



# TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

440

**O federalismo alemão:  
aspectos gerais e dinâmica**

**Francisco Luiz C. Lopreato**

**Novembro 2022**



UNICAMP

**ie** Instituto de  
economia

# O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica

Francisco Luiz C. Lopreato <sup>1</sup>

## Resumo

O texto tem o objetivo de discutir as características gerais e a dinâmica do federalismo alemão. A análise parte de breve reconstituição histórica, desde a construção do império alemão até o delinear das regras modernas na Constituição de 1949. Os tópicos seguintes discutem os elementos fundamentais do modelo: a distribuição das atribuições entre as esferas de governo, o processo legislativo e o papel do *Bundesrat*, a repartição da receita tributária, o programa de equalização fiscal e o caráter cooperativo das relações intergovernamentais. O estudo destaca o padrão de decisões conjuntas (*joint decision-making*) e a determinação constitucional de garantir padrões de vida semelhante aos cidadãos em todo o território como pilares fundamentais, responsáveis por configurar e dar o movimento do federalismo alemão.

**Palavras-chave:** Federalismo.

## Abstract

### **German federalism: general aspects and dynamics**

The text aims to discuss the general characteristics and dynamics of German federalism. The analysis starts with a brief historical reconstruction, from the construction of the German empire to the outlining of modern rules in the 1949 Constitution. The following topics discuss the fundamental elements of the model: the distribution of attributions between the spheres of government, the legislative process and the role of the *Bundesrat*, the sharing of tax revenue, the fiscal equalization program and the cooperative nature of intergovernmental relations. The study highlights the pattern of joint decisions and the constitutional determination to guarantee similar standards of living to citizens throughout the territory as fundamental pillars, responsible for configuring and giving the movement of German federalism.

**Keywords:** Federalism.

**JEL:** H77.

## Introdução

O texto se propõe a apresentar os aspectos gerais e a dinâmica do federalismo alemão. O interesse em estudar este caso específico está relacionado ao esforço de compreender o federalismo brasileiro e suas especificidades. Certamente, a situação de cada país é particular, com a configuração política e social baseada em sua origem histórica. O *path dependence* é um fator relevante, embora não único, dos desdobramentos responsáveis por definir as características do arranjo federativo de cada nação.

O olhar sobre realidades distintas não serve ao objetivo de transplantar experiências, mas ajuda a pensar alternativas e a entender os vícios e mazelas presentes em países específicos. Neste sentido, o caso alemão tem muito a oferecer. Constitui um modelo idiossincrático, distante do clássico exemplo do federalismo americano, definido pela presença marcante do executivo e pela cooperação

---

(1) Professor Livre-Docente Colaborador do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp), Campinas, SP. E-mail: [lopreato@unicamp.br](mailto:lopreato@unicamp.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6193-3774>.

entre os entes federativos, associado à obrigação de o Estado oferecer aos cidadãos, independente do local de nascimento e de moradia, condições semelhantes de acesso a bens e serviços públicos.

Tal realidade é amplamente distinta do que se vê no caso brasileiro. Os cidadãos também se diferenciam a depender do local onde vivem. As distintas condições e disponibilidade dos serviços públicos contribuem para explicar a diversidade de renda e de cidadania entre os membros da população.

O estudo do federalismo alemão ajuda a entender que a solução encontrada por eles não tem a ver apenas com o nível e a menor disparidade regional de renda. A solução é fundamentalmente política, definida na constituição de 1949 e reafirmada na reunificação alemã. O compartilhamento da receita tributária prioriza o cidadão e o sentido de cooperação força o diálogo e a negociação constante entre o *Bund* (governo central) e os *Länder* (estados), com a possibilidade de estes vetarem na Câmara alta, o *Bundesrat*, as matérias legislativas aprovadas na Câmara baixa, o *Bundestag*, que interferem diretamente com os interesses estaduais e regionais. A necessidade de negociar e de acordos entre os entes favorece o federalismo executivo, onde se destaca o peso da burocracia, sobretudo, a dos *Länder*, responsáveis por parte preponderante das tarefas públicas.

A experiência alemã é extremamente rica. Na tentativa de apreender essa realidade, o ensaio apresenta os passos seguintes. O ponto inicial é uma breve reconstituição histórica do federalismo alemão, desde a sua origem na construção do império com Bismarck (1870) até a aprovação das regras modernas na Constituição de 1949. Os dois tópicos seguintes discutem a distribuição de poder entre as esferas de governo e o processo legislativo, com ênfase no *Bundesrat*, destacando o seu papel no arranjo federativo e os impactos provocados por diferentes composições partidárias. O tópico 4 trata de questões centrais do modelo: a forma como a receita é arrecadada e apropriada pelas esferas de governo, o sistema de equalização fiscal e o caráter cooperativo das relações intergovernamentais, com destaque às críticas a este modelo e à defesa de alguns do federalismo competitivo. A seção 5 apresenta a evolução das reformas recentes, empenhadas em responder parte das críticas ao modelo e atender interesses dos *Länder* em busca de consenso. As considerações finais retomam argumentos anteriores e destacam as características do federalismo alemão.

## 1. A origem histórica

O modelo atual do federalismo alemão tem raízes profundas na história, heranças institucionais do *North German Federation* (1867) e do *Deutsch Reich* (1871-1918), momentos de consolidação do Estado alemão comandado por Bismarck. A *German Basic Law* de 1949, responsável por traçar as diretrizes do arranjo do pós-guerra, claramente se serviu das experiências constitucionais do passado; contudo, as exigências de adaptação à construção de um Estado democrático levaram o desenho do federalismo a apresentar características opostas às definidas em sua origem (Behnke; Kropp, 2021; Sturm, 2010).

A construção do *Deutsch Reich* ocorreu por interesses dos reinos, capitaneados pela Prússia, em aceitar abrir mão da soberania individual com a garantia, primeiro, de que as normas constitucionais delegariam a eles considerável autonomia e controle de decisões e, segundo, o governo federal não disporia de recursos suficientes para realizar políticas públicas em escala mais ampla.

O arranjo federativo deu o comando das diretrizes fundamentais aos entes formadores do império, sobretudo à Prússia<sup>2</sup>, membro dominante no cenário econômico e político. O imperador (*Kaiser*) – a instituição máxima do Estado – e o chefe de governo (*Chancellor*), indicado por ele, eram, simultaneamente, o rei e o primeiro ministro da Prússia, o que atribuía caráter assimétrico e antidemocrático a essa ordem. (Gunlicks, 2003, cap. 1).

O *Bundesrat* e o *Bundestag* compunham os corpos legislativos responsáveis por aprovar a legislação e eram constituídos de modo distinto. O *Bundestag* representava a Câmara baixa, casa dos representantes do povo, eleitos por meio de sufrágio universal entre os homens acima de 25 anos. O poder do órgão era limitado, pois não lhe cabia nomear ou destituir o *Chancellor* e o direito legislativo era compartilhado com o *Bundesrat*, que ocupava lugar diferente das Câmeras altas de outras nações. O comando desta instituição cabia aos reinos. Os assentos eram preenchidos por representantes dos governos das 22 monarquias e das 3 cidades-estados constituintes do *Reich* e os votos obrigatoriamente seguiam instruções oficiais. Isto dava à dinâmica do órgão um caráter executivo e com forte apelo à força administrativa dos reinos, com poder de interferir diretamente na legislação e de regular as decisões políticas. O modo como se exercia este poder era amplamente assimétrico, com a Prússia, sozinha, dispondo de 17 votos, número superior ao necessário – 14 votos – à aprovação de emendas constitucionais. Outros três reinos<sup>3</sup>, em conjunto, detinham mais 14 e os 17 entes menores respondiam por um 1 voto cada, no total de 58.

O fim do *Deutsch Reich* colocou em pauta a luta contra o poder monárquico e a autonomia dos *Länder*. A República de Weimar tornou-se uma federação democrática e parlamentarista, com o Presidente, eleito pelo voto popular de homens e mulheres, atuando como chefe de Estado e responsável por indicar e demitir o *Chancellor* (chefe de governo) a partir da decisão da maioria do *Reichstag* (novo nome do *Bundestag*). O *Reichsrat* (antigo *Bundesrat*) sustentou a tarefa de representante dos *Länder*, mas sem o protagonismo anterior. A instituição perdeu o lugar de núcleo constitucional basilar e elemento determinante de todo o processo legislativo em favor do *Reichstag*. Este órgão poderia, agora, cassar os vetos da Câmara alta às medidas aprovadas em plenário em nova votação.

Além disso, o novo arranjo político garantiu maior simetria na distribuição do poder. A Prússia perdeu o controle direto dos cargos de Presidente e de *Chancellor* e espaço no *Reichsrat*, com a sua representação alcançando o máximo de 26 votos, 2/5 do total de 66, sendo metade dos delegados ligados aos dirigentes do estado e o restante subordinado às administrações regionais. Por outro lado, o governo federal ganhou força ao concentrar parcela expressiva da arrecadação e ampliar a capacidade administrativa, responsáveis por dar ao centro os meios de definir diretrizes gerais e de se contrapor à supremacia anterior dos *Länder*.

A chegada ao poder do Partido Nazista alterou o equilíbrio existente. Os *Länder* perderam autonomia com a indicação de governadores atrelados ao centro e se transformaram em distritos administrativos do *Reich*. A *débâcle* política dos *Länder* tornou o *Reichsrat* supérfluo e levou à sua extinção (fevereiro, 1934), ao que se seguiu o fechamento dos legislativos estaduais. Os líderes

---

(2) A Prússia tinha 65% do território e aproximadamente 62% da população do *Reich*.

(3) Distribuídos entre a Bavaria, Württemberg e Saxony com, respectivamente, 6, 4 e 4 votos.

regionais do partido (*Gauleiter*) assumiram esses espaços e materializaram a concentração do poder no centro (Gunlicks, 2003, cap. 1),

A derrocada do regime nazista levou à reconstrução da Alemanha baseada na defesa intransigente de valores democráticos e de uma nova ordem institucional capaz de sepultar os riscos de repetição do sistema anterior. O acordo político, consubstanciado na Constituição de 1949, contemplou a dupla *démarche* de retomar traços históricos do *Deutsch Reich*, ao mesmo tempo em que negava as suas características básicas, definidas pela força isolada da Prússia, de se colocar como um regime assimétrico e com concentração de poder.

