

### 3

## O federalismo cooperativo alemão: diretrizes, atores, processo político

O modelo federal alemão pode ser considerado hoje um modelo bem-sucedido de federalismo cooperativo: ao longo das décadas o modelo provou dar à República alemã subsídios para a manutenção de coesão nos níveis político, econômico e social, mesmo diante de desafios como a queda do Muro de Berlim em 1989, que abriu caminho para reunificação alemã em 1990, e a plena integração do País ao projeto de ‘europeização’ gerido no final da segunda grande Guerra (Schmidt 2001, 2003; Moore, Jacoby & Gunlicks, 2008).

O presente capítulo apresentará, de forma sucinta, a história do federalismo alemão, os marcos constitucionais que definem o federalismo na Alemanha e as regras que norteiam o compartilhamento dos fundos públicos, cerne das relações intergovernamentais em um Estado federado.

Apresentará em seguida o Conselho Federal (*Bundesrat*) e analisará a sua atuação no processo político. A compreensão do papel da Câmara Alta no que tangem as relações fiscais entre os estados e destes com a União fornece evidências da importância da Câmara Alta para as relações federativas em geral e sua importância nos mecanismos cooperativos em particular.

### 3.1.

#### A república federal alemã contemporânea

O federalismo na Alemanha deita suas raízes na era moderna, quando do surgimento da Confederação Alemã no Congresso de Viena em 1815 que inaugurou uma forma de associação política entre, à época, 38 regiões e cidades livres germanófonas (Elazar, 1991). A formação do Império alemão dá-se sob Otto Von Bismark e é caracterizada por ser uma “federação semi-constitucional dirigida por príncipes locais, dinástica e de hegemonia prussiana” (Elazar, 1991, p. 102). A Prússia, de 1871 à Primeira Guerra Mundial, exercerá sua hegemonia de forma centrípeta, combatendo as ameaças à sua posição dominante que

rechaçavam a ‘prussificação’ do império. A República de Weimar sofreria desgaste administrativo e enfraquecimento político-institucional até 1934 devido a forças descentralizadoras e demandas dos estados-membros.

Ao período de centralização ditatorial nazista, no qual os *Länder* foram abolidos como unidades constitucionais da federação, seguiria-se a refundação da República sobre bases democráticas.

As principais características do período fundacional foram o redesenho das fronteiras entre os estados federados, de forma a evitar a hegemonia territorial de um deles; a concessão de ampla autonomia política e administrativa às unidades federativas com conseqüente enfraquecimento do Poder central; e a definição geral das bases cooperativas entre os estados no marco constitucional para efeito de reconstrução do Estado-nação pós-guerra.

A República Federal da Alemanha (RFA) tem atualmente cerca de 82,2 milhões de habitantes e é uma democracia parlamentar federativa cujo produto nacional bruto, da monta de 2450,5 bilhões de Euros, expressa não somente sua capacidade econômica como também a sua influência política na União Europeia<sup>1</sup>. Seu sistema político repousa sobre a divisão de poderes entre o Executivo<sup>2</sup>, o Legislativo bicameral com câmara baixa eleita através de sistema distrital misto<sup>3</sup> e Câmara Alta (com a representação federal dos estados alemães, denominados *Länder*).

O sistema político alemão assenta-se sobre um sistema pluripartidário pouco fragmentado (são cinco partidos de representação nacional e o partido ‘União Social Cristã’ - CSU, partido local da Baviera), com partidos altamente institucionalizados, pouco polarizados ideologicamente (o que explica a natureza diversificada de coalizões possíveis em nível estadual e local).

Os cinco principais partidos de base nacional são a União Democrata Cristã da Alemanha (CDU), que faz parte da família de partidos democratas-

---

<sup>1</sup> Vide Ministério das Relações Exteriores, República Federal da Alemanha (2011).

<sup>2</sup> Formado pelas figuras políticas do chanceler e do presidente, seguidos pelo ministério de chancelaria e pelas diversas pastas ministeriais distribuídas pelos partidos da coligação no poder.

<sup>3</sup> Sistema eleitoral que prevê dois votos, um direto e outro em lista partidária (o voto direto para representante de cada distrito eleitoral decidirá a metade dos assentos na Câmara Baixa - *Bundestag*, a outra metade dos assentos é definida pelo voto em lista. Ao final, o total de mandatos é distribuído segundo os votos em legenda. Ou seja, se a legenda recebe mais votos que os candidatos individualmente, vinculados à legenda, ‘completará’ o número de parlamentares segundo lista partidária hierárquica. Se recebe menos votos em legenda do que o número de candidatos eleitos em ‘mandato direto’, os candidatos eleitos obterão assento no *Bundestag*. Neste caso, dá-se o que a literatura chama de mandatos suplementares.

cristãos da Europa. O partido **CDU** pode ser considerado de centro-direita e integram-no grande parte dos setores empresariais, de comerciantes e profissionais liberais, tornando-o um dos principais partidos dentro do parlamento alemão.

O segundo partido mais forte é o Partido Social Democrata da Alemanha (**SPD**), que foi fundador da social-democracia na Alemanha. Associa-se ideologicamente aos partidos socialistas democráticos da Europa, valorizando o Estado Social. Desde finais de 1950, o partido passou a se definir não mais como ‘partidos de trabalhadores’, mas sim como partido popular, buscando ampliar a sua margem eleitoral. Em termos ideológicos, o partido SPD pode ser considerado de centro-esquerda, disputando como o partido CDU os votos de grande parte da população alemã. Devido à aproximação programática principalmente entre dois *partidos populares* União Democrata Cristã (CDU/CSU) e Partido Social Democrata (SPD), a literatura afirma ser um sistema de competição centrípeta, qual seja luta pela ocupação do centro em termos ideológicos, buscando alcançar eleitores de todos os segmentos.

O terceiro partido a ter participação no parlamento alemão é o Partido Liberal Democrata (**FDP**). Fundado após a II Guerra, o Partido Liberal Democrata guarda identidade ideológica com outros partidos liberais europeus e tem como plataforma política a preocupação com questões econômicas, liberdades civis e a flexibilização das funções do Estado, especialmente em relação às questões sociais.

Em meados de 1980, a institucionalização de demandas da sociedade civil em relação a questões ambientais forja o início d’Os Verdes (**Bündnis90/die Grünen**), partido que teve inicialmente como tônica programática a atenção às minorias (principalmente questões de gênero), a questão ambiental e a oposição ao rearmamento na Alemanha. Hoje, com mais experiência ‘de poder’, as tônicas do partido Verde são a democracia, o desenvolvimento sustentável e a justiça social, localizando-se, portanto mais à esquerda que o Partido Social Democrata (SPD) no *continuum* ideológico esquerda-direita.

Finalmente, o quinto partido representado no parlamento alemão chama-se ‘A Esquerda’ (**Die Linke**), criado a partir de membros insatisfeitos do Partido Social Democrata (SPD) que se associaram ao partido de esquerda da ex-Alemanha oriental (Partido do Socialismo Democrático - PDS). A Esquerda faz

críticas ao capitalismo, coloca-se ao lado da classe trabalhadora e aposta na expansão do Estado Social em todas as áreas, principalmente na Saúde e na Educação.

As características do sistema partidário alemão conferem-no a alcunha, na literatura alemã, de ‘Estado partidário’ (*Parteistaat*), já que são os estados e seus partidos que, em última análise formam o governo parlamentar. Com partidos fortemente institucionalizados, é possível verificar que uma das clivagens que são objeto de conflito político é justamente a clivagem partidária. Mesmo que em nível subnacional as coligações entre os diferentes partidos já sejam parte do dia-a-dia político, as posições históricas dos partidos são instrumentalizadas no debate público em relação, principalmente, temas como trabalho/emprego, questões sociais, imigração e religião.

O Poder Executivo é de responsabilidade do Chanceler federal (*Bundeskanzler*), eleito pela Câmara Baixa (*Bundestag*) e então nomeado pelo Presidente. O presidente, que é chefe de Estado, representa o país e nomeia membros do governo. O Chanceler federal “detém a prerrogativa de estabelecer as diretrizes da política do governo” e a legitimidade da sua eleição deriva do consenso formado pelos partidos pertencentes à coligação vencedora<sup>4</sup>.

A República federativa conta com 16 *Länder* com relativa capacidade de autonomia política, dotados de constituição, parlamento e governos próprios. Também conta com municípios, não reconhecidos constitucionalmente como entes federados, porém dotados de mecanismos relativamente avançados, definidos na Lei Fundamental, de auto-gestão administrativa baseados no princípio da subsidiariedade, conceito central no federalismo alemão<sup>5</sup>. Os estados

---

<sup>4</sup> O portal governamental do governo alemão oferece mais detalhes acerca da eleição do Chanceler federal: “a eleição do chanceler é precedida de conversações detalhadas entre os partidos que devem governar juntos. Ali são acertados os detalhes sobre a distribuição dos ministérios entre os partidos, quais deles serão mantidos e que novos serão criados. Ao partido mais votado é concedido o direito de eleger o chanceler federal. Os partidos estabelecem de comum acordo os projetos a desenvolver nos próximos anos legislativos. Os resultados dessas negociações de coalizão são fixados num acordo de coalizão. Somente após essas etapas o chanceler é eleito” (Ministério das Relações Exteriores, República Federal da Alemanha, 2011).

<sup>5</sup> Segundo este princípio, o poder decisório e a responsabilidade pela oferta de serviços recairá primeiramente sobre a menor unidade territorial passando em seguida para a unidade territorial subsequentemente maior (da comunidade para município, deste para o estado, do estado para a federação). No portal da República Federal da Alemanha, lê-se sob o verbete ‘subsidiariedade’ que “o direito de autonomia administrativa compreende, principalmente, o transporte coletivo na área municipal, o abastecimento de água, gás e eletricidade, o serviço de esgoto e o planejamento urbano”. Ver em Ministério das Relações Exteriores, República Federal da Alemanha (2011).

chamados ‘antigos’ (*alte Bundesländer*), que configuravam a ex-Alemanha Ocidental são os seguintes: ao sul, Baden-Wuerttemberg e Baviera; a oeste, Sarre, Renânia-Palatinado, Renânia do Norte-Vestfália; no centro, Hessen; ao norte, a Baixa-Saxônia, as cidades-estado de Bremen e Hamburgo e extremo-norte, o estado de Schleswig-Holstein. O quadro a seguir informa acerca das características básicas de cada estado, como a capital, a área, o número de habitantes e o PIB produzido:

**Quadro III – Os 10 ex- *Länder* ocidentais - República Federal da Alemanha**

<i>Land</i>	Capital	Área/km <sup>2</sup>	Habitantes (em milhões)	PIB (bilhões/Euros)
Baden-Wuerttemberg	Stuttgart	35.751,65	10,739	337,12
Estado Livre da Baviera	Munique	70.549,19	12,493	409,48
Sarre	Saarbruecken	2.568,65	1,043	28
Renânia-Palatinado	Mainz	19.847,39	4,053	101
Renânia do Norte-Vestfália	Düsseldorf	34.083,52	18,029	501,71
Hessen	Wiesbaden	21.114,72	6,075	204,28
Baixa-Saxônia	Hannover	47.618,24	7,983	197,09
Bremen	Bremen	404,23	664 mil hab.	25,31
Hamburgo	Hamburgo	755,16	1,754	86,15
Schleswig-Holstein	Kiel	15.763,18	2,834	70

Fonte: Portal governamental do Ministério das Relações Exteriores, República Federal da Alemanha (2011).

