

Mecanismos de equalização fiscal e redução de desigualdades regionais: uma equação possível? Subsídios para análise a partir do caso alemão

Anelise Gondar*

Resumo

A pesquisa sobre sistemas federais em vários países do mundo tem provado permanente relevância diante das dinâmicas envolvendo a natureza dos Estados nacionais tanto na Europa quanto na América Latina. O presente trabalho visa a contribuir para a atividade de pesquisa comparada nessa área de estudos mediante a apresentação de um mecanismo de equalização fiscal, de caráter cooperativo, em vigor no sistema político alemão contemporâneo. Trata-se do mecanismo de “equalização fiscal interestadual”, coração do sistema tributário alemão. Esse mecanismo, que compreende instrumentos de equalização fiscal horizontal e vertical, pode ser considerado em larga medida responsável pela redução das desigualdades regionais na Alemanha Ocidental e, posteriormente, na Alemanha unificada. O conhecimento do funcionamento de sistemas federais cooperativos pode ser útil para pensar a realidade do sistema federativo brasileiro e os desafios que enfrenta em termos socioeconômicos.

Palavras-Chave: Federalismo contemporâneo; Alemanha; mecanismos cooperativos.

* Formada em Ciência Política pela Universidade de Heidelberg, Alemanha, e mestre em Ciências Sociais pela PUC-Rio. O presente artigo está tematicamente relacionado à dissertação de mestrado, concluída em 2011 com o título de “Limites de possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil”, sob orientação do prof. Ricardo Ismael (PUC-Rio) e que concorreu a prêmio no Concurso Brasileiro ANPOCS de Obras Científicas e Teses Universitárias em Ciências Sociais – 2012.

Abstract

Fiscal equalization mechanisms and reduction of regional disparities: a possible equation? Subsidies for analysis based on the German case

The research on federal systems in many countries has proven to have permanent relevance, specially recently, in face of the dynamics related to the nature of nation-states in Europe as well as in Latin America. The present paper aims at contributing to comparative research in this field of studies by presenting the institutional mechanism of cooperative fiscal equalization called 'interstate fiscal equalization', which is the heart of the fiscal system in contemporary Germany. The referred mechanism, which comprises horizontal and vertical fiscal equalization elements, largely accounts for the successful reduction of regional social disparities in pre- and post-unification Germany. A better knowledge of cooperative federal systems can be useful to the reflection upon the Brazilian federal system and the countries challenges on social and economic terms.

Keywords Contemporary federalism; Germany; cooperative mechanisms.

A pesquisa sobre sistemas federais em vários países do mundo tem provado permanente relevância: a natureza dos acontecimentos econômicos e sociais recentes, tanto na Europa quanto na América Latina, por exemplo, indicam a crescente interdependência de países em várias áreas da política externa e, desde o fim da Guerra Fria, a integração da Europa inaugurou uma agenda intensa e interdisciplinar de pesquisa acadêmica nas áreas do direito, economia, geografia e ciência política. Certamente, pode-se afirmar que a nova conformação política mundial pós-1990 reinseriu o tema do federalismo como primordial da ciência política, após alguns anos de esquecimento (Elazar, 1993, p. 190).

A literatura sobre os sistemas federais contemporâneos é profícua e prevê inúmeras possibilidades de pesquisa comparada¹ e a escolha de variáveis comparáveis pode aproximar experiências em princípio tão distintas como as brasileira e alemã. As duas são interessantes se consideradas sob a perspectiva histórica quanto a um aspecto específico: na relação entre o modelo federalista adotado nos dois Estados e nos sucessos e limitações de cada Estado no esforço da redução das desigualdades regionais em cada país. Afinal, com todos os desafios enfrentados nas últimas duas décadas, o da redução das desigualdades sociais de viés regional é recorrentemente reafirmado em ambos os países.

No caso brasileiro, Camargo afirma que mesmo com a “permanência incontestada no compromisso constitucional dos últimos cem anos”, o federalismo no Brasil seguiu reafirmado na Constituição de 1988 e imbuído de seu caráter potencialmente “cooperativo, fortemente impregnado pelo compromisso com a equalização, isto é, a redução das diferenças espaciais e sociais” (2001, p. 71 e 87).

No caso alemão, a queda do Muro reabriu a janela histórica da possibilidade de reunificação e o federalismo demonstrou ser o sistema que melhor possibilitaria a integração de seis *Länder* com 40 anos de vivência socialista ao contexto da economia social de mercado, sem que isso causasse um colapso de governabilidade na ex-Alemanha Ocidental.

Tanto no âmbito político quanto no social do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, os dois casos analisados evidenciaram que a instituição “federalismo” no seu sentido mais amplo, podia ser a arena política em que fossem identificados esforços de negociação entre estados e União para a garantia dos interesses de cada ente federado.

Este artigo tem como objetivo analisar a perspectiva federativa dos sistemas fiscal e tributário na Alemanha, buscando compreender os objetivos no estabelecimento de tributos e na determinação de prioridades em investimento público e as formas distribuição do poder na federação, por meio da análise do processo político que precede a distribuição recursos.

A análise do caso alemão fornece subsídios para a compreensão de outros sistemas federativos, como o brasileiro, aumentando as possibilidades do desenvolvimento de estudos comparados entre o caráter e a qualidade das instituições políticas, bem como a influência dos atores políticos sobre o sistema.

As teorias do federalismo cooperativo produzidas pela literatura norte-americana, alemã e brasileira conferem substância à abordagem teórico-metodológica aqui proposta

e iluminam a compreensão de mecanismos institucionais e políticos inerentes à cooperação federativa, bem como permitem suscitar os questionamentos advindos do padrão de comportamento entre atores políticos nas dinâmicas federativas alemã e brasileira.² A pergunta-chave que norteia o artigo é: como evoluíram, em suas similitudes e diferenças, os federalismos cooperativos brasileiro e alemão desde o início dos anos 1990 a partir do seu desenho fiscal e tributário?