O desenho do federalismo alemão delineou-se em resposta à decisão política de construir a Alemanha moderna assentada em dois pilares fundamentais. O primeiro é o compromisso de romper os alicerces do antigo autoritarismo e de afastar a ameaça de retorno ao tempo de concentração de poder. Com este propósito, a distribuição do poder político, em busca do balanceamento de forças das esferas de governo e do equilíbrio entre os *Länder*, tornou-se elemento constitutivo do sistema e trouxe consigo a exigência por negociações.

Os acordos verticais, pela própria natureza do regime, dependem da solução de conflitos no plano horizontal e de acordos por demandas comuns à esfera federal. Esta lógica de contínua barganha colocou em relevo o papel dos partidos políticos e das composições partidárias como promotores do processo de integração entre as partes. (Turner; Rowe, 2013; Scharpf, 2005)

O arranjo de 1949 buscou referência no quadro histórico. Os *Länder* recuperaram a força anterior, sem, no entanto, o caráter assimétrico presente na origem do império alemão. O resgate do *Bundesrat* devolveu o poder dos estados e, ao mesmo tempo, assegurou a todos direitos e competências iguais independente da dimensão territorial e das condições econômicas. Como peças relevantes neste tabuleiro político, a determinação de oferecer serviços públicos uniformes e de manter padrões nacionais de política pública cumpriu a tarefa de nivelar as diferenças financeiras e de negar as diferenças territoriais e econômicas. Além disso, a reintrodução do sistema legislativo com duas câmeras e o direito de veto da Câmara alta, sujeito à revisão em determinados casos, sem a supremacia individual de qualquer um dos *Länder*, realçou a característica do novo regime de forçar a negociação de acordos de todos os atores envolvidos (Auel, 2014).

O segundo pilar é a construção de um Estado social capaz de garantir condições uniformes de acesso a políticas públicas a todos os cidadãos, base de sustentação de um federalismo simétrico. A narrativa social, ao propor um modelo cooperativo, delineou as linhas do arranjo federativo de compartilhamento de tributos e de gestão da equalização fiscal como um sistema político responsável por gerar, a intervalos não regulares, novos compromissos entre o governo federal e os *Länder* (Thöne; Bullerjahn, 2018, p. 8).

A construção política assentada nos dois pilares resultou na combinação de três características basilares do arranjo federalista do pós-guerra: i) a força dos *Länder* e o poder de veto do *Bundesrat*; ii) o regime de divisão de impostos e a equalização fiscal e iii) a proliferação de programas financiados conjuntamente entre o *Bund* e os *Länder*, sobretudo a partir da reforma financeira de 1969, responsável por criar a figura das *Joint Tasks* ampliando o número de ações conjuntas em áreas antes de competência estadual e redefinir o esquema de repartição de impostos e equalização tributária.

A conjugação destes três elementos definiu o traço típico do federalismo alemão: a *joint decision making*. As decisões necessariamente são compartilhadas e tomadas por acordos e consensos. Como colocou (Scharpf, 2005 p.3): “*It implies that practically all politically salient policy initiatives (excepting foreign and defence policy) need to be based on broad consensus or even on unanimous agreement between the governing majority at the national level and the governments of originally eleven and now sixteen Länder.*”

## 2. Distribuição de poder legislativo e divisão funcional de tarefas entre esferas de governo

O balanço de forças políticas e as soluções compartilhadas são elementos decisivos do arranjo federativo alemão. O aparato constitucional, desde 1949, distribuiu o poder legislativo e a divisão funcional de tarefas privilegiando a negociação e as decisões por consenso entre atores com peso político semelhante e autonomia de ação.

O *Bund* e os *Länder* estabelecem as relações intergovernamentais dominantes e definem modelos de convivência e de governança, onde tem lugar negociações permanentes em diferentes arenas, entre entes federativos autônomos e sem ordem hierárquica, em busca de soluções conjuntas. Por outro lado, os governos locais constituem-se, formalmente, como unidades administrativas, subordinados aos *Länder*, com atuação autônoma nas questões de sua jurisdição.

As relações horizontais, por sua vez, refletem, na maior parte do tempo, o movimento das articulações verticais, com os estados ora envolvidos na coordenação de ações em busca das propostas defendidas nas negociações com a esfera federal ora ocupados em criar coligações de enfrentamento às posições do poder central. O espaço restante é ocupado com a coordenação das ações estaduais próprias, lugar de arenas relevantes, embora secundárias, em relação ao plano geral (Benz, 2009).

O aparato legal alemão, baseado no modelo *joint decision-making*, tem como proposta garantir a simetria e as condições de divisão de competência sem segregar as políticas dos entes federativos. A solução institucional, envolvendo a distribuição do poder legislativo e a execução das tarefas públicas, tem o objetivo de oferecer a todos os cidadãos igualdade de condições de acesso às políticas públicas por meio da interdependência das funções estatais. Como coloca Gunlicks (2003, p. 61): “*the division of responsibilities in German federalism is not one of strict separation, however; rather, it is a system of cooperation, interconnections, and interrelationships.*”

O quadro constitucional atribui ao centro parcela preponderante do poder legislativo e delega aos executivos federais, em conjunto com os estaduais, a tarefa de definir, com base na legislação exclusiva, concorrente e estruturante (*framework legislation*), as regras de condução das políticas públicas. Neste arranjo institucional, estão sempre presentes a negociação e a cooperação. A esfera federal interage e escuta os interesses das administrações estaduais na proposição das leis e na execução das tarefas. Os *Länder* participam ativamente do processo legislativo e do modelo de repartição das tarefas por meio do *Bundesrat*, que, como se discute à frente, é composto por dirigentes estaduais e formam uma instância legislativa com poder de veto em matérias de interesse estadual.

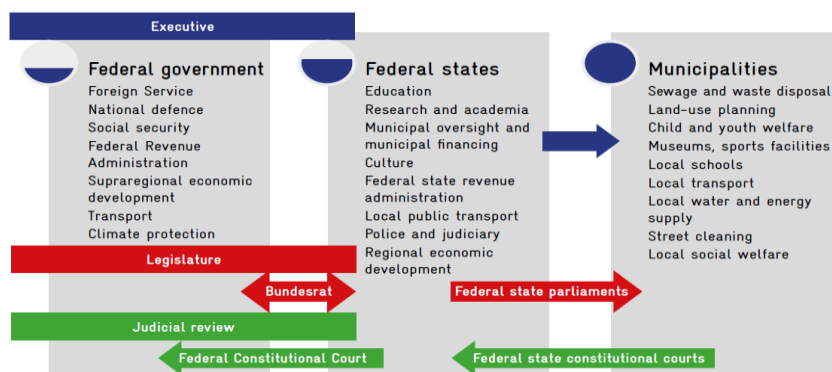
As áreas com poder exclusivo<sup>4</sup> da esfera federal são restritas e abrangem as atividades tradicionalmente atribuídas ao centro. Além de aspectos relacionados aos serviços civis, cuidados da

---

(4) Cf. Gunlicks (2003, p. 57): “*The exclusive legislative powers of the federation are listed in Article 73. There are twelve “paragraphs,” most of which contain rather obvious responsibilities for the federal government, for example, foreign*

saúde e administração das finanças, os *Länder* têm o poder exclusivo de promulgar as constituições e supervisionar os governos locais, já que a lei básica (Art. 28§2) reserva a estes apenas a garantia institucional de autogoverno e administração dos serviços locais (Quadro 1).

Quadro 1  
Division of tasks federal government – Federal states – Municipalities



Fonte: Thöne e Bullerjahn (2020).

A área de educação, tradicionalmente, é de responsabilidade exclusiva dos estados, responsáveis pela gestão e financiamento do ensino superior. A defesa desse direito apoia-se no princípio arraigado de trato das questões culturais. A área de segurança pública é regida por leis próprias de polícia das unidades em resposta à obrigatoriedade de manter e proteger a ordem pública (Wollman, 2014).

Os estados, nos serviços com jurisdição própria, têm a opção de assumir a execução ou repassar a obrigação aos governos locais. O alcance da descentralização é de escolha do *Land*, responsável pela definição do modelo de distribuição de tarefas e das formas possíveis de cooperação. Os governos locais são considerados como parte dos *Länder*. A lei básica, com poucas exceções, veta as relações financeiras diretas dos governos locais com a esfera federal e coloca os *Länder* como agentes intermediários e mediadores das relações envolvendo as suas unidades.

Os governos locais, em termos funcionais, constituem o terceiro nível político-administrativo e ocupam espaços variados de acordo com a dimensão econômica e populacional.<sup>5</sup> A norma constitucional assegura aos governos locais autonomia administrativa nos serviços próprios e nos repassados pelos estados, além de estabelecer o encargo de os estados dotarem os municípios com recursos suficientes ao atendimento das tarefas obrigatórias e de serviços voluntários adicionais.<sup>6</sup>

*affairs and defense; national citizenship; currency, weights and measures; customs and foreign trade; air and rail transport owned by the federation; postal and telecommunications services; and several other matters. The list is not complete, because many other federal responsibilities can be found in other provisions of the Basic Law.”*

(5) Cf. Fuhr et al. (2018, p. 13): “*The local government structure is made up of two tiers: the counties as upper level, and the municipalities as lower level. Demographically larger cities have been given the status of ‘county free’ municipalities. These are generally larger municipalities, which, in combining county and municipal functions, stand organizationally and territorially outside the counties.*”

(6) Segundo Bury e Felds (2020, p. 5): “*government. In particular, the Grundgesetz [constituição] obliges the Laender to guarantee the principle of municipal self-administration, which means that local governments must be enabled*

O escopo das funções dos governos locais é expressivo. Primeiro, a constituição federal (Art. 28) e as constituições estaduais garantem autonomia e o direito de “regular todos os assuntos para a comunidade local sob sua responsabilidade dentro dos limites estabelecidos por lei”, compreendendo: o planejamento urbano, as atividades socioculturais e os serviços públicos, além da exploração dos tributos que compõem a receita tributária própria<sup>7</sup>. Segundo, são os responsáveis pelas atividades delegadas pelos *Länder*, no papel que estes cumprem como executores de legislação federal ou de legislação própria, entre elas a manutenção da ordem e da segurança (emissão da carteira de motorista, proteção ambiental, serviço de polícia). Finalmente, cabem às autoridades locais aplicarem as disposições legais, com origem na esfera federal, estadual ou europeia (Thöne; Bullerjahn, 2018, p. 13). Consequentemente, o nível de governo local, em função das obrigações próprias e das delegadas por outras instâncias, é responsável por executar parcela expressiva das tarefas públicas (Fuhr et.al. 2018)<sup>8</sup>. Porém, estes governos, como executores de tarefas delegadas, estão sujeitos à revisão jurídica e à supervisão de mérito e de adequação de suas atividades por parte das autoridades estaduais (Wollman, 2014; Behnke; Kropp, 2021; Kramer, 2005)<sup>9</sup>.