Os ‘novos estados alemães’ (*neue Bundesländer*), como são chamados os estados da antiga Alemanha Oriental são os seguintes: a sudeste a Turíngia e a Saxônia; ao centro, a Saxônia-Anhalt, e Brandemburgo (onde está situada a capital federal, Berlim) e, ao norte, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental. O quadro a seguir informa as características básicas dos estados da ex-Alemanha Oriental, que hoje integram o território da República federal da Alemanha:

**Quadro IV - Os 6 *Länder* da ex-Alemanha Oriental**

<i>Land</i>	Capital	Área/km <sup>2</sup>	Hab.	PIB (bilhões/Euros)
Turígia	Erfurt	16.172,14	2,311	45,99
Saxônia	Dresden	18.413,91	4,250	88,71
Saxônia-Anhalt	Magdeburg	20.445,26	2,442	50,14
Brandenburgo	Potsdam	29.477,16	2,548	49,49
Berlim	Berlim	891,75	3,404	80,62
Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental	Schwerin	23.174,17	1,694	32,51

Fonte: Portal governamental do Ministério das Relações Exteriores, República Federal da Alemanha (2011).

A estrutura de governo alemã, além de assentada sobre as instituições políticas já referidas (o Executivo, o Legislativo e o Judiciário), tem na Lei Fundamental (*Grundgesetz*) um dos seus mais importantes pilares. A robustez da carta constitucional, em larga medida preservada desde 1949, indica o que a literatura denomina de “a força da soberania constitucional como forma de ‘legitimação da ação estatal’”(Schmidt 2004, p.742). As consequências da soberania constitucional evidenciam-se na cultura política sob a forma de valoração expressiva da Lei Fundamental no imaginário coletivo – o chamado patriotismo constitucional<sup>6</sup>.

Na condução da política, bem como nos preceitos gerais ancorados na Lei Fundamental, o consenso nas várias esferas de poder é característica notória no desempenho da atividade político-administrativa na Alemanha. Ao longo de sua história após 1949, a Alemanha foi governada por 21 coalizões, sendo algumas de caráter amplo – as chamadas *grandes coalizões* entre partido Social Democrata (SPD) e a União Democrática Cristã (CDU) – como nos anos de 1966 a 1969 e de 2005 até 2009. As coalizões mais duradouras foram a coalizão entre o partido Social Democrata (SPD) e o Partido Liberal Democrata (FDP) entre 1969 e 1982, a coalizão entre Partido Liberal Democrata (FDP) e União Democrática Cristã (CDU) de 1982 a 1998 e uma coalizão inédita entre o partido Social Democrata (SPD) e os Verdes, entre os anos de 1998 e 2005.

<sup>6</sup> Este dispositivo constitucional caracteriza-se pela “confiança no comprometimento fiel do Estado com as normas e processos do Estado constitucional democrático e distancia-se da carga ideológica conferida ao objeto do patriotismo clássico – a Nação – e resgataria assim a relação do cidadão alemão do pós-guerra com o Estado pós-1949”. (Sternberger *apud* Schmidt, 2004, p. 741).

É relevante para a compreensão da agenda de negociação entre as esferas do Executivo e Legislativo a observação da formação de maiorias nas duas casas que compõem o parlamento. Entre 1949 e 1969 as maiorias nas duas Casas eram praticamente idênticas. Durante a Era Kohl a composição das Casas transformou-se em séria dificuldade para o governo de situação durante os períodos de junho de 1990 até a Reunificação e, posteriormente, de 1996 até o fim da Era Kohl. Como as eleições para a Câmara Baixa (a qual indica o Chanceler Federal) e as eleições da Câmara Alta são realizadas em períodos diferentes, as alternâncias de poder nos *Länder* tem efeito imediato na conformação dos mandatos na Câmara Alta, tornando a composição deste relativamente volátil e forçando o governo de situação a constantes negociações com a oposição em busca de consenso para aprovação de leis, por exemplo. A constante busca pelo consenso nos negócios políticos da República faz com que a Alemanha tenha características de uma democracia consensual e que seja considerada um caso misto entre esta e uma democracia de caráter majoritário<sup>7</sup>.

Por último e de caráter relevante para o presente trabalho, é importante ressaltar que a organização entre estados e União e os direitos dos estados estão protegidos pela cláusula pétrea que define o federalismo como inalterável (Art. 79, seção 3 da Lei Fundamental). As relações entre estados e União, no entanto sofreram alguma modificação ao longo do processo histórico.

O sistema federativo, concebido em 1949 com o intuito de ser dual, “absorveu gradativamente os poderes dos *Länder* através de emendas constitucionais” nos artigos 91a e 91b da Lei Fundamental em 1969 que, simultaneamente, passou a conferir mais competências à União (Elazar, 1991, p. 105). As competências e atribuições (se exclusivas ou concorrentes) dos entes federativos está explicitada constitucionalmente e será abordada posteriormente neste capítulo.

Entre as dinâmicas políticas recentes, as áreas da Saúde, Educação e Serviços Sociais merecem destaque. Na Educação, a RFA tem feito esforços para aumentar continuamente os investimentos em três áreas especialmente: no investimento em educação infantil e estimulação pré-escolar, na formação de

---

<sup>7</sup> Schmidt elucida o conceito de democracia consensual diferenciando-a da democracia majoritária: no primeiro modelo, o processo decisório dá-se na busca pelo consenso entre as partes envolvidas indo ao encontro dos interesses de amplas camadas sociais (2000).

mão-de-obra especializada para suprir as necessidades de diversos setores no País (como Tecnologia e Informação - TI e engenharias) e na competitividade do sistema universitário alemão frente aos outros países da Europa e outros continentes. De acordo com o texto do contrato de coalizão entre CDU/CSU e o partido liberal FDP, vigente desde início de 2010, a meta é aumentar em 12 bilhões de Euros os investimentos em educação e pesquisa nos quatro anos de legislatura CDU/FDP<sup>8</sup>. Apenas no ano de 2010 o aumento do orçamento destinado à Educação foi de aproximadamente 6,5%, atingindo quase 10,9 bilhões de euros. Para 2011, o aumento previsto é 7,2% alcançando 11,6 bilhões de Euros<sup>9</sup>.

O Sistema de Saúde alemão, baseado em contribuições mensais pagas em 50% pelo empregador e 50% pelo empregado, é formado por empresas de seguro-saúde obrigatório que oferecem conjuntamente ‘assistência estatal completa’, inclusive a desempregados, idosos e doentes graves. Elementos que tornam o Sistema de Saúde alemão uma área política contestada são (1) o envelhecimento populacional paulatino que inviabilizará a manutenção do sistema devido à retração nas contribuições de assegurados e (2) o aumento de preços na assistência médica, com a evolução tecnológica no setor. Hoje o Sistema de Saúde é um sistemas dos economicamente mais fortes na Alemanha e movimenta aprox. 254 bilhões de euros. O seguro de saúde obrigatório (*gesetzliche Krankenversicherung - GKV*), considerado o coração do sistema, consome aprox. 161 bilhões de Euros<sup>10</sup>.

Por fim, o sistema de seguridade social na Alemanha está entre os mais desenvolvidos na OECD. O sistema abrange o seguro-desemprego<sup>11</sup>, o auxílio social chamado de seguro-desemprego II (‘Hartz IV’) e a previdência social. O ‘seguro-desemprego II’ é um auxílio social destinado a todo cidadão desempregado há mais de dois anos e que, portanto, não tem mais direito ao seguro-desemprego<sup>12</sup>. O valor do seguro-desemprego II é baixo e destina-se a

---

<sup>8</sup> Ver Ministério Federal das Finanças, República Federal da Alemanha (2010).

<sup>9</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>10</sup> Ver Ministério Federal da Saúde, República Federal da Alemanha (2010).

<sup>11</sup> O seguro desemprego chega a 67% do salário recebido no último emprego e pode ser pago por até 24 meses. Esse seguro desemprego é financiado pelas contribuições de cidadãos empregados (2,8% do salário bruto).

<sup>12</sup> O valor básico para um adulto solteiro é de 364,00 Euros, com os quais ele financiará alimentação, energia, telefone e despesas pessoais. Despesas como aluguel, calefação e seguro de saúde são pagos pelo Estado.

garantir uma subsistência mínima até que o cidadão se insira novamente no mercado de trabalho. O seguro-desemprego II substituiu a antiga ajuda social (*Sozialhilfe*), exercendo a mesma função. O baixo valor deste auxílio social e o aumento do desemprego prolongado na Alemanha têm gerado controvérsias entre partidos políticos e muitas críticas na sociedade, dando indícios de que Estado de bem-estar social alemão enfrenta algumas limitações no provimento de condições dignas de vida aos seus cidadãos<sup>13</sup>.

As relações federativas majoritariamente cooperativas e imbuídas da *Leitidee* constitucional de equalização das receitas tributárias fazem da República Federal da Alemanha um modelo para países cuja disparidade na acumulação e distribuição de receitas impede a melhora dos benefícios sociais e redução das desigualdades regionais. Ainda assim, o modelo alemão enfrenta entraves de ordem econômica e cultural e estes podem ser observados na área do federalismo fiscal, entre outras áreas de políticas públicas.

### 3.2.

#### **Bases do Federalismo Cooperativo Alemão**

O início da concepção do federalismo cooperativo alemão contemporâneo data certamente da reorganização do Estado alemão ao final da segunda Grande Guerra em 1949<sup>14</sup>. Se a reorganização das instituições políticas como um todo foi realizada entre 1945 e 1949 sob a influência decisiva principalmente norte-americana, foi na discussão acerca do re-estabelecimento do federalismo que a tradição alemã de governo *weimariano* foi evocada no sentido de estabelecer relações entre a conformação política do segundo Reich e a conformação política democrática do pós-guerra<sup>15</sup>. *A tradição federalista alemã* (Beyme, 1999, p. 366)

<sup>13</sup> O debate atual acerca do aumento em 5 euros (!) do auxílio base para desempregados, que passou para 364 euros/mês, levou à televisão e aos jornais tanto defensores de uma renda mínima digna para todos quanto defensores de políticas de redução da concessão de benefícios como estímulo à competição e maior empregabilidade segundo leis de mercado.

<sup>14</sup> Uma das questões que mobilizou as negociações entre as lideranças políticas da Alemanha ocupada e as autoridades aliadas, que detinham o comando político o território redesenhado pela derrota na grande guerra, foi a reorganização política e territorial sob a forma de um sistema federal.