Federalismo – considerações teóricas

O federalismo é um fenômeno político sobre o qual a reflexão teórica foi frutífera tanto no Velho quanto no Novo Continente. De um lado, há referências à experiência histórica real do exercício do federalismo consubstanciado na revolução norte-americana e na fundação do Estado, cujas características inauguram uma nova concepção de Estado-nação, com divisão de poder e responsabilidades entre entes igualmente soberanos. De outro lado, valoriza-se a produção teórica anterior à consubstanciação prática norte-americana, identificando nos escritos europeus de Althusius, por exemplo, raízes do pensamento federalista que indicariam reflexões anteriores à experiência norte-americana. Autores como Montesquieu, teórico-observador dos processos sociais e políticos na América do Norte, Proudhon, intelectual da revolução industrial francesa e Immanuel Kant, filósofo d' "A Paz Perpétua" também tecem considerações acerca da vida em comunidade. Suas obras indicariam ser o federalismo uma das formas de convivência humana mais adequadas à partilha equânime do poder, da responsabilidade e dos recursos materiais, bem como da manutenção da paz entre povos. Em comum aos referidos pensadores pode-se identificar as formas de pensar as relações no âmbito do Estado-nação distintas daquelas baseadas no absolutismo, na concentração de poder e na construção da identidade uma tão característica da formação dos Estados modernos.

As contribuições teóricas mais recentes acerca do federalismo, especialmente a criação de tipos ideais e modelos que informassem a pesquisa acadêmica acerca dos estados federados repousa sobre elementos históricos estruturais que definiram a formação do Estado-nação, sobretudo no Hemisfério Norte. Se as bases do Estado indivisível, culturalmente homogêneo, autossuficiente e politicamente soberano são historicamente lançadas no Tratado de Vestefália em 1648, o século XX redescobre os limites desse arcabouço conceitual atribuído ao Estado-nação, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial.

Na segunda metade do século, antropólogos serão os primeiros a identificar no processo, muitas vezes conflituoso, de descolonização a persistência de mecanismos de convivência social exógenos ao paradigma de Estado que ainda dominava (Elazar, 1997, p. 238). Elazar identificará mudanças paradigmáticas tanto da perspectiva das relações internacionais quanto da política doméstica, mas, acima de tudo, identificará três modelos de *polity* – modelo hierárquico, modelo centro-periferia e modelo federativo –, com raízes históricas distintas que teriam influência, sobretudo na formação do Estado, na compreensão do papel do governo central, na cultura política e na forma escolhida de mo-

dernização do próprio Estado (1997, p. 240). Os três modelos institucionais originais que favoreceriam segundo Elazar, o enquadramento teórico-analítico dos Estados nacionais na contemporaneidade podem ser identificados a partir de conjunturas históricas aliadas à composição do corpo populacional e das suas formas de representação.

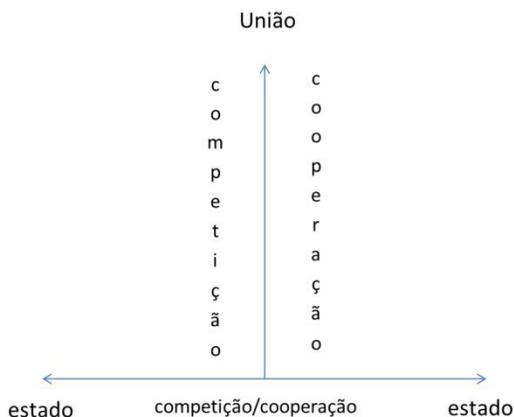
Os estudos de Elazar acerca do sistema federativo norte-americano e de outros sistemas federativos no Ocidente indicaram dois componentes primordiais para a compreensão do federalismo cooperativo: a atenção aos dispositivos constitucionais que permitissem ou constrangessem a relação entre os entes federados e, acima de tudo, o processo político que se instaura a partir das relações intergovernamentais.³ O *continuum* mais apropriado para a análise do funcionamento do federalismo, na visão de Elazar, não é da centralização-descentralização, já que o que está em jogo nas relações federativas é o comportamento dos atores no processo político e sua capacidade de garantir tanto a autonomia decisória quanto a coordenação em nível nacional (Elazar, 1987, p. 64).

A evolução conceitual do federalismo cooperativo, inaugurada certamente a partir das reflexões de Daniel Elazar, mostrou que a cooperação entre entes não significava a descentralização de tarefas e responsabilidades entre estes, mas, sim, a não-centralização afirmada a partir de amplos poderes legislativos e fiscais partilhados por entes com a manutenção do maior controle possível sobre os programas e políticas ao nível local. O *continuum* competição-cooperação permite estudar a atividade legislativa, bem como a criação e implementação de políticas públicas a partir da ideia de que entes federados estão em constante processo de barganha política, cujo resultado pode ser o da cooperação entre eles ou o da competição por recursos ou poder. Essa chave de análise permite iluminar dispositivos legais que fomentam a interação e a interdependência dos entes federados, bem como processos políticos que, por um lado, garantem aos entes federados individualmente o acesso a recursos e, por outro, animam a dinâmica coletiva do próprio sistema federal. É também possível pensar outro caminho teórico diferente da teoria do federalismo dual.

