

O SISTEMA DE EQUALIZAÇÃO FINANCEIRA DA ALEMANHA, FINANZAUSGLEICH, E AS POTENCIALIDADES DE REFERENCIAR UM FEDERALISMO COOPERATIVO E MUNICIPALISTA NO BRASIL**THE FINANCIAL EQUALIZATION SYSTEM OF GERMANY, FINANZAUSGLEICH, AND THE POTENTIALITIES OF REFERENCING A COOPERATIVE AND MUNICIPALIST FEDERALISM IN BRAZIL****Ricardo Hermany¹****Daniela Arguilar Camargo²****Resumo**

A arquitetura institucional e política de um Estado é desafiada a gerir os diversos objetivos que estão contidos em ideais de integração socioeconômica. O federalismo é aperfeiçoado e formado por meio dessa função agregadora onde alguns Países passam a se organizar conforme esse modelo como é o caso do Brasil e Alemanha. Por meio da estratégia metodológica dedutiva e hermenêutica realiza-se em um primeiro momento considerações teóricas sobre o federalismo identificando-o nos modelos consolidados: o norte americano, onde surge o chamado federalismo de competição e o alemão reconhecido como cooperativo. Em sequência aborda-se os principais aspectos do federalismo cooperativo alemão, onde o ideal é o desenvolvimento equilibrado da nação. E em um terceiro momento, analisa-se a equalização financeira alemã e o seu respaldo em nível municipal, onde objetiva-se no estudo a verificação da importância desse sistema para a consolidação do federalismo cooperativo municipalista no Brasil, concluindo-se que este é como pilar de sustentação do modelo cooperativo que vigora na Alemanha com a finalidade de desempenho da tarefa estatal e financiamento de políticas públicas com alcance de modo igualitário para todos os cidadãos.

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa; Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC; Advogado. Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: hermanyricardo@unisc.br

² Doutoranda e Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) - Conceito Capes 5, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Graduada em Direito pela Universidade Franciscana (UFN). Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: danielacamargo68@gmail.com

Palavras-chave: Alemanha. Cooperação. Competição. Equalização financeira. Federalismo.

Abstract

The institutional and political architecture of a state is challenged to manage the various objectives that are contained in ideals of socioeconomic integration. Federalism is perfected and formed through this a rebating function where some countries begin to organize according to this model as is the case of Brazil and Germany. Through the deductive methodological and hermeneutic strategy, theoretical considerations about federalism are identified in the consolidated models: The North American, where the so-called federalism of competition arises, and the German recognized as cooperative. In sequence, the main aspects of German cooperative federalism are discussed, where the ideal is the balanced development of the nation. And in a third, we analyze the German fiscal equalization and its support at the municipal level, where the purpose of the study is to verify the importance of this system for the consolidation of municipalism cooperative federalism in Brazil, concluding that this is how a pillar of support for the cooperative model in force in Germany for the purpose of carrying out the state task and financing public policies with equal reach for all citizens.

Keywords: Germany. Cooperation. Competition. Tax Equalization. Federalism.

INTRODUÇÃO

A conceituação do federalismo se dá a partir da compreensão da própria definição de Estado, o que também gera muita divergência entre os diversos autores. E quando se procura um conceito de Estado que venha a suprir todas as correntes doutrinárias, é algo impossível, uma vez que este é um ente complexo e que pode ser visto por diversas maneiras, e por vários ângulos. Dessa forma, o federalismo pode ser entendido como um dos fatores importantes para o entendimento do Estado moderno e também contemporâneo, sendo o seu essencial princípio, a União de Estados autônomos que formam um sistema em uma nação comum.

A estrutura interna dos Estados federativos traz diferentes níveis de governo, em que cada um tem autoridade sobre a mesma população e também território. Assim, o governo central, subnacionais, são independentes, autônomos e com poder para a implementação de políticas públicas. Em federações contemporâneas, como a do Brasil, o federalismo se apresenta como cooperativo, detendo formas de ação conjunta, entre esferas do governo e as unidades subnacionais, mantendo a autonomia de decisão e capacidade financeira.

A Alemanha é um dos exemplos de uma estrutura federalista cooperativa e não é apresentada somente por meio de uma cooperação genérica entre a União e entes subnacionais sendo muito maior que isso. Pois quando um Estado possui essa característica resulta em várias formas especiais de relação com as outras instâncias estatais. O seu fundamento basilar é o desenvolvimento da nação de modo equilibrado, onde os programas venham a ser regionais e locais. Tem-se então uma construção conjunta calcada na fidelidade federativa, integração política e equalização financeira, em que a consciência da importância de uma atuação comum sem prejudicar os demais e com vista ao desenvolvimento é de suma importância.

A finalidade do estudo é observar o sistema de equalização financeira sendo ele um dos pilares que consolidam o federalismo na Alemanha e que serviria de base para a concretização do federalismo cooperativo municipalista no Brasil. Com as alocações financeiras os estados controlam a equalização financeira intercomunitária para garantir um desempenho financeiro mínimo para todos os municípios. O federalismo cooperativo para o qual a República Federal da Alemanha é um exemplo tem um propósito diferente e, portanto, é projetado de forma diferente. A ideia básica não é uma pluralidade de razões históricas ou políticas vinculantes, mas a eficiência da ação do Estado deve ser aumentada por processos de negociação. A cooperação nesses sistemas federais pode estender-se à cooperação entre os estados ou pode ser eficaz por meio da participação dos estados na legislação federal.

Para o desenvolvimento do texto o método de abordagem que parece ser o mais apropriado para a realização da pesquisa proposta é o dedutivo. Este método pressupõe a razão como a única forma de chegar ao conhecimento verdadeiro por meio de uma cadeia de raciocínio descendente, realizando uma análise do geral para o particular até a conclusão e utilizando o silogismo, onde de duas premissas retira-se uma terceira logicamente decorrente. A pesquisa contará justamente com estudos teóricos e documentais buscando traçar reflexivamente a relação entre o federalismo cooperativo enraizado na Alemanha e a possibilidade de seus pilares serem desenvolvidos no Brasil. Quanto ao método de procedimento será utilizado o hermenêutico, pois ele possibilita a correta interpretação dos textos, o que se torna relevante, pois com ela conseguimos fazer a correta crítica a nossa realidade. A interpretação é realizada também quando questionamos os significados postos pelo texto, mas principalmente quando não concordamos com a compreensão que nos é repassada.

A estrutura parte do estudo de considerações teóricas sobre o federalismo, buscando identificar os modelos consolidados nos Estados Unidos, conhecido como competitivo e na

Alemanha onde vigora o modelo de cooperação. Posteriormente abordam-se os principais aspectos do federalismo cooperativo alemão, onde o ideal é o desenvolvimento equilibrado da nação. E em um terceiro momento, analisa-se a equalização financeira alemã e o seu respaldo em nível municipal, observando ainda os moldes financeiros dos municípios brasileiros e a importância de um sistema semelhante ao apresentado, com a finalidade de desempenho da tarefa estatal e financiamento de políticas públicas com alcance de modo igualitário para todos os cidadãos.

1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE FEDERALISMO: ENTRE OS MODELOS CONSOLIDADOS NORTE AMERICANO (COMPETITIVO) E ALEMÃO (COOPERATIVO)

A federação possui origem da palavra *foedus* e tem como significado pacto ou aliança. No período anterior ao século XVIII ocorreram várias alianças entre Estados, porém estes não conseguiam atender aos interesses da sociedade, assim diversos autores afirmam que após este século a concepção de Estado federal teve seu surgimento. Conforme indica Dallari (1968), objetivando aperfeiçoar a antiga Confederação, os estados norte-americanos reuniram-se em Filadélfia e optaram por adotar uma forma federativa. Tal modelo é muito confundido com Confederação que trata de uma associação de Estados que objetivam defender o seu território, ligados por um tratado ou constituição, onde os assuntos de que trata são de origem externa.

Também pode ser compreendido como uma das doutrinas importantes para o entendimento do Estado moderno e contemporâneo, detendo como princípio a União de Estados autônomos que formam um sistema em uma nação comum. Ainda, a concepção do Estado federal nos últimos duzentos anos tem revelado uma repercussão nas Constituições dos Estados quanto à repartição de competências, tendo por base jurídica a norma fundamental, onde os entes que fazem parte aceitam tal norma, e em regra não podem deixar de obedecê-la, sendo que só possuem poderes que esta assegura, de acordo com Dallari (1968).

Em um primeiro momento o federalismo deve ser entendido como princípio político fundamental, possuindo a finalidade de unificação das políticas diferentes em determinado conjunto de regras comuns, postas de maneira a buscar uma efetivação e colaboração comum entre os entes. Essa ideia de Hesse (1978) faz referência ao contexto que está inserida a problemática, onde a pesquisa deve focar nos elementos, detendo como base a formação daquilo que se chama de federalismo - assim como a especificidade que cada Estado ganha.

Dentre os elementos desse Estado Ataliba (1987) dispõe que ele deve ter sete características fundamentais para ser considerado federal: a primeira diz respeito à existência de uma constituição rígida e com competências claras e objetivas frente à União e seus estados; a segunda é a de que o

Estado deve manter o seu poder constituinte, existindo uma Constituição Federal e que cada estado membro deve possuir a sua, assim como disciplinar a matéria de sua competência que lhe foi conferida; a terceira característica é a existência de um território para cada membro da federação, onde estão os cidadãos de cada esfera.

As últimas três características estão relacionadas ao sentido da existência do povo, pois se trata dos sujeitos desse sistema de ordenação jurídica. Assim emerge a ideia das atribuições na Constituição, sendo necessário que o poder de cada ente seja fixado por ela. A sexta exige da federação um Poder Legislativo bicameral (por meio da Câmara baixa e alta), com representação da população e dos estados. E por fim, a existência de uma Corte Constitucional que garanta uma aplicação da Constituição Federal. Para o autor a Constituição é um pacto federativo realizado pelos Estados, cabendo a Corte a fiscalização dos dispositivos dessa avença, evidencia Ataliba (1987).

Dentro dessa mesma perspectiva Baracho (1986) compreende que os elementos necessários estão direcionados para a repartição de competências realizada pela Constituição, bem como a participação dos entes nas decisões federais e a representação do povo no colegiado, em que cada estado deverá ter igual número de representantes no Senado Federal. Já de acordo com Dallari (1968) as características de um Estado Federal estariam na proibição de secessão, ou seja, as unidades federadas não poderiam se desligar da federação; a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros, que seria o poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolha de seus governantes. Ainda deter competências próprias e exclusivas, autonomia financeira da União e Estados e a desconcentração do poder político. Todas essas características vão ensejar para o nascimento de uma nova cidadania, fortalecendo a ligação entre a sujeito e Estado.

De uma maneira mais geral Lijphart (2003, p. 213) conceitua esse modelo como uma forma de organização do Estado, tenho em vista que “pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão do poder: ele divide entre níveis inteiros do governo”. Ainda, é importante destacar que o autor aponta para uma convergência que o modelo representa no exercício do poder, pelos níveis de governo, objetivando a preservação do pacto e a divisão do poder, caracterizando o federalismo como uma “legislatura bicameral dispendo de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial”, conforme Lijphart (2003, p. 215).

Posteriormente, para realizar uma melhor análise das diferenças entre os modelos de federalismo competitivo e cooperativo, observa-se o primeiro modelo a partir dos Estados Unidos,

sendo considerada a primeira federação da história, onde se estimula a concorrência entre os estados membros. E em segundo o cooperativo por meio do Estado alemão, onde os três níveis da federação não competem entre si, como no competitivo, colaborando na execução das tarefas.

O Federalismo competitivo surge por meio do anterior sistema dualista implementado nos Estados Unidos, onde foi moldado com o intuito de ser evitada a tirania do governo central, bem como a manutenção das diferenças existentes entre os Estados membros. Consistia na ideia de que o governo nacional e o subnacional fossem parceiros, mas com competências distintas, sendo que o primeiro estaria limitado aos poderes de acordo com a Constituição e segundo competiria frente a elaboração de todas as outras políticas relacionadas com o Estado, SCHMIDT (2001). Dessa maneira, o federalismo dual condiz naquele em que duas esferas de governo tem as suas competências específicas, em contrapartida o federalismo competitivo é compreendido por SCHMIDT (2001) como aquele que foca em uma governança aberta que venha para enfrentar os desafios pertencentes a organização social.