<sup>15</sup> As experiências alemãs com o federalismo são esparsas ao longo do séc. XIX: a formação do 'Deutsches Reich' até 1806; a União da Renânia, protetorado de Napoleão; o Deutscher Bund a partir de 1815 e a organização do estado na histórica reunião realizada na *Paulskirche* em Frankfurt a.M. em 1848/49. Em 1871 forma-se um estado federado monárquico

tornaria mais harmoniosa a reorganização do sistema a partir dos *Länder* como unidades constitucionais e contaria com a rápida reorganização dos partidos nacionais mais expressivos (democratas-cristãos - CDU, social-democratas - SPD, liberais - FDP) sob a tutela dos aliados e a constituição de um fórum de deliberação na forma de um Conselho Parlamentar (*Parlamentarischer Rat*) formado pelos onze (11) governadores (ministros-presidentes dos *Länder*) dos estados ocupados pelos aliados franceses, ingleses e norte-americanos<sup>16</sup>. O redesenho das fronteiras dos *Länder* constituiu-se em um dos primeiros desafios impostos ao federalismo alemão do pós-guerra: um dos elementos de ruptura na reorganização territorial foi a delimitação das fronteiras organizada pelos Aliados, da qual foram poupados o Estado Livre da Baviera (*Freistaat Bayern*) e as cidades hanseáticas.

A questão do federalismo logo tornou-se um nó górdio a ser debatido pelo Conselho Parlamentar. Na ausência de um poder central, nas áreas de ocupação o poder era exercido pelos governos dos *Länder*. As duas questões mais relevantes, segundo Von Beyme, foram o modelo de representação dos estados na câmara legislativa nacional e o federalismo fiscal (Beyme, 1999, p. 368). O federalismo fiscal e a redistribuição de recursos chamada ‘equalização fiscal’ (*Finanzausgleich*) mostrou-se como caminho necessário: os *Länder* já dispunham de diferentes níveis de capacidade de produção antes da Guerra e, finda a mesma, já não detinham entradas suficientes para a tarefa conjunta de reconstrução do Estado alemão. Não obstante a resistência das forças aliadas de ocupação, que consideraram a ‘equalização fiscal’ como medida centralizadora e potencialmente anti-democrática, as negociações renderam ao primeiro pacto federativo pós-guerra um caráter majoritariamente cooperativo.

Em relação à representação no Poder legislativo, a força dos governadores dos *Länder* promoveu a reconfiguração da Câmara Alta não sob a forma

---

com hegemonia territorial e populacional da Prússia. Este pode, para efeitos de tipologia, ser denominado ‘pseudo-federalismo’ (Beyme, 1999, p. 366). Quarenta anos depois da formação do Estado nacional na Alemanha, a chamada República de Weimar caracterizaria uma época de movimentos separatistas e de reação às tendências centralizadoras do Estado. Os grandes conflitos econômicos, políticos e sociais contribuíram conjuntamente para a ascensão do nacionalsocialismo, que logrou transformar a Alemanha em ‘Estado único’. A derrota da Alemanha na guerra e a nova configuração do poder sobre o território alemão pós-1945 passaram a realçar as forças federativas no Estado (apenas nas zonas ocupadas pelos aliados ocidentais).

<sup>16</sup> A não menor influência dos governadores militares, impostos pelos governos aliados quando da ocupação do território alemão, contribuiu para a redefinição das linhas fronteiriças dos *Länder* e para a reestruturação da autonomia administrativa destes.

senatorial, em consonância com o modelo norte-americano, mas sim sob forma de *Conselho*. O Partido Social Democrata (SPD) e o Partido Liberal Democrata (FDP) pleiteavam o modelo senatorial, interessados em obter vantagens da configuração de forças políticas vigentes à época (SPD governava os *Länder* maiores) em detrimento da CDU, forte em *Länder* menores (Beyme, 1999, p. 368). O resultado negocial favoreceu a tradição do Conselho, formato em alguma medida similar ao conselho de caráter aristocrático do governo imperial<sup>17</sup>. Nota-se que, na reconstituição do federalismo alemão do pós-guerra, elementos como a autonomia administrativa dos *Länder* e a formação de um Conselho Federal representando o pacto federativo constituíram elementos de continuidade. Elementos de ruptura deram-se na conformação territorial, definida pela conjuntura histórica que fez da Alemanha ocupada um protetorado até a fundação do Estado alemão em 1949, e pelo desafio de reconstrução econômica, política e social do território nacional que lançou as bases da cooperação entre entes federativos.

As bases, portanto, do federalismo fiscal alemão foram lançadas na reconstituição do sistema político da Alemanha democrática pós-1949. Notadamente, os desafios do ponto de vista econômico e social impostos pela reconstrução nacional norteariam a *Leitidee* da criação de uma Alemanha democrática, sobre bases igualitárias e pavimentariam o caminho para o desenvolvimento do federalismo cooperativo alemão.

---

<sup>17</sup>Kropp aponta similitudes e diferenças na reconstituição da câmara alta em 1949. Entre as similitudes, três são notórias: (1) a denominação da câmara alta, *Bundesrat* que indicou a clara valorização das instituições políticas existentes em Weimar; (2) a constituição da ideia federativa em torno da distribuição de funções entre os entes e não de áreas de atuação deu ao *Bundesrat* da Alemanha pós-1949 as mesmas atribuições da Casa antes da guerra; e, por fim, (3) a manutenção do sistema eleitoral com voto unânime. As rupturas deram-se na constituição da Casa, com a substituição dos *junkers* por representantes partidários e a maior descentralização do poder entre os estados (2009).

### 3.2.1.

#### O federalismo fiscal alemão

O sistema tributário de uma federação é talvez um dos mais importantes aspectos da organização material da ordem social compartilhada entre entes federativos em um mesmo Estado nacional. A distribuição dos recursos e da capacidade de legislar sobre eles determina em grande medida não apenas o grau de centralização ou descentralização administrativa vigente, mas as margens de manobra de todos os atores políticos envolvidos na partilha de recursos e benefícios comuns. Laufer e Münch identificam alguns elementos importantes no estudo das relações fiscais entre entes federativos, dos quais três são relevantes para o presente estudo: (1) quem tem a soberania na decisão redistributiva, ou seja, quem define a distribuição dos recursos e quem legisla sobre ela; (2) qual nível federativo é responsável pela aplicação de qual recurso/ em qual área/política pública e, por fim, (3) quais recursos são distribuídos vertical- e horizontalmente entre os entes (1998, p. 199). Esse último elemento identifica os mecanismos de cooperação positivados em lei e permite considerar limites impostos pela mesma que tenham reflexo nas condições do jogo político.

A apresentação do federalismo fiscal alemão remete-nos à história da legislação fiscal alemã de 1969 até hoje para que se possa identificar os dispositivos legais (no caso alemão, constitucionais) que indicam mecanismos de cooperação. A apresentação e análise do federalismo fiscal alemão aliada à compreensão dos fatos históricos e políticos que marcam o sistema político alemão nos anos 90 permitirá compreender os questionamentos às medidas de cooperação que culminarão na tentativa de revisão das bases do federalismo alemão em 2003 e, posteriormente, em 2006.

Uma análise bastante detalhada dos marcos constitucionais que definem o federalismo fiscal alemão já consta de Moraes (2001). Desta forma, essa seção fornecerá uma visão panorâmica do federalismo fiscal alemão e concentrar-se-á a seguir nos mecanismos de cooperação previstos em lei desde 1969, quais sejam os mecanismos de equilíbrio fiscal entre a União e os *Länder* e entre estes últimos. A percepção acerca dos limites constitucionais iluminará as possibilidades concretas de cooperação e indicará os questionamentos inerentes ao modelo fiscal alemão.

### 3.2.2.

#### História do federalismo fiscal na Alemanha

A definição das bases cooperativas no federalismo fiscal alemão, como já mencionado anteriormente, foi realizada a partir da Carta Magna de 1949 que previa descentralização administrativa e compartilhamento de recursos para a reconstrução do País após a Guerra. Os anos 50 assistiram a um *boom* econômico, ao conflito entre *Länder* pela atração de investimentos externos e consequentemente a uma guerra fiscal predatória aos *Länder* economicamente mais deficitários. Com uma crise no governo de aliança entre a União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Liberal Democrata (FDP) que leva o Partido Liberal Democrata a sair do governo em meio à primeira recessão desde 1949 e ao aumento da dívida interna, forma-se a primeira grande coligação entre o a União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Social Democrata (SPD) a partir do ano de 1966.

No final da década de 60, a forte influência do pensamento keynesiano torna-se evidente através da aprovação em 1967, por Câmara Alta e Câmara Baixa, da *Lei de Incentivo à Estabilidade e ao Crescimento da Economia*<sup>18</sup> em que pela primeira vez um governo alemão se comprometia a definir objetivos para a política econômica e conduzir uma política anticíclica em tempos de crise para assegurar os compromissos na política econômica baseados no chamado quadrilátero mágico (*magisches Viereck*): manutenção de altos níveis de emprego, nível de preços estável, crescimento econômico adequado e constante, equilíbrio econômico externo. A partir do fim dos anos 60, portanto, estabelece-se uma relação mais estreita entre a economia social de mercado, cunhada na Lei Fundamental, e a conjuntura econômica do país. Esta termina por ter influência nas relações financeiras entre a União e os *Länder* e também apenas entre estes últimos. A intervenção na economia ao final dos anos 60 e formação da *grande coligação* contribuirão decisivamente para a centralização de capacidade de arrecadação tributária que marcaria a história do federalismo fiscal alemão a partir de então.

---

<sup>18</sup> Ver Ministério Federal da Justiça, República Federal da Alemanha (2011).

Até 1955 a arrecadação havia estado sob responsabilidade compartilhada entre União, *Länder* e municípios. A consequência da manutenção desse sistema híbrido anterior à *grande coligação* havia sido a crescente discrepância entre as capacidades financeiras de cada *Land* e as necessidades crescentes de cada um. A reforma do federalismo fiscal de 1969, a maior em toda a História da Alemanha pós-guerra, terminou por ter como propósito a definição de questões relacionadas ao repasse de recursos. A proposta de equalização fiscal entre *Länder*, anterior a 1969, seria reafirmada durante a curta legislatura de CDU e SPD em 1969 e conferiria ao federalismo cooperativo vertical e horizontal a sua conformação em larga medida ainda atual. Em 1969, a reorganização do sistema fiscal e tributário não apenas centralizou o direito em torno dos dispositivos tributários como conferiu a essa grande mudança claro *status* de reforma constitucional. Com a mudança,  $\frac{1}{4}$  dos impostos passou a ser destinado diretamente aos *Länder* e os  $\frac{3}{4}$  restantes passaram a fazer parte das atribuições comuns (ver Laufer e Münch, 1998, p. 212). As bases para a equalização da capacidade fiscal haviam sido estabelecidas pelo art. 106 § 3 e 4 da Lei Fundamental de 1949 para fazer frente à reconstrução do país nos anos pós-guerra, sendo o parágrafo 3 aquele que definia os repasses de recursos da União para os *Länder* para que esses fizessem frente a gastos como 'educação, saúde e bem-estar social'. O parágrafo 4, segundo Moraes, “dava ao poder federal o direito de criar um esquema de transferências que tirasse recursos dos estados economicamente mais fortes para destiná-los àqueles com menor capacidade fiscal” (2001, p. 174)<sup>19</sup>.