O federalismo dual tem a sua gênese nos primórdios do federalismo americano e previa poderes legislativos e responsabilidades exclusivas aos entes federados.⁴ A ideia de soberania dual, ou mesmo de cidadania dual, conhecida através da literatura norte-americana, dá lugar, no *continuum* competição-cooperação, a maior ou menor interdependência dos entes federados. Assim, considerando a chave cooperação-competição depreendida da obra de Elazar sobre o federalismo cooperativo (1965) e valorizada, no caso brasileiro, em Ismael (2005), os elementos que melhor explicam o federalismo cooperativo nos sistemas políticos a serem estudados são aqueles que indicam mais possibilidades de cooperação e competição entre entes. Dentre esses elementos estão, por exemplo, a forma como são distribuídos os recursos advindos da atividade fiscal e tributária dos estados e da União, bem como quais instituições políticas (formais ou informais) seriam as arenas de barganha política mais utilizadas pelos entes federados para garantia dos seus interesses. O eixo de análise cooperação-competição fornece não apenas uma compreensão das relações reais entre entes subnacionais ao longo do tempo, como envolve em seu modelo

analítico o aspecto normativo bem como elementos da cultura política. Tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, esse *continuum* fornece subsídios para compreender melhor as questões relativas aos sistemas federativos, permitindo identificar também quais seriam os atores políticos mais importantes no jogo cooperativo e como estes tendem a se comportar para garantir os seus interesses ou implementar suas agendas políticas. É possível também compreender como atores solucionam “problemas de ação coletiva” e conseguem preservar, através da cooperação no seu sentido mais geral, os seus interesses locais. Abrucio e Costa (1998, p. 24), refletindo acerca dos desafios do Estado brasileiro após a liberalização dos mercados e das grandes mudanças na esfera política global do final dos anos de 1980, realizam um apanhado teórico sobre o federalismo e analisam o caso brasileiro a partir justamente deste *continuum*, apontando os limites da cooperação diante dos problemas de ordem econômica enfrentados nos anos de 1990. A percepção do federalismo brasileiro neste *continuum* indica que ele será mais, ou menos competitivo ou cooperativo conforme forem as variáveis agindo sobre ele. Assim, ganha-se uma visão mais acurada do que é o próprio arranjo federativo na prática: é um sistema em constante busca de possibilidades de negociação dos conflitos sociais baseados em diferentes interesses, ora de forma mais cooperativa, ora de forma mais competitiva. Haverá autores que colocarão mais ênfase no aspecto competitivo, outros no aspecto cooperativo. Os pressupostos teóricos que informam os diferentes pontos de vista incidirão sobre as realidades políticas observadas. Importante, do ponto de vista teórico, é identificar as tendências gerais que podem ser adotadas pelos Estados e suas instituições quanto às suas estruturas federativas e identificar que os entes federados estarão em constante relação competitivo-cooperativa com os demais entes. As regras que regerão as relações entre entes subnacionais e destes com o governo federal são a garantia das expectativas e interesses. Melhor exemplo são as constituições federais, que definem atribuições e prerrogativas dos diferentes níveis de governo. Há também instituições que oferecem aos entes federados arenas para negociar suas agendas políticas e pleitear interesses. Nas federações essas instituições existem sob forma de câmaras para a representação territorial, como senados (no caso dos Estados Unidos ou do Brasil) ou conselhos (como no caso da Alemanha). Abrucio e Costa (1998) demonstram esquematicamente as relações de cooperação e competição entre os entes. O Quadro 1, abaixo, permite visualizar a ideia da competição e da cooperação nos estados em um eixo, no qual não há necessariamente ponto de equilíbrio e sim momentos de tensionamento que causam o “trânsito” das relações entre pontos de maior ou menor competição.⁵

Quadro 1 – “Modelo competitivo/cooperativo de federalismo”



Fonte: Abrucio e Costa (1998, p.31)

O federalismo alemão, se analisado sob a chave proposta, apresenta-se como um caso interessante de federalismo cooperativo. O início da concepção do federalismo cooperativo alemão contemporâneo data certamente da reorganização do Estado alemão ao final da segunda Grande Guerra, em 1949.⁶ O federalismo fiscal e a redistribuição de recursos chamada “equalização fiscal” (*Finanzausgleich*) mostrou-se como caminho necessário: os *Länder* já dispunham de diferentes níveis de capacidade de produção antes da Guerra e, finda a mesma, já não detinham entradas suficientes para a tarefa conjunta de reconstrução do Estado alemão. Não obstante a resistência das forças aliadas de ocupação, que consideraram a “equalização fiscal” como medida centralizadora e potencialmente antidemocrática, as negociações renderam ao primeiro pacto federativo pós-guerra um caráter majoritariamente cooperativo. Esse caráter cooperativo conforma inclusive, em grande medida, o sistema tributário da Alemanha atualmente. O sistema tributário de um país fornece não apenas conhecimento acerca da distribuição de recursos, mas também as prioridades nacionais, regionais e locais em termos de gastos e investimentos. Também fornece indícios a que se perceba o poder de influência de diversos atores políticos sobre o próprio processo político.

Lauffer e Münch identificam alguns elementos importantes no estudo das relações fiscais entre entes federativos, dos quais três são especialmente relevantes: (1) quem tem a soberania na decisão redistributiva, ou seja, quem define a distribuição dos recursos e quem legisla sobre ela; (2) qual nível federativo é responsável pela aplicação de qual recurso/em qual área/política pública; e, por fim, (3) quais recursos são distribuídos vertical e horizontalmente entre os entes (1998, p. 199). Esse último elemento identifica os mecanismos de cooperação positivados em lei e permite considerar limites impostos pela mesma que tenham reflexo nas condições do jogo político.