O federalismo dual começa a ser formulado após a independência americana com base em semelhanças econômicas referente as ideias de desenvolvimento do livre mercado e da eficiência da liberdade na área econômica no século XIX. Aqui ele é construído a partir das teorias da eficiência econômica na alocação de recursos que até então eram escassos. Alguns autores apontam que o surgimento do federalismo competitivo se dá com as políticas do *New Federalism* dos governos de Richard Nixon, no ano de 1969 a 1974 e de Ronald Reagam, no ano de 1981 a 1989, tendo em vista a necessidade de atribuição de uma maior responsabilidade aos governos estaduais, referente a oferta de políticas públicas, fortalecendo o processo de descentralização em oposição a centralização ocorrida anteriormente. De acordo com Reverbel (2012) o federalismo americano, que é a primeira forma do federalismo encontrada na história, é competitivo.

Assim, os Estados Unidos entregaram ao poder central somente aquilo que estava na Constituição assegurando que este não se tornasse forte o suficiente para eliminar a autonomia dos estados. De acordo com Reverbel (2012, p. 96) o Estado se protegeu por meio de duas formas: “primeiro, limitando a extensão do poder central ao expressamente concedido; segundo, liberando o poder local para exercer a competência plena, ressalvadas as hipóteses da vedação expressa”. A noção do federalismo competitivo não vem a ser resumida apenas ao fato de assegurar aos estados membros os direitos, muito menos devolver o poder aos níveis mais baixos. Não consistindo em apenas uma separação e distribuição de poder entre os entes, mas uma efetiva competição entre

os governos. Assim, não se trata de um governo descentralizado, ou de relações intergovernamentais (DYE, 1990).

Importante salientar a influência da doutrina social da Igreja Católica, quando da formação do Princípio da Subsidiariedade, onde reforça na Encíclica do Quadragésimo Anno, o caráter competitivo do federalismo. De acordo com Lobo (2006, p. 34), o texto da Encíclica quando dispõe que “não é ilícito tirar aos indivíduos para atribuir à comunidade o que eles podem realizar por seu próprio esforço e atividade”, está dizendo que para aquelas coletividades mais vastas, se deve atribuir apenas uma atuação complementar e suplementar no desenvolvimento e também na aplicação de soluções que se tornem passíveis de serem encontradas por um ente menor. Ainda, conforme o autor, esta aduz que a intervenção social deve ser proporcional, somente quando for necessário, um auxílio ao corpo social nunca destruindo ou absolvendo núcleos menores.

Uma das características do federalismo competitivo é a atuação dos governos dentro dos seus limites territoriais onde cada estado deve respeitar a sua esfera de competência. Ainda, traduzindo-se em uma divisão de poder entre governo central e estadual há a possibilidade de se ter uma exceção, onde determinada tarefa não está expressa, podendo haver uma concorrência e competitividade entre os estados, de acordo com Reverbel (2012). Assim esse modelo também reconhece “desde una formulación teórica, las demandas de devolución de poderes de los estados y de mayor autonomía de los gobiernos locales” (COCK, 2010, p. 205). E baseando-se na perspectiva de escolha pressupõe que o governo é a parte interessada e que dessa forma a descentralização deve ser projetada de modo a “desarmar” o governo central e o seu poder monopolista.

A operação do modelo competitivo tem gerado diversos questionamentos na literatura americana - bem como críticas. Dentre elas está a questão de que a descentralização de competências que o federalismo supõe levará a uma diversidade de políticas públicas, bem como de regulações, podendo a vir a gerar diversidades entre os estados e governos locais (COCK, 2010). Entende Cock (2010, p. 205), que o federalismo inclui três formulações baseadas em sua proposição teórica, uma relacionada autonomia, outra com os custos dos serviços e bens públicos e a última para com as atividades produtivas.

El federalismo competitivo recoge nuevamente estas formulaciones basando su proposición teórica en tres elementos: 1) la autonomía de los gobiernos regionales y locales es esencial para el logro del bienestar de los habitantes que viven en sus ámbitos territoriales, pues las preferencias de los contribuyentes se satisfacen mejor en un sistema de varios niveles de gobierno que en un gobierno que tiene en un nivel el monopolio de los bienes públicos; 2) los costos de los servicios y bienes públicos deben ser iguales a los ingresos recolectados por los contribuyentes en

cada jurisdicción, y 3) debe existir la posibilidad de movilidad tanto de los contribuyentes como de las actividades productivas³.

Pode-se observar que o modelo tem elementos normativos e positivos, e ambos afirmam que os tamanhos e as esferas de atividade dos governos, assim como as organizações privadas, são todas propriedades emergentes de um processo altamente competitivo. A normatividade vai muito além e compreende que é desejável que o processo seja aberto e não restrito e manipulado. Qualquer que seja o processo competitivo ele é enquadrado por meio de um conjunto de regras que vão direcionar as interações entre os participantes.

O federalismo pode ter diversas formas institucionais e legais dependendo da vontade e dos interesses políticos que predominam em determinado período de cada País. Um dos modelos federalistas oposto ao apresentado é o cooperativo que tem como principal marco a inter-relação entre as instâncias central e local, trazendo a repartição vertical de atribuições constitucionais, priorizando os mecanismos de cooperação e aproximação entre os entes federados. Um dos maiores exemplos dessa forma é a Alemanha, principalmente a partir do pós-guerra, a partir da Constituição de Bonn em 1949.

No Estado alemão o modelo que vigora é o de cooperação que durante anos provou conceder para a República subsídios de manutenção e cooperação entre os níveis políticos, sociais e econômicos, de acordo com Schmidt (2001). O modelo competitivo que foi apresentado por meio de uma rivalidade entre o poder central e descentralizado, é substituído pela cooperação e solidariedade entre os entes, em que a busca está no sentido de corrigir ou atenuar as desigualdades entre os entes garantindo um equilíbrio, de acordo com Reverbel (2012). Da mesma forma, os mecanismos redistributivos detêm a sua importância enquanto o poder central assume a distribuição do poder político no território. Ainda conforme Affonso (2003) o federalismo cooperativo prima pelo bem-estar da coletividade, apoiando-se na interação e colaboração entre os entes; já o federalismo competitivo busca introduzir soluções do mercado para os enfrentamentos do governo, em que nas escolhas realizadas pelo sujeito ou contribuinte, entre

³ Tradução livre: O federalismo competitivo novamente inclui estas formulações baseando a sua proposição teórica em três elementos: 1) a autonomia dos governos regionais e locais é essencial para alcançar o bem-estar das pessoas que vivem em suas áreas territoriais, como as preferências contribuintes estão satisfeitos melhor em um sistema de multi-camadas de governo em um governo que tem um nível de monopólio de bens públicos; 2) Os custos de bens e serviços públicos devem ser iguais às receitas cobradas pelos contribuintes em cada jurisdição, e 3), deve ser possível de mobilidade os contribuintes e atividades produtivas.

estruturas de governo, aquela que for capaz de operar com maior eficiência, menos custos e maior qualidade.

O início desse modelo na Alemanha está na reorganização do Estado após o final da Segunda Guerra Mundial perfectibilizada pela *Grundgesetz* de Bonn em 1949. Foi amplo o debate antes da sua consagração e segundo Beyme (1993) os principais debates anteriores a *Grundgesetz* eram a forma de representação dos estados federados na câmara legislativa nacional e o federalismo. Toda a história alemã, desde o Império que passa por um processo lento de aglutinação das várias unidades políticas, e que em 1814 chega aos 39 estados evolui chegando hoje a ter 16 *Länder*. Toda essa estrutura demonstra um federalismo que tem base associativa e de acordo com Reverbel (2012), o federalismo da República de Bonn tem a sua ordem nas bases do princípio social.

O modelo alemão é compreendido por Benz (2008) como uma prática realizada entre os entes federados com o intuito de auxiliar no cumprimento de tarefas decidindo de forma harmoniosa e cooperativa entre si. Para essa construção de ordem política tem-se abordado apenas um processo de desenvolvimento dentro desse modelo, sendo uma transformação prática do federalismo que ocorreu sem uma mudança na estrutura federal antes de consagrarem o modelo federalista cooperativo. Apontam alguns autores que o ponto de partida para esse processo que gerava críticas ao federalismo, visava apenas que a percepção da tarefa federal não era suficientemente eficaz e as diferenças entre os níveis eram inaceitáveis. Com essas críticas, mudanças foram feitas no Estado alemão obrigando-o a ser cooperativo e descentralizado de forma rigorosa de tarefas entre os entes.

Na Alemanha o federalismo de cooperação tem a finalidade destacada, conforme já mencionado, e a sua ideia fundamental não é a de um pluralismo condicional ou vinculado politicamente, mas sim a eficiência das ações governamentais que deve aumentar os processos de consulta e negociação entre os entes (KROPP, 2010). Esse fato aumentou no ano de 1960 por razões econômicas e no ano de 1966 ocorreu uma crise econômica. A partir disso houve a coalizão entre CDU⁴, CSU⁵ e SPD⁶ sob o comando do então chanceler Kurt Georg Kiesinger, como uma maneira de responder a crise por meio de programas de estímulo oferecidos pelo governo e com isso reforçou-se o crescimento econômico. Contudo para que isso fosse realizado, foi necessária a coordenação de políticas econômicas e financeiras entre todos os entes federativos. O objetivo estava na

⁴ União Democrática Cristã

⁵ União Social Cristã

⁶ Partido Social Democrata

modernização do País por meio da expansão do Estado de bem-estar, e para que isso fosse alcançado o sistema federal sofreu mudanças.

Um dos mais importantes fatos dessa reforma era a distribuição das receitas fiscais entre os entes, pois antes a União detinha toda a receita distribuindo de maneira gradual aos governos subnacionais. Com isso, aprofundou-se a cooperação entre os governos ancorando novas estruturas, aplicado de forma sistemática como um instrumento de política e qualidade do federalismo. Cooperação passa a significar muito mais que a interação entre os entes, mas sim uma rede compartilhada de tomada de decisão formando-se a integração política⁷.

Com essa reforma foram lançadas tarefas conjuntas entre os entes e a cooperação de várias instituições do Estado pode ser descrita como uma sobreposição de competências e também de padrões de coordenação e consulta de poderes. Essa sobreposição é chamada de integração política (*Politikverflechtung*), descrevendo a forma tanto horizontal como vertical dos níveis organizacionais de tomada de decisão dentro do território alemão.

Por conseguinte, na reforma do ano de 2006 a discussão sobre as alternativas para o *Politikverflechtung* leva os defensores do modelo federalista competitivo a buscarem resultados de maior vinculação com as responsabilidades e receitas de recursos, contudo essa ideia não obteve sucesso. Ainda, pesquisas tem demonstrado que os cidadãos encontram dificuldades na compreensão da divisão de responsabilidades entre os níveis, sendo que a maioria deles defende a divisão da federação em estados membros dotados de poder de forma semelhante ao que acontece nos Estados Unidos. Kropp (2010, p. 12) entende ainda que a cooperação também pode acontecer em um terceiro nível - entre Países.

Mitunter gilt, kooperativer Föderalismus, auch als Oberbegriff, unter dem man die Politikverflechtung als eine besondere Spielart der föderalen Zusammenarbeit subsumiert, teilweise unterscheiden Darstellungen schon definitorisch zwischen kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung. Ersterer wäre demzufolge durch kooperationsformen gekennzeichnet, die auf grundsätzlich freiwilliger Basis vorgenommen werden, die also den Austritt von Handlungsträgern aus der

⁷ A integração política se estende não só para a política de controle (controle entre entes federados). Ele também causa o financiamento das funções do Estado, onde o objetivo da reforma Federal da Grande Coligação 1966-1969 foi um financiamento comunitário de federal e estadual para serviços governamentais importantes. A questão da integração política sofre críticas até hoje, pois após esse período, os déficits democráticos surgem como um resultado do deslocamento da legislação dos parlamentos dos estados, no conselho federal, devendo ser removido para que se tenha uma maior independência do País, melhorando a transparência das decisões políticas a nível federal. A concessão de uma maior autonomia permitiria que o País competisse com outros, na busca por melhores soluções, e essa tarefa de separação como uma alternativa para a integração política, deve fortalecer as possibilidades democráticas do federalismo, sua força e seus cidadãos, de acordo com Kropp (2010).