O número limitado de áreas com legislação exclusiva deixa espaço significativo à legislação concorrente. O princípio norteador é a precedência das leis federais. Não se reconhece a dupla autoridade e prevalece a legislação federal, restando aos *Länder* legislarem em áreas onde o centro não define as regras de atuação, com a possibilidade de criarem e de responderem administrativamente por políticas públicas na ausência de norma constitucional específica (Kramer, 2005).

A maior parte do poder legislativo, como resultado do próprio estilo cooperativo do federalismo alemão, cabe ao *Bund*, principalmente, em áreas ligadas à economia, emprego, bem estar social e justiça. O desejo de garantir condições de vida semelhantes aos cidadãos, base do cooperativismo, levou à formulação de políticas públicas uniformes em busca de resultados equivalentes em qualquer lugar da Alemanha (Sturm, 2010). Este mesmo objetivo fez com que os

---

*to offer voluntary services in addition to mandatory services they have to provide as delegates of the Laender. This constitutional guarantee obliges the Laender to endow their municipalities with sufficient funds to fulfill their mandatory tasks and to give them financial leeway to offer additional voluntary services.”*

(7) Como coloca Kramer (2005, p. 150): “*Although the municipalities’ right to self-government includes only a small amount of tax power, self-government otherwise covers all matters concerning the local community (and its own sphere of government). In particular, these include cultural matters (i.e., museums, theatres, sports facilities, and schools) and public services (e.g., provision of water and power, waste disposal, abattoirs, cemeteries, and hospitals) as well as the maintenance of public roads and streets within a municipality. In this field, municipalities are also independent in matters regarding planning and personnel and have their own independent administration, which is not subject to the specialist supervision of the Land administration but only to its legal supervision.”*

(8) Cf. Fuhr et al. (2018, p. 13): “*The wide range of self-government and delegated functions of the local authorities makes up 70 to 80 per cent of all legal provisions (federal, Land and EU) applied and implemented by the local authorities.”*

(9) De acordo com Kramer (2005, p. 151): “*In addition, municipalities carry out Land tasks (transferred sphere of government) for the federation and the Lander, for the fulfilment of which they have a right to adequate funds (called the principle of connection). Examples of these tasks are the administration of traffic (e.g., driver’s licenses and vehicle registration) and matters concerning registration of the population, aliens, food inspection, job safety, and health control. Within this framework, in addition to legal supervision, municipalities are subject to supervision by the Land authorities, which have a right to examine the effectiveness of each local measure. If the municipalities do not observe the instructions of the supervising bodies of the Land, the supervising bodies can take over the task themselves (substitution measure). In the most extreme case, they can also replace the head of the municipal administration with a Land commissioner (Art. 28III).”*



estados cedessem ao centro, por meio do *Bundesrat*, o direito de legislar em áreas de seu interesse. É bem ilustrativo desse movimento a decisão de transferir ao centro o poder concorrente, não definido na lei básica, de regular os salários e os benefícios das funções públicas – inclusive no âmbito estadual – com o propósito de eliminar o risco potencial de concorrência predatória e o desnível de rendimentos (Gunlicks, 2003, p. 59).

A uniformidade na definição do arcabouço das políticas públicas não tem o poder de eliminar a diversidade de situações. O volume expressivo de legislação concorrente dá espaço à individualidade e permite aos *Länder* introduzirem características próprias às suas ações, tendência que é reforçada pela prática usual de atribuir o custo de execução das tarefas aos governos a quem cabe a obrigatoriedade de realizar tais atividades (Kramer, 2005)

A concentração do poder legislativo tornou-me motivo de preocupação por ter reflexo no balanço de poder, com risco de perda de autonomia estadual, e na própria lógica do arranjo federalista. A questão tornou-se recorrente e deu lugar a intenso debate, que resultaram em mudanças constitucionais sobre a distribuição de poder e o espaço de atuação de cada esfera de governo, como meio de impedir a concentração excessiva das decisões na esfera federal e a perda da simetria de forças e do poder de negociação.

O impulso inicial em conter o avanço do centro ocorreu com a revisão da legislação concorrente em 1994. A nova norma contestou o poder federal de expressar a necessidade de agir e de requerer o direito de legislar, alegando problemas na regulação da matéria no plano estadual ou recorrendo à exigência legal de uniformidade de condições de vida.

A regra aprovada vetou a possibilidade de o *Bund* reivindicar o poder em áreas de legislação concorrente apenas por sentir necessidade de atuar. Porém, a esfera federal manteve o espaço de atuação nos casos de ações essenciais ou obrigatórias (*required*). Por outro lado, garantiu-se o direito de as administrações e os legislativos estaduais, bem como o *Bundesrat*, de questionarem o critério de escolha da ação como de caráter essencial e de apelarem à decisão da Suprema Corte.

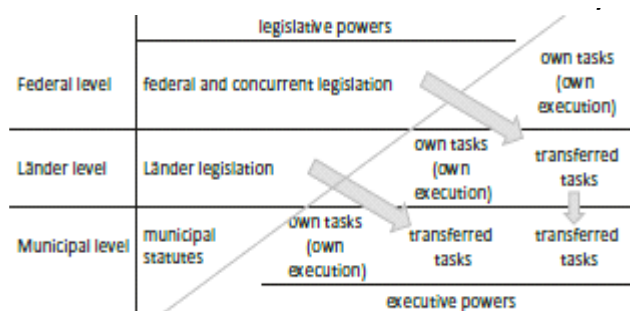
O terceiro modelo de legislação, a *framework legislation*, embora distinto das anteriores, serve igualmente ao propósito de orientar as políticas públicas. Neste caso, a revisão constitucional de 1994 permite ao *Bund* indicar apenas o arcabouço geral da ação a ser seguida em todo o País, sem detalhar a legislação, deixando a cargo dos legislativos estaduais a definição das regras locais.

Outra dimensão a destacar é o fato de a lei básica definir não só a distribuição do poder legislativo como também o repasse da execução das tarefas (Gunlicks, 2003, cap. 2). A delegação de tarefas não é uma simples opção. O movimento ocorre por determinação constitucional (art. 104a), preocupada em balancear as forças dos entes federativos. O *Bund* deve transferir a execução de todos os serviços que a federação paga mais de 50% dos custos aos estados. Entretanto, o centro mantém influência na prestação dos serviços ao participar de comissões, compostas por funcionários de ambos os governos, onde são definidas as diretrizes das ações de políticas públicas, encaminhadas, a seguir, à aprovação do *Bundesrat*.

As tarefas reguladas por legislação federal são enquadradas em três situações distintas e, majoritariamente, repassadas aos estados e governos locais (ver Quadro 2). O acúmulo de atividades, envolvendo as tarefas próprias e as delegadas pela esfera federal, colocam os *Länder* como os principais empregadores do setor público, com 53% do total, seguidos pelos governos locais (35%) e

a esfera federal com apenas 12% do total (Wollman, 2014; 226). Além disso, os servidores estaduais, ao se envolverem em amplo leque de atividades, qualificam-se como repositórios de *expertises* em diferentes áreas e atores privilegiados das negociações, assumindo o papel de membros ativos da burocracia responsável por decisões nas políticas públicas (Färber, 2021).

Quadro 2  
Functional division of labor in the federal hierarchy



Fonte: Benhre, Kropp (2021, p. 41).

A primeira, a menos comum, é aquela em que ocorre a atuação exclusiva das instituições federais na oferta de serviços públicos. Em geral, a sua participação é reservada à ação de agências estatais, comum em todos os países, como a administração financeira e as agências de seguro social e serviços externos. Nas situações dois e três, a execução da legislação federal é transferida às administrações estaduais, que tem como duas opções. Uma é assumir a execução das tarefas (situação dois), constituindo um meio termo entre o serviço federal exclusivo e aqueles de inteira responsabilidade das agências estaduais. O centro é responsável pelas instruções operacionais e supervisão dos serviços, a fim de garantir a uniformidade e a correta aplicação da legislação, condições necessárias ao atendimento do compromisso do Estado de entregar políticas semelhantes a todos os cidadãos, além de arcar com os *functional costs*, enquanto que os *Länder*, como executores da atividade, respondem pelos *administrative costs*.

A outra opção, a mais comum, envolve as tarefas, de execução da legislação federal sob a responsabilidade estadual, repassadas aos governos locais, como se mencionou acima (situação três). Os estados arcam com os custos das atividades e definem as agências e os procedimentos regulatórios. Também nesses casos, o centro, por determinação legal aprovada no *Bundesrat*, participa da formulação da política e das negociações sobre as condições do serviço prestado. Além disso, nos casos em que os estados custeiam mais do que 25% dos *functional costs*, a negociação de transferência da execução da tarefa depende de acordo de financiamento aprovado no *Bundesrat*. Em geral, os governos locais recebem parte relevante dessas tarefas e, no exercício dessas funções delegadas, se sujeitam à revisão jurídica e à supervisão de mérito e de adequação das atividades por parte das autoridades estaduais. (Wollman, 2014).

O fato de os estados atuarem em áreas de jurisdição própria, com liberdade de definir a estrutura e as condições de oferta do serviço, e adotarem políticas orientadas por leis federais, gera, potencialmente, impasses nas relações intergovernamentais. Os *Länder* podem seguir diretrizes contestadas pelos representantes federais supervisores do cumprimento das normas legais e serem

chamados a corrigir a rota. Se o estado não acatar as exigências federais ou se sentir ferido em seus direitos, o governo central e a administração estadual podem recorrer ao *Bundesrat* a fim de dirimir o conflito. Caso não concordem com a decisão, o passo seguinte é apelar à Suprema Corte<sup>10</sup> que dará a palavra final. O mesmo caminho é usado quando não houver concordância sobre qual a estância responsável por legislar em áreas específicas, cabe à Suprema Corte decidir a quem legislar na área em disputa<sup>11</sup> (Kramer, 2005).