Após a definição das bases cooperativas no federalismo fiscal alemão em 1949, os anos 50 assistiram a um *boom* econômico, ao conflito entre *Länder* pela atração de investimentos externos e conseqüentemente a uma guerra fiscal predatória aos *Länder* economicamente mais deficitários. Com uma crise no governo de aliança entre a União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Liberal Democrata (FDP) que levaria este último a sair do governo em meio à primeira recessão desde 1949 e ao aumento da dívida interna, forma-se a primeira grande coligação entre a União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Social Democrata (SPD) a partir do ano de 1966. No final da década de 60, a forte influência do pensamento keynesiano torna-se evidente através da aprovação, em 1967, pela Câmara Alta e pela Câmara Baixa, da *Lei de Incentivo à Estabilidade e ao Crescimento da Economia*⁷ em que pela primeira vez um governo alemão se comprometia a definir objetivos para a política econômica e conduzir uma política anticíclica em tempos de crise, assegurando-se assim os compromissos na política econômica baseados no chamado quadrilátero mágico (*magisches Viereck*): manutenção de altos níveis de emprego, nível de preços estável, crescimento econômico adequado e constante, equilíbrio econômico externo. A partir do fim dos anos 60, portanto, estabelece-se uma relação mais estreita entre a economia social de mercado, cunhada na Lei Fundamental,⁸ e a conjuntura econômica do país. Esta termina por ter influência nas relações financeiras entre a União e os *Länder* e também apenas entre estes últimos. A intervenção na economia ao final dos anos 60 e formação da *grande coligação*⁹ contribuirão decisivamente para a centralização de capacidade de arrecadação tributária que marcaria a história do federalismo fiscal alemão a partir de então.

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

dos estados economicamente mais fortes para destiná-los àqueles com menor capacidade fiscal” (2001, p. 174).¹⁰

As bases para o mecanismo de equilíbrio fiscal através de repasses especialmente entre *Länder*, chamado de “lei de compensação financeira interestadual” (*Länderfinanzausgleichgesetz*) já existiam, portanto, desde início dos anos 1950. Já havia sido estipulada aí a necessidade de transferências compensatórias aos *Länder* cuja capacidade fiscal estivesse “abaixo da média nacional [...] até que um nível mínimo de potencial de gastos fosse atingido. Ademais, estabelecia-se objetivamente que os governos subnacionais obrigados a transferir recursos não podiam ter sua capacidade fiscal excessivamente rebaixada”. (Moraes, 2001, p. 176)

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

O sistema tributário alemão atual – elementos para análise

Na Alemanha atual, o trecho da Lei Fundamental que trata do arranjo federativo fiscal, equivalente ao sistema de tributação nacional brasileiro, é denominado em alemão “Constituição Financeira” (*Finanzverfassung*) e determina as diretrizes constitucionais para a política fiscal daquele país. Entre os objetivos dessas diretrizes estão a separação das atribuições decisórias e de competência das políticas financeira e fiscal bem como os direitos correspondentes a cada ente federativo. A legislação constitucional pertinente ao tema compreende os artigos 104a ao 115. O Art. 104 da Lei Fundamental define inicialmente as responsabilidades pelo provimento e financiamento de determinados serviços públicos básicos, determinando que o ente responsável pelo serviço deve dispor de meios para financiá-lo. Também estabelece o chamado “princípio da conexidade” (*Konnexitätsprinzip*) no art. 104a §1 dispondo que União e *Länder* são responsáveis por diferentes gastos (*Ausgaben*) e que devem criar estruturas administrativas para financiar os setores pelos quais são responsáveis. A Constituição, portanto, não permite que unidades federativas financiem políticas fora de seu alcance administrativo e não permite que sejam repassados custos a terceiros derivados de atividades que tenham desempenhado sob sua responsabilidade administrativa. Duas exceções flexibilizam o referido disposto constitucional: (1) atividades desempenhadas pelos *Länder* por delegação da União, como disposto no art. 104 §2-4, e (2) a concessão de auxílio financeiro com o objetivo de animar a conjuntura econômica e promover o crescimento econômico dos *Länder*.¹¹ Em ambos os casos, o financiamento é de responsabilidade da União e a construção de infraestrutura para o crescimento é dos *Länder*.¹²

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

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

Mesmo com a mudança na letra da lei ocorrida na reforma constitucional de 1994, após a qual não mais se lê o imperativo da “*uniformidade* das condições de vida” e sim a “*equivalência* nas condições de vida”, a interpretação dada ao imperativo moral por trás da letra da lei permaneceu sendo assim compreendida por grandes atores políticos em nível nacional, afirmam Laufer e Münch (1998). Para estes intérpretes da política alemã, é e permanece sendo obrigação do Estado alemão garantir ofertas semelhantes de serviços públicos com base na mesma carga tributária vigente em todo o país. A modificação do termo empregado no art. 72 § 2 pareceu adequar-se melhor aos princípios federativos do que propriamente a ideia do “nivelamento das condições de vida”, característica de um Estado centralizador no imaginário popular.¹³

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

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

Aos *Länder* compete segundo, os parágrafos 2 e 2a, a competência legislativa quando não há condições de aplicabilidade de legislação federal ou quando a União não faz uso da sua prerrogativa em caso de legislação concorrente. Igualmente é atribuição dos *Länder* os “impostos relativos aos bens e serviços produzidos e consumidos localmente, desde que

esses não sejam do mesmo tipo daqueles regulamentados por lei federal” (*ibidem*).

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

Quadro 2 – Impostos destinados a cada ente federativo – Alemanha

União (art. 106 §1)	Imposto sobre bens de consumo, sobre seguros (<i>Versicherungssteuer</i>), imposto complementar ao imposto de renda (<i>Solidaritätszuschlag</i>), Tarifas alfandegárias ¹⁴
Länder (art. 106 §2)	Imposto sobre o patrimônio (<i>Vermögenssteuer</i>); Imposto sobre heranças (<i>Erbschaftsteuer</i>); Imposto sobre aquisição de imóveis (<i>Grunderwerbsteuer</i>) ¹⁵
União e Länder (art. 106 §3)	Imposto de renda (<i>Einkommensteuer</i>); Imposto sobre valor adicionado (<i>Umsatzsteuer</i>) ¹⁶

Fonte: Moraes (2001, p. 231).

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

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

Percebe-se também a centralização das “rédeas” da redistribuição do imposto de renda nas mãos do Governo Federal. No início dos anos de 1990 essa centralização teve

certamente efeito positivo quanto ao fomento da equalização econômica entre as “duas” Alemanhas. No entanto, a partir da segunda metade dos anos de 1990, tanto os mecanismos de redistribuição dos principais impostos nacionais quanto a “lei de compensação financeira interestadual” de que se tratará a seguir foram alvos de questionamento por parte dos entes federados.