Kooperation, und ein eigenständiges Handeln der Gebietskörperschaften erlauben. Politikverflechtung hingegen ruht auf einem Zwangsverhältnungssystem, sie ist verfassungsrechtlich und durch institutionell verfestigte Normen vorgeschrieben. Die Akteure besitzen Vetormacht, so dass ein anhaltender Dissens zwischen den Partnern eine Blockade nach sich zieht⁸.

Frente a isso essa reforma foi implementada em duas etapas: primeiramente no ano de 2006, conforme já evidenciado, e em segundo no ano de 2009. Já no ano de 2020 as relações financeiras entre o governo nacional e subnacional serão discutidas novamente, assim como o equilíbrio financeiro do País, por meio do já assinado Pacto de Solidariedade II. Cumpre salientar que o primeiro pacto vigorou até 2004 e por meio dele estados e comunidades receberam 94,5 bilhões de euros, referente a compensação financeira do lado ocidental e o governo federal (KROPP, 2010). Visto que o primeiro pacto não traria mais resultados para a Alemanha negociou-se o segundo, onde dentre as principais características está a cooperação entre *Bundesrat* e *Bundestag*.

O novo pacto está dividido em dois “*Körben*” (Cesta) – em que no primeiro o governo federal disponibiliza recursos financeiros disponíveis na busca pela redução das lacunas na infraestrutura e na compensação da situação financeira dos municípios. No segundo momento, se compromete até 2019 a reconstruir o Oriente, por meio do desenvolvimento econômico, urbano e inovação, investimento em habitação, transportes e eliminação de danos ecológicos. Passa o Estado alemão a reforçar o federalismo cooperativo por meio da repartição de competências, assegurando que essas tenham viabilidade financeira, para que sejam efetivadas como pode ser observado por meio dos pactos e reformas apresentas.

Nesse sentido é importante destacar o princípio da lealdade a federação, o *Bundestreue Prinzip*, que “obriga os entes estatais a exercerem as suas competências de forma sempre respeitosa em relação aos interesses dos outros estados”, Krell (2008, p. 50). Sendo vinculado a concepção do II Reich tem essa ideia principal de exercer as competências dispostas na *Grundgesetz* com lealdade aos outros entes. De acordo com o Tribunal Constitucional alemão é uma obrigação as partes que integram o pacto federal de atuar confere o espírito do pacto colaborando com a sua consolidação e protegendo os interesses comuns.

⁸ Tradução livre: Às vezes, o federalismo cooperativo, também conhecido como um termo genérico, segundo o qual a integração política é subsumida como uma forma especial de cooperação federal, é de certa forma uma distinção entre o federalismo cooperativo e a integração política. O primeiro seria, portanto, caracterizado por formas de cooperação que se realizam voluntariamente de forma voluntária, permitindo a retirada dos atores da cooperação e da ação independente das autoridades locais. Por outro lado, a interdependência política recai sobre um sistema de dissuasão compulsória, é constitucional e pressuposto por normas consolidadas institucionalmente. Os atores têm poder de veto, de modo que a persistente dissidência entre os parceiros cria um bloqueio.

2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO FEDERALISMO COOPERATIVO ALEMÃO

De forma diacrônica na federação alemã a partir da Idade Média ocorreram diversas tentativas para a organização da Alemanha federal; primeiramente por volta dos anos anteriores até 1806 existia o Sacro Império Romano de Nação Germânica, onde faziam parte 300 territórios. Esta foi uma confederação de Estados, baseados em um sistema feudal peculiar, não recebendo nenhum caráter de Estado-Nação, enfatiza Reuter (1983). Embora, com a formação do Império em 1806 a Confederação do Reno (no comando de Napoleão Bonaparte) e a Confederação Alemã de 1815 eram nada mais que alianças entre estados que detinham uma autoridade central, onde em 197 os estados alemães se unem e criam o Império Alemão sob a liderança da Prússia.

A evolução do federalismo alemão pode ser observada por meio de mudanças relevantes com referência ao arcabouço teórico proposto. Gibson e Falleti (2004) distinguem duas dimensões ao longo das quais os sistemas federalistas variam. A primeira estaria relacionada ao equilíbrio do poder entre os governos nacionais e estaduais e é capturada pelo nível nacional (onde a centralização está presente) enquanto que nos sistemas periféricos os governos estaduais exercem poderes consideráveis, sempre se submetendo à centralidade. A segunda dimensão aborda as relações entre os estados envolvendo a distinção entre variedades hegemônicas e pluralistas do federalismo. O hegemônico demonstra uma situação em que um único estado tem a capacidade de exercer uma influência proporcional sobre os demais; e na variante pluralista o poder está mais uniforme - disperso entre os diversos estados, de acordo com Gibson e Falleti (2004).

Combinar essas dimensões apresentadas passa a produzir um espaço analítico, onde se pode rastrear as mudanças no federalismo alemão. A constituição imperial de 1871 fez do Estado Alemão um exemplo do federalismo hegemônico, combinando importantes poderes descentralizados para estados individuais, salientam Thelen e Karcher (2013). As origens do federalismo alemão e do *Bundesrat* (Conselho Federal) são inseparáveis, pois estão ligadas ao nascimento do próprio Estado-Nação. A história da sua fundação, ou seja, do império alemão unificado começa no ano de 1870, onde o Monarca Prussiano Wilhelm I e o seu principal ministro da guerra austro-prussiana de 1866 abriram caminho para a fundação da confederação norte-alemã, com os estados de Baden, Württemberg e Bavaria formando um estado-nação unificado.

Com o novo reich alemão⁹ na guerra franco-prussiana em 1870, ocorre a União de vinte e cinco estados alemães de vários tamanhos e formas de governo. As instituições centrais dessa nova nação eram o executivo nacional (chefiado pelo imperador e o seu chanceler), um parlamento nacional (*Reichstag*) ora eleito por meio do sufrágio masculino, universal e secreto; e um conselho federal (*Reichsrat*)¹⁰ composto por delegados designados que representavam esses governos dos estados constituintes, de acordo com Thelen e Karcher (2013).

Prussia was clearly the dominant force, but the federal design made Prussian hegemony in the unified Reich more palatable to the other states by evoking the structure of the delegate council that provided coordination during the years of the German confederation when representatives of autonomous states had convened as equals. Along with arrangements guaranteeing states very significant levels of fiscal autonomy, the establishment of a council in which state governments would be directly represented in national, decision making soothed some of the concerns of the more independent states, as it underlined the federative character of the government. In fact, each of the state delegations to the Bundesrat had its own embassy, and its members enjoyed diplomatic status. In the subsequent functioning of the Reich as well, large states were regularly consulted before the introduction of important legislation¹¹.

Assim, o Estado até 1871 criou muitas formas como um “pseudo-federalismo”. (BEYME, 1993). Já com a República de Weimar não se teve um salto para o federalismo e sim para um Estado unitário e descentralizado. Assim, o *Reichstag* (eleito pela população para o Parlamento Federal) ganhou força ao mesmo tempo em que o *Reichsrat* (chamado de câmara alta) perdeu. Ou seja, o *Reichsrat* poderia rejeitar leis de apenas um *Reichstag*, contudo o *Reichstag* detinha a oportunidade de opor-se ao *Reichsrat*. (REUTER, 1983). No papel de unificação o Conselho Federal alemão desempenhou uma função ainda mais importante para a estabilização do governo imperial

⁹ O novo Reich alemão (2º Reich, conhecido também como o chanceler de ferro) Otto von Bismarck assume, tornando-se o chanceler do 2º Império Alemão, unificando os estados para o Império (período de modernização da Alemanha).

¹⁰ Essa denominação era utilizada apenas no período anterior a república de Weimar, hoje *Reichstag* representa o *Bundestag* – e *Reichsrat* representa o *Bundesrat*. A terminologia do *Reichstag* permaneceu apenas como o nome do prédio onde está localizado o parlamento federal da Alemanha (*Bundestag*).

¹¹ Tradução livre: A prússia era claramente a força dominante, mas o projeto federal fez a hegemonia prussiana no Reich unificado mais palatável para os outros estados, evocando a estrutura do conselho de delegados que proporcionou coordenação durante os anos da confederação alemã quando representantes de estados autônomos se reuniram. Ao longo dos arranjos que garantem aos Estados níveis muito significativos de autonomia fiscal, o estabelecimento de um conselho no qual os governos estaduais seriam diretamente representados em nação, a tomada de decisão aliviou algumas das preocupações dos estados mais independentes, na medida em que sublinhou o caráter federativo do governo. De fato, cada uma das delegações estaduais ao *bundesrat* tinha sua própria embaixada, e seus membros gozavam de status diplomático. No subsequente funcionamento do Reich também, grandes estados foram regularmente consultados antes da introdução de legislações importantes.

autoritário em um contexto ora marcado por pressões para a uma abertura democrática. Pflanze (1990), assinalou que o Bundesrat era um componente-chave para o equilíbrio do estado que viesse a ser desorganizado no caso de ocorrer que instituições centralistas e particularistas fossem jogadas umas contra as outras; nações contra as dinastias; confederação contra a Prússia, *Bundestag* contra o *Bundesrat*¹², centralismo contra o particularismo.

Por conseguinte, o período de Weimar (1919 a 1933)¹³ ficou marcado por uma mudança para a versão mais centralizada, mas ainda hegemônica, onde o poder tornou-se mais central na medida em que o governo nacional assume o controle sobre as questões fiscais com planos de reconfiguração dos estados, contudo isso falhou, segundo Thelen e Karcher (2013). Com o advento da Constituição de Weimar o federalismo prevaleceu por meio de uma redução de competências e de algumas medidas em prol do Estado alemão, como a diminuição dos poderes legislativos dos estados individuais em detrimento do País. Paralelamente, o aparelho administrativo desenvolveu e expandiu as suas responsabilidades no exercício da lei e na influência sobre *Bundesrat*, limitando a este apenas o direito ao veto suspensivo. Desse modo, o monopólio da legislação fundamental estava com o *Bundestag*. (FRICKE 2006).

Isso levou o País, por meio do *Bundestag*, a recair dentro da área de competência dos Estados na fundamentação de que estes não teriam uma autonomia financeira. Dessa forma, os unitaristas quando elaboraram a Constituição de Weimar, deixaram o governo central fortalecido e os seus Estados federados enfraquecidos. Essas medidas tomadas por parte do império caracterizaram uma fraqueza constitucional e institucional do federalismo nesse período causando uma deterioração do federalismo. (FRICKE, 2006, p. 5).

Diese Maßnahmen seitens des Reichs gegenüber den Ländern charakterisieren die verfassungsmäßige und institutionelle Schwäche des Föderalismus in der Weimarer Republik. Eine zusätzliche Verschlechterung der Situation der Länder gegenüber dem Reich, und damit einer weiteren Schwächung des Föderalismus jener Zeit entstand durch die Amtsenthebung der Preußischen Regierung, die sich

¹² **Bundestag** é chamado o Parlamento Federal da Alemanha, sendo os seus membros chamados de deputados, eleitos pelo povo e são representados conforme a proporção dos votos emitidos pelos partidos. Dentre as suas principais responsabilidades, uma delas inclui a eleição do chanceler federal, decidindo também sobre o orçamento federal. Já o **Bundesrat** (órgão constitucional), é composto por 69 pessoas que representam os Estados federados. Cada um dos 16 Estados devem enviar representantes para compor o Bundesrat. Dependendo do número de habitantes no Estado, será o número de representantes que poderá enviar, sempre respeitando o número mínimo de três e máximo de seis, buscando representar os interesses dos Estados.