As bases para o mecanismo de equilíbrio fiscal através de repasses especialmente entre *Länder*, chamado de 'lei de compensação financeira interestadual' (*Länderfinanzausgleichgesetz*) já existiam desde início dos anos de 1950. Já havia sido estipulada aí a necessidade de transferências compensatórias aos *Länder* cuja capacidade fiscal estivesse

“abaixo da média nacional (...) até que um nível mínimo de potencial de gastos fosse atingido. Ademais, estabelecia-se objetivamente que os governos subnacionais obrigados a transferir recursos não podiam ter sua capacidade fiscal excessivamente rebaixada” (Moraes, 2001, p. 176).

---

<sup>19</sup> Segundo Moraes, “o critério objetivo com base no qual se fazia a compensação interestadual equivalia a uma medida de capacidade fiscal, ou seja, o volume de receitas tributárias recebidas por um estado qualquer. Os estados que tivessem uma capacidade fiscal elevada transfeririam recursos para aqueles com baixa capacidade fiscal” (2001, p. 174).

A ‘compensação fiscal interestadual’ (*Länderfinanzausgleich*) constituiu-se em resposta, desde a sua origem, à demanda de equilíbrio do poder financeiro entre todos os *Länder* de forma que todos tivessem as mesmas capacidades de investimento. Tinha, portanto, o objetivo de igualar ou corrigir as entradas financeiras de cada unidade da federação em relação às outras através da determinação da repartição do imposto de renda e contribuiu para que “a medida de capacidade fiscal (...) [fosse] fixada mais de acordo com a realidade financeira de cada unidade da federação” (Moraes, 2001, p. 179).

No entanto, esses mecanismos de cooperação foram definitivamente revestidos de nova qualidade em 1969, pelo que é importante assinalar as grandes mudanças introduzidas referentes aos seguintes dispositivos constitucionais.

Foram introduzidas 'funções compartilhadas' (*Gemeinschaftsaufgaben*) que, segundo os artigos 91a e 91b, visavam a 'formalizar a divisão de competências entre governo central e governos subnacionais sobre uma série de funções públicas' (Moraes, 2001, p. 182). O artigo 104a definiu que funções públicas a serem prestadas em nome do governo federal deveriam ser arcadas por este, deixando os serviços públicos das esferas estaduais sob responsabilidade dessas e o artigo 104 §3 concedeu estritamente ao governo federal o poder de fornecer 'subsídios, crédito ou transferências públicas para o setor privado' (Idem, *Ibidem*). Se a participação no financiamento por parte dos *Länder* fosse menor do que 25% do total, o financiamento não precisaria receber a anuência da Câmara Alta (*Bundesrat*). O artigo 104 ainda regulamentou a concessão por parte do governo federal de ajuda financeira (*Finanzhilfen*) a *Länder* com vistas ao equilíbrio (e ao crescimento) econômico e para corrigir disparidades regionais em nível econômico. O artigo 106 § 3 (inciso 2) definiria até os dias de hoje, com base no sistema tributário reformado em 1969, que o imposto de renda pertence em 50% à União e 50 % aos *Länder*, sendo previamente retirados 15% a serem destinados aos municípios conforme a população economicamente ativa em cada um (art. 106 § 5) (Moraes, 2001). As alterações estão resumidas no quadro a seguir:

**Quadro V- Principais alterações no sistema tributário nacional a partir da Reforma Constitucional de 1969**

Art. 91a e 91b / Art. 104a da GG	Explicitação das competências compartilhadas entre entes federados
Art. 104	Concessão de auxílio financeiro do governo federal aos Länder visando à correção de desníveis econômicos
Art. 106 § 3	Participação de 50% da União e 50% dos Länder na arrecadação do imposto de renda
Art. 106 § 4 inciso 1	Renegociação periódica da parcela do imposto sobre valor adicionado a ser recebida por <i>Länder</i> e União

Fonte: Laufer e Münch, 1998.

Na distribuição dos recursos advindos do 'grande pacote fiscal' vigente desde 1969, foram definidos dois princípios que, segundo Laufer e Münch (1998, p. 219), restringiam os gastos de cada um dos entes.

Em primeiro lugar, seria necessário que os gastos necessários de cada ente fossem cobertos pelo valor repassado constitucionalmente. Esse princípio mostrou-se controverso, já que cada ente federado deveria ter prerrogativa decisória acerca dos gastos necessários em sua unidade jurisdicional, gerando alguma insatisfação por parte destes na distribuição do bolo tributário entre todas as unidades federativas. O outro princípio visava a que fosse evitada a sobrecarga dos contribuintes mesmo que as mesmas condições de vida devessem ser asseguradas em todo o território nacional (Idem, *ibidem*)<sup>20</sup>.

Em relação à cooperação horizontal já instituída anteriormente a 1969, ajustes realizados na 'lei de compensação financeira interestadual' levaram ao refinamento do critério para recebimento da compensação financeira. Este passaria a basear-se mais diretamente no princípio da 'uniformidade das condições de vida' e deveria ser balizado, a partir da reforma de 1969, pela capacidade fiscal e pela necessidade fiscal de cada *Land*. Todos os *Länder* seriam avaliados segundo o referido critério e, a partir da conjugação entre capacidade e

<sup>20</sup> A oscilação na captação de recursos, indicam Laufer e Münch, deveu-se aos diferentes encargos sociais assumidos pelos diferentes entes ao longo desses anos (1998, p. 220). Esse princípio da equalização permanente só é possível porque o imposto sobre o lucro pode ser anualmente renegociado entre União e estados. A repartição do bolo tributário, portanto é passível de ser renegociada (conforme o Art. 106 § 4 inciso 1) e os estados têm historicamente tentado aumentar seu poder sobre o imposto sobre valor adicionado (*Umsatzsteuer*). Este de fato já foi de 56% da União e 44% dos estados no ano de 1995, mas para os anos de 1996 e 1997 a divisão foi de 50,5% para a União e 49,5% para os estados.

necessidade, estabelecer-se-ia quais jurisdições estaduais estariam aptas a receber o benefício (Moraes, 2001, p. 184).

### 3.3.

#### O federalismo fiscal contemporâneo

Na Alemanha, o trecho da Lei Fundamental que trata do arranjo federativo fiscal, equivalente ao sistema de tributação nacional brasileiro, é denominado em alemão ‘Constituição Financeira’ (*Finanzverfassung*) e determina as diretrizes constitucionais para a política fiscal daquele país. Entre os objetivos dessas diretrizes estão a separação das atribuições decisórias e de competência das políticas financeira e fiscal bem como os direitos correspondentes a cada ente federativo. A legislação constitucional pertinente ao tema compreende os artigos 104a ao 115. Prosseguiremos com a breve explicitação dos conteúdos dos artigos mais relevantes do sistema tributário nacional da Alemanha para a presente pesquisa. Em seguida, partiremos para os mecanismos de equalização fiscal vertical e, principalmente, horizontal.

O Art. 104 da Lei Fundamental define inicialmente as responsabilidades pelo provimento e financiamento de determinados serviços públicos básicos, determinando que o ente responsável pelo serviço deve dispor de meios para financiá-lo. Também estabelece o chamado ‘princípio da conexidade’ (*Konnexitätsprinzip*) no art. 104a §1 dispondo que União e *Länder* são responsáveis por diferentes gastos (*Ausgaben*) e que devem criar estruturas administrativas para financiar os setores pelos quais são responsáveis. A Constituição, portanto, não permite que unidades federativas financiem políticas fora de seu alcance administrativo e não permite que sejam repassados custos a terceiros derivados de atividades que tenham desempenhado sob sua responsabilidade administrativa. Duas exceções flexibilizam o referido disposto constitucional: (1) atividades desempenhadas pelos *Länder* por delegação da União, como disposto no art. 104 §2-4, e (2) a concessão de auxílio financeiro com o objetivo de animar a conjuntura econômica e promover o crescimento

econômico dos *Länder*<sup>21</sup>. Em ambos os casos, o financiamento é de responsabilidade da União e a construção de infraestrutura para o crescimento é dos *Länder*<sup>22</sup>.

A Constituição financeira alemã define ademais quais são os impostos necessários e se União e *Länder* podem influenciar sua criação, implementação ou aumento. A definição tanto da existência quanto do aumento e da destinação dos impostos é questão que atinge todos os entes federados e tem implicação direta para a política econômica do Estado como um todo – sendo assim de interesse de todos os atores políticos envolvidos nela (Laufer/Münch, 1998, p. 203). No caso alemão especificamente, as atribuições fiscais e tributárias podem ser compreendidas de forma análoga às atribuições legislativas distribuídas entre União e *Länder*.

De maior importância são os impostos definidos pela legislação fiscal concorrente (*konkurrierende Steuergesetzgebungsbefugnis*) que recaem sobre os outros impostos que não são objeto de monopólio exclusivo da União (Idem, ibidem). A prerrogativa nesses casos permanecerá sendo do governo federal quando o levantamento desses recursos for de atribuição da União ou, conforme o art. 72 §2, quando “a realização de níveis de vida equivalentes em todo o território nacional ou a equivalência econômica no sentido da preservação do interesse do Estado como um todo” estiver sob responsabilidade do governo federal (Laufer/Münch, 1998, p. 204).

Mesmo com a mudança na letra da lei ocorrida na reforma constitucional de 1994, após a qual não mais se lê o imperativo da '*uniformidade* das condições de vida' e sim a '*equivalência* nas condições de vida', a interpretação dada ao imperativo moral por trás da letra da lei permaneceu sendo assim compreendida por grandes atores políticos em nível nacional, afirmam Laufer e Münch (1998). Para estes intérpretes da política alemã, é e permanece obrigação do Estado alemão garantir ofertas semelhantes de serviços públicos com base na mesma

---

<sup>21</sup> A determinação do financiamento de serviços públicos compartilhado por União e *Länder* está sujeita à anuência do *Bundesrat* quando ao menos ¼ dos gastos sejam necessariamente efetuados pelos *Länder*).

<sup>22</sup> O *Aufbau Ost*, para a reconstrução dos estados recém-incorporados à Alemanha ocidental, foi justamente uma lei de incentivo ao investimento (*Investitionsfoerderungsgesetz*) de 1993 que prometeu, a partir de 1995, financiar grande parte da reconstrução do leste alemão com participação da União e estados (Laufer/Münch, 1998, p. 202).

carga tributária vigente em todo o País. A modificação do termo empregado no art. 72 § 2 pareceu adequar-se melhor aos princípios federativos do que propriamente a ideia do 'nivelamento das condições de vida', característica de um Estado centralizador no imaginário popular<sup>23</sup>. Um aspecto prático contribui para que se mantenha no imaginário popular a ideia de que o Estado deve cuidar pelo estabelecimento de níveis uniformes de vida: na avaliação dos autores, o amplo conhecimento de que os entes federativos não dispõem de autonomia tributária leva naturalmente a crer que a oferta de serviços públicos deveria ser igual em todos os *Länder*. Isso produz uma cobrança direta sobre o poder central quanto à provisão de serviços públicos e, historicamente, tem levado o cidadão a cobrar 'soluções mais centralizadas' no governo federal.