O sistema de equalização fiscal e a “lei de compensação financeira interestadual” (*Länderfinanzausgleich*)

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

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

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

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

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

Na primeira etapa que integra o sistema, portanto, os impostos de renda, corporativos e o IVA são repartidos entre União e *Länder*. Para que se tenha uma ideia, segundo dados do Ministério das Finanças, em 2009 a União reteve 42,5% do imposto de renda, 50% do imposto corporativo e 54% do IVA.¹⁷ Aos *Länder* foram repassados em 42,5% do imposto de renda, 50% do imposto corporativo e 44% do IVA. Hoje, aos municípios são repassados 15% do imposto de renda e aproximadamente 2% do IVA.¹⁸ Os três níveis de governo, ademais, retêm os impostos exclusivos a cada nível.

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

der que, após a primeira etapa de equalização, ainda têm entradas abaixo da média do conjunto de *Länder*. O restante do IVA, referente a 75% do total, é dividido por todos os *Länder* de acordo com a população de cada *Land*.

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

Da mesma forma, a quantia a ser paga pelos estados financeiramente mais fortes está relacionada com o excedente referente à capacidade fiscal média por habitante. Especial atenção é dada ao *ranking* dos *Länder* em termos de capacidade financeira, pois lei proíbe que haja inversão nessa ordem em consequência da transferência horizontal. O exemplo a seguir permite visualizar os resultados da transferência horizontal: um *Land* economicamente fraco, isso é, que dispõe de capacidade financeira per capita equivalente a 70% da média de todos os *Länder* (antes da equalização fiscal), terá sua capacidade financeira ampliada para 91% da média após a aplicação do mecanismo de equalização fiscal. Por sua vez, um *Land* forte do ponto de vista fiscal, que tem sua capacidade financeira per capita superior à média de todos os *Länder* (suponhamos que esteja 10% ou 20% acima da média), estará apenas 4% e 6,5% acima da média, respectivamente, após a equalização fiscal.

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

Assim após as etapas que compreendem o sistema de equalização fiscal, os *Länder* mais fracos chegam a um patamar muito vantajoso de competitividade em termos de receitas tributárias, como se pode ver no quadro abaixo. O Quadro 3 indica na primeira coluna a capacidade financeira per capita inicial em relação à média dos *Länder*. Consideremos que a média da capacidade financeira per capita do conjunto dos *Länder* seja equivalente a 100%. Suponhamos que os *Länder* economicamente mais fracos estejam ao patamar de 70% da média enquanto *Länder* economicamente mais fortes tenham capacidade financeira de 130% em relação à média. As referidas informações permitem compreender o quadro abaixo:

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

Capacidade financeira/habitante <i>anterior</i> à equalização fiscal (etapa 2): % média da capacidade financeira por habitante	Capacidade financeira/habitante <i>posterior</i> à equalização fiscal horizontal (etapa 3): % média da capacidade financeira por habitante	Capacidade financeira/habitante <i>posterior</i> à equalização fiscal horizontal e à concessão de ajudas suplementares (etapa 4): % média da capacidade financeira por habitante
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

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

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

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

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

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

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

Em termos econômicos, a redistribuição de recursos, a partir da leitura das teorias econômicas do federalismo, oferece pouco incentivo a que os *Länder* financeiramente mais pobres busquem a alteração dos dispositivos constitucionais que os tornam os principais beneficiários da transferência financeira interestadual. Tanto os questionamentos políticos quanto econômicos acerca do limite da cooperação no federalismo alemão acompanharam a dinâmica da república nos anos 90, anos que testemunharam a reunificação e os desafios em termos fiscais decorrentes dela. Se durante as décadas anteriores à reunificação o federalismo cooperativo alemão já tinha a fama de ineficiente e pouco competitivo, nos anos posteriores a 1990 embates políticos em torno das transferências fiscais levarão setores da política e da academia a cada vez mais colocarem em xeque os mecanismos cooperativos vigentes.

Considerações finais

O sistema tributário de uma federação é talvez um dos mais importantes aspectos da organização material da ordem social compartilhada entre entes federativos em um mesmo Estado nacional. A distribuição dos recursos e da capacidade de legislar sobre eles determina em grande medida não apenas o grau de centralização ou descentralização administrativa vigente, mas as margens de manobra de todos os atores políticos envolvidos na partilha de recursos e benefícios comuns.

No caso alemão, as bases históricas do federalismo têm a ver não com a autonomia dos estados nem com a competição entre eles, mas sim com a possibilidade conjunta de influência dos estados sobre a política federal. Assim, o federalismo cooperativo demonstrou ser variável importante tanto na realização em curto prazo da reunificação alemã quanto na dinâmica de adaptação do país à nova realidade socioeconômica nacional ao longo dos anos 90 e 2000, marcada por grande clivagem entre *Länder* ricos e pobres. O aspecto da cooperação não apenas definiu os marcos da nova República federal pós-queda do Muro de Berlim, mas tem sido característica constante do tipo de federalismo desenvolvido no sistema político alemão do pós-guerra (Schultze, 2001). Muito antes da reunificação alemã, o sistema político alemão já se caracterizava pela existência de mecanismos de redistribuição de recursos e poder que indicavam fortemente o imperativo da manutenção da autonomia dos entes subnacionais e interação entre estes através das instituições que ainda assim garantissem a cooperação.

Além disso, quando da criação do Estado alemão após a Guerra, o estabelecimento de laços cooperativos entre os *Länder* recém-reconfigurados deu-se pela incapacidade física e financeira de reconstrução de cada *Land* sem a ajuda de outros *Länder*, bem como

da atenta supervisão, por parte das forças aliadas, da reconstrução do sistema político, estimulando a difusão administrativa e de poder.

