aportaciones teóricas y comparativas, observadas, ya sea en el territorio de la Ciencia Económica, ya sea en el terreno de las Finanzas y Hacienda Públicas, Derecho Constitucional y Administrativo, que lo posicionan en una postura general de instrumento de compensación interterritorial, a ejemplo del F.C.I., en España de las Autonomías y, asimismo, la “finanzausgleich” germánica que há conocido muchos fondos de interés compensatorio, tras la caída de la muralla de Berlim y la reunificación de Alemania.

---

<sup>19</sup> **Vid.**, por todos, “Legislação Básica”, Ministerio do Interior/ SUDENE, Recife, 1979, donde consta el texto integral de las principales leyes, decretos y decretos-leyes acerca de la actuación de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), entre los cuales figura el texto de la Ley número 3.692/1959, de 15 de diciembre, que instituyó la misma.

El principio de la reducción de las desigualdades regionales y sociales, además de exceder todo el sistema constitucional brasileño, se fija muy especialmente en el Título VI - De la Tributación y del Presupuesto-, cuando por diversas veces ( arts. 151, I, y 159, I, “c”; 161, II; 165, párrafo 2 CRFB, etc.) el citado principio se hace presente, a través de referencias directas o indirectas.

Es el párrafo 7, del artículo 165, de la Constitución, sin embargo, el que expresamente afirma tener los presupuestos fiscales referente a los fondos de la administración directa como el FNE, entre sus funciones las de “reducir desigualdades interregionales, según criterios de población”. Es decir, los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones subdesarrolladas se constituyen mecanismo de compensación financiera interterritorial basados en los “**principios de integración**”, según expresión de **Afonso da Silva** <sup>20</sup> en la medida que están todos ‘direccionados a solventar los problemas de la marginalización regional o social’.

La preocupación constitucional con la solución de las desigualdades regionales contenida en el disciplinamiento del artículo 165 citado, explica la institución por el Constituyente de estos instrumentos tributarios de compensación (**péréquation**, según la doctrina francofónica-suiza <sup>21</sup>, o **Finanzausgleich**, según la doctrina alemana <sup>22</sup>) en una actitud de reconocimiento expreso de huellas que caracterizan la realidad nacional brasileña: la pobreza, la marginación, las desigualdades, sociales y regionales.

Además, el tema de los desequilibrios interregionales que el Fondo FNE persigue modificar por determinación constitucional se relaciona estrechamente con el tema de la regionalización, recogido y articulado por el artículo 43, de la Constitución de la República Federal de Brasil, según ya hemos tenido ocasión de subrayar en el capítulo primero.

<sup>20</sup> AFONSO DA SILVA, José: Op. cit. p. 675

<sup>21</sup> **Vid.**, por todos, JEANRENAUD, Claude: “Federalismo et équilibre économique régional: rôle de la péréquation financière intercantonale”, en “Cuadernos de Desarrollo Regional” cit., p. 409-419; Igualmente, GALLEY, P.: “La correction des disparités régionales en Suisse par la péréquation financière”, Thèse, Fribourg, 1975 y “Finances publiques en Suisse”, Bureau Fédéral de Statistiques, Berne, 1979.

<sup>22</sup> **Vid.**, por todos, PAGENKOPF, H.: “Der Finanzausgleich im Bundesstaat”, Kohlhammer, Stuttgart, 1981.



Como ha puesto de relieve **Bonavides**<sup>23</sup> el proceso de constitucionalización regional ya fue iniciado o desencadenado, ganando dimensión jurídica con la Carta de 1988.

En la base de la crisis federativa nacional permanente, en la opinión del ilustre constitucionalista que compartimos- cuya situación, desafortunadamente, el nuevo texto constitucional no fue enteramente capaz de solventar en virtud, sobre todo, del constante juego de fuerzas centrípetas y ‘de las corrientes más centralizadoras generadas por un presidencialismo absoluto’-, se halla la debilidad política de las regiones en Brasil.

Claro está que, de la misma manera como el texto constitucional de 1988 dió **status** autonómico a los municipios- semejante a la autonomía política y económica de que es detentador el Estado-miembro en la Federación-, hay siempre la posibilidad de, a través de una enmienda constitucional introducirse una verdadera autonomía política a la región, de manera que se caracterize o configure más un nivel de gobierno, más un grado distinto y diferente esfera armónica de competencia peculiar e inconfundible en el marco de la estructura federal brasileña.

Podría decirse, de ese modo, que así como los municipios son más fuertes con su aglutinación en el Estado-miembro, de igual manera los Estados-miembros serían menos debilitados, o sea, ‘tendrían más fuerza y expresión si su vínculo se hiciera mediante la unión regional, poseedora ésta también de autonomía’. Lejos de debilitar la autonomía de los Estados federales, la autonomía regional sólo contribuiría para aglutinar los intereses comunes de cada región, transformandose pues, en la entidad más capacitada a pactar con la Hacienda central. Se contaría, pues, con otro nivel intermedio de hacienda - la hacienda regional brasileña.