A lei alemã não aceita a administração compartilhada, onde se estabelece uma relação de hierarquia, nem o duplo poder legislativo sobre o mesmo assunto. Todavia, algumas brechas são possíveis. O destaque é a categoria das *joint tasks*. Em casos específicos<sup>12;13</sup>, a lei básica permite decisões e financiamento de projetos conjuntos. As iniciativas não ocorrem por demanda federal e a sua participação limita-se ao *framework planning*. O detalhamento da proposta cabe aos estados, que têm o direito de não aceitar a aplicação do modelo proposto em seu território e de executar o projeto de acordo com interesses próprios. Este tipo de operação, apesar de relativamente comum, continua a gerar controvérsias por razões jurídicas e por temor de criar hierarquia nas relações intergovernamentais. Entretanto, nada foi feito visando alterar essas condições. Uns são favoráveis a essas operações, pois creem que oferecem ao *Bund* meios de intervir em áreas de interesse; outros as criticam com o argumento de que os *Länder* perdem autonomia de alocar os recursos e espaços de manobra financeira, porque os projetos, definidos no âmbito burocrático, interferem na destinação do orçamento e limitam o alcance do legislativo estadual em alterar as decisões dos executivos dos dois níveis de governo.

A *Basic Law* também dá ao governo central a opção de oferecer aos estados financiamento partilhado, na modalidade de assistência financeira, em áreas em que detém o controle legislativo, com o propósito de promover os investimentos necessários de combate aos problemas de desequilíbrio econômico; de enfrentar as disparidades regionais e de promover o crescimento econômico, bem como compartilhar os gastos extraordinários gerados por desastres naturais ou emergenciais, fora do controle governamental, com impacto adverso relevante nas finanças públicas.

Alterações legislativas recentes (2017 e 2019) trouxeram outras opções de assistência financeira em áreas não contempladas pelo poder federal, abrindo a possibilidade de investir em

---

(10) Os membros da Suprema Corte são eleitos metade pelo *Bundestag* e metade pelo *Bundesrat*, com a exigência de 2/3 dos votos, e permanecem no cargo por 12 anos (Schnellenbach, 2017).

(11) Como colocou Kramer (2005, p. 153): “*For example, if in the field of concurrent jurisdiction, the federation passes a law for which a Land claims to be either entirely or partly responsible, this Land can apply to the Federal Constitutional Court to have this federal law declared invalid due to the lack of federal jurisdiction. The reverse is also true, and such cases have occurred many times.*”

(12) Cf. Gunlicks (2003, cap. 2, p. 66): “*Article 91a gives the federation the right of codecision (mitwirken) with the Länder in university building construction, in improving regional economic structures, and in improving conditions in agricultural and coastal areas. This requires joint planning between the federal and Land governments.*”

(13) A partir das reformas de 2009, agregaram-se duas outras possibilidades de cooperação administrativa: i) a cooperação para a instalação de sistema de informática e ii) a realização de estudos comparativos para a análise e melhoria de desempenho dos órgãos administrativos.

segmentos considerados politicamente importantes, em gastos de infraestrutura no campo da educação e nos investimentos de estados ou governos locais em habitação social.

A assistência financeira, sempre na modalidade de coparticipação, requer definir o tipo, escopo e objetivo do programa em lei a ser encaminhada à aprovação do *Bundesrat* ou realizar acordos administrativos envolvendo os estados participantes e a decisão de gasto no orçamento federal (Germany, Federal Ministry of Finance, 2021).

### 3. O processo legislativo

O federalismo alemão é fortemente marcado pelas características do sistema legislativo federal. O modelo é composto pelo *Bundstag* (câmara baixa) e pelo *Bundesrat* (câmara alta). Os membros da câmara baixa são eleitos por voto popular e responsáveis por indicar o chefe do governo e ter a iniciativa da maior parte das propostas legislativas. O *Bundesrat*, por sua vez, é o espaço de representação dos *Länder* no legislativo federal. Constitui um corpo permanente, sem eleições diretas nem mandatos com períodos fixos, cuja renovação se dá quando se altera a composição partidária nas eleições do *Landtag* (Assembleia Estadual) e se define a escolha de novos dirigentes do poder estadual.

O órgão é composto por 69 membros e os representantes são os próprios dirigentes estaduais: chefe do governo e secretários dos *Länder* (*Minister-Presidents* e *Länder ministers*), divididos de acordo com os assentos de cada estado<sup>14</sup>. Os votos refletem a posição oficial definida na cúpula do governo e não a visão individual do representante<sup>15</sup>. A falta de consenso em torno de determinadas matérias, que leve à divisão dos votos da bancada, em geral resultado da presença de um governo de coalizão, força a abstenção dos representantes na votação, pois, se isto não ocorrer, os votos não são aceitos e deixam de ser computados. Ou seja, prevalece a decisão estadual oficial, de modo que os representantes são compelidos a buscarem posição consensual, já que a divisão de votos impede o estado de se posicionar na votação de qualquer proposta legislativa (Niedobitek, 2018).

O *Bundesrat* é uma instituição que, por encargo constitucional (Art. 50), tem o direito de propor projetos de lei, elaborar e aprovar todo o processo legislativo, bem como participar da administração da federação e das matérias relacionadas à comunidade europeia. Os governos estaduais, por intermédio do órgão, introduzem os seus interesses e demandas diretamente no processo de decisão da esfera federal, o que leva os representantes, no exercício de suas funções, a cumprirem dupla atividade porque atuam, simultaneamente, como dirigentes estaduais e também como responsáveis por parte das decisões das políticas federais (Kramer, 2005).

A representatividade do órgão coloca os dirigentes estaduais como atores ativos de todo o processo legislativo, com influência direta na elaboração técnica e participação política na aprovação

---

(14) De acordo com Reuter (2020), a constituição alemã (art. 51, p. 2) indica: “*Each Land shall have at least three votes, Länder with more than two million inhabitants shall have four, Länder with more than six million inhabitants five, and Länder with more than seven million inhabitants six votes.*”

(15) Como coloca Reuter (2020, p. 22): “*In the vast majority of cases, a resolution from the federal state government determines how the votes are to be cast. Sometimes, however, the cabinet grants the vote-caster leeway to coordinate with other federal states, offering scope to find compromise positions or take account of new circumstances that arise after the cabinet meeting.*”

dos projetos de lei. O *Bundesrat* vota todas as matérias legislativas e tem poder de veto absoluto nas de interesse estadual/regional e nas propostas de emenda constitucional.

O cerne da atividade parlamentar do *Bundesrat* corresponde ao trabalho das comissões de área (16 no total), arenas compostas por *experts* ou secretários estaduais da área, em constante diálogo com representantes da esfera federal, responsáveis por discutirem os aspectos técnicos e por negociarem as propostas encaminhadas à votação em plenário que, em grande medida, apenas referendam as posições consensuais acertadas nos estágios de elaboração legislativa (Reuter, 2020).

A cooperação das esferas de governo no encaminhamento dos projetos de lei parece indicar que a alta concentração do poder legislativo explica-se mais pela peculiaridade do seu *modus operandi* do que como simples reflexo do domínio federal no arranjo federativo. A esfera federal atua como instrumento na orientação da proposta constitucional de que todos os cidadãos tenham acesso semelhante à oferta de políticas públicas, ao garantir políticas públicas de alcance nacional, bem como meios de o governo cobrar programas de qualidade similar. Por outro lado, este modelo coloca a cooperação entre os *Länder* em questões legislativas como padrão básico das relações intergovernamentais no federalismo alemão (Benz, 2009, p. 8).

A força das posições estaduais no embate com a esfera federal está em grande medida atrelada à confluência de seus interesses. Este movimento ganhou complexidade após a unificação, fator responsável por incorporar novos desafios ao arranjo federativo e por se acirram as posições divergentes estaduais.

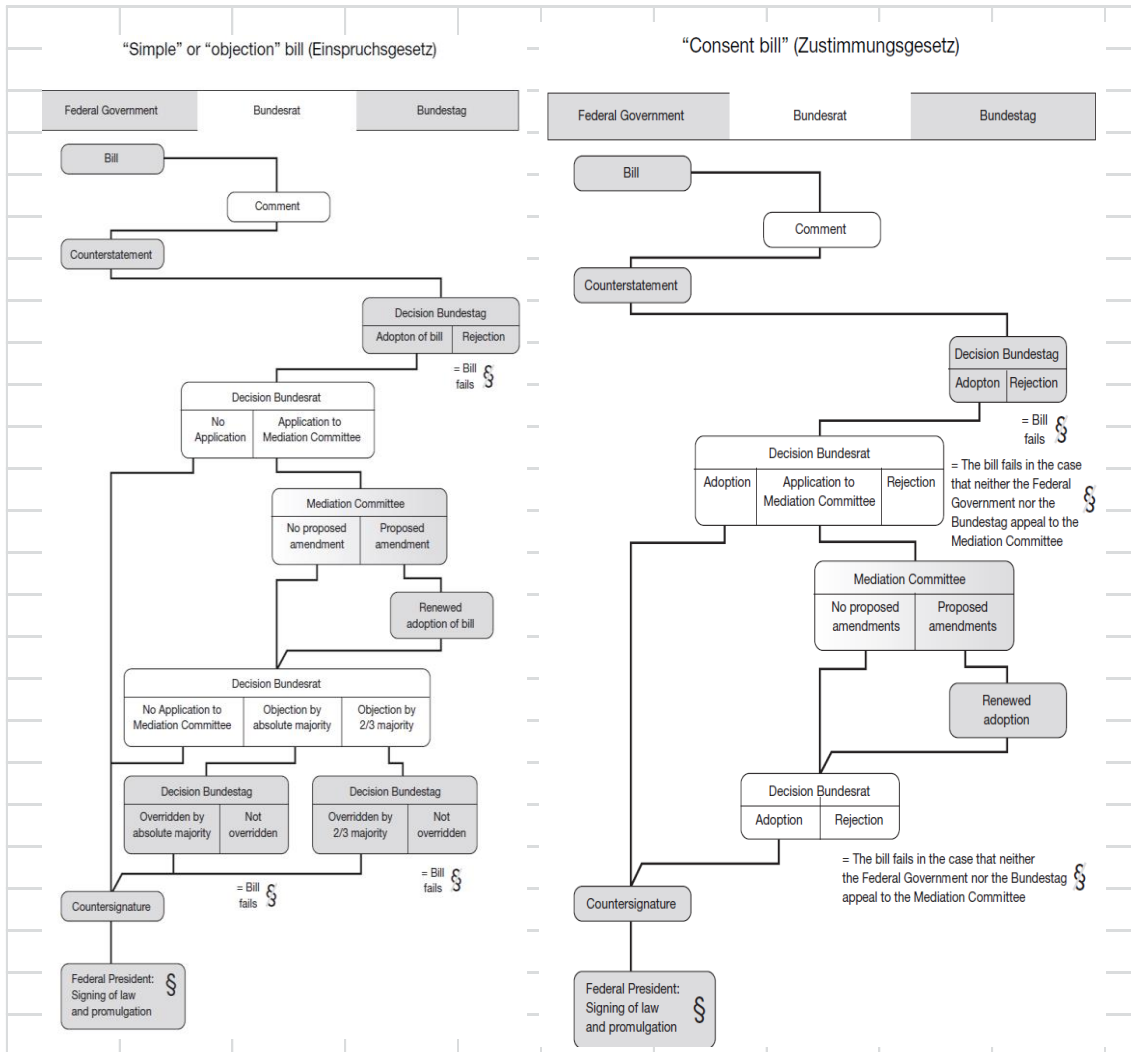
As propostas legislativas seguem dois caminhos possíveis. O primeiro envolve matérias que não são de interesse direto dos *Länder*, conhecidas como *Simple Bill* ou *Objection Bill*. Como mostra o quadro 3 abaixo, retirado de Gunlicks (2003, p. 350-351), a matéria, quando aprovada no *Bundestag* e no *Bundesrat*, é encaminhada ao governo para a promulgação. Em caso de o *Bundesrat* rejeitar, o projeto pode ser enviado à discussão no *Mediation Committee*, arena composta por um membro de cada *Land* e igual número de legisladores do *Bundestag*, escolhidos conforme a proporcionalidade da composição política, que, ao contrário do que ocorre no plenário do *Bundesrat*, votam individualmente de acordo com a consciência de cada membro.<sup>16</sup>