Os anos 50 e 60 caracterizaram o *boom* econômico na Alemanha. Durante esse período de prosperidade econômica e influência keynesianista, o governo alemão conseguiu diminuir os efeitos da competição predatória entre estados pela atração de investimentos ao mesmo tempo em que trabalharia por uma reforma do sistema tributário nacional. Esta garantiria transferências entre entes federativos de forma a equalizar entradas tributárias e gerar uma equiparação dos níveis de vida em todo o território nacional. No aspecto político, os entrelaçamentos institucionais que constrangiam atores políticos a buscar decisões consensuais recebiam cada vez mais críticas por parte da classe política e da Academia. As críticas mais contundentes estavam referidas à forma de produção de consenso. As relações institucionais, especificamente o sistema tributário nacional e a forma de resolução de conflitos no Senado Federal (*Bundesrat*) não estimulavam as unidades federativas economicamente mais fortes a que investissem em suas economias locais, já que os mecanismos de redistribuição causavam realocação de recursos aos entes federados economicamente mais frágeis.

A crítica permaneceu durante todo o período de arrefecimento da economia alemã nos anos de 1970 e 1980 e tornou a ser alvo de debate público após a reunificação. No entanto, passados 20 anos da reunificação, constatou-se que a Alemanha logrou, em larga medida, equiparar os níveis de vida nos dois territórios que se uniram, o da ex-Alemanha Ocidental e da ex-Alemanha Oriental.

Hoje, o modelo federal alemão é considerado pela literatura internacional um modelo bem-sucedido de federalismo cooperativo: ao longo das décadas o modelo provou dar à República alemã subsídios para a manutenção de coesão nos níveis político, econômico e social, mesmo diante de desafios como a queda do Muro de Berlim, em 1989, que abriu caminho para reunificação alemã em 1990, e a plena integração do país ao projeto de “europeização” gerido no final da Segunda Grande Guerra (Schmidt 2001, 2003; Moore, Jacoby e Gunlicks, 2008).¹⁹

O presente trabalho visou a contribuir para a atividade de pesquisa na área de estudos dos sistemas federais através da apresentação de um mecanismo institucional específico, de caráter cooperativo, em vigor no sistema político. Foi tematizada a relevância da compreensão da chave teórica que prevê um *continuum* entre o caráter cooperativo e o caráter competitivo dos sistemas federais para a compreensão mais aprofundada dos arcabouços institucionais que impõem possibilidades e limites aos sistemas políticos, bem como definem as possibilidades de negociação política de seus atores.

Foram apresentados também aspectos da cooperação contemplados no sistema tributário nacional alemão em perspectiva histórica evidenciando os caminhos políticos que influenciaram as opções do ponto de vista da criação e gestão do sistema tributário por parte dos atores políticos.

Foi apresentado, por fim, o mecanismo de equalização fiscal vigente na Alemanha desde os anos de 1960. O mecanismo de equalização fiscal interestadual foi peça impor-

tante na redistribuição de recursos com vistas à redução das disparidades econômicas regionais na Alemanha Ocidental entre os anos 50 e finais dos anos 80, permanecendo um mecanismo válido para os estados da ex-Alemanha Ocidental após a Unificação de 1991 e passando a valer para a totalidade dos estados a partir do ano de 1995.

No caso alemão, a Lei Fundamental ressaltará a importância do Estado Social (*Sozialstaat*) e o comprometimento do Estado alemão com a garantia e manutenção da “equivalência dos níveis de vida em toda a federação”. O compromisso explícito com um federalismo de cunho cooperativo tem mobilizado teóricos e cientistas sociais especializados no assunto nos últimos 30 anos. No entanto, a reflexão acadêmica em torno desses dispositivos constitucionais identifica as dificuldades políticas e institucionais em se manter um princípio sólido de federalismo cooperativo na Constituição.

Pôde-se identificar que os mecanismos de equalização fiscal são rigorosos e detalhadamente elaborados no caso alemão, em que há uma tradição mais longa do princípio cooperativo, já pautado nos anos 60 e que foi reafirmado no período posterior à reunificação. Para tanto, o sistema tributário alemão consta de forma detalhada na própria Lei Fundamental, requerendo para sua modificação, emendas à constituição. No caso alemão, os mecanismos cooperativos tanto verticais quanto, acima de tudo, horizontais, estão no coração do sistema tributário e são os maiores responsáveis pela ampla redistribuição de recursos entre os entes federativos. Mesmo sendo alvo de constantes críticas no ambiente político e acadêmico, parece incontestável o diagnóstico de que o “mecanismo de equalização fiscal interestadual” de fato tem logrado garantir em larga medida a equivalência na oferta de serviços sociais em todo o território alemão unificado. A literatura consultada para este trabalho confirmou essa hipótese e comprovou os benefícios advindos desse repasse de recursos especialmente para questões de infraestrutura, ciência e tecnologia no território da ex-Alemanha Oriental.

Do ponto de vista da configuração normativa, o estudo comparado poderia permitir a hipótese de que quanto maior a definição dos mecanismos de cooperação horizontais e verticais, mais eficiente a cooperação seria. No entanto, essa hipótese desconsideraria os percursos históricos de cada país que justamente levam – ou não – a essa “centralização” ou “descentralização” dos mecanismos cooperativos nos referidos sistemas tributários.

Do ponto de vista do resultado, no entanto, é valiosa a indicação de que os mecanismos cooperativos, no caso alemão, estão ligados a um projeto de país que não toleraria disparidades notórias nos níveis de vida dos seus cidadãos. Isso significa dizer que os resultados logrados guardam estreita relação com as expectativas e com soluções toleradas por entes federados e cidadãos. No caso brasileiro, as disparidades socioeconômicas parecem não afetar a coesão federativa de forma a exercer pressão extrema sobre a letra da lei no sistema tributário nacional. Ainda que mecanismos formais e informais de cooperação horizontal existam, do ponto de vista do resultado, contenta-se com os mecanismos verticais definidos em lei que, desde a primeira década após a redemocratização, não avançaram muito do ponto de vista do resultado: a redução das desigualdades regionais.