As atribuições da competência legislativa sobre impostos segundo os dois primeiros parágrafos do art. 105 da Lei Fundamental concedem à União

“a competência legislativa exclusiva sobre o direito aduaneiro e os monopólios financeiros [de determinados bens, como destilados, cervejas, espumantes, etc.] e a competência concorrente sobre o restante dos impostos [principalmente] desde que a produção das condições de vida homogêneas no território nacional ou a garantia da unidade jurídica e econômica exijam, em nome do interesse público, regulamentação federal” (Moraes, 2001, p. 228).

Aos *Länder* compete segundo os parágrafos 2 e 2a a competência legislativa quando não há condições de aplicabilidade de legislação federal ou quando a União não faz uso da sua prerrogativa em caso de legislação concorrente. Igualmente é atribuição dos *Länder* os “impostos relativos aos bens e serviços produzidos e consumidos localmente, desde que esses não sejam do mesmo tipo daqueles regulamentados por lei federal” (Idem, *ibidem*).

O art. 106 da Lei Fundamental define as competências de recebimento de impostos pelos entes federativos. De relevância são o parágrafo 1, que define as receitas tributárias exclusivas da União, o parágrafo 2, com os rendimentos destinados aos *Länder*, e o parágrafo 3, que definirá impostos compartilhados:

---

<sup>23</sup> A força do dispositivo constitucional é tal que, a despeito da real possibilidade de equiparação dos níveis de vida ser possível ou não, essa ideia permanece uma *Leitidee* a ser preservada na cultura política. Ou seja, mesmo com a emenda à lei, a cultura política demandará no seio da sociedade que esse ideal não seja perdido de vista mesmo após o claro enfraquecimento desse compromisso político a partir de 1994.

**Quadro VI– Impostos destinados a cada ente federativo – Alemanha**

União (art. 106 §1)	Imposto sobre bens de consumo, sobre seguros ( <i>Versicherungssteuer</i> ), imposto complementar ao imposto de renda ( <i>Solidaritätszuschlag</i> ), Tarifas alfandegárias <sup>24</sup>
Länder (art. 106 §2)	Imposto sobre o patrimônio ( <i>Vermögenssteuer</i> ); Imposto sobre heranças ( <i>Erbschaftsteuer</i> ); Imposto sobre aquisição de imóveis ( <i>Grunderwerbsteuer</i> ) <sup>25</sup>
União e Länder (art. 106 §3)	Imposto de renda ( <i>Einkommensteuer</i> ); Imposto sobre valor adicionado ( <i>Umsatzsteuer</i> ) <sup>26</sup>

Fonte: Moraes, 2001, p. 231.

O art. 108 da Lei Fundamental define as competências sobre a administração dos tributos. “As autoridades financeiras federais administram, segundo o primeiro parágrafo do art. 108, as tarifas alfandegárias e impostos exclusivos e as taxas e contribuições no âmbito da União Europeia” (Moraes, 2001, p. 230). Os *Länder* (Art. 108 § 2 e 3) administram alguns impostos por delegação da União, alguns impostos federais e o ‘imposto complementar ao imposto de renda’ (*Solidaritätszuschlag*) bem como “(...) impostos compartilhados, (...) estaduais e (...) municipais, desde que os estados não tenham transferido aos municípios (ou associações de municípios) a sua administração” (Moraes, 2001, p. 230).

No art. 107 da Lei Fundamental são definidas a distribuição do imposto de renda e do imposto sobre o valor adicionado (IVA) entre os *Länder*. É essa a segunda etapa de distribuição tributária, que prevê uma divisão horizontal das receitas entre os estados. O aspecto mais relevante do artigo está em seu primeiro parágrafo: este prevê que seja realizada “uma decomposição da parcela dos *Länder* nas receitas provenientes dos impostos sobre a renda e esta deve basear-se sobre um critério territorial” (Moraes, 2001, p. 249). As regras de ‘decomposição horizontal dos impostos sobre a renda’ foram mantidas quando da incorporação dos novos *Länder* em 1990 e não foram alteradas quando da integração dos novos *Länder* ao sistema de ‘compensação fiscal interestadual’ em 1995. A manutenção

<sup>24</sup> Tarifas Alfandegárias são hoje compartilhadas no âmbito da União Europeia.

<sup>25</sup> Entre outros menos relevantes à presente pesquisa como o imposto sobre veículos automotivos (*Kraftfahrzeugsteuer*), imposto sobre a cerveja (*Biersteuer*) e outros...

<sup>26</sup> O imposto de renda é formado a partir do ‘imposto sobre rendimento pessoal’ (*Lohnsteuer*) e o imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas/jurídicas (*Körperschaftsteuer*), informa-nos Moraes (2001, p. 231). Os impostos são repartidos entre *Bund e Länder* de forma a satisfazer equitativamente ao volume de despesas de cada ente federado.

dos mecanismos de ‘decomposição do imposto de renda’ prejudicou mais os *Länder* que mais arrecadavam em meio à inserção no sistema de *Länder* mais dependentes economicamente da ex-Alemanha Oriental.

Percebe-se também a centralização das ‘rédeas’ da redistribuição do imposto de renda nas mãos do Governo Federal. No início dos anos de 1990 essa centralização teve certamente efeito positivo quanto ao fomento da equalização econômica entre as duas ‘Alemanhas’. No entanto, a partir da segunda metade dos anos de 1990, tanto os mecanismos de redistribuição dos principais impostos nacionais quanto a ‘lei de compensação financeira interestadual’ de que se tratará a seguir foram alvos de questionamento por parte dos entes federados.

### 3.3.1.

#### **O sistema de equalização fiscal e a 'lei de compensação financeira interestadual' (*Länderfinanzausgleich*)**

A chamada 'lei de compensação financeira interestadual', coração da redistribuição tributária na Alemanha, funciona em quatro etapas distintas que realizam mecanismos de equalização vertical e horizontal.

Na primeira fase, denominada equalização fiscal vertical primária, as receitas dos impostos são distribuídas entre os dois níveis de governo (União e *Länder*), os municípios recebem apoio suplementar (Bräuer, 2005, p. 95). Essa fase caracteriza a redistribuição vertical dos recursos.

Na segunda fase, denominada equalização fiscal horizontal primária, a parte das receitas fiscais referente aos *Länder* é redistribuída entre eles, caracterizando a perspectiva de redistribuição horizontal.

Na terceira fase, chamada de ‘equalização horizontal secundária’, há a equalização entre os estados federados economicamente mais fortes e aqueles economicamente mais fracos.

Na quarta e última fase, a chamada ‘equalização vertical secundária’, os estados federados mais pobres recebem fundos diretamente da União (são concessões federais suplementares) (Bräuer, 2005, p. 96).

Na primeira etapa que integra o sistema, portanto, os impostos de renda, corporativos e o IVA são repartidos entre União e *Länder*. Para que se tenha uma ideia, segundo dados do Ministério das Finanças, em 2009 a União reteve 42,5%

do imposto de renda, 50% do imposto corporativo e 54% do IVA<sup>27</sup>. Aos *Länder* foram repassados em 42,5% do imposto de renda, 50% do imposto corporativo e 44% do IVA. Aos municípios são repassados presentemente 15% do imposto de renda e aproximadamente 2% do IVA<sup>28</sup>. Os três níveis de governo, ademais, retêm os impostos exclusivos a cada nível.

Na segunda fase, a alocação dos impostos destinados aos *Länder* é realizada de acordo com o critério territorial. Em princípio, os *Länder* teriam direito aos impostos recolhidos em sua área de administração financeira. Porém, devido à movimentação de cidadãos e empresas entre estados, é realizada uma equalização que leva em conta critérios equilibrados entre a captação do imposto considerando o estado onde o empregado está domiciliado e estado em que trabalha, sendo o imposto corporativo distribuído para todos os estados onde a empresa tem filiais. O IVA não obedece ao critério geográfico de redistribuição – 25% da receita é destinada aos *Länder* mais fracos como concessão complementar. Nesta segunda etapa os 25% do IVA arrecadado são destinados aos *Länder* que, após a primeira etapa de equalização, ainda têm entradas abaixo da média do conjunto de *Länder*. O restante do IVA, referente a 75% do total, é dividido por todos os *Länder* de acordo com a população de cada *Land*.

A terceira etapa é referente à equalização fiscal entre os *Länder*. A capacidade financeira de cada *Land* é calculada conforme a capacidade financeira de cada um dos seus habitantes em cada um dos seus municípios. As cidades-estados (Berlim, Bremen e Hamburgo), cujas fronteiras coincidem com seus municípios, bem como os *Länder* pouco povoados (Brandenburgo, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental e Saxônia-Anhalt) têm capacidade financeira insuficiente para entrar no sistema de equalização face a outros *Länder* maiores. Assim, as cidades-estados têm sua população acrescida, para fins de cálculo, em 35%.

Da mesma forma, a quantia a ser paga pelos estados financeiramente mais fortes está relacionada com o excedente referente à capacidade fiscal média por habitante. Especial atenção é dada ao *ranking* dos *Länder* em termos de capacidade financeira, pois lei proíbe que haja inversão nessa ordem em consequência da transferência horizontal. O exemplo a seguir permite visualizar

---

<sup>27</sup> Ver Ministério Federal das Finanças, República Federal da Alemanha (2011b).

<sup>28</sup> Idem, *ibidem*.

os resultados da transferência horizontal: um *Land* economicamente fraco, isso é, que dispõe de capacidade financeira per capita equivalente a 70% da média de todos os *Länder* (antes da equalização fiscal), terá sua capacidade financeira ampliada para 91% da média após a aplicação do mecanismo de equalização fiscal. Por sua vez, um *Land* forte do ponto de vista fiscal, que tem sua capacidade financeira per capita superior à média de todos os *Länder* (suponhamos que esteja 10% ou 20% acima da média), estará apenas 4% e 6,5% acima da média, respectivamente, após a equalização fiscal.

Na quarta etapa são concedidos auxílios suplementares aos *Länder* financeiramente mais fracos em complementação à equalização fiscal horizontal descrita na etapa 3. As concessões federais suplementares buscam recuperar a capacidade financeira de *Länder* que ainda ficaram abaixo dos 99,5% da média por habitante.