¹³ A República de Weimar surgiu ao final da Primeira Guerra Mundial, com término no ano de 1933, com a instalação da Alemanha Nazista. O nome oficial do Estado alemão, desde a sua fundação é Deutsches Reich, por isso que em muitas obras encontradas, os nomes são dispostos aleatoriamente.

oft in Opposition zur Reichsregierung befand, durch den Reichspräsidenten im Jahre 1932¹⁴.

A partir disso como resposta ao momento enfrentado ocorre no ano de 1932 o chamado *Preußenschlag*, ou Golpe para a Prússia (salienta-se que no ano de 1918 as monarquias foram abolidas e a nobreza perde seu poder político, o que vem a começar a enfraquecer a Prússia), que estava no comando Alemanha até o momento. A disputa contra esses fatos - entre esquerda e direita - e o Reich e os Países da Prússia acabam em eleger o Reich alemão e chanceler como sucessor dos ministros Prussianos, assinalando um término do federalismo da República de Weimar com o julgamento dessa disputa por parte do Tribunal Constitucional. Assim, o comando da Prússia foi abolido efetivamente em 1932 e oficialmente no ano de 1947, conforme Fricke (2006).

No ano seguinte, em 30 de janeiro de 1933 o "líder" do "Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei" (NSDAP) - (Partido Socialista Alemão dos Trabalhadores Alemães) Adolf Hitler foi nomeado Reich Chanceler pelo antigo presidente do Reich - Paul von Hindenburg como Chanceler alemão, e então nesse momento o federalismo construído pelo chanceler anterior restou rompido pelo terceiro Reich com a promulgação da *Gesetz über den Neuaufbau des Reichs*. A Lei sobre a reorganização do Império, no ano de 1934, especificando que todos os Estados do País serão meras unidades administrativas de um centro estruturado, ou seja, do Estado unitário não chefiados, mas sim fiscalizados pelos *Reichsstatthalter* (governadores do império) enviados pelo chanceler.

Nesse mesmo período cresce a organização dos distritos nazistas, característicos escritórios de caos e confusão de responsabilidades administrativas. Hitler teve um poder executivo audacioso no início de março e acima de tudo com o estabelecimento da ditadura o então Chanceler exigia o direito de acesso à legislação. Por quatro anos ele queria ter o direito de legislar, até inconstitucional, sem consultar o Parlamento. Somente os social-democratas rejeitaram essa imposição. Nipperdey (1980, p. 531) aponta o que era a ideologia nazista e a forte centralização do federalismo nesse período conturbado da história alemã.

Ideologisch waren die Nazis zentralistisch, für ihren Nationalismus war die Einheit der Nation, die Zusammenfassung aller ihrer Kräfte, ein oberster Wert, Führerstaat, Diktatur, totaler (oder totalitärer) Staat, das verwies alles auf Zentralisierung, und die Eroberungsziele natürlich erst recht. Föderalismus galt als schlechte Tradition der deutschen Geschichte, als Relikt der Weimarer 'System'-Zeit, als antinational, klerikal, bonzenhaft. Demgegenüber spielten Ansätze zu einem nebulösen 'wahren'

¹⁴ Tradução livre: Estas medidas por parte do Reich em relação aos Länder caracterizam as fraquezas constitucionais e institucionais do federalismo na República de Weimar. Uma deterioração adicional da situação dos Países contra o império e, portanto, um enfraquecimento do federalismo daquela época, foi devido ao impeachment do governo prussiano, que muitas vezes se opunha ao governo do Reich, pelo presidente do Reich em 1932.

germanischen Föderalismus, die sich auf den Mythos von 'Blut und Boden' und den darin implizierten Heimatregionalismus berufen konnten, keine wesentliche Rolle. Aber in der Realität des nationalsozialistischen Herrschaftssystems entwickelte sich, erstaunlich genug, ein neues Föderalismusproblem, eine neue Spannung zwischen Zentralisierung der Macht und regionalen Machtzentren. Das hing mit dem komplexen Verhältnis von Staat und Partei zusammen. Im Frühjahr 1933 schien es durchaus möglich, dass sich aus dem Machtanspruch lokaler und regionaler NS-Führer in den Ländern und Provinzen starke Machtzentren bildeten, dass die NS-Führer in die Tradition der deutschen Länder eintreten würden. Sie entwickelten sich zu revolutionären 'Gaufürsten'¹⁵.

Desse modo, o objetivo de Hitler em 1933 era desencadear uma revolução partidária e por meio dela possibilitar-se um poli centrismo regional. Ele conseguiu fazê-lo com a ajuda de uma série de leis e medidas especiais, especialmente através da nomeação de Reichsstatthalter. Como a apreensão regional do poder dos nazistas, bem como o sistema do governador centralista em 1933, a ordem territorial da Alemanha e a existência territorial dos Países que acabamos de receber.

Em suma, o lapso temporal entre 1933 e 1945 é considerado por uma coexistência do centralismo do Estado tão tremendo e incisivo, que o significado do período nazista para a história alemã em geral é, para a história do federalismo, o mais perturbador. Os traços marcados por esse período não podem ser esquecidos e merece estudo para que isso não se repita mais. Após isso, em 1945 ocorre, de certo modo, o renascimento do federalismo. (NIPPERDEY, 1980).

Por conseguinte, com o fim da Segunda Guerra Mundial os ocidentais impuseram a organização do Estado alemão com base no federalismo. Nos desenhos das fronteiras pelos Aliados, estes entendiam que um sistema federal serviria para evitar uma minoria estrutural sempre em minoria de uma sociedade heterogênea (A parte ocidental foi homogeneamente estruturada), mas não foi assim considerada, de acordo com Thelen e Karcher (2013, p. 127-128).

Federal institutions were completely dismantled in the years of national socialism, but the-emerged after world war ii. when the federal republic of Germany was founded out of the three zones occupied by France, the United Kingdom, ante de

¹⁵ Tradução livre: Ideologicamente, os nazis eram centralistas, seu nacionalismo era a unidade da nação, o resumo de todas as suas forças, um valor supremo, um estado líder, uma ditadura, um estado total (ou totalitário), que todos apontaram para a centralização e, claro, para os objetivos da conquista ainda mais. O federalismo foi considerado uma tradição ruim da história alemã, como uma relíquia do período do "Sistema" de Weimar, como ativo, clerical. Por outro lado, as abordagens para um nebuloso "verdadeiro" federalismo germânico que dependia do mito de "sangue e solo" e o regionalismo da pátria que implicava não desempenhava um papel significativo. Mas, na realidade do sistema de poder nacional-socialista, surpreendentemente, surgiu um novo problema de federalismo, uma nova tensão entre a centralização do poder e os centros regionais de poder. Isso estava relacionado à complexa relação entre estado e festa. Na primavera de 1933, parecia bastante possível ver que as demandas de poder dos líderes nazistas locais e regionais nas províncias e províncias formassem fortes centros de poder, que líderes nazistas entrariam na tradição das terras alemãs. Eles se tornaram revolucionários 'Gaufürsten'.

United States of America, the allies placed certain limits on the nature of the constitution, outlined in the so-called. These were to be the basis of the constitution (named the basic law or *Grundgesetz* for its supposed provisional nature) crafted by the parliamentary council convening in Bonn. The allies were unambiguous in demanding that Germany be reconstituted as a federal state but as sharp and Lambrecht both emphasize, they confronted powerful actor in Germany who preferred a more centralized constellation. Since a completely unitary system was ruled out by the occupying powers, contests focused on more verses less centralized models¹⁶.

O federalismo da antiga República não apresenta muitas assimetrias e diante dos conflitos sociais ocorridos na época, à política antes da reunificação da Alemanha ficou caracterizada pela estrutura homogênea social e econômica, conforme Schultze (1999). Entende o autor que a *Grundgesetz*¹⁷ de 1949¹⁸ teve como objetivo o impedimento do abuso de poder público, buscando a reconfiguração do federalismo com o controle e equilíbrio dos poderes bem como uma separação vertical do federalismo. Ainda, quando ficou configurado o federalismo os constituintes não buscaram pela autonomia dos estados, muito menos a competição destes, mas a influência dos estados sobre a política federal.

Conforme evidencia Benz (2013, p. 17) “Bei der Neugründung des Bundesstaats im Jahre 1949 wurde das Bundesratsmodell von 1871 wieder aufgenommen, das dem Machtausgleich zwischen Bund und Ländern diene”¹⁹, entendendo ainda que este modelo veio para corresponder a um padrão de solução de conflitos, ou seja, compreende que “Dieses Modell entsprach einem tradierten Konfliktregelungsmuster durch Regierungsbündnisse und Verhandlungen, das zum zentralen Bestandteil der politischen Kultur in Deutschland zuzurechnen ist”²⁰.

No período pós-segunda guerra a redação dos mapas nacional e estaduais produziram um federalismo mais plural, com autonomia estatal significativa, contudo as sutis mudanças, alteraram

¹⁶ Tradução livre: As instituições federais foram completamente desmanteladas nos anos do socialismo nacional, surgindo novamente após a segunda guerra mundial. Quando a república federal da Alemanha foi fundada fora das três zonas ocupadas pela França, o Reino Unido, Estados Unidos, os aliados colocaram certos limites sobre a natureza da constituição. Estes deveriam ser a base da constituição (denominada lei básica ou *Grundgesetz* por sua suposta natureza provisória) elaborada pelo conselho parlamentar convocando em Bonn. Os aliados não eram ambiciosos ao exigir que a Alemanha fosse reconstituída como um estado federal, mas como eles confrontaram um ator poderoso na Alemanha que preferia uma constelação mais centralizada, o sistema completamente unitário foi descartado pelos poderes de ocupação, com cursos focados em modelos mais descentralizados e menos centralizados.

¹⁷ Tradução livre: Lei Fundamental

¹⁸ Artigo 20: A República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social.

¹⁹ Tradução livre: No restabelecimento do estado em 1949, o modelo do Conselho Federal de 1871 foi retomado, que serviu o equilíbrio de poder entre os governos federal e estadual.

²⁰ Tradução livre: Este modelo correspondeu a um padrão tradicional de resolução de conflitos através de alianças e negociações governamentais, que é um componente central da cultura política na Alemanha.

a Alemanha de uma forma forte na direção de uma unitarização, já que os legisladores estaduais diminuíram em conjunto com o aumento do poder na câmara federal à nível nacional, frisa Thelen e Karcher (2013). Ainda, quando ficou configurado o federalismo os constituintes não buscaram pela autonomia dos estados, muito menos a competição destes, mas a influência dos estados sobre a política federal. Com o reestabelecimento da democracia o anterior Estado Unitário permaneceu fora até os anos oitenta, pois visavam à expansão do federalismo cooperativo com a meta de uniformidade de condições de vida, de acordo com Schultze (1999).

Em sequência, os primeiros 20 anos da República federal ficaram assinalados pela unidade entre os estados federados e o governo federal, que fazendo proveito do crescimento econômico e da história do estado de bem-estar social, permitiu-se a formação de um modelo de divisão de receitas que prevalece até o presente momento. Mesmo assim as decisões do governo federal são negociadas e conforme Limonji (2014) o modelo cooperativo foi constitucionalizado. No período de 1969 a 1982 ocorre uma mudança no controle por parte do Governo Federal não ocorrendo de igual forma nos governos estaduais. O poder de veto do conselho federal passa a ganhar mais visibilidade e relevância, onde as propostas apresentadas pela coalização entre os liberais e sociais (entre elas estava a reforma do território dos estados e a revisão constitucional), de forma a permitir que se tenha uma formação de um modelo integrado com planejamento e orçamento tanto para a Federação como para os estados não prosperam. (LIPPMANN, 2008).