O presente trabalho busca contribuir para o estudo dos sistemas federais cooperativos na medida em que identifica elementos institucionais que podem gerar tensões do ponto de vista da negociação política no interior do próprio sistema. Em outro estudo, identificou-se que federalismo alemão sofreu mudanças incrementais no sentido não somente da reforma concreta de dispositivos relacionados à equalização fiscal horizontal como também do ponto de vista da reflexão acerca do paradigma do federalismo cooperativo. Especialmente a partir do ano de 2003, ver-se-á o amadurecimento do debate acerca da questão e a disposição para pequenas mudanças e adaptações ao modelo vigente que satisfizessem os interesses da maior parte dos *Länder*. O fato de a equalização fiscal ser alvo de debate público durante a década de 2000 naquele país potencializou a capacidade de evolução incremental nas questões tributárias essenciais. De certa forma, portanto, pode-se afirmar que o federalismo cooperativo alemão, ainda que mais condicionado aos “entrelaçamentos políticos” que conferem a ele a alcunha de sistema sub-ótimo, cedeu aos estímulos de reinvenção incrementalista de alguns dos seus pressupostos. Tais estímulos advêm claramente da capacidade de mobilização política dos estados na clivagem entre estados “ricos” e “pobres” indicando que todo o processo cooperativo está imbuído de negociações que satisfaçam ambos os setores. Quando da insatisfação das demandas, surgem algumas vozes que sustentam mais esforço de cooperação enquanto surgirão também vozes em prol da competição.

A compreensão do funcionamento de sistemas federativos cooperativos que lograram, em certa medida, responder ao desafio da redução das desigualdades regionais abre interessantes frentes de pesquisa. Por exemplo, um dos aspectos interessantes a serem examinados tem a ver com pautaçaõ, na agenda pública, de questões como o que ou quais são de fato desigualdades socioeconômicas toleradas em uma federação e como fazer frente à minoração dos níveis intoleráveis de desigualdade regional. Essa questão associa intrinsecamente o modelo de federalismo em um país e sua concepção de desenvolvimento.

Também seria interessante verificar, especificamente no caso do Brasil e da Alemanha, as diferenças na apropriação da mídia acerca do tema do federalismo como eixo norteador das relações políticas no país. No caso alemão, a mídia formadora de opinião acompanhou os questionamentos levantados pela Política e pela Academia durante os últimos vinte anos, mobilizando parte da sociedade em torno dessa temática, presente no espaço público. No caso brasileiro, a hipótese é que a questão federativa, tão essencial ao funcionamento do Estado e à compreensão das dinâmicas das relações intergovernamentais, é questão estranha à sociedade brasileira, sendo até ainda pouco discutida do meio acadêmico.

De resto, a questão das desigualdades regionais infelizmente não tomou o vulto necessário nos debates políticos e no imaginário coletivo – espera-se com esse trabalho contribuir de alguma forma para que essa temática seja aprofundada cada vez mais.

Recebido em 23/06/12

Aprovado em 01/07/12

Notas

¹. Destacamos uma entre as várias contribuições recentes acerca do federalismo como área de estudo da Ciência Política: o texto de Celina Souza (2010).

². A reflexão teórica contou com a inestimável contribuição de grandes pensadores e revisores do federalismo alemão como a Prof. Sabine Kropp, o Prof. Arthur Benz, o Prof. Klaus Von Beyme e, destacadamente, de um dos grandes teóricos do federalismo cooperativo alemão, Prof. Fritz Scharpf, que, em entrevista à autora, possibilitou o aprofundamento da compreensão das teorias que explicam o federalismo cooperativo naquele país.

³. Em “Exploring federalism”, Elazar (1987) aprofunda o pensamento acerca da importância do federalismo e aponta o sucesso deste como estritamente relacionado à sua estrutura e processo. Isso equivale a afirmar que os dispositivos constitucionais, portanto, e a relação entre os entes federados são os dois elementos que podem garantir o sucesso do sistema federativo em determinado país. Quanto mais imbuídos do princípio federativo forem a estrutura e o processo político em determinado sistema político, maior será a capacidade deste em obter resultados que advenham da ação conjunta dos entes federados, para garantia de benefício próprio e benefícios mútuos.

⁴. Segundo Zimmerman (2001, p. 18), até os anos de 1950 nos Estados Unidos a ideia de federalismo dual servia amplamente como sinônimo para as relações União-estados.

⁵. As relações intergovernamentais, ou seja, os pontos de interseção política (executiva e legislativa principalmente) serão o *locus* por excelência de observação da capacidade dos entes federados em associarem de forma harmoniosa a independência e a interdependência no interior do Estado nacional.

⁶. Uma das questões que mobilizou as negociações entre as lideranças políticas da Alemanha ocupada e as autoridades aliadas, que detinham o comando político o território redesenhado pela derrota na Grande Guerra, foi a reorganização política e territorial sob a forma de um sistema federal.

⁷. Ver Ministério Federal da Justiça, República Federal da Alemanha (2011).

⁸. Assim é denominada a carta constitucional alemã.

⁹. Coligação entre os dois maiores partidos alemães: a União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Social Democrata (SPD).

⁰. Segundo Moraes (2001, p. 174), “o critério objetivo com base no qual se fazia a compensação interestadual equivalia a uma medida de capacidade fiscal, ou seja, o volume de receitas tributárias recebidas por um estado qualquer. Os estados que tivessem uma capacidade fiscal elevada transfeririam recursos para aqueles com baixa capacidade fiscal”.

¹. A determinação do financiamento de serviços públicos compartilhado por União e *Länder* está sujeita à anuência do *Bundesrat* quando ao menos $\frac{1}{4}$ dos gastos sejam necessariamente efetuados pelos *Länder*.