El centralismo, sin embargo, continua representando una amenaza a la convivencia pacífica y al pacto federal, el cual sólo conocerá solución respecto a los desequilibrios interregionales, a nuestro juicio, cuando sea reconocida, por enmienda constitucional, la plena autonomía regional de modo que se constituya en otro nivel más de hacienda.

---

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo: “Curso de Direito Constitucional” 4. ed. Malheiros Edit., São Paulo, 1993, p. 286

## **5 ACTUALIDADES DEL FONDO FNE, ES DECIR, DEL FONDO DE FINANCIACIÓN DEL NORDESTE DE BRASIL**

¿Cuales son las justificativas y los resultados de las aplicaciones de recursos financieros del FNE, luego de veinte años de su creación? Pues, los siguientes:

1- Participación mediana anual, en el total de los financiamientos de largo plazo en la región, y en el porcentaje de 65% en el período de 1994 a 2007;

2- Aplicación o inversión en el semi-árido nordestino de R\$11,3 mil millones, de 1989 hasta el primer semestre de 2008.

3- Apoyo a la agricultura familiar;

4- Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas habiendo financiado, de 1998 a agosto de 2008, cerca de R\$1,27 mil millones;

5- Destinación de 48% de los valores contratados a los mini y pequeños productores, en el período de 1989 a 2008;

6- 85% de los emprendimientos implementados, financiados por el FNE Industrial y de Comercio y Servicios, en el período de 2000 a 2005 está en plena operación;

7- el estock de empleos para las empresas que recibieron financiamiento del FNE, entre los años de 2000 e 2005, conforme datos de la RAIS/CAGED, creció en 103,7%, mientras que para las demas empresas el crecimiento fue de 32,8%.

Así que, el FNE posee grand capacidad de financiación, habiendo cambiado la face de la región Nordeste de Brasil, en la actualidad.

## **6 CONCLUSIONES**

Las conclusiones necesarias a esta intervención son: a) La institución de los fondos constitucionales de financiación de las regiones subdesarrolladas brasileñas, los denominados FNE, FNO y FCO constituye una medida de integración de estas regiones en el contexto de planificación del desarrollo equilibrado de la nación, desde una perspectiva constitucional; b) El artículo 159, apartado 1º, letra “c” representa una base de concretización procesal constitucional del principio de reducción de las desigualdades

regionales y sociales del Brasil, también conocido como “norma principio-lógica de solidaridad” o principio de integración; c) La experiencia constitucional de 1988 hasta los días presentes apuntan la lucidez de los Constituyentes de cara a las regiones subdesarrolladas del país; y, d) Aunque no son suficientes al desarrollo econômico regional la entrega, por la Unión, de los recursos tributarios destinados a los fondos constitucionales de financiación de las regiones subdesarrolladas brasileñas, no podemos dejar de reconocerles alguna relevância, en el contexto histórico nacional de tentativa de reducción de las desigualdades sociales y regionales.

## REFERÊNCIAS

ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional Tributario”, Edit. RT, S.Paulo, 1991

BALEIRO, Aliomar: “Direito tributario brasileiro” 8. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1976

BARBOSA NOGUEIRA, Rui: “Curso de direito tributario”, 10. ed., Edit. Saraiva, 1990

BONAVIDES, Paulo: “Curso de Direito Constitucional”, Editorial Malheiros, 15. ed., São Paulo, 2004.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL da Republica Federativa de Brasil de 1988, Editorial Saraiva, S. Paulo, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: “Comentarios à Constituição de 1988”, 5. ed., Sao Paulo, Edit. Saraiva, 1984

FROTA ARAUJO, Francisco Regis: “ La solidaridad italiana” in *Revista Latinoamericana de Estudios Constitucionais*, vol. 1, nº 1, Belo Horizonte/S. Paulo, Edit. Del Rey, 2003, pags.

FROTA ARAUJO, Francisco Regis: “ Principio da solidariedade nos sistemas constitucionais ibérico e brasileiro”, in *Revista Iberoamericana de Direito Constitucional Econômico, nº1*, ano I, Fortaleza, 2002, pags. 34/68.

MIRANDA, Pontes de: “Comentarios à Constituição brasileira”, 3. ed., Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1987, vol. II.

GARCÍA NOVOA: “La financiación de las CCAA en España. Una interpretación en clave federal”, en *Estudios en homenaje a Carlos G.Otero.*, (Coord.P.Puy), Santiago de Compostela, 1991.

RIBEIRO BASTOS, Celso e outro: “Comentários à Constituição de 1988”, VI volume, tomo I.

RIBEIRO BASTOS, Celso: “Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributario”, Edit. Saraiva, S. Paulo, 1991

ROBERTO GRAU, Eros: “A ordem económica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)”, Edit. RT, S.Paulo, 1990

SILVA MARTINS, Ives Gandra da: “Sistema tributário na Constituição de 1988”, São Paulo, 1989.