O Comitê busca uma proposta consensual e, alcançado algum acordo, a nova versão é levada à aprovação, sem emendas, nas duas casas legislativas antes de ser encaminhada para promulgação. Em caso de divergências, o governo pode optar por fatiar a proposta para facilitar a aprovação de conteúdos de maior aceitação pelos *Länder*. Se o *Bundesrat* rejeitar o acordo, a promulgação da medida é suspensa. Contudo, o veto pode ser revisto por meio de nova votação no *Bundestag*, que deve ser aprovada por maioria absoluta, se o veto ocorreu por este número de votos ou por 2/3 dos membros se a votação no *Bundesrat* atingir esta marca, o que torna improvável a chance de revisão da matéria.

---

(16) Os encontros no *Mediation Committee* são fechados e os membros não são obrigados oficialmente a responder por seu voto e os resultados são tornados públicos apenas depois de 5 anos.

Quadro 3



O segundo caminho refere-se às propostas legislativas (cerca de 40% do total) que interferem em procedimentos administrativos ou questões de finanças públicas de interesse dos *Länder*. As matérias, na maioria significativa das vezes, não enfrentam dificuldade de aprovação no *Bundesrat*, já que resultam de negociações e da cooperação das burocracias dos dois planos de governo no processo de elaboração das leis. Gunlicks (2003) aponta que, no período de 1949 a 1994, o *Bundesrat* aprovou 98% das medidas encaminhadas pelo *Bundestag*. Como as composições políticas variaram, o dado revela o sentido de cooperação e de negociação na tramitação das propostas legislativas, resultado das consultas prévias do *Bundestag* à burocracia dos *Länder* ou dos acordos no *Mediation Committee*, responsáveis por resolverem as divergências e conciliarem os interesses.

O elevado grau de aprovação das propostas discutidas no *Bundesrat* está diretamente atrelado, como se discute à frente, ao sistema partidário alemão, com alianças estáveis e posições consistentes nos distintos planos de governo e ao modelo de cooperação entre as esferas de governo, realidades que ganharam outra dinâmica e trouxeram tensões após o processo de reunificação.

Quando a proposta legislativa tem origem na esfera federal a situação é semelhante. O *Bundesrat*, por ser um órgão da federação e concentrar a expertise técnica em diferentes áreas, é consultado e integra as comissões compostas por membros das duas esferas de governo responsáveis pela elaboração das propostas legislativas. Como membros dos governos estaduais participam de todo o processo legislativo, o risco de as medidas não serem aprovadas decorre, fundamentalmente, da existência de maiorias distintas nas duas casas. Em caso de não aprovação a proposta é enviada à discussão no *Mediation Committee*. Se houver acordo, o projeto volta ao *Bundesrat* que dispõe de três semanas para aprovar e devolver ao *Bundestag*. Em caso contrário, a medida é engavetada.

A discussão do alcance da atuação do *Bundesrat* requer diferenciar as ações do governo e do legislativo estadual. O *Bundesrat* é comandado pelo *Land Government* e reflete a força coletiva dos estados em influenciar o trâmite legislativo e as decisões políticas no plano federal. O poder concentra-se na esfera do executivo e vincula-se diretamente à composição política, pois, como a tônica do processo legislativo responde à coligação majoritária, nenhum estado isolado tem condições de fazer valer a sua vontade, como ocorreu no início do império com a Prússia.

Os estados decisivos são aqueles cuja composição política interna corresponde à maioria no *Bundesrat*. As composições partidárias estaduais e as suas implicações no legislativo federal interferem no arranjo político e levam os estados atrelados a outras forças a perderem graus de liberdade, como atores vencidos nas votações da legislação federal.

Neste federalismo capitaneado por executivos, o *Land Parliament* aparece na disposição das decisões legislativas como arena de menor dimensão. As decisões de parte relevante da legislação com influência nas práticas estaduais ocorrem por acordos das burocracias federal e estadual no âmbito da federação. Tal modelo permitiu ao governo central avançar nas áreas da legislação concorrente e da *framework legislation*, contando com apoio dos dirigentes estaduais e a aprovação do *Bundesrat*, ao passo que os legislativos estaduais cederam espaços na ordem doméstica e também nas regulações acordadas no âmbito da comunidade europeia (Gunlicks, 2003, cap.12).

O poder legislativo estadual, no entanto, tem relevância própria. A par da obrigação de acompanhar o princípio constitucional de estado social e democrático, cada unidade escolhe livremente o modelo legislativo e os órgãos de governo. O comum é a adoção da câmara única, no sistema parlamentarista, em que não há um chefe do estado e a maioria do legislativo indica o primeiro ministro responsável pela administração estadual (Kramer, 2005).

O legislativo estadual neste modelo é o responsável por decidir, livremente, sobre as áreas de competência estadual. Nas palavras de Gunlicks (2003, p. 216), “*These include responsibility for their own organization, including such areas as electoral law and budgets; cultural areas, including not only the arts but also universities, schools and training facilities; church law; much of police law, including construction and water rights; planning and nature conservation; local government law (but within limits of the guarantee of local self-government); radio and television (excluding technical aspects); and a few concurrent powers not assumed by the federal government*”.

As reformas de 2006 ampliaram as áreas de competência e o espaço de atuação aos parlamentos estaduais, mas, segundo Sturm (2018), os ganhos foram de baixa relevância e não

alteraram a dinâmica do modelo<sup>17</sup>. O autor critica a concentração do poder legislativo na federação e o pouco espaço de competência dos legislativos estaduais, lembrando que, mesmo onde cabe a eles decidirem, a liberdade não é plena, pois “*none of these competences can be used by the Länder completely without a certain federal influence*” (Sturm, 2018, p. 19).

Os governos locais, ao contrário dos estados, não usam o *Bundesrat* na proposição de iniciativas legislativas e não tem participação direta federação, ocupam espaços nas casas legislativas federais apenas como lobistas, recorrendo à pressão de associações representantes do poder local, como a *German Conference of Municipal Authorities* (Kramer, 2005).

### 3.1. A questão partidária

A ordem federalista alemã, graças às políticas de cooperação e à força do *Bundesrat*, realça o papel do sistema partidário no encaminhamento das decisões governamentais. No período do pós-guerra, a estabilidade das alianças políticas e a predominância dos dois grandes partidos, a CDU/CSU e o SPD, com o apoio eventual do FPD, de menor expressão, garantiam a maioria parlamentar e as coligações capazes de manter o alinhamento e facilitar a coordenação das políticas entre o governo central e os *Länder*.

O jogo político transformou os vínculos partidários verticais e a articulação no *Bundesrat* em peças fundamentais do arranjo federativo e um dos principais mecanismos responsáveis por dar ao governo federal condições de coordenação das políticas públicas e de defesa do estado social.

O sistema político apoiou-se na disputa bipolar entre os dois grandes partidos e, frequentemente, as composições partidárias nos planos federal e estadual apresentaram similaridades e coerência de estrutura, elementos facilitadores da costura de acordos nas duas casas legislativas (Auel, 2014).

A estabilidade das alianças políticas e a predominância dos dois grandes partidos (CDU/CSU e SPD) garantiam o alinhamento partidário das coligações no governo central e nos *Länder*, com a aproximação de interesses nas votações do *Bundesrat* e do *Bundestag*. Os canais internos dos partidos políticos serviam como veículos no encaminhamento das negociações entre os seus executivos e na preparação das reuniões realizadas antes dos encontros do *Bundesrat* entre os membros da coligação federal e os representantes estaduais. Como lembrou Scharpf (2005), os líderes e os ministros dos governos estaduais gozam de visibilidade na opinião pública e participam ativamente da vida da organização, o que os levam a estreitarem os laços com a linha partidária nacional e a usarem essas alianças na definição dos votos no *Bundesrat*.

A configuração partidária tem papel central nas relações intergovernamentais, por influenciarem a cooperação vertical e a coordenação de políticas, essenciais à tramitação das matérias legislativas de interesse e, como se mostrou acima, à sustentação do alto índice de aprovação dos projetos da esfera federal no *Bundesrat* (Detterbeck, 2016). Além disso, ocupa também papel

---

(17) Segundo Sturm (2018, p. 25): “*These new competences include the rights to decide on shop closing hours, the administration of prisons, legislation concerning meetings in public, homes for old age pensioners and other social groups, restaurants (including no-smoking rules), gambling halls, fairs, exhibitions, markets, some aspects of housing policies, the purchase of agricultural land and land lease, “social” noise of children, sports events etc., the salaries of Länder civil servants and their career patterns, university law and the building of universities, and laws concerning journalism.*”



relevante nas articulações horizontais, por facilitar a aproximação de atores com ideologias e interesses semelhantes em busca de ações comuns no plano estadual (Hegele; Behnke, 2017).

A reunificação alemã trouxe outros ingredientes a esse modelo tradicional. A ampliação das disparidades sociais, políticas e econômicas levou novos partidos a ganharem acentos no parlamento e a definirem feições distintas às composições partidárias, com o surgimento de alternativas e aumento da variedade das alianças políticas até então presentes (Scharpf, 2005; Benz, 2009).