Esse lapso temporal é marcado pela partidarização na política da Alemanha, bem como nas decisões cooperativas que começam a se tornar mais difíceis, não por falta de uma base institucional, mas pela competição entre os partidos. Ficando o período marcado pelo impasse político, onde o alto crescimento econômico terminou e as fontes de desgaste da cooperação começam a demonstrar-se de uma forma mais evidente, segundo Lippmann (2008). Desde 1970 buscou-se a regulação na distribuição dos poderes entre os estados e o governo federal, contudo nenhuma comissão de estudos sobre a reforma, ou uma comissão constitucional do Bundestag e Bundesrat, após a reunificação dos dois lados alemães não poderiam chegar a um consenso sobre mudanças realmente efetivas. Benz (2003) observa três fraquezas principais do federalismo até 1962; em primeiro está a possibilidade de ocorrer desencontros entre os partidos políticos, em segundo está a lentidão geral e a falta de transparência quando a decisão da política federal e em terceiro está a margem bem limitada de manobra da política estadual.

Mesmo com as mudanças ocorridas após o advento da *Grundgesetz* em 1949, referente a funções governamentais do nível federal para os governos estaduais, bem como com as várias

tarefas comuns para ambos os níveis, causou uma confusão de competências entrelaçadas, conforme Benz (2003). Assim, uma quebra marcante no caminho do federalismo dito cooperativo, em que as decisões políticas na interação são realizadas pelo executivo no governo federal e no Estado, são vistos como pontos principais pela reforma constitucional de 1969. O Artigo 91 da *Grundgesetz* compromete aos governos federal e estadual o planejamento de maneira conjunta com decisões cooperativas em tarefas que em princípio eram somente da centralidade.

Isso vem a incluir uma melhoria na estrutura da economia regional e até a reforma ocorrida em 2006, onde trabalhou com uma ampliação da cooperação entre os entes federativos. Cumpre salientar que essa reforma ocorreu não somente no campo constitucional, como também no financeiro com a melhor divisão das receitas tributárias entre os entes, buscando a equalização financeira enfatiza Benz (2003). Interdependência e transparência são consideradas como palavras-chave quando a discussão do federalismo era guiada pela ciência e política.

Desde os anos 1960 a ciência traz críticas quanto ao estado unitário, assinalando fortemente para um estado de unidade descentralizada, considerando esta uma maneira de resolução do dilema de um passado não transparente e propenso a um bloqueio no modelo federalista. As reformas estruturais buscam o equilíbrio federativo perdido, estabelecendo responsabilidades claras e processos de tomada de decisão com maior transparência. (BENZ, 2003). Desde 1980 a reforma do sistema federal é considerada como um tema constante na política.

Embora os estados tivessem por meio do *Bundesrat* seu fortalecimento por meio da cooperação, depararam-se com o afinamento dos poderes legislativos com sua responsabilidade financeira em relação a vertical do governo federal, como também na horizontal com a partilha de receitas (SCHICK, 2004). Contudo, é importante o destacado por Lippmann (2008, p. 4), quando entende que mesmo com a divisão dos governos federal e estadual a Alemanha ainda possui algumas características de Estado Unitário.

Die Bundesrepublik Deutschland weist damit trotz der Gliederung in Bund und Länder, entsprechend den Definitionskriterien des kooperativen Föderalismus, Eigenschaften eines Einheitsstaates auf. Dies äußert sich vor allem dadurch, dass es eine bundesweite Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen den Bundesländern²¹.

²¹ Tradução livre: Apesar da sua divisão em governos federais e estaduais, a República Federal da Alemanha tem as características de um estado unitário de acordo com os critérios de definição do federalismo cooperativo. Isto é agravado sobretudo pelo fato de que existe uma uniformidade nacional ou equivalência de condições de vida entre os estados.

Os municípios são equipados com suas competências e responsabilidades financeiras e os Estados e municípios devem receber novas diretrizes para que possam fazer uma política responsável. Isso tudo significa que a autonomia desses níveis políticos controlados de forma independente deve elevar o desempenho de suas funções, conforme Schick (2004). Aqueles que eram favoráveis a uma reforma fundamental do federalismo com a necessidade também de reforçar os direitos de participação política dos cidadãos, demonstravam que os pontos fortes do federalismo devem voltar à tona, ou seja, com oferecimento de formas possíveis de promover as preferências regionais, criando melhores condições para um Estado baseado na comunidade com apoio aos interesses dos cidadãos locais (BENZ, 2003).

Nesse intermédio surge a unificação em 1990 sendo um desejo dos partidos alemães fundamental para a identidade do País, cabendo ao Governo federal assumir as rédeas da unificação (LIMONJI, 2014). Ocorre a formação de um governo mais centralizado, onde os estados têm um papel secundário resultado do próprio processo. Contudo, ao assumir esse papel juntamente com ele vem os custos da integração. Assim o governo se viu em uma situação difícil frente as demandas dos estados contrariamente daquilo que se esperava, pois conforme Limonji (2014) não ocorreu a criação de um Estado unitário disfarçado em uma federação, mas sim a expansão da federação marcada pela desigualdade entre os entes federados.

O debate sobre a reforma federalista ganha impulso em 2003, onde os parlamentos estaduais reuniam-se com a ideia de uma convecção com todas as legislaturas estaduais convocando todos os partidos políticos. Essa vontade ficou expressada na declaração de Lübeck, em 2003, onde o Bundestag, representado por diversos grupos detinham os seguintes objetivos (BENZ, 2008 p. 30):

- 1 Klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch Subsidiarität und Konnexität bei der Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben von Kommunen, Ländern und Bund;
- 2 Größtmögliche Transparenz politischer Entscheidungsprozesse;
- 3 Verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten auf allen föderalen Ebenen;
- 4 Stärkung der Entscheidungsfähigkeit;
- 5 Ausgewogenes Verhältnis von notwendiger Solidarität und Leistungsan - reizen für föderalen Wettbewerb um die beste politische Lösung²²

²² Tradução livre: 1 Reordenar a atribuição de responsabilidade política através de subsidiariedade e ações relacionadas no desempenho e financiamento das tarefas de local, estadual e federal. 2 Máxima transparência dos processos de decisão política. 3 Melhores oportunidades de participação em todos os

Passados os anos a busca pela eficiência da Federação começa a ser concretizada em 2006 quando surge a necessidade de adaptação à União Europeia. A Alemanha negociou uma reforma constitucional do seu federalismo, onde que em uma parte da negociação o Governo Federal solicitava maior celeridade no processo legislativo e menor poder de vedação do *Bundesrat* (Conselho Federal); por outro lado os estados pediam por autonomia e garantia de que seus poderes constitucionais não fossem reduzidos; Burkhart (2009, 52) coloca ainda que essa reforma ganhou o nome de “A mãe de todas as reformas”. Dessa forma, no Estado alemão a formação de uma federação equilibrada, diante das características apontadas anteriormente, foi buscada ao longo de vários anos com uma recente reforma e adaptação.

Entrou em vigor no ano de 2006 uma Lei de Implementação da Constituição e da Reforma do Federalismo. A principal alteração estava na distribuição de tarefas, os direitos do Bundestag foram reforçados por leis federais, assim como foram definidas as competências exclusivas do governo federal e as responsabilidades dos estados no artigo 70 e 71 da *Grundgesetz*.

Artikel 70

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses *Grundgesetz* nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften dieses *Grundgesetzes* über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Artikel 71

Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden. (DEUTSCHLAND, 1949)²³.

Por ordem do governo federal em 2006 a comissão primou pela modernização das relações financeiras entre estados e governo federal. Além disso, o *Bundestag* publicou sobre cinco benefícios trazidos com a reforma federalista de 2006 - quais sejam: benefícios para o governo federal, onde este foi fortalecido com a competência exclusiva para propor leis federais. O poder de veto por parte do *Bundesrat* continua a ser usado, contudo foi reduzido. Dentre os benefícios para os estados federados está o aumento de sua competência referente a política de educação e ensino superior – responsabilidade exclusiva para a construção de escolas com cooperação do

níveis federais. 4 Fortalecer a capacidade de tomar decisões. 5 Equilíbrio da solidariedade e os incentivos necessários para a competição visando uma melhor solução política.

²³ Artigo 70 (1) Aos Estados cabe o direito da legislação, desde que esta Lei Fundamental não atribua à Federação a competência da legislação. (2) A delimitação de competência entre a Federação e os Estados rege-se pelas disposições da presente Lei Fundamental sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente. Artigo 71 No domínio da legislação exclusiva da Federação, cabe aos Estados a faculdade de legislar somente no caso e na medida em que forem expressamente autorizados para isto por uma lei federal.

governo federal e estaduais para com o planejamento da educação determinando o desempenho dos sistemas educacionais.

Alguns resultados não foram totalmente satisfatórios, pois as competências que foram atribuídas aos estados, no campo legislativo, não garante um espaço de manobra na política e assim não diminui a irrelevância dos parlamentos dos estados. Mesmo que seja considerado que o poder que os estados ganharam em áreas como a educação a tradição alemã dificulta nessa questão, pois muitas vezes os processos de decisão são tomados em conjunto com outros estados. Referente ao *Bundesrat*, entende Burkhart (2009) que a redução do percentual de leis que são passíveis não representou uma alta modificação; os estados aumentaram as suas competências e em contrapartida cedem ao governo nacional poderes adicionais, como a luta contra o terrorismo, abrindo mão do direito ao veto sobre parte das leis nacionais agilizando então o processo legislativo, conforme Burkhart (2009).

Ao final, cumpre salientar que no ano de 2009 ocorreu a segunda etapa da reforma de 2006 por meio da emenda (Lei de 29 de julho de 2009, p. 2248) à *Grundgesetz* esta reforma trabalhou com as bases financeiras do estado nacional e subnacional, assim como deve ser realizada a terceira etapa da reforma nesse ano, devido à crise financeira e de refugiados (a competência para este caso é da federação, e com a reforma busca-se a competência concorrente e cooperada entre todos os entes federados, mais os municípios) que assola o País.

Para 2020, com a equalização financeira advinda dos anos anteriores o governo federal e estaduais pactuaram uma reforma que abrangesse a reorganização das operações financeiras, passando o governo federal a ter mais poderes como na administração fiscal, investimentos em educação, etc. e em troca o governo federal concederia mais benefícios aos estados.

3 A EQUALIZAÇÃO FINANCEIRA NO MODELO COOPERATIVO ALEMÃO E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO NO BRASIL

Na Alemanha, o federalismo de cooperação tem a finalidade destacada, conforme já mencionado, e a sua ideia fundamental não é a de um pluralismo condicional ou vinculado politicamente, mas sim a eficiência das ações governamentais que deve aumentar os processos de consulta e negociação entre os entes, Kropp (2010).

Entretanto, a espécie *federalismo cooperativo* não pode ser designado a simples cooperação genérica entre União e Estados-membros. Um Estado ao ter esta característica, possui uma série

de formas especiais de relação entre as instâncias estatais, onde seu fundamento básico é o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado. (SEYMOUR; GAGNON, 2014). Os programas com esse objetivo passam a não ser mais apenas nacionais, mas também regionais e locais envolvendo os variados entes federados.

A estrutura cooperativa possui três principais pilares: a equalização financeira, o Princípio da integração política e o da Lealdade à Federação. A equalização financeira é compreendida como um sistema que busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do País. É empregado como uma solução às disparidades e demandas por maior descentralização no fornecimento de subsídios para os estados-membros e municípios, aumentando a importância das transferências redistributivas proporcionais de receita pautadas na adesão a políticas nacionais de cunho social. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

A equalização financeira do Estado cresceu historicamente por meio do esforço de preservar condições de vida uniformes em todos os entes federados. Isso está especificado no artigo 106 § 3º da *Grundgesetz*. A Alemanha é um estado federal e a lei fundamental atribui tarefas específicas aos governos federal, estadual e local – tarefas para as quais estes necessitam de financiamento. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

As tarefas e finanças foram distribuídas e evoluíram ao longo dos anos. No início da República Federal ainda existia um sistema de separação entre o controle e distribuição de competências com o objetivo oposto ao da República de Weimar, que priorizava a ideia de que os entes deveriam ser iguais financeiramente. No período anterior a Segunda Guerra Mundial foi concedida a soberania legislativa e de geração de receita sobre os direitos aduaneiros, a maioria dos impostos especiais de consumo e de valor agregado para a federação. Os estados tinham o direito ao imposto de renda, imposto sobre as sociedades e a maioria das taxas de tráfego. Contudo, logo no segundo ano após a fundação da Federação, ou seja, posterior a Segunda Guerra, o governo federal reivindicou partes do imposto de renda e de sociedades.