². O *Aufbau Ost*, para a reconstrução dos estados recém-incorporados à Alemanha Ocidental, foi justamente uma lei de incentivo ao investimento (*Investitionsförderungsgesetz*) de 1993 que prometeu, a partir de 1995, financiar grande parte da reconstrução do Leste

alemão com participação da União e estados (Laufer e Münch, 1998, p. 202).

³.A força do dispositivo constitucional é tal que, a despeito da real possibilidade de equiparação dos níveis de vida ser possível ou não, essa ideia permanece uma *Leitidee* a ser preservada na cultura política. Ou seja, mesmo com a emenda à lei, a cultura política demandará no seio da sociedade que esse ideal não seja perdido de vista mesmo após o claro enfraquecimento desse compromisso político a partir de 1994. Um aspecto prático contribui para que se mantenha no imaginário popular a ideia de que o Estado deve cuidar pelo estabelecimento de níveis uniformes de vida: na avaliação dos autores, o amplo conhecimento de que os entes federativos não dispõem de autonomia tributária leva naturalmente a crer que a oferta de serviços públicos deveria ser igual em todos os *Länder*. Isso produz uma cobrança direta sobre o poder central quanto à provisão de serviços públicos e, historicamente, tem levado o cidadão a cobrar “soluções mais centralizadas” no governo federal.

⁴.Tarifas Alfandegárias são hoje compartilhadas no âmbito da União Europeia.

⁵.Entre outros menos relevantes à presente pesquisa, como o imposto sobre veículos automotivos (*Kraftfahrzeugsteuer*), imposto sobre a cerveja (*Biersteuer*) e outros.

⁶.O imposto de renda é formado a partir do “imposto sobre rendimento pessoal” (*Lohnsteuer*) e o imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas/jurídicas (*Körperschaftsteuer*), informa-nos Moraes (2001, p. 231). Os impostos são repartidos entre *Bund e Länder* de forma a satisfazer equitativamente ao volume de despesas de cada ente federado.

⁷.Ver Ministério Federal das Finanças, República Federal da Alemanha (2011).

⁸.Ver Ministério Federal das Finanças, República Federal da Alemanha (2011).

¹⁹.O federalismo na Alemanha deita suas raízes na era moderna, quando do surgimento da Confederação Alemã no Congresso de Viena em 1815 que inaugurou uma forma de associação política entre, à época, 38 regiões e cidades livres germanófonas (Elazar, 1991). A formação do Império alemão dá-se sob Otto Von Bismark e é caracterizada por ser uma “federação semiconstitucional dirigida por príncipes locais, dinástica e de hegemonia prussiana” (Elazar, 1991, p. 102). A Prússia, de 1871 à Primeira Guerra Mundial, exercera sua hegemonia de forma centrípeta, combatendo as ameaças à sua posição dominante que rechaçavam a “prussificação” do império. A República de Weimar sofreria desgaste administrativo e enfraquecimento político-institucional até 1934 devido a forças descentralizadoras e demandas dos estados-membros. Ao período de centralização ditatorial nazista, no qual os *Länder* foram abolidos como unidades constitucionais da federação, seguir-se-ia a refundação da República sobre bases democráticas.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Luiz Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: Abrucio, Luiz F.; Costa, Valeriano. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Pesquisas n° 12), 1998, p. 19-57.
- BRÄUER, Christian. **Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinigten Deutschland**. Wiesbaden: VS Verlag, 2005.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José M. B. (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Centro de Estudos), 2001, p. 69-94.
- ELAZAR, Daniel J. The shaping of intergovernmental relations in the twentieth century. In: **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 359, Intergovernmental Relations in the United States (May, 1965), p. 10-22. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1035104>>. Acesso em 12 jul. 2011.
- _____. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- _____. (org.). **Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements**. Essex: Longman Current Affairs, 1991.
- _____. International and comparative federalism. **PS: Political Science & Politics**, vol. XXVI, n° 2, 1993, p. 190-195.
- _____. Contrasting unitary and federal systems. **International Political Science Review**, vol. 18, n° 3, 1997, p. 237-251.
- HUEGLIN, Thomas O.; FENNA, Alan. **Comparative federalism: a systematic inquiry**. Quebec: Broadview Press, 2006.
- ISMAEL, Ricardo. **Nordeste: a força da diferença**. Os impasses e desafios na cooperação regional. Recife: Massangana, 2005.
- LAUFER, Heinz; MÜNCH, Ursula. **Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland**. Opladen: Leske+Budrich, 1998.
- MINISTÉRIO FEDERAL DAS FINANÇAS, República Federal da Alemanha. **The federal financial equalization system in Germany**. Disponível em: <http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__V/The_20Federal_20Financial_20Equalisation_20System_20in_20Germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>. Acesso em 13 jul. 2011 (b).
- MINISTÉRIO FEDERAL DA JUSTIÇA, República Federal da Alemanha. StabG. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Bonn, 8 de junho de 1967 (em português: Lei de incentivo à estabilidade e ao crescimento da economia). Disponível em: <<http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>>. Acesso em 25 jul. 2011.
- MOORE, Carolyn; JACOBY, Wade; GUNLICKS, Arthur B. Introduction: German

- federalism in transition. **German Politics**, vol.17, n° 4, 2008, p. 393-407.
- MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SCHMIDT, Manfred G. Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland **Politische Vierteljahresschrift**, vol. 42, n° 3, 2001, p. 474-491.
- _____. Foederalismus. In: **Woerterbuch zur Politik**. Stuttgart: Alfred Kroener, 2004, p. 231-232.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses. In: Hofmeister, Wilhelm; Carneiro, José M. B. (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Centro de Estudos), 2001, p. 13-28.
- SOUZA, Celina. Federalismo. In: Martins, C. B (org.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 341-366.
- ZIMMERMAN, Joseph F. National-state relations: cooperative federalism in the twentieth century. **Publius: The Journal of Federalism**, vol. 31, n° 2, 2001, p. 15-30.