A divisão entre os dois grandes partidos cedeu lugar à criação de coligações estaduais diferentes daquelas existentes na esfera federal. Na visão de Detterbeck (2016, p. 652): *“Since the 1990s, the degree of party system fragmentation has grown, thereby weakening the predominance of the CDU and SPD. This has been accompanied by a higher level of regional variation in voting behavior in Land elections and growing asymmetries between national and regional levels of party competition.”*

A heterogeneidade dos sistemas partidários regionais aumentou a diversidade de formatos de governo e de alinhamento das coligações nos estados.<sup>18</sup> O surgimento de coligações mistas, isto é, aquelas compostas por partidos a favor e contra a composição política da esfera federal, ampliou o número de estados em que a coligação dominante tenha, simultaneamente, relação de lealdade e oposição ao governo federal, com reflexo na costura das alianças políticas verticais e na tramitação das medidas legislativas no *Bundesrat*<sup>19</sup>.

Além disso, essa diversidade de alianças atrapalhou a formação de nítidas maiorias legislativas que, se de um lado, flexibilizou as negociações de busca de apoio à aprovação de projetos de lei; de outro, trouxe menor previsibilidade dos resultados. Como se viu, os projetos a serem aprovados requerem maioria ou dois terços dos votos e, no caso de não haver conciliação favorável a uma posição, o estado deve se abster ou os seus votos não são computados na votação do *Bundesrat*. Assim, cresce a chance de delongas nas negociações e de não haver acordo na aprovação de projetos (Auel, 2014; Detterbeck, 2016; Scharpf, 2005; Sturm, 2018)<sup>20</sup>.

As mudanças exigiram adaptações do modelo tradicional e a adequação do *modus operandi* ao ambiente de maior competição e diversidade. Todavia, o movimento, até o momento, não se mostrou suficiente para provocar reformas partidárias significativas ou alterações fundamentais na

---

(18) Conforme Detterbeck (2016, p. 652): *“There now is a rather flexible patchwork of grand coalitions (CDU/SPD), bourgeois (CDU/FDP), social-liberal (SPD/FDP), black-green (CDU/Greens), red-green (SPD/Greens), red-red coalitions (SPD/ The Left) as well as some rare three-party experiments in regional government.”*

(19) Debus (2009) chama a atenção também para a influência da mudança de postura programática dos partidos, que deu lugar a alianças não esperadas em outros tempos.

(20) De acordo com Kramer (2005, p. 157): *“When a political group wins the federal elections and forms the federal government over a period of four or more years, the opposition in the federation has regularly succeeded in winning a number of subsequent Land-parliament elections, thus gaining the majority in the Bundesrat. This situation can lead to a deadlock of federal policy if the large parties do not come to an agreement along the lines of a hidden grand coalition in the Bundestag and in the Bundesrat. The mixing of responsibilities associated with this situation regularly leads to public irritation and frustration because the voters do not know to which political actors they can attribute particular decisions. For this reason, reform of the Bundesrat is being discussed, as is a change at least to its voting procedure, which would force coalition governments in the Lander to make a clear decision for or against a measure introduced by the ruling majority in the federation. There is certainly agreement that the present situation not only represents a danger to the functioning of the parliamentary system, but is also, in the view of many observers, a deficit of democracy.”*

integração vertical responsável por sedimentar a dinâmica do modelo cooperativo. De acordo com Detterbeck (2016, p. 653): “*The autonomy of Land party branches has grown, while the levels of vertical integration within the federal parties have remained high*”.

A característica do arranjo federativo continuou presa à possibilidade de o governo federal enquadrar os conflitos e garantir a funcionalidade do sistema de coordenação vertical. Não obstante, o fracionamento partidário do período pós-unificação realçou a crítica liberal sobre a *joint decision trap*, proposta inicialmente por Scharpf (1988). O argumento do autor, largamente replicado, foi de que a distribuição de responsabilidades em matérias públicas para diversos atores e arenas gera lentidão e ineficiência no processo decisório e a busca por maior agilidade requer promover alterações, como a revisão do poder de veto do *Bundesrat* e a defesa de maior descentralização<sup>21</sup>.

O processo acirrou as tensões horizontais e manteve a matéria em pauta. Scharpf (2005) sustentou a sua proposta de ampliar o *competitive federalism*, com a maior descentralização de competências a favor dos *Länder*. Entretanto, mostrou-se cético quanto às chances de alterar o modelo vigente. As discussões sobre o encaminhamento do arranjo federativo continuaram presente e, como se discute à frente, as reformas recentes atenderam em parte às demandas estaduais, sem, contudo, alterar substantivamente o *status quo*. O confronto insuflou as contradições e tencionou as relações federativas, com as unidades ricas questionando a lógica do sistema de distribuição dos benefícios e defendendo maior competição e autonomia de atuação. Outros estados, em contraposição, sem o mesmo poder econômico, vetam as alterações, com o receio de que o movimento represente a renúncia ao compromisso de solidariedade nacional e de garantia de gastos públicos per capita semelhantes em todo o país, crucial para garantir a condição social de seus habitantes (Turner; Rowe, 2013).

#### 4. As relações intergovernamentais e o seu caráter cooperativo vertical e horizontal

A *joint decision making* é um traço característico do federalismo alemão e responsável por definir como base do modelo de tomada de decisões o consenso entre as esferas de governo.

A própria disposição de elementos constitutivos do arranjo federativo define a cooperação como propriedade intrínseca das relações intergovernamentais. O elemento catalisador é a determinação constitucional de o estado oferecer condições semelhantes a todos os cidadãos. A obediência a esse princípio torna imprescindível o trabalho conjunto e a convergência de propósitos, ao reclamar a negociação do compartilhamento de recursos tributários e a cooperação nas relações intergovernamentais a fim de aproximar as práticas e os resultados das políticas públicas<sup>22</sup>.

---

21 Nas palavras do autor (Scharpf, 1988, p. 258) “*In short, joint-decision systems are doubly vulnerable to the consequences of non-agreement: they may be incapable of reaching effective agreement, and they may lose the independent capabilities for action of their member governments. As a consequence, their overall problem-solving capacity may decline – certainly in comparison to a unitary state of similar size and resources, but possibly also in comparison to smaller states, with less resources but an unfettered ability to act individually. Everything depends, therefore, upon the capacity of ongoing joint decision systems to generate, maintain and adjust agreement on joint policies in the face of inevitably differing interests, goals and perceptions, and in the face of inevitably changing circumstances.*”

(22) Segundo Helege; Behnke (2017, p. 532): “*Due to the claim for uniformity of living conditions, the Länder co-operate even where in principle they could act autonomously. For example, they exchange information on legislative acts or best practice examples in implementation, and more generally coordinate their actions where they deem it useful.*”

O caráter cooperativo decorre também de outras especificidades da ordem federativa. A distribuição dos poderes legislativos, como se viu, requer ações conjuntas, ao atribuir ao governo central o domínio legal de várias áreas e aos estados a responsabilidade de realizar as tarefas públicas. O modelo demanda negociação e formas de cooperação. A exigência legal de manter condições de vida equivalentes torna necessário coordenar a distribuição de recursos fiscais e garantir práticas processuais próximas em todas as regiões. O sucesso das políticas de competência federal depende da condição de os governos estaduais e locais acumularem capacidade financeira e expertise na realização das tarefas.

O *Bundesrat* ocupa lugar singular nesse arranjo. A sua particularidade operacional transforma os *Länder* em participantes diretos da elaboração da legislação federal e as relações verticais em elemento político do trâmite de aprovação das normas legais. Por outro lado, estabelece, simultaneamente, a base institucional em que se define o caminho das relações horizontais. A cooperação impõe-se por ser fator decisivo para os *Länder* manterem a influência no jogo político na relação do *Bundesrat* com o centro, bem como salvaguardarem os seus interesses e autonomia nas negociações com a esfera federal<sup>23</sup>. Além disso, a cooperação é necessária à coordenação das políticas estaduais e locais em suas áreas de competência exclusiva a fim de atender o preceito legal de prover serviços públicos em condições semelhantes e de harmonizar os procedimentos administrativos (Aruel, 2014; Benz, 2009).

As *joint tasks* reforçam, sem o poder dos elementos anteriores, o caráter cooperativo das relações intergovernamentais com a federação, já que a presença dessas ações conjuntas, ao darem ao *Bund* condições de influenciar o modelo das atividades nos estados, impõe o diálogo a fim de conciliar a autonomia estadual e os interesses do centro (Germany, 2021).

Os detalhes da coordenação, como os critérios de alocação dos recursos e as condições de execução das tarefas, são discutidos no âmbito de instituições oficiais (*Bund-Länder Coordination Councils for Regional Development and for Agriculture and Coastal Protection*) e fixados em leis, a serem discutidas e aprovadas no *Bundesrat*.<sup>24</sup>

Em resumo, é possível afirmar que as características funcionais do modelo institucional promovem, necessariamente, relações intergovernamentais cooperativas nos planos vertical e horizontal. Os dois níveis de governo buscam, em trabalho conjunto e contínuo, o consenso requerido

---

(23) Como colocou Benz (2009, p. 6): “*Horizontal cooperation between Land governments responded to interdependencies between decentralized policies and the interest of actors at lower levels to maintain their domains. In addition, the constitutional framework triggered intergovernmental policies. Decisions in the Bundesrat need to be prepared in negotiations. Moreover, the allocation of federal grants and, since 1969, joint planning of regional economic policy, agriculture and university building required the responsible Land ministries to coordinate their positions. Consequently, embedded in vertical interlocking politics, horizontal relations between the Land governments intensified, and so did networks linking specialized administrations of the Länder.*”

(24) As *joint tasks* são objeto de discussões e sofreram alterações no período recente. Como colocou Aruel (2014, p. 7-8): “*With the federal reform of 2006, the former Joint Task of education planning was abolished (and the Joint Bund-Länder Commission for Education and Science with it), but Bund and Länder can still cooperate in areas such as the promotion and funding of research institutions or university construction within the newly established “Joint Science Conference”. Finally, the federal reform of 2009 also introduced two new bodies, both set up in 2010: Bund-Länder cooperation in the area of information technology (Art. 91c) takes place in the “Council for IT Technology” (IT Planungsrat) while the task of the ‘Stability Council’ (Stabilitätsrat) is to monitor the budgetary management of the federal level and the Länder, thus acting as an early warning system to prevent future budget crises.*”

à aprovação de leis e dos procedimentos indispensáveis à realização das políticas públicas e ao sucesso do estado social. Nas palavras de (Scharpf, 2005, p. 3): “*In combination, the legislative veto of the Bundesrat, the regime of tax-sharing and fiscal equalization, and the proliferation of jointly financed programmes constitute the system of ‘joint decision-making’ (Politikverflechtung) that has become the characteristic of German federalism. It implies that practically all politically salient policy initiatives (excepting foreign and defence policy) need to be based on broad consensus or even on unanimous agreement between the governing majority at the national level and the governments of originally eleven and now sixteen Länder.*”

A complexidade do sistema partidário e o aumento das disparidades econômicas e regionais no período pós-reunificação colocaram barreiras à continuidade das relações intergovernamentais nos termos anteriores e dificultaram a busca do consenso. Porém, o princípio da solidariedade e a busca por dar condições de vida uniformes a todos os cidadãos, escolhas sedimentadas na sociedade alemã, bloquearam, até o momento, saídas alternativas e reforçaram a exigência de formas de cooperação como o caminho possível de levar adiante o projeto de nação.