Assim após as etapas que compreendem o sistema de equalização fiscal, os *Länder* mais fracos chegam a um patamar muito vantajoso de competitividade em termos de receitas tributárias, como se pode ver no quadro abaixo. O quadro VI indica na primeira coluna a capacidade financeira per capita inicial em relação à média dos *Länder*. Consideremos que a média da capacidade financeira per capita do conjunto dos *Länder* seja equivalente a 100%. Suponhamos que os *Länder* economicamente mais fracos estejam ao patamar de 70% da média enquanto *Länder* economicamente mais fortes tenham capacidade financeira de 130% em relação à média. As referidas informações permitem compreender o quadro abaixo:

**Quadro VI- Equalização das diferenças na capacidade financeira dos estados após as etapas 3 e 4 do sistema de equalização financeira nacional**

Capacidade financeira/hab. anterior à equal. Fiscal (etapa 2): % média da cap. financeira por hab.	Capacidade financeira/hab. posterior à equal. fiscal horizontal (etapa 3): % média da cap. financeira por hab.	Capacidade financeira/hab. posterior à equal. fiscal horizontal e à concessão de ajudas suplementares (etapa 4): % média da cap. financeira por hab.
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

Fonte: Ministério Federal das Finanças (2011b, p.5).

O sistema de equalização fiscal, em suma, pode ser considerado um instrumento singular de redistribuição de riqueza e garantia de capacidade econômica equilibrada entre União e *Länder*. Conflitos, porém, na repartição de recursos são anteriores ao processo de Reunificação e tornaram-se mais agudos a partir dos anos 90.

Mesmo com a integração dos novos *Länder* ao sistema de equalização horizontal apenas a partir de 1995, quando estivessem economicamente mais fortes, houve insatisfação por parte, principalmente, dos 3 *Länder* financeiramente mais fortes – Baviera, Baden-Wuerttemberg e Hessen. *Länder* da ex-Alemanha Ocidental economicamente mais fracos também entraram na disputa por recursos financeiros, temendo serem prejudicados pelos repasses financeiros aos *Länder* mais fracos do leste.

Algumas considerações já podem ser feitas acerca do mecanismo de equalização fiscal interestadual. Por um lado, o modelo tem o potencial de concentrar esforços de financiamento público equânime, de forma a conferir a todos os *Länder* oportunidades iguais para saneamento das próprias necessidades em questões de infra-estrutura e serviços básicos. Por outro lado, a arquitetura legal do complexo mecanismo em quatro etapas impede que, através de mecanismos tributários, sejam previstas novas possibilidades de retenção de recursos específicos em *Länder* financeiramente mais fortes, ou que possuam alguma vantagem econômica derivada de sua geografia ou tradição produtiva.

As críticas, que já datam dos anos 70, ao modelo de federalismo fiscal apresentado, que vigora até o dia de hoje, são contundentes e refletem a posição antípoda do federalismo alemão em relação ao federalismo dual e competitivo norte-americano. Na realidade, tanto as funções que são compartilhadas entre entes quanto o compartilhamento dos principais tributos entre os entes e o sistema de transferências que está normativamente relacionado ao imperativo da uniformidade das condições de vida terminaram por ser vistas em seu conjunto como prejudiciais à dinâmica federativa alemã.

Do ponto de vista da negociação política, o compartilhamento excessivo de funções públicas leva a mecanismos decisórios baseados largamente no consenso que, por sua vez, produz altos e desnecessários custos em termos de barganha política e ao final raramente encerram condições ideais de implementação de ideias haja vista a concentração dos atores políticos em lograr o 'mínimo divisor comum'.

Em termos econômicos, a redistribuição de recursos, a partir da leitura das teorias econômicas do federalismo, oferece pouco incentivo a que os *Länder* financeiramente mais pobres busquem a alteração dos dispositivos constitucionais que os tornam os principais beneficiários da transferência financeira interestadual.

Tanto os questionamentos políticos quanto econômicos acerca do limite da cooperação no federalismo alemão acompanharam a dinâmica da república nos anos 90, anos que testemunharam a Reunificação e os desafios em termos fiscais decorrentes dela. Se durante as décadas anteriores à Reunificação o federalismo alemão já tinha a fama de ineficiente e pouco competitivo, nos anos posteriores a 1990 embates políticos em torno das transferências fiscais levarão setores da política e da Academia a cada vez mais colocarem em xeque os mecanismos cooperativos vigentes.

### **3.4.**

#### **A Câmara Alta alemã – *Bundesrat***

O Conselho Federal alemão – o *Bundesrat* – tem sido denominado na literatura corrente como a Câmara Alta que melhor incorpora a ideia da federação (Hueglin/Fenna, 2006, p. 61). O estudo mais aprofundado da sua constituição tem

importância para o campo do federalismo comparado na medida em que muito influenciou a constituição do sistema político da União Europeia. Não menos relevante, a estrutura da Câmara Alta alemã, sob forma de *conseelho* e não de *senado* como no modelo norte-americano, inspirou a constituição de outras câmaras altas, como por exemplo, na África do Sul pós-apartheid. Tanto na Alemanha como na África do Sul, a existência do conselho está associada ao tipo de federalismo administrativo, em que os estados são responsáveis pela execução das funções determinadas pela atividade legislativa em nível federal. Como a atividade legislativa é largamente realizada com ativa participação dos estados através do Conselho, a anuência dos executivos estaduais na execução de tarefas reduz o efeito centralizador da União.

No caso da Alemanha, o princípio que rege o Conselho Federal<sup>29</sup> resulta da necessidade de garantia do equilíbrio federativo entre os interesses do governo central e o das diferentes regiões. A constituição desse órgão assegura o referido equilíbrio através da (1) presença, no conselho, do próprio governador de cada *Land* e por membros do seu gabinete respeitando as coligações existentes nos *Länder* e (2) pela determinação do número de delegados de cada *Länder* com base, entre outros critérios, na taxa populacional de cada um (princípio geométrico), conferindo maior caráter democrático à distribuição de assentos (Laufer/ Münch, 1998, p. 143)<sup>30</sup>.

A influência histórica do pensamento político norte-americano, sobretudo na reconstituição do sistema político alemão nos anos que imediatamente sucederam ao pós-guerra não se estendeu, curiosamente, à reconstituição da Câmara Alta. Pleiteando pelo modelo senatorial, o partido SPD foi derrotado no processo deliberativo que reorganizou as instituições políticas fundamentais na nova república e que seria cristalizado na Lei Fundamental de 1949. O Conselho Federal que existiu durante a República de Weimar representou os interesses das nobrezas regionais perante os interesses do governo central prussiano: demonstrou ser à época, um símbolo da coesão das elites agrárias regionais em torno de um projeto de império conservador e, posteriormente, incapaz de conter as forças

---

<sup>29</sup> *Bundesratsprinzip* (Laufer e Münch, 1998, p. 143).

<sup>30</sup> Quanto a essas características, o Conselho Federal distingue-se claramente do modelo senatorial norte-americano e brasileiro, na medida em que os delegados à câmara alta são eleitos diretamente por voto popular e a distribuição de assentos obedece ao princípio aritmético que garante a igualdade de representação entre estados federados, independente do seu tamanho.

ultraconservadoras que dariam à Hitler o cargo de Primeiro-ministro. Em consideração, porém, à histórica capacidade de organização política em nível dos *Länder* e com a promessa da maior democratização dessa instância política, o Conselho Parlamentar constituído pelos principais partidos políticos e que preparava a reorganização normativa da Alemanha recém-derrotada na II Grande Guerra deliberaria a favor da reconstituição do modelo de Conselho Federal.

A constituição do Conselho Federal encontra-se estabelecida na Lei Fundamental, art. 51 § 1, onde se lê que o Conselho Federal é formado por membros dos governos dos *Länder*, que podem nomeá-los ou destituí-los da função exercida no mesmo. Isso significa que apenas membros dos executivos estaduais (governador, secretários e outros membros do gabinete) podem ocupar o cargo de membros do Conselho, ficando vedada a nomeação de membros do legislativo estadual da oposição bem como servidores públicos em geral. Os membros do Conselho não são eleitos para o cargo e não têm mandato temporalmente determinado: com a alternância de poder na cúpula do executivo de cada *Land* ou com a saída do referido membro do seu cargo no executivo estadual por qualquer motivo, chega ao fim também seu mandato no Conselho. A legitimidade democrática é, portanto, indireta já que, eleitos os parlamentos estaduais e seus respectivos governadores, os cidadãos que elegem seus governos estaduais elegem indiretamente seus representantes na Câmara Alta, cuja conformação respeita a coligação partidária vencedora. Entende-se, portanto, que a decisão política do eleitorado na constituição de um governo estadual tem repercussão nas diretrizes políticas em defesa do referido *Land* também em nível federal. Esse fenômeno corrobora para a compreensão de que, de fato, recorrentemente, questões referentes aos *Länder* tomam proporções nacionais, em termos de mobilização da opinião pública, e o debate político aproxima diversas vezes as instâncias estadual e federal. Laufer e Münch alertam para o efeito negativo da densa relação entre temas nacionais e estaduais em período eleitoral: como o eleitor é instado a considerar a influência do seu voto na constituição das decisões federais, em época de campanha eleitoral são estas as que recebem maior atenção (1998, p. 145). Corre-se o risco de que temas concernentes especificamente aos *Länder* sofram falta de visibilidade política e pouco sejam debatidos publicamente durante as campanhas eleitorais.

A ocupação dos assentos no Conselho Federal tem importância política secundária: o voto é disciplinado por *Land* independente das opiniões diversas existentes acerca das matérias em questão no interior da coligação que compõe o governo. De igual importância, os cargos não conferem aos respectivos políticos nem imunidade nem indenidade<sup>31</sup>, tampouco concedem remuneração já que os representantes na Câmara Alta não são efetivamente titulares de seus cargos no Conselho Federal (Laufer e Münch, 1998, p. 146)<sup>32</sup>.

Quanto à quantidade de assentos de cada *Land*, o princípio geométrico adotado pelo modelo alemão encontra-se, segundo a literatura, entre o modelo senatorial, que garante a igualdade no número de assentos a todas as unidades subnacionais, e o modelo originalmente germânico, que considerava exclusivamente a quantidade populacional de cada estado federado. A solução encontrada em 1949 foi a de princípio moderado de Conselho Federal que considerasse o *direito a todo Land o mínimo de 3 assentos*, assegurado através do Art. 51 da Lei Fundamental. *Länder com mais de dois milhões de habitantes têm direito a 4 assentos, Länder com mais de seis milhões de habitantes, 5 votos e, por fim, Länder com mais de sete milhões de habitantes têm direito a 6 votos no Conselho* (Laufer/Münch, 1998, p. 147).

Desde a Reunificação, portanto, quatro estados detém 6 assentos (ou votos) cada, são eles Renânia do Norte-Vestfália, Baviera, Baden-Wuerttemberg e Baixa-Saxônia. Hessen passou, depois de um aumento populacional, a possuir desde 1994 um total de 5 votos; Saxônia, Renânia-Palatinado, Berlin, Saxônia-Anhalt, Turíngia, Brandenburgo e Schleswig-Holstein possuem 4 votos; e os estados restantes (Mecklemburg-Pomerânia Ocidental, Hamburgo, Sarre e Bremen) têm 3 votos, como pode-se ver no quadro abaixo:

---

<sup>31</sup> Indenidade significa isenção de dano, esquecimento de culpa.