Para melhor compreensão do sistema de equalização financeira, deve-se observar a distribuição de impostos e receitas na federação alemã. A receita é dividida da seguinte maneira, de acordo com o artigo 106 da *Grundgesetz* cabe a federação o produto dos monopólios fiscais e as receitas provenientes dos seguintes impostos: taxas alfandegárias; impostos de consumo - contanto que não correspondam aos Estados segundo o §2, à Federação e aos Estados

conjuntamente segundo o §3 ou aos municípios segundo o §; impostos do transporte rodoviário de cargas, os impostos sobre veículos automotores e outros impostos de trânsito relacionados com veículos motorizados; impostos de movimento de capitais, o imposto de seguros e o imposto sobre letras de câmbio; as taxas únicas sobre o patrimônio e os tributos de compensação, recolhidos para realizar a compensação das despesas; as taxas complementares do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto de renda de pessoas jurídicas e taxas no âmbito das Comunidades Europeias. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Aos Estados correspondem as receitas provenientes dos seguintes impostos: imposto sobre o patrimônio; imposto de sucessão; impostos de trânsito - contanto que não correspondam à Federação segundo o §1 ou à Federação e aos Estados conjuntamente segundo o §3; imposto sobre a cerveja; taxas das casas de jogo. Quanto a receita do imposto de renda de pessoas físicas, do imposto de renda de pessoas jurídicas e do imposto sobre mercadorias e serviços cabe à Federação e aos Estados em conjunto (impostos comuns) na medida em que a receita do imposto de renda de pessoas físicas, segundo o §5, e a receita do imposto sobre mercadorias e serviços, segundo o §5a, não sejam destinadas aos municípios. A Federação e os Estados participam da receita do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto de renda de pessoas jurídicas em partes iguais. As participações da Federação e dos Estados no imposto sobre mercadorias e serviços são fixadas por lei federal, que requer a aprovação do Conselho Federal. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Na fixação deve-se partir dos seguintes princípios, no âmbito das receitas correntes a Federação e os Estados têm igual direito à cobertura das respectivas despesas necessárias. O volume das despesas deve ser calculado em função de um planejamento financeiro que abranja vários anos. E as necessidades de cobertura da Federação e dos Estados devem ser harmonizadas entre si de tal forma que se alcance uma compensação equitativa, se evite uma sobrecarga dos contribuintes e se mantenha a uniformidade das condições de vida no território federal. Adicionalmente na fixação das participações da Federação e dos Estados no imposto sobre mercadorias e serviços será levada em conta a diminuição da receita fiscal dos Estados, a partir de 1º de janeiro de 1996, resultante da consideração dos filhos no direito do imposto de renda.

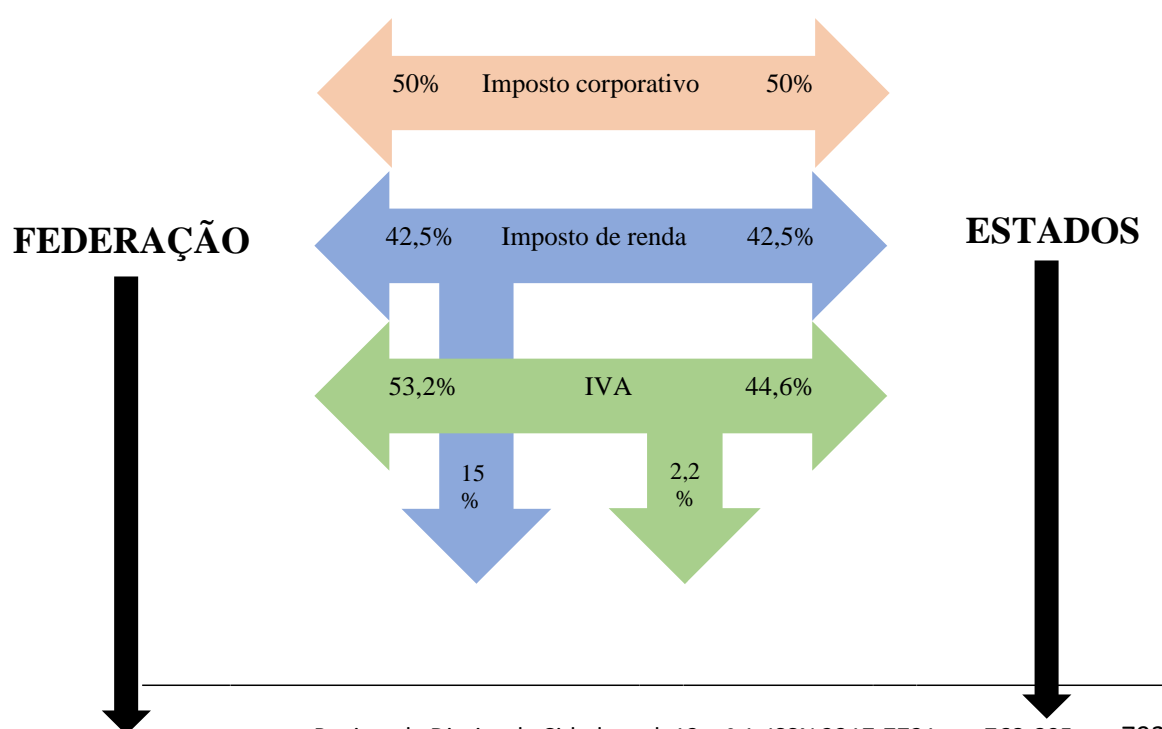
Quanto aos municípios, estes recebem uma parte da receita do imposto de renda de pessoas físicas que os Estados devem transferir aos seus municípios com base nas contribuições de imposto de renda de pessoas físicas dos seus habitantes. Ainda receberão a uma parte da receita resultante do imposto sobre mercadorias e serviços. Esta parte será transferida pelos Estados aos seus municípios conforme um critério determinado que considere as circunstâncias locais e econômicas.

A receita do imposto territorial e do imposto industrial cabe aos municípios, bem como a receita dos impostos locais de consumo e das despesas de representação ou, segundo determinação da legislação estadual, às associações de municípios. Deve ser conferido aos municípios o direito de fixar no âmbito da lei as alíquotas do imposto territorial e do imposto industrial. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Não havendo municípios no Estado cabe a ele a receita do imposto territorial. O sistema financeiro do imposto industrial, bem como dos impostos locais de consumo e das despesas de representação. Através de uma redistribuição a Federação e os Estados podem participar da receita do imposto industrial. Uma lei federal que requer a aprovação do Conselho Federal fixará os pormenores dessa redistribuição. Conforme a legislação estadual o imposto territorial, o imposto industrial, bem como a participação municipal na receita do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto sobre mercadorias e serviços poderão servir de base para a fixação das redistribuições. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Ainda de acordo com o artigo 106 da *Grundgesetz*, caso a Federação venha a criar em determinados Estados ou municípios (associações de municípios) instituições especiais que originem diretamente para esses Estados ou municípios (associações de municípios) aumentos de gastos ou reduções de receita (encargos especiais), a Federação assegura a compensação necessária quando e na medida em que não se puder exigir dos Estados ou municípios (associações de municípios) que assumam tais encargos especiais.

Quadro 1: Resumo da repartição de receita e impostos individuais



MUNICÍPIOS

imposto sobre energia;
eletricidade, tabaco,
café, bebidas alcoólicas,
sobre seguros,
automóveis
sobretaxa sobre de renda
e sociedades.

imposto sobre o
comércio, propriedade,
jogos, sobre o segundo
imóvel,
imposto sobre cachorros,
máquinas caça-níquel e

imposto sobre herança e
doações;
cerveja, apostas e
corridas,
cassinos, proteção
contra incêndios.

Fonte: <https://www.bundesfinanzministerium.de/> / tradução livre

Posteriormente a federação pode ainda conceder auxílio financeiro para os estados, municípios e associações de municípios investirem nas seguintes áreas: para a defesa contra uma perturbação do equilíbrio global da economia; para compensar a defasada força econômica no território federal; para fomentar o crescimento econômico. Considerando ainda que poderá intervir financeiramente em caso de catástrofes naturais ou situações extraordinárias de emergência. (HENTZE, 2015).

A regulamentação especialmente a respeito dos tipos de investimentos a serem fomentados, será feita por lei federal que necessita de aprovação pelo Conselho Federal, ou com base na lei do orçamento federal através de acordo administrativo. Os recursos serão concedidos por prazo determinado e controlados periodicamente quanto à sua aplicação. As ajudas financeiras devem ser estruturadas no correr do prazo em parcelas anuais decrescentes. (HENTZE, 2015).

Visto isso, a equalização financeira tem como principal objetivo a redistribuição de receita de modo que todos os níveis e regiões tenham quase os mesmos recursos para moldar a política. A equalização financeira entre os estados já estava organizada horizontalmente durante esse período, de modo em que no ano de 1950 os primeiros repasses foram organizados – o maior financiador era a Renânia do Norte-Vestefália, seguido por Baden-Württemberg, Hamburgo e Hesse. Os montantes mais elevados foram concedidos a Schleswig-Holstein na Baixa Saxônia. (HENTZE, 2015).

Com a reforma ocorrida no ano de 1955 o sistema foi arquivado e a renda e o imposto sobre empresas foram divididos entre os governos federal e estadual. Uma segunda reforma em 1969

lançou bases que permanecem até hoje: um sistema de interconexões para os principais tipos de impostos – imposto de renda, empresas e valor agregado. Deste então as receitas dos impostos mais expressivos foram compartilhadas entre governo federal, estadual e local.

No sistema atual, a distribuição de tarefas e despesas é considerada como uma equalização passiva. De outro modo, a equalização ativa distribui receitas fiscais em vários estágios para os níveis federais – garantindo o equilíbrio da nação. (HENTZE, p. 62, 2015).

Den ihnen im Rahmen des passiven Finanzausgleichs zugewiesenen Aufgaben und Ausgaben nachkommen können, werden die Einnahmen im Rahmen des aktiven Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften verteilt. Dabei haben die Länder einen verfassungsmäßigen Anspruch auf eine ausreichende Finanzausstattung (Artikel 107 *Grundgesetz*). Dies soll zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet führen (Artikel 72 *Grundgesetz*).²⁴

Essa forma de compensação é implementada em várias etapas, dividindo-se em vertical e horizontal, secundária e primária, onde a primária regula como os impostos são divididos entre os níveis de acordo com o artigo 106 da *Grundgesetz* e a secundária complementa e corrige a primeira via, artigo 107 da *Grundgesetz*. A primeira forma é a distribuição das receitas fiscais entre os níveis, conhecida como equalização financeira primária, onde são distribuídos os produtos dos impostos aos níveis federais individuais, como visto no quadro acima - os estados e federação recebem 42,5% do imposto de renda e os municípios 15%. (FUEST, HÖNE, 2009).

A segunda é a compensação de receita do IVA, ou equalização financeira secundária, que marca o início do caminho horizontal que os Países estão adotando como forma de redistribuição de recursos. Desse modo, do produto da arrecadação do IVA 75% é distribuído entre os estados pelo critério Per Capita; 25% são contribuições suplementares para estados onde a receita tributária está abaixo de 92% da média nacional, sendo que o principal objetivo disso é aumentar a solidez financeira dos Países financeiramente fracos. Para chegar a esse critério realiza-se um cálculo de solidez financeira (Finanzkraftmeßzahl) (FKM) e das necessidades financeiras (Ausgleichmeßzahl) (AMZ) calculadas e a diferença é ajustada pelo IVA. O FKM corresponde as receitas fiscais dos estados (após incluído a redistribuição dos 75%) adicionando ao cálculo metade

²⁴ Tradução livre: Se as tarefas e despesas a eles atribuídas no âmbito do sistema de equalização financeira passiva puderem ser cumpridas, a receita será distribuída entre as autoridades locais no âmbito da equalização financeira ativa. Os Länder têm direito constitucional a recursos financeiros adequados (artigo 107 da Lei Básica). Isso deve ser condições de vida iguais no território federal (artigo 72 da Lei Básica).

do produto da arrecadação municipal, e deduzindo aos estados costeiros as chamadas cargas portuárias. (FUEST, HÖNE, 2009).