O *stress*, enquanto não alcançar força capaz de alterar o *status quo*, reforça a resistência e a formação tradicional das relações intergovernamentais, alimentando um corpo diversificado de veículos de cooperação (conselhos, comitês e grupos de trabalho) que se estabelecem, em sua grande maioria, de modo voluntário, isto é, não previstos legalmente, definidos por acordos executivos ou tratados entre os estados, em respostas às demandas das relações verticais e horizontais definidas pelos próprios elementos determinantes do arranjo federativo (Auel, 2014)<sup>25</sup>.

A baixa institucionalização dos órgãos vinculados à tarefa de sustentação das relações intergovernamentais transformou esse mecanismo em um corpo vivo, aberto a movimentos *ad hoc*, a fim de atender demandas específicas ou de servir de veículo à aproximação de entes com interesses comuns e ao fortalecimento de certo grupo, como ocorreu com os antigos estados do leste. O processo, aberto a novidades, convive com um conjunto tradicional de conselhos e comitês, além de grupos de trabalho técnicos, responsáveis pela operacionalização dos fóruns onde se negociam a formulação e a implementação das políticas de forma colegiada<sup>26</sup>.

No âmbito das relações verticais, os *Joint Planning Councils*, aliado às *Joint Tasks*, compõem o arranjo legalmente previsto de coordenação intergovernamental, entre os quais se destacam o *Council for Economic Development*, o *Council for Financial Planning*, substituído em 2009 pelo *Stability Council*<sup>27</sup> e o *Germany Council of Science and Humanities*, responsável por

---

(25) De acordo com o autor: “*This voluntary cooperation and coordination takes place in a dense network of political and administrative conferences, committees, sub-committees, working groups and ad hoc meetings at all levels. To give an idea of the sheer numbers, a survey conducted in 1989 demonstrated that North Rhine Westphalia participated in around 330 Bund-Länder commissions and another 120 to 140 Länder commissions*” (Auel, 2014, p. 9).

(26) A descrição dos encontros nos planos vertical e horizontal apoia-se em Auel (2014).

(27) Segundo Koriath (2016, p. 696): “*The Stabilitätsrat is not a constitutional body. It is a joint political body of Bund and Länder that is alien to the system of separated constitutional scopes of Bund and Länder as stipulated by the Grundgesetz. Council sessions are held at least twice a year, usually in May and at the beginning of December. The constitution does not declare the council and its members independent. According to § 1 para. 1 Stabilitätsrat Act, the council members comprise the ministers for finance of the Bund and the Länder as well as the Federal Minister for Economic Affairs and Energy. Decisions need the consent of the Federal Minister for Finance and of two-thirds of the Länder. For a ‘decision’ about an individual Land, the concerned Land is not entitled to a vote. If a decision is about the Bund, the resolution needs to be approved by a two-thirds majority of all members. The parliaments’ lack of involvement corresponds*

elaborar as recomendações sobre o desenvolvimento da ciência, da pesquisa e do setor universitário. Entretanto, as instituições são, na maior parte, voluntárias e caracterizam-se por serem fóruns de decisões políticas, sem força legal de impor as suas decisões em áreas onde os estados têm autonomia. Como coloca Benz (2009, p. 6): “*The federal and the Land governments also negotiate outside formal legislative processes. In addition, premiers and ministers of the Länder meet on a more or less regular basis, in order to exchange information or make joint decisions. These meetings are prepared by innumerable standing committees, ad-hoc committees or working groups including civil servants from different ranks of the administrative hierarchy.*” Os encontros regulares do Chanceler com os primeiros ministros estaduais são fóruns relevantes usados para mitigar conflitos e coordenar as ações dos dois níveis de governo nos campos econômico e político.

As relações no plano horizontal, por sua vez, ocorrem em encontros de diferentes formatos e níveis hierárquicos distintos, a depender do objetivo desejado. O de maior relevo é a *Conference of Minister Presidents* (MPK), reuniões dos chefes de governo, a cada trimestre, que trata principalmente de assuntos que exigem coordenação intersetorial e de questões de elevado significado político, seguida de encontros semestrais com o Chanceler federal, com a preocupação de salvaguardar os interesses dos *Länder* e discutir as suas posições no *Bundesrat*.

As decisões na MPK eram tomadas por unanimidade até 2004 e, desde então, passou a se aceitar, em casos específicos, maioria qualificada de 13 votos em 16 possíveis, sendo que, diferente do que ocorre no *Bundesrat*, cada estado tem um único voto.

O segundo nível hierárquico corresponde às conferências (18 no total) de ministros estaduais de áreas<sup>28</sup>. A proposta é discutir ações nos respectivos campos de atuação, com a participação dos ministros da área e servidores seniores, além de membros do governo federais, e, com frequência, convidados *experts* de partidos da base de apoio do governo no *Bundestag*, com o objetivo, além do técnico, de manter o grupo informado sobre o movimento dos embates políticos e buscar a aproximação das visões do *Bundestag* e do *Bundesrat*.

As resoluções não têm validade jurídica. Os governos dos *Länder*, no entanto, estão politicamente comprometidos com as decisões e seguem os anúncios conjuntos das conferências (Helege; Behnke, 2017).

Finalmente, as discussões no plano técnico ocorrem em vários comitês, comissões e grupos de trabalho. As diversas áreas da administração envolvem-se nos encontros, onde participam especialistas das unidades e, frequentemente, representante federal, com o intuito de preparar as conferências de hierarquia superior, trocar experiências e acertar as propostas de atuação, com vistas a manter condições semelhantes nas diferentes regiões.

---

*to the system of coordination by the executive branch within German federalism, but sets narrow limits for the competences of the Stabilitätsrat: Its resolutions do not necessarily interfere with the budgetary power of the Bundestag (German Parliament) or of the parliaments of the Länder.”*

(28) De acordo com Helege; Behnke (2017, p. 530): “*Germany has one of the most elaborate systems of IGCs among federal countries in the world: 18 sectoral ministerial conferences and one prime ministerial conferences as primarily horizontal coordination bodies complement the German Bundesrat as the paradigmatic institution of shared rule and provide for smooth processes of intergovernmental negotiation and decision.*”

#### 4.1. A arrecadação, a apropriação da receita fiscal e o modelo de equalização

A repartição da receita e o sistema de equalização tributária, embora sejam questões analiticamente distintas, precisam ser vistas em conjunto, como peça integrada, que responde ao compromisso social da república alemã, definido na constituição de 1949, de se apresentar como um “*democratic and social state*”, conceito que deu base para estabelecer o preceito de “*equivalence of living conditions*” (Art.2 §2), consolidado como norma legal e parte da visão da sociedade alemã do papel do Estado. Segundo Gunlicks (2003, p. 388): “*The requirement of uniform or equivalent living conditions is not only a constitutional requirement, it is also a reflection of the value Germans hold for equality. It does not mean that everyone should have the same standard of living – which some foreign observers and even some Germans seem to believe. Rather, it refers to “living conditions” such as school facilities and salaries of teachers, public transportation, roads, athletic facilities (including outdoor and indoor swimming pools), public assistance, and general welfare.*”

A defesa desse princípio tornou-se o fator responsável por ditar as diretrizes do modelo de distribuição tributária e de financiamento dos gastos públicos. O desafio estava em construir um sistema federal em condições de responder a esse compromisso social e, simultaneamente, resgatar o sentido histórico, tradicional, de existência de estados autônomos e participantes ativos das decisões federativas. Como colocou Gunlicks (2003, p. 164): “*how to secure and preserve a highly developed social welfare state with a variety of public services available to all citizens and simultaneously maintain a functioning federal system with autonomous Länder*”.

A distribuição do poder legislativo e o desenho do *Bundesrat* responderam, em parte, essa questão. O arranjo institucional completou-se com as configurações do sistema tributário e do programa de equalização fiscal capazes de atender princípios constitucionais de repartição da arrecadação que deram aos entes federativos direitos iguais de acesso ao volume de recursos necessários à cobertura das despesas requeridas para oferecer condições de vida semelhantes em todo o território (Art.106 §3)<sup>29</sup>.

Essa construção, ao privilegiar a cooperação e a igualdade de condições, levou à adoção de medidas restritivas de ações individualizadas e ao controle do acirramento da concorrência regional, privilegiando a prevalência de ordens tributárias semelhantes. O arranjo federativo requereu dos estados, em nome do coletivo, a aceitação, em negociações no *Bundesrat*, de menor autonomia individual e de respeito às decisões conjuntas, bem como a ingerência federal na gestão fiscal.

As soluções não foram alcançadas sem atritos. Como se vê a frente, as negociações levaram a reformas periódicas que, embora alterem certas regras do jogo entre as esferas de governo, mantiveram o compromisso dos sistemas de distribuição dos tributos e de equalização fiscal de compensar o desigual potencial de arrecadação regional e de garantir o princípio de equivalência de condições de vidas dos cidadãos.