<sup>32</sup> Segundo Laufer e Münch,, os membros do Conselho Federal têm direito aos mesmos benefícios de transportes garantidos pelo serviço ferroviário nacional da empresa ‘Deutsche Bahn’ aos parlamentares do *Bundestag* (câmara baixa) e lhes são restituídos outros custos de transporte através de diária previamente estabelecida (1998, p.148).

**Quadro VII– Assentos no Conselho Federal por *Land* (pós-1990)**

<i>Land</i>	Assentos no <i>Bundesrat</i>
Renânia do Norte-Vestfália	6
Baviera	6
Baden-Wuerttemberg	6
Baixa-Saxônia	6
Hessen	5
Saxônia	4
Renânia-Palatinado	4
Berlin	4
Saxônia-Anhalt	4
Turíngia	4
Brandenburgo	4
Schleswig-Holstein	4
Mecklemburg-Pomerânia Ocidental	3
Hamburgo	3
Sarre	3
Bremen	3

Fonte: Laufer e Münch, 1998.

A determinação do funcionamento interno do Conselho Federal é prerrogativa exclusiva do mesmo. A Lei Fundamental determina apenas as funções básicas da instituição como, por exemplo, a eleição do seu Presidente. O processo decisório interno dar-se-á por maioria absoluta e seus membros serão componentes dos governos dos *Länder*. O presidente do Conselho Federal é o governador do *Land* mais populoso da vez sendo substituído no ano seguinte pelo governador (ou prefeito) do *Land* (ou cidade-estado) menos populoso da vez.

A vice-presidência do Conselho é ocupada pelo respectivo presidente do ano anterior (ver Laufer/ Münch, 1998, p. 148). A alta rotatividade no cargo destitui a posição de uma maior importância política na medida em que não permite que o detentor do cargo seja politicamente identificado com o mesmo. Igualmente importante, a ocupação do cargo está destituída de qualquer caráter partidário direto, minimizando, pela restrição do tempo durante o qual se detém o

cargo, o efeito da coloração político-partidária sobre o andamento dos trabalhos no Conselho.

O processo de votação no Conselho desincumbe os delegados de cada *Land* à presença nas sessões. O voto, que deve ser unívoco para cada *Land*, pressupõe negociações internas para a confecção do voto coeso, sob pena de anulação do voto do *Land*<sup>33</sup>. Para a deliberação e votação é necessária a maioria absoluta dos votos.

O trabalho real dá-se em comissões<sup>34</sup>, em sua maioria permanentes, nas quais cada *Land* possui um representante, membro do governo estadual na maioria das vezes já atuante na respectiva pasta, e um voto. Dada a composição das Comissões Permanentes, diz-se que estas conferiram um caráter mais burocrático e administrativo ao trabalho do Conselho que propriamente político, já que negociam nestes fóruns os funcionários atuantes nas respectivas áreas em seus *Land*.

Acerca da forma de trabalho do *Bundesrat*, uma questão parece especialmente relevante: os delegados reúnem-se uma vez ao mês para deliberação, mas o trabalho nas Comissões Permanentes é desenvolvido independentemente da presença do Presidente da Comissão, estando a cargo da secretaria da comissão e do seu secretário. As deliberações em cada comissão são enviadas aproximadamente 10 dias antes da reunião do *Bundesrat* a todos os governos dos *Länder* para que haja negociação entre a coligação e posicionamento acerca da matéria. Dois dias antes da reunião há o encontro do Conselho Permanente (*Ständiger Beirat*), com membros de cada *Land* e representantes do governo federal e seus ministérios – lá são clarificadas dúvidas, elencadas as questões políticas que envolvem cada temática e sondadas as intenções de voto. As propostas e decisões no nível da Câmara Alta, portanto contam com o debate em várias instâncias deliberativas e, com a participação do governo federal nas duas instâncias que antecedem o voto. Assim, pode-se afirmar que o Conselho Federal torna-se uma arena privilegiada para negociação de interesses regionais. A sua relevância no processo político em geral e, em particular, no processo

---

<sup>33</sup> Com a recorrência de governos de coalizão nos estados, fica estabelecida em geral no contrato de governo a forma de deliberação quando do impasse decisório em questões relacionadas ao voto no *Bundesrat*. Em geral, acorda-se contratualmente que, em caso de opiniões divergentes na coligação, o voto no *Bundesrat* será nulo.

<sup>34</sup> Os presidentes das comissões são membros do *Bundesrat*, mas as comissões em si são compostas de *experts* das referidas pastas nos *Länder*.

legislativo, dependerá da constituição da maioria necessária para aprovar ou vetar uma lei e a conseqüente instrumentalização dessa maioria para fins de barganha política.

A atuação do *Bundesrat* no processo político aumenta a compreensão sobre o poder desta Câmara Alta no que tangem as relações fiscais entre os estados e destes com a União. Para compreender a influência do Conselho Federal dentro do processo político é necessário analisar a sua participação na atividade legislativa.

O *Bundesrat* possui possibilidades de influência formal e informal sobre o processo político de cunho federativo. Laufer e Münch (1998) ressaltam que a atividade legislativa do *Bundesrat* está relacionada à legislação federal e não à criação específica de leis estaduais, por mais que as leis negociadas tenham incidência por vezes direta sobre os *Länder*. No processo legislativo, o Conselho possui poder de veto apenas sobre as leis cuja anuência do mesmo é necessária (*Zustimmungsgesetze*). Sobre aquelas em que a Câmara Alta não tem poder de veto, ela possui ainda sim o poder de objeção (*Einspruch*) se obtiver maioria para isso: a Câmara dos Deputados (o *Bundestag*) pode derrubar a objeção feita pelo *Bundesrat* se para tanto obtiver maioria absoluta. De maior relevância para o presente estudo são os temas sobre os quais o *Bundesrat* tem poder de veto, já que são as temáticas nas quais a barganha federativa tem maior peso.

As leis carentes de aprovação (*Zustimmungsbedürftige Gesetze*), segundo Laufer/Münch, são as emendas constitucionais, que requerem 2/3 dos votos no Conselho Federal (Art. 79 § 2) e as seguintes decisões que requerem maioria absoluta no órgão:

- (1) aquelas que definem as relações entre União e estados, a saber as leis fiscais (artigos 104a, 105, 106, 107 e 109);
- (2) pagamentos a servidores públicos (art. 74 a); questões relacionadas ao patrimônio dos *Länder*, segundo o artigo 134 e 135;
- (3) as competências concorrentes (art. 91 a);
- (4) o processo de alteração das fronteiras territoriais (art. 29 § 7) e outras leis de influência sobre as administrações dos estados (como, p. ex., o trabalho conjunto entre as administrações financeiras da União e estados, descritas no art. 108)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Laufer e Münch, 1998, p. 164.

Claramente, as possibilidades de influência no processo político emergem das competências legislativas à disposição da instituição. Laufer e Münch informam que durante os períodos legislativos em que a oposição deteve a maioria na Câmara Alta, (1) mais numerosos foram os projetos de lei submetidos por esta em relação ao governo e a Câmara Baixa e (2) mais foram as vezes em que a Casa fez uso do seu poder de veto em relação às propostas do governo (1998, p. 165).

O poder de veto que o Conselho possui, porém, é um instrumento a ser utilizado após a instauração de uma importante instância decisória: a chamada Comissão de Mediação (*Vermittlungsausschuss*). Essa Comissão de Mediação é instaurada quando um projeto de lei proposto pela Câmara Baixa não é aceito pela Câmara Alta. A comissão pode ser acionada pelo governo ou pela Câmara Baixa e será formada por 32 membros (16 membros de cada Casa), com o objetivo de modificar o projeto de lei ou suspendê-lo. Se o projeto de lei é mantido (tendo sido alterado pela comissão), o processo é reiniciado e o projeto seguirá para a Câmara Baixa e posteriormente para a Câmara Alta, que ainda poderá impedi-lo se tratar-se de uma lei cuja anuência do *Bundesrat* é obrigatória. A Comissão de Mediação pode certamente ser considerada uma instância intermediária de negociação de conflitos no âmbito legislativo, contribuindo para a maior eficiência do mesmo na medida em que oferece um fórum para que representantes das duas Casas, especializados na matéria em questão, discutam novamente e sobre bases propositivas igualitárias os termos de aceitação do projeto de lei. No caso de dissenso, a Comissão de Mediação pode ser convocada tanto pelo governo quanto pela Câmara Baixa – até três vezes por projeto de lei. No entanto, esse instrumento, que pode contribuir para o consenso entre as Casas, é tido no processo político como instrumento pouco transparente e pouco democrático no processo decisório entre Câmaras Baixa e Alta. Na medida em que projetos de lei passam a receber sua forma acabada a partir da modificação textual resultante de reunião a portas fechadas e por um número reduzido de parlamentares, a Comissão de Mediação passa a deter enorme poder político na atividade legislativa. As atenções, no processo político, voltam-se nesse contexto para a constituição da Comissão, evidenciando clivagens partidárias e regionais. De qualquer forma, na avaliação de Laufer e Münch (1998, p. 180), através da Comissão de Mediação foi possível evitar o veto do Conselho em inúmeras situações, contribuindo para o abrandamento das relações entre União e *Länder*, já

que oferece a possibilidade da negociação entre poucos e experientes políticos cujo interesse é o consenso. A Comissão de Mediação, com todas as críticas que obtém no processo legislativo, é uma arena de cooperação entre União e *Länder* e que confere maior legitimidade às leis aprovadas. Um critério, portanto, para avaliar o grau de desentendimento e possível conflito federativo é avaliar quantas vezes a Comissão de Mediação foi acionada no plenário do *Bundesrat*. Através das atribuições legais do Conselho, portanto, a União somente poderá determinar leis que afetem as instituições estaduais se estas forem aprovadas pelos governos estaduais através Câmara Baixa<sup>36</sup>.

Para a compreensão da influência do *Bundesrat* no sistema político alemão, os autores Laufer e Münch levantam algumas questões: uma delas é verificar “como e com quais intenções os estados influenciam a União e quais as decisões políticas são veiculadas através do *Bundesrat*” (1998, p. 189). Uma segunda e importante questão refere-se à possibilidade de a Câmara Alta poder ser instrumentalizada pela oposição para seu benefício no processo político (Idem, ibidem). A cultura da Câmara Alta pode ser considerada 'corretiva' em relação à Câmara Baixa, buscando valorizar o ponto de vista dos *Länder* no processo político. A ação da Câmara Alta tem sido marcada pelo seu caráter administrativo, burocrático, técnico e funcional. O órgão, portanto age apenas em questões de importância maior para o conjunto dos *Länder*, como questões de ordem fiscal nas quais age em reação a propostas da Câmara Baixa e do governo federal. Desconsiderados esses impasses políticos, a função da Câmara Alta tem sido 'estabilizadora' no sistema político, por ter essa tendência ao tratamento técnico das questões políticas (Laufer/Münch, 1998).