A AMZ é calculada dividindo a potência financeira média Per Capita de todos – os estados são divididos (impostos individuais e locais) e em seguida o produto é multiplicado pelo número de habitantes em seu respectivo estado. Desse modo, um estado é financeiramente forte e tem que pagar compensação ao mais fraco se $AMZ < FKM$ e o estado financeiramente fraco receberá compensação se $FKM < AMZ$. A determinação das contribuições de compensação e alocação de remunerações é feita da seguinte forma:

1. Determinar a força financeira relativa (RFK) de um estado como medição de força e o número de medição de compensação (100 vezes), ou seja,

$$RFK = \frac{FKM}{AMZ} \times 100$$

2. Cálculo preliminar de alocações de compensação para estados financeiramente fracos quando: $RFK < 92\%$ e na zona entre 92% e 100% da média do País, o déficit for igual a $37,5\%$. Como resultado cada estado terá solidez financeira de 95% .

3. Cálculo preliminar das compensações pagas pelos estados financeiramente fortes: Absorção de 15% da solidez financeira entre 100 e 101% AMZ; Retirada de 66% do poder financeiro entre 101 e 110% do total de AMZ e retirada de 80% da capacidade financeira que excede 110% de AMZ.

OBS: nota-se que os estados financeiramente fracos levantaram ao menos 95% do RFK, mas não 95% da receita fiscal real por habitante (% da média do País).

Posteriormente, a terceira é conhecida como equalização financeira secundária vertical, onde o ajuste é feito por meio de pagamentos federais aos estados, chamada de atribuição suplementar federal (Bundesergänzungszuweisungen – BEZ) de acordo com o artigo 107, II parágrafo 3 da *Grundgesetz*. Desse modo, pode o governo federal alocar recursos para estados com baixo desempenho com a finalidade de alinhar a sua capacidade financeira. (FUEST, HÖNE, 2009).

Ainda pode ser realizada a equalização a nível municipal, de acordo com o artigo 28, parágrafo 2 da *Grundgesetz*. Em cada caso os estados regulam a distribuição dos fundos estatais aos governos locais, variando de acordo com cada estado. Nos termos do artigo 106 da *Grundgesetz*

os estados devem transmitir uma porcentagem de impostos aos municípios com o objetivo de desenvolver o nível municipal, facilitando no cumprimento de suas tarefas. Há somente equalização vertical e é realizada da seguinte forma: em primeiro lugar é calculado o montante real de recursos produzidos pelos estados e municípios. Resulta como uma porcentagem da receita do estado proveniente de impostos e em parte da equalização financeira. Dependendo de cada estado, essa quantia proveniente é dividida em parcelas fixas e repassadas aos municípios. (DORRENER, HEINEMANN, KHAYAL, 2015).

Em seguida é realizado um cálculo Per Capita – na maioria dos estados os municípios são divididos por tamanho – e em municípios maiores o número de habitantes é calculado por um fator diferenciado, tendo em vista que aumentam seus cursos de infraestrutura e fornecem serviços para uma área maior. Em alguns estados são acrescentados alguns requisitos especiais para determinadas tarefas municipais, mas em geral: para cada município a diferença entre a solidez financeira e as necessidades também são observadas, ocorre que em muitos casos as necessidades financeiras são maiores do que as do contribuinte. Se os dois valores são os mesmos ou se o poder financeiro é maior, o município não recebe nenhuma compensação. Os valores calculados chegam aos governos locais como “alocações-chave”, esses fundos não são vinculados a determinada tarefa a ser desempenhada. (FUEST, HÖNE, 2009).

A estrutura atual de equalização financeira termina no ano de 2019 e deve ser reajustada, tendo sido objetivo de contestação desde a fundação da República Federal. No centro está a discussão sobre o tipo de federalismo que a Alemanha deve seguir, contudo a maioria ainda opta pelo cooperativo, pois traz condições de vida iguais ou mesmo uniformes, compensando as formas de desigualdade entre estados tanto vertical quanto horizontal. Um federalismo competitivo depende da independência dos estados e estimula a competição, tal sistema traça uma linha divisória entre as responsabilidades de governo federal e estadual – aplicando-se também aos impostos. Além disso as consequências financeiras da reunificação fazem o resto até hoje, ou seja, a Alemanha oriental ainda enfrenta sérios problemas como indústria pouco desenvolvida. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Passados alguns anos de negociações, os governos federal e estadual concordaram em realizar um novo pacto financeiro, as novas regras serão aplicadas para redistribuir os bilhões de ajuda entre estados. O federalismo cooperativo para o qual a República Federal da Alemanha é um exemplo, tem um propósito diferente e, portanto, é projetado de forma diferente. A ideia básica não é uma pluralidade de razões históricas ou políticas vinculantes, mas a eficiência da ação do Estado deve ser aumentada por processos de negociação. A cooperação nesses sistemas federais

pode estender-se à cooperação entre os estados ou pode ser eficaz por meio da participação dos estados na legislação federal. (STÖRMANN, 2014).

No Brasil a desigualdade econômica entre os entes federados torna imprópria a repartição de receitas tão somente da atribuição constitucional. O legislador constituinte objetivando diminuir as disparidades, principalmente quanto a concentração de renda por parte da União, estabelece a repartição do produto da arrecadação de alguns tributos. Essa repartição ocorre de forma direta e indireta, onde a primeira é realizada pelo ente que se apropria da receita por meio da transferência tributária ou direto pelo ente que possui competência para a arrecadação do tributo, como exemplo: Imposto sobre veículos Automotores (IPVA).

A segunda pressupõe a existência de um fundo de participação, onde ocorre a divisão do produto entre os beneficiários, obedecendo os critérios estabelecidos na Lei. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 153 §3º dispõe quanto a repartição direta do produto da arrecadação do chamado IOF-OURO em que a federação entrega integralmente ao Distrito Federal 100% ou aos Estados 70% e aos municípios 30%. Quanto ao Imposto de Renda retido na fonte sobre os proventos pagos pelos Estados, Distrito Federal e municípios, inclusive sobre suas autarquias e fundações públicas, a eles pertence produto arrecadado na sua integralidade.

Os impostos residuais instituídos pela Federação também são submetidos a repartição na proporção de 20% e aos Estados é devido 29% do produto da CIDE-Combustíveis, onde desse montante cabe os Estados entregarem 25% aos municípios. A União ainda reparte com os municípios 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) – observando que, de acordo com a EC 42/2003 é possível que os municípios obtenham a integralidade da arrecadação, quando este optar por fiscalizar e cobrar – conforme convênio Lei 11.250/2005. A repartição entre Estados e municípios acontece por meio da destinação de 50% do Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA); 25% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

A repartição indireta ocorre por meio do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) que conta com 21,5% do arrecadado pelo Imposto de Renda (salvo o retido na fonte) e Imposto sobre Produtos Industrializados. Fundo de Participação de Municípios (FPF) composto por 22,5% do Imposto de Renda (salvo retido na fonte) e Imposto sobre produtos Industrializados. Ainda após o advento da EC 55/2007 acresce 1% da arrecadação dos impostos federais. Fundo das Agências Regionais de Fomento (FARF) que compõe 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo esse destinado para o financiamento da produção nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Fundo de Compensação à Desoneração das Exportações (FCDE) que decorre da imunidade do ICMS nas exportações de produtos

industrializados, e após a EC 42/2003 o fundo é composto também por 10% da arrecadação nacional de IPI. Esses recursos são distribuídos entre os Estados e o Distrito Federal, repassado proporcionalmente ao montante das exportações de produtos. Posteriormente os Estados repassam 25% da parcela recebida para os municípios.

Salienta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilitou transferir voluntariamente recursos para outro ente federativo com o intuito de prestar auxílio, assistência ou cooperação. Além de outros requisitos, a Lei ainda proíbe que os recursos recebidos sejam aplicados em fins diversos daquele acordado.

Quadro 2: Resumo dos impostos arrecadados por ente federativo

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Imposto de Importação (II)	Imposto sobre Circulação de	Imposto sobre Serviços de
Imposto de Exportação (IE)	Mercadorias e Serviços (ICMS)	Qualquer Natureza (ISS)
Imposto de Renda (IR)	Imposto sobre a Propriedade	Imposto sobre Propriedade
Imposto sobre produtos de Veículos Automotores	Predial e Territorial Urbana	
Industrializados (IPI)	(IPVA)	(IPTU)
Imposto sobre Operações	Imposto de Transmissão	Imposto sobre Transmissão de
Financeiras (IOF)	Causa Mortis e Doação	Bens e Imóveis inter vivos
Imposto sobre Propriedade	(ITCMD)	(ITBI)
Territorial Rural (ITR)		
Imposto sobre Grandes		
Fortunas (IGF)		

Fonte: elaboração própria

Dito isso, analisada a formatação alemã quanto ao sistema de equalização financeira, observa-se nesse momento a possibilidade de aplicação no Brasil, como mecanismo de diminuição das desigualdades regionais e concretização de tarefas e competências principalmente em nível local, pois após o advento da Constituição Federal de 1988 ocorreu a descentralização de tarefas para os entes aumentando para os municípios suas competências e responsabilidades, contudo não ocorreu uma descentralização financeira ou melhor distribuição de receita. Os municípios são considerados os entes mais próximos aos cidadãos e tendo em vista a sua independência desde o período colonial, sempre fora considerado parte do poder estatal. Nesse cenário, o ente municipal

do Brasil sempre deteve uma certa autonomia, podendo elaborar Leis orgânicas, auto organizando o Executivo e Legislativo, sem a intervenção do estado ou União (KRELL, 2003).

Ainda alguns autores rejeitam a posição do município como ente federado no Brasil sustentando que diante da ausência de representação no Senado e da impossibilidade de ser realizada uma União da história de municípios, assim como a ausência do poder judiciário no âmbito local, tais considerações são frágeis frente ao elemento de um Estado federal que faz a diferenciação da forma de Estado de outras formas descentralizadas, de acordo com Magalhães (2011).

A inclusão dos municípios no federalismo acarreta em incongruências, e a observação dessas contradições não deve partir somente da descentralização da forma de Estado que foi adotada pela Constituição de 1988, mas para a indicação de soluções harmônicas na organização estatal. Entende Magalhães (2011) que o aperfeiçoamento da federação é a descentralização, repartição de poderes, de competências entre os entes, pois a centralização serve apenas para regimes antidemocráticos e ditatoriais – assim também é a compreensão de Arretche (2000, p. 33-34), quando entende que essa descentralização toma forma de municipalização ou estadualização.

No caso brasileiro, dado que os municípios são autônomos e que a descentralização pode tomar a forma de municipalização ou estadualização, é necessário considerar possíveis três ordens de influência: i) as relações entre o governo federal e os Estados; ii) as relações entre o governo federal e os municípios; iii) as relações entre governos estaduais e municípios. Assim a variável a ser examinada seria a “estratégia de indução por parte do nível de governo interessado na descentralização”, compreendida pela existência de programas ativos de transferência de atribuições e pela formulação e implementação de um desenho institucional capaz de produzir incentivos suficientes para que os governantes subnacionais tomem a decisão de assumir tais atribuições.

Aponta ainda que a descentralização envolve também um processo de reforma do Estado de dimensões consideráveis frente a um Estado federativo com caracterizações expressivas de capacidade administrativa dos governos locais.

Considerando que o Brasil adotou o federalismo cooperativo justificado por Bercovici (2004) e Krell (2008) pelo fato de se ter um estado intervencionista voltado para a implementação de políticas públicas, assim como estruturado pela Constituição Federal de 1988, compreende então que “as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional”, enfatiza Bercovici (2004, p. 56).