A crítica justamente a esse ponto seria a de que a Câmara Alta, pela sua atuação técnico-administrativa, ocupa-se mais das questões relacionadas aos *Länder* e sua relação com a União do que de questões macro-políticas relacionadas à República como um todo. Essa crítica torna-se mais contundente a

---

<sup>36</sup> É interessante entender as relações entre o Conselho Federal e o Tribunal Constitucional Federal: a Lei Fundamental prevê no art. 94 § 1 que metade do corpo de juizes que compõe os dois 'senados' do tribunal seja eleito para um mandato único de 12 anos pelo *Bundesrat*. É responsabilidade Câmara Alta também a escolha (com 2/3 de votos em plenário, em alternância com a Câmara Baixa) do presidente e vice-presidente do Tribunal. A relação entre *Bundesrat* e Tribunal Federal Constitucional não se resume à eleição dos membros do Tribunal, mas está profundamente ligada ao acionamento do Tribunal pela Câmara Alta em caso de conflitos de teor constitucional em questões federativas (Art. 93 § 1).

partir da Reunificação e da europeização da política alemã: a política dos *Länder* precisa estar em consonância e atenta ao andamento da política europeia. Ainda assim, a história tem comprovado que a atuação mais ou menos precisa da Câmara Alta dependeu da *policy* em questão e que os interesses da Câmara Alta recaem historicamente sobre a distribuição de receitas e impostos, ou seja, de questões sobre a ordem constitucional federativa (Laufer/Münch, 1998, p. 191).

### 3.4.1.

#### Considerações acerca da Câmara Alta alemã

Tanto as disposições constitucionais acerca das atribuições da Câmara Alta quanto o efetivo papel de que dispõe na atividade legislativa indicam que esta tem papel decisivo nos rumos da política nacional em suas diversas dimensões, inclusive a dimensão fiscal.

A literatura aponta algumas questões-chave envolvendo a atividade do *Bundesrat* na política alemã: a primeira questão aponta a recorrente 'intransparência' na condução dos trabalhos da Câmara Alta haja vista a importância que detém, no órgão, as Comissões Permanentes, cujas recomendações previamente debatidas são levadas a plenário para deliberação política. O processo decisório seria assim realizado a portas fechadas tornando o plenário uma instância de impacto político secundário e esvaziada do seu apelo genuinamente democrático. Stüwe (2004, p.25) combate esse argumento presente tanto no meio político quanto acadêmico ao indicar que temas controversos (como o da Lei da Imigração em 2002) fomentaram debates em plenário e conflitos que levaram ao impasse nas decisões na Câmara Alta (e conseqüente bloqueio político das decisões do governo<sup>37</sup>). Pode-se, portanto, supor que mesmo que as decisões técnico-administrativas sejam tomadas em fóruns reservados, longe da opinião pública, os temas de conflito que pautam a agenda política são debatidos em plenário, permitindo o controle democrático sobre dos posicionamentos dos estados. Ademais, as Comissões de Mediação, que são instrumento regularmente

---

<sup>37</sup> A ideia de bloqueio político, ou 'politische Blockade' usada com frequência na literatura política alemã, expressa a situação, característica do sistema político alemão, em que a busca pelo consenso aliada ao forte entrelaçamento político entre as instituições que compõem o sistema ocasionam momentos de paralisia decisória, contribuindo para uma imagem de ineficiência perante a opinião pública.

utilizado pelos componentes do sistema político para coagir processo decisório entre Câmara Baixa (*Bundestag*) e Câmara Alta (*Bundesrat*) com vistas ao consenso político sobre determinada matéria, são necessariamente acionadas em plenário, dando à opinião pública em geral elementos para julgar os impasses entre as Casas acerca de determinado assunto. A crítica, portanto, à falta de transparência no processo político não encontraria inteiro respaldo no dia-a-dia político.

A atividade legislativa no *Bundesrat* recebe também a crítica de ser fortemente enviesada pela atividade político-partidária nos *Länder*. Leunig (2004) oferece subsídios acerca do histórico de atuação do *Bundesrat* que corroboram positivamente para essa tese. Segundo o autor, a politização partidária da Câmara Alta, tema largamente debatido na academia, na mídia e na política, tornou tão notório o 'bloqueio político' das atividades legislativas nos anos de 1990 que cunhou a ideia de um '*Bundesrat* opositorista' (2004, p. 33). De fato, o referido cientista político argumenta que ao final da Era Kohl, o partido social-democrata detinha a maioria dos assentos na Câmara Alta, instrumentalizando o poder de veto sobre cerca de metade da atividade legislativa do governo para sistematicamente impedir as reformas fiscal, da previdência e da saúde, paralisando o governo da coligação entre o Partido Democrata Cristão (CDU) e o Partido Liberal Democrata (FDP). À época, o líder partidário social-democrata Oskar Lafontaine articulava a força dos *Länder* no *Bundesrat*, ação que teria sido responsável pelos fracassos políticos dos partidos de situação. Estes últimos, aliados o escândalo de corrupção que marcou o fim do governo Kohl, levariam ao fim da Era CDU/FDP inaugurando a primeira aliança em nível nacional dos entre o Partido Social Democrata (SPD) e o Partido Verde (*Grünen*).

Os grandes conflitos dos quais o *Bundesrat* seria palco, portanto, seriam aqueles que envolvem as leis que requerem anuência da instituição e a constituição de maiorias na casa para a sua aprovação. A possibilidade instrumentalização partidária do direito a voto no *Bundesrat* pelos partidos de oposição está diretamente ligada ao grau de governabilidade do governo. Há mecanismos de competição tanto entre *Länder* quanto entre partidos durante o processo político que orienta a composição da instituição e o processo legislativo para que, ao final,

mecanismos de cooperação ocorram na implementação das leis.<sup>38</sup>. Problemático é por, um lado, a possibilidade de impedimento da atividade política e legislativa do governo principalmente em matérias importantes, deixando transparecer o interesse especificamente político-partidário nas ações da oposição e, por outro lado, a possibilidade real de um governo que, com maiorias em duas Casas, prescindisse da oposição para governar. Ambas as opções indicam o caráter pouco democrático que pode adquirir a disputa pelos assentos na Câmara Alta alemã em termos de funcionalidade do sistema político.

O *Bundesrat* assim como as outras instituições do sistema político sofreriam algumas mudanças em sua racionalidade de funcionamento a partir da queda do Muro de Berlim.

## Conclusão

Neste capítulo foram apresentadas duas instituições do sistema político alemão que conferem especial inteligibilidade ao federalismo cooperativo e indicam também os pontos em que este atinge alguns limites institucionais e, principalmente, políticos.

O capítulo inicia-se com a apresentação do federalismo fiscal alemão, descrevendo a sua estrutura vigente desde a grande reforma constitucional de 1969. Esta definiria os marcos de cooperação entre entes federados até os dias de hoje. É interessante constatar que as decisões acerca do sistema tributário nacional lá na década de 60, quando tratava-se apenas da ex-Alemanha Ocidental, permanecerão praticamente as mesmas após a Reunificação. É que a Reunificação representou, do ponto de vista institucional, a incorporação do ex-território da Alemanha Oriental ao sistema político da ex-Alemanha Ocidental sem

---

<sup>38</sup> A partidarização do *Bundesrat* tem sido historicamente criticada: após 1969, a União Democrata Cristã (CDU) fazia oposição agressiva ao governo e, a partir de 1972, com uma quantidade de governos estaduais pertencentes ao CDU muito superior ao número de governos estaduais de situação, passam a ter a maioria absoluta no *Bundesrat*, inviabilizando a atividade do governo no poder. Em 1982/1983, com a ascensão da União Democrata ao poder, há o arrefecimento do conflito, já que os 'seus' governos estaduais continuavam 'dominando' o *Bundesrat*. Em 1991, o debate ressurgiu introduzido pelo partido Social Democrata (SPD), à época opositorista e que, por um curto espaço de tempo em 1997/1998, obteve a maioria absoluta na instituição. Em 1998, o partido Social Democrata (SPD) assume o poder em coligação com o partido Verde. A União Democrata Cristã (CDU) passará a deter a maioria relativa e, especialmente entre o início de 2003 até setembro de 2005, a maioria absoluta no *Bundesrat* (Leunig, 2010, p. 111).

modificação alguma deste. Assim, houve a transferência de todas as instituições políticas também para o território do leste.

No federalismo fiscal alemão, o elemento que mais se destaca é o mecanismo de equalização fiscal regido pela “lei de transferência financeira interestadual”. Esse mecanismo, realizado em 4 etapas distintas, tem como resultado a ampla redistribuição de recursos entre todos os entes da federação. Os mecanismos de cooperação viabilizados pelo sistema tributário alemão lograram de fato estabelecer uma base relativamente equânime de serviços sociais e de infra-estrutura em toda a federação no período anterior à Reunificação. O mecanismo de equalização fiscal vertical e horizontal sofrerá seu primeiro grande impacto com a expansão do território nacional e com a incorporação dos seis novos *Länder* ao país. Os estudos de caso no próximo capítulo ajudarão a ilustrar os questionamentos levantados pela incorporação dos novos *Länder* ao mecanismo de equalização fiscal.

Foi apresentado neste capítulo também a composição e o funcionamento da Câmara Alta alemã, chamada de Conselho Federal ou *Bundesrat*. Foram descritas as principais características do órgão quanto à sua composição, o processo de deliberação em Plenário e nas Comissões Permanentes. Também foi apresentado o funcionamento da Comissão de Mediação, instrumento das Casas legislativas para a solução de impasses políticos nas proposições a projetos de lei. Um aspecto interessante da composição da Câmara Alta alemã é relativo aos seus membros. Diferente do caso brasileiro ou norte-americano, por exemplo, o Conselho Federal alemão é formado pelos governadores dos *Länder* e membros de seus gabinetes. Assim, os interesses dos estados estão diretamente representados na Câmara e têm no Conselho uma arena de deliberação interestadual por excelência. No decorrer do capítulo, tanto características gerais quanto específicas relacionadas a essa instituição política foram ressaltadas de modo a favorecer a interpretação do seu papel nos mecanismos de cooperação dos *Länder* entre si.

Tanto o sistema tributário alemão quanto a conformação do Conselho Federal – *Bundesrat* apontam para as seguintes questões: a cooperação estabelecida constitucionalmente e negociada politicamente entre entes federados poderá ser analisada durante períodos históricos em que os mecanismos já estabelecidos parecem não fazer frente às necessidades dos atores.

O capítulo a seguir objetiva, através da apresentação de alguns estudos de caso, apresentar situações em que a estrutura de equalização fiscal alemã foi questionada no período posterior à Reunificação. Ver-se-á que os mecanismos empregados não têm a capacidade de gerar uma situação de equilíbrio na satisfação das necessidades dos entes federados. Assim, a barganha política ocasionará mudanças no federalismo cooperativo alemão e buscar-se-á abrir o debate em relação aos limites da cooperação naquele país.