A maneira de como ocorre tais relações entre os entes é a centralidade do funcionamento do Estado dependendo da disposição e do interesse dos governos em cooperar, assim como também da capacidade da União de estimular e impor regras que impliquem uma coordenação entre os demais entes. Assim, é aquele que caracteriza a atuação dos governos, se está ocorrendo de forma coordenada ou cooperativa. As relações entre os governos são processadas em seus três níveis, tanto de forma horizontal quanto vertical²⁵, ou seja, União e Estados; União e Municípios; Estado e Municípios, assim como cada ente entre si. A atuação da União, por deter a maior gama de ações, é primordial para que seja desenvolvida a coordenação e também integração entre os entes da federação. Contudo, para que se obtenha êxito, a coordenação não deve ser imposta, e sim negociada, discutida e implantada de modo gradual, observando a capacidade de execução de cada governo (COSTA, 2007).

O fato de que os municípios tenham sido consagrados como entes da federação detentores de autonomia política, administrativa e financeira, e além de terem suas competências expressas na Constituição Federal de 1988 aumenta-se a responsabilidade dos governos locais frente a população - principalmente com relação a prestação de serviços públicos. O maior enfrentamento é o de que grande parte destes não possuem condições de gerar recursos próprios, permanecendo dependentes das transferências constitucionais. Assim, é necessário o fortalecimento financeiro dos municípios e um dos meios seria adotar um modelo de equalização financeira como o observado anteriormente, onde o desenvolvimento e equilíbrio da federação estaria garantido, com redução de desigualdades regionais e melhor financiamento de políticas públicas e alcance de serviços públicos por toda a população de modo igual. Fica evidente que falta para que este sistema venha a ser consolidado no Brasil, mas alguns exemplos mostram resultados positivos, como é o caso Alemão.

Muitos dos enfrentamentos persistentes na federação brasileira condizem aos conflitos fiscais que existem devido as desigualdades socioeconômicas existentes nas regiões. A reforma do sistema tributário pode ser um modo de solução para esse problema, desde que consiga ultrapassar

²⁵ Cargnoni (2008, p. 28) realiza uma importante distinção entre as formas de repartição: “A repartição horizontal separa radicalmente a competência dos entes federativos por meio da atribuição a cada um deles de um área própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa (e/ou exclusiva) ou seja, a ele reservada com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, de outro ente. Já a repartição vertical é a divisão de uma mesma matéria em diferentes níveis entre diversos entes federativos, como faz a competência concorrente, a um atribuindo-se o estabelecimento de normas gerais, a outro o de normas particulares ou específicas”.

as barreiras que os entes colocam por medo da diminuição de sua parcela no bolo tributário²⁶, ou até mesmo a perda da autonomia no que tange a gestão de impostos de sua responsabilidade.

De acordo com Rhie (2006), exige-se uma mudança de paradigma para o crescimento dessas ações municipais e por um lado restringe uma certa localização de finanças locais, sendo que é nesse contexto que a direção cooperativa é uma estratégia para o enfrentamento de desafios salvaguardando os atos municipais. Além do mais, a União que se destaca com seu papel de formular, coordenar e supervisionar o processo das políticas sociais concentrando as receitas nesse sentido, possui poderes normativos que vem a afetar a transferência de recursos e também de responsabilidades entre os entes federados, permitindo o controle autoral e punição dos que estão envolvidos nos desvios ou no uso inadequado de recursos.

Para a consolidação de um federalismo cooperativo municipalista no Brasil deve-se adotar mecanismos que permitam a sua efetivação, como ocorre com a equalização financeira na Alemanha, ou seja, trata-se de um meio que desenvolve e concretiza o federalismo cooperativo, com a divisão de recursos entre estados e municípios com a finalidade de melhor desempenhar a tarefa estatal e garantir o alcance para toda a população. Há ainda outros pilares de sustentação dessa estrutura na Alemanha, como o princípio da Lealdade Federativa e de Integração Política que não foram objetos de estudo. No Brasil um sistema semelhante poderia trazer resultados positivos para que os governos locais consigam custear seus serviços e desempenhar suas tarefas, pois o município vinculado ao federalismo cooperativo não perderia a sua autonomia, mas sim a fortaleceria.

CONCLUSÃO

No estudo realizou-se a distinção entre federalismo cooperativo e competitivo, tendo abordado o primeiro modelo de acordo com o Estado alemão, onde se tem a cooperação entre os três níveis colaborando na execução das tarefas e o segundo com base nos Estados Unidos sendo considerado o primeiro País que estimula a concorrência entre os estados membros. Na cooperação nem a União ou qualquer outro ente tem preferência ou atua isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Todos os entes colaboram para execução das tarefas determinadas.

²⁶ Atualmente 18% da arrecadação tributária é destinada aos municípios; 25% aos estados e 57% para a União.

A evolução do federalismo cooperativo na Alemanha pode vir a ser analisada pelas mudanças com referência ao arcabouço teórico proposto. Com a Constituição imperial no ano de 1871 observa-se o exemplo do federalismo hegemônico em que também se criam várias formas como um pseudo-federalismo. E posteriormente tem-se o período nazista, onde se teve uma alta centralização do poder em que os estados e municípios perderam autonomia política, administrativa e financeira.

E o período de Weimar, onde não se teve maiores mudanças nesse sentido tendo-se aqui um Estado Unitário e descentralizado, contudo ainda hegemônica. A atual Lei Fundamental, de 1949 e suas principais reformas teve como principal objetivo o impedimento de abuso de poder político, objetivando a busca pela reconfiguração desse modelo, com o equilíbrio de poderes e uma separação vertical do federalismo. Aqui começou-se a visar o federalismo cooperativo.

No período pós-guerra obteve-se um federalismo mais plural e autônomo mudando o Estado e fortalecendo os seus entes. Após o advento da Lei Fundamental deparou-se com diversos enfrentamentos, como a confusão de competências entrelaçadas tendo em vista as funções governamentais do nível federal para os estaduais e suas tarefas comuns, assim surgiram as reformas constitucionais que sempre visaram o federalismo cooperativo.

Para a consolidação e manutenção da estrutura federativa alemã identificam-se três principais pilares: o princípio da lealdade federativa, a integração política e a equalização financeira ora objeto de estudo. A equalização financeira é compreendida como um sistema que busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do País. É empregado como uma solução às disparidades e demandas por maior descentralização no fornecimento de subsídios para os estados-membros e municípios, aumentando a importância das transferências redistributivas proporcionais de receita, pautadas na adesão a políticas nacionais de cunho social.

Esse sistema ocorre por meio de etapas, horizontal e vertical podendo ainda ser dividida em primária e secundária, conforme observado. A equalização financeira municipal assegura aos municípios e associações de municípios na Alemanha, de acordo com o Art. 28, parágrafo 2º, da Lei Fundamental, a base financeira de seu autogoverno. Em cada caso os estados regulam a distribuição de fundos estatais aos municípios e a redistribuição de fundos entre os municípios em suas próprias leis estaduais. A estrutura da equalização financeira municipal varia muito entre os Estados. O objetivo é envolver o nível municipal na receita tributária dos governos federal e

estadual e assim permitir que as tarefas municipais sejam executadas, e nesse momento que se mostra importante para a consolidação do federalismo cooperativo no Brasil.

Quanto a estrutura municipal brasileira esta possui sua tríplice autonomia, onde estão a sua faculdade de administração por meio da Lei Orgânica; de financiamento com a arrecadação de impostos recebendo arrecadação destes de forma total ou parcial; constituindo-se ainda uma fonte de receita as transferências intergovernamentais. Esse último fato merece destaque, pois diversos municípios brasileiros são altamente dependentes de tais transferências e sem estas não conseguem efetivar competências locais e muito menos atender demandas da sociedade. Por tal razão que um sistema semelhante ao Alemão com maior distribuição entre os entes acarretaria em uma melhora na situação financeira dos governos locais brasileiros.

Por fim, cumpre salientar que o ente municipal pensado dentro do federalismo cooperativo não perderia a sua autonomia, mas sim a fortaleceria frente a efetivação de competências. Assim, seria viável o estabelecimento de objetivos comuns como formas de alcançar considerando as diferentes realidades dentro do território brasileiro. Esse sistema deve ter uma independência na ação preservando as peculiaridades locais, pois a cooperação é uma condição necessária para o regime administrativo, em que algumas estratégias utilizadas para a implementação de políticas públicas comprometem a sua efetividade.

Conforme evidenciado, tem se experimentado no Estado brasileiro a centralização do controle e a descentralização da execução que é dependente da relação cooperativa entre os entes federados. Assim, esse sistema entre governos parte do reconhecimento de que cada um deles deve colaborar com as demais buscando orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo. O federalismo cooperativo materializado na repartição de competências verticais, com financiamento igualitário em todo o território, passa a ser fundamentado no fato de o governo central, regional e local terem como objetivo o desempenho da tarefa estatal com benefício ao cidadão.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui Britto Alvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Campinas: UNICAMP, 2003.

ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo., n, 81, p. 172-181, mar. 1987.

BENZ, Arthur. *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien.* – Hagen: Institut für Politikwissenschaft, 2003.

_____. *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse.* München (Oldenbourg), 2008.

_____. *Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? - Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie.* Frankfurt: Politische Vierteljahresschrift, 2009.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. *Novos Rumos do Federalismo. Doutrinas essenciais de direito constitucional*, vol. 3, mai. 2011.

BEYME, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung.* München: Verlag R. Piper, 1993.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice.* Londres e Nova York: Routledge, 2006.

BURKHART, Simone. Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal. *The Journal of Federalism*, Oxford., n. 2, p. 341-365, dez. 2009.

BÜTTNER, T. / GÖRBERG, T. Länderfinanzausgleich – Neuregelung: Umverteilungs- und Verbleibseffekte. *Wirtschaftsdienst*, 11, S. 818–824, 2016.

COCK, Vanessa Suelte. A influencia del federalismo dual en el nuevo régimen local español. Bogotá. *Estud. Socio-Juríd.* vol.12 Jan. 2010

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal.* Rio de Janeiro: Ática, 1968.

DÖRRENBURG, P. / HEINEMANN, F. / KHAYAL, N. Reformoptionen für den deutschen Finanzföderalismus, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16 (1), p. 26–43, 2015.

FRICKE, Alexander. *Die Geschichte des Föderalismus in Deutschland.* Munich: GRIN, 2006.

FUEST, C. / THÖNE, M. Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Stiftung Marktwirtschaft, 2009.

GIBSON, E.; FALLETI, T. Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism. In Edward. Gibson (org.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

HESSE, Jonh. *Politikverflechtung im föderativen staat: Studien zum Planungsund Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.* Badenbaden: Nomos, 1978.

HENTZE, Thomas. Reform des Länderfinanzausgleichs – Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, IW Policy Paper. 2015

KRELL, Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung.* Wiesbaden: Verlag, 2010.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M. P. D.; BORGES, D. N. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro., n.39, p. 52-81, jul. 2014.

LIPPMANN, Stefan. *Kooperativer Föderalismus in Deutschland*. Norderstedt: GRIN, 2008.

NIPPERDEY, Thomas. Der Föderalismus in der deutschen Geschichte. In: BOOGMAN J.C.; VAN DER PLAAT, G.N. (Orgs.). *Federalism*. Dordrecht: Springer, 1980.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Springer, 1991.

REUTER, Konrad. *Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg: Deckers Verlag, 1983.

SEYMOUR, Michel; GAGNON, Alain-G. *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. London: Palgrave Macmilan, 2012.

SCHICK, Gerhard. *Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik*. – Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, 2004.

SCHMIDT, Manfred G. Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift, Deutschland.*, n. 3, p. 474–491, dez. 2001.

SCHULTZE, Rainer Olaf. Föderalismusreform: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen. *Zeitschrift für Politik*, Baden., n. 2, p. 173-194, jun. 1999.

STÖRMANN, W. Finanzausgleich nach 2020: Reformbedarf und Vorschläge zur Neuordnung. *List Forum*, 2014, 40, 2, S. 132–157, 2014.

THELEN, Kathlenn; KARCHER, Sebastian. Resilience and change in federal institutions: The case of German federal council. In: BENZ, Arthur; BROSCHEK Jörg. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013

Trabalho enviado em 07 de fevereiro de 2019

Aceito em 20 de abril de 2020