---

(29) Cf. a lei fundamental (Art. 106 §3): “*The respective shares of the Federation and the Länder in the revenue from the turnover tax shall be determined by a federal law requiring the consent of the Bundesrat. Such determination shall be based on the following principles: i) The Federation and the Länder shall have an equal claim against current revenues to cover their necessary expenditures e ii) The financial requirements of the Federation and of the Länder shall be coordinated in such a way as to establish a fair balance, avoid excessive burdens on taxpayers and ensure uniformity of living standards throughout the federal territory.*”

A administração do sistema tributário, controlado desde o centro, define normas semelhantes abrangendo a todas as regiões e o conjunto dos estados. A federação goza de competência exclusiva nos tributos próprios, enquanto prevalece a competência concorrente no plano estadual. As regras são comuns e os estados participam das decisões envolvendo os seus interesses por meio do *Bundesrat*, responsável por aprovar toda a legislação de tributos compartilhados e outras que afetam as contas públicas.

A arrecadação tributária ancora-se em três impostos principais: o imposto de renda (pessoal e sobre ganhos de capital), o imposto sobre corporações e o IVA, compartilhados pelos três níveis de governo, que respondem por cerca de 73% da receita total (Tabela 1).

Além dos tributos formadores da base do sistema, cada nível de governo dispõe de recursos próprios. O centro é responsável por *excise tax* (tabaco, energia, petróleo, café, bebidas, veículos e seguros) e um adicional de 5% do imposto de renda, como ressarcimento dos custos fiscais da unificação. Os estados têm baixa autonomia fiscal e poucos espaços para elevar a arrecadação de forma isolada. Os tributos que lhe cabem são de reduzida expressão (doações e heranças, aquisição de terras, jogos de azar, loterias e cassinos) e só podem alterar livremente as alíquotas do imposto sobre a aquisição de terras e, desde 2020, definir a base tributável do imposto predial local. A administração dos demais tributos estaduais é da alçada federal e com normas de cobrança semelhantes em todos os estados. Os municípios, por sua vez, têm liberdade de definir as taxas dos impostos sobre os negócios locais e as propriedades, principais fontes de recursos para as autoridades locais, bem como cobrar *excise tax* não existentes no centro e nos estados (Bury; Felds, 2020; Färber, 2021).

Tabela 1  
Overview of the system for distributing tax revenue

| SYSTEM OF 'SEPARATE APPORTIONMENT'   |        |       |                                 |        |       |               |        |       |                                 |        |       |
|--|--------|-------|---------------------------------|--------|-------|---------------|--------|-------|---------------------------------|--------|-------|
| <b>Federal taxes</b><br>e. g. excise duties (excluding beer duty), insurance tax, and the surtax on income tax and corporation tax |        |       |                                 |        |       |               |        |       |                                 |        |       |
| <b>Länder taxes</b><br>e. g. inheritance tax, beer duty and gaming casinos levy  |        |       |                                 |        |       |               |        |       |                                 |        |       |
| <b>Local authority taxes</b><br>e. g. trade tax and real property tax  |        |       |                                 |        |       |               |        |       |                                 |        |       |
| SYSTEM OF SHARED APPORTIONMENT (joint taxes)   |        |       |                                 |        |       |               |        |       |                                 |        |       |
| INCOME TAX   |        |       | TAX ON INTEREST & CAPITAL GAINS |        |       | CORPORATE TAX |        |       | VALUE ADDED TAX (2020, approx.) |        |       |
| Federal  | Länder | Local | Federal                         | Länder | Local | Federal       | Länder | Local | Federal                         | Länder | Local |
| 42.5%  | 42.5%  | 15%   | 44%                             | 44%    | 12%   | 50%           | 50%    | 0     | 43.0%                           | 52.9%  | 4.1%  |

Fonte: Federal Ministry of Finance. Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions (2021).

A repartição dos recursos partilhados, quando se decide a parcela dos estados, constitui o elemento inicial do sistema de equalização fiscal. A partilha do imposto de renda e das corporações manteve-se estável e se usou o aumento do repasse do IVA como mecanismo de ajuste da distribuição vertical nas últimas décadas, com perda do espaço federal na arrecadação do tributo. Em 1995, a participação federal alcançou 56% e os estados ficaram com 44%. Em 2000, o centro perdeu parte da receita ( $\approx 52\%$ ) em favor dos estados ( $\approx 45,9\%$ ) e das autoridades locais ( $\approx 2,1\%$ ) e, desde 2016, a queda tornou-se sistemática até atingir, como mostra a tabela 1, aproximadamente 43% em 2020.

Mesmo com a queda da participação federal na receita do IVA, o modelo de distribuição da competência tributária não permite a estados e governos locais alcançarem o montante de arrecadação requerido no cumprimento de suas atribuições constitucionais. Como mostra a Tabela 2, a partilha simples dos tributos gera diferenças de arrecadação significativas entre os *Länder* e não atende a determinação constitucional de condições de vida equivalentes em todas as regiões do País.

Tabela 2

| LÄNDER FISCAL CAPACITY PRIOR TO EQUALISATION  |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|---------|
| Fiscal capacity (in € million)  |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| YEAR  | NW     | BY     | BW     | NI     | HE     | SN     | RP     | ST    | SH     | TH    | BB     | MV     | SL    | BE     | HH     | HB    | TOTAL   |
| 2020*   | 79,343 | 69,677 | 54,342 | 32,603 | 31,496 | 13,457 | 17,353 | 7,025 | 12,425 | 6,786 | 9,294  | 5,237  | 3,652 | 16,121 | 11,158 | 2,879 | 372,848 |
| Fiscal capacity as a percentage of equalisation index   |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| YEAR  | NW     | BY     | BW     | NI     | HE     | SN     | RP     | ST    | SH     | TH    | BB     | MV     | SL    | BE     | HH     | HB    | TOTAL   |
| 2020*   | 101.3  | 121.5  | 112.0  | 93.3   | 114.6  | 75.8   | 97.0   | 73.2  | 97.8   | 73.1  | 83.7   | 73.7   | 84.9  | 74.6   | 102.5  | 71.8  | 100.0   |
| LÄNDER FISCAL CAPACITY AFTER EQUALISATION OF LÄNDER FINANCES  |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| Fiscal capacity (in € million)  |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| YEAR  | NW     | BY     | BW     | NI     | HE     | SN     | RP     | ST    | SH     | TH    | BB     | MV     | SL    | BE     | HH     | HB    | TOTAL   |
| 2020*   | 78,719 | 61,907 | 50,668 | 34,075 | 28,965 | 16,165 | 17,687 | 8,644 | 12,598 | 8,362 | 10,432 | 6,414  | 4,062 | 19,576 | 10,986 | 3,59  | 372,848 |
| Fiscal capacity as a percentage of equalisation index   |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| YEAR  | NW     | BY     | BW     | NI     | HE     | SN     | RP     | ST    | SH     | TH    | BB     | MV     | SL    | BE     | HH     | HB    | TOTAL   |
| 2020*   | 100.5  | 108.0  | 104.4  | 97.5   | 105.4  | 91.0   | 98.9   | 90.1  | 99.2   | 90.0  | 94.0   | 90.3   | 94.4  | 90.6   | 100.9  | 89.6  | 100.0   |
| FISCAL CAPACITY AFTER EQUALISATION PLUS (I) GENERAL SUPPLEMENTARY FEDERAL GRANTS AND (II) SUPPLEMENTARY GRANTS FOR LOCAL AUTHORITIES WITH LOW REVENUE-GENERATING CAPACITY   |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| Fiscal capacity after equalisation plus (i) general supplementary federal grants and (ii) supplementary grants for local authorities with low revenue-generating capacity (in € million)                          |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| YEAR  | NW     | BY     | BW     | NI     | HE     | SN     | RP     | ST    | SH     | TH    | BB     | MV     | SL    | BE     | HH     | HB    | TOTAL   |
| 2020*   | 78,719 | 61,907 | 50,668 | 34,696 | 28,965 | 10,970 | 17,835 | 7,144 | 17,808 | 4,270 | 21,155 | 10,986 | 9,615 | 3,917  | 12,653 | 9,331 | 380,639 |
| Fiscal capacity after equalisation plus (i) general supplementary federal grants and (ii) supplementary grants for local authorities with low revenue-generating capacity (as a percentage of equalisation index) |        |        |        |        |        |        |        |       |        |       |        |        |       |        |        |       |         |
| YEAR  | NW     | BY     | BW     | NI     | HE     | SN     | RP     | ST    | SH     | TH    | BB     | MV     | SL    | BE     | HH     | HB    | TOTAL   |
| 2020*   | 100.5  | 108.0  | 104.4  | 99.3   | 105.4  | 98.8   | 100.5  | 100.5 | 99.6   | 99.2  | 97.9   | 100.9  | 100.2 | 97.7   | 99.6   | 100.5 | 100.0   |

\*provisional

Fonte: Federal Ministry of Finance. Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions (2021).

O sistema de equalização propõe-se a ajustar a situação anterior e assegurar o princípio de necessidade financeira por habitante semelhante em todos os estados. O processo, depois de realizadas as diferentes etapas, cria condições de se obter a necessidade fiscal requerida ao atendimento da população. Como ilustra o último tópico da Tabela 2, a capacidade fiscal de todas as unidades, isto é, o valor da receita per capita efetivamente disponível, aproxima-se do chamado *equalization index*, indicador que aponta a necessidade fiscal desejada que ofereça ao estado condições de cumprir as suas atribuições no atendimento à população.

A equalização fiscal é composta de etapas sucessivas a partir da distribuição vertical dos tributos compartilhados (Prado, 2006). O movimento inicial consiste em alocar à cada unidade a parcela dos impostos atribuída ao conjunto dos estados. A distribuição segue legislação específica e o *residency principles* é usado como critério de partilha do imposto de renda e do imposto sobre as corporações. O imposto de renda é repassado aos estados onde residem os contribuintes, independentemente do local de recolhimento, enquanto o tributo sobre as corporações é repartido de acordo com os locais de negócios das empresas.

A distribuição do IVA, por sua vez, atende a dois critérios. O montante de 75% da parcela pertencente aos estados é dividido obedecendo ao critério populacional. A outra parcela, de até 25%, tem caráter redistributivo e depende da receita tributária média per capita, reflexo do poder tributário



dado pela soma da arrecadação do imposto de renda, do tributo sobre as corporações e de outras taxas próprias. Os estados com receita per capita acima da média nacional transferem àqueles com receita abaixo da média até 25% do IVA, de modo a elevar a receita das unidades mais pobres a um montante equivalente a 92% da renda per capita média nacional<sup>30</sup>.

A etapa seguinte compreende as transferências fiscais interestaduais. O procedimento de distribuição horizontal propõe-se a elevar a capacidade financeira dos estados em piores condições a um patamar próximo a 99,5% da média nacional. A medida relevante neste estágio é o cálculo da capacidade financeira por habitante de cada estado e o valor da receita média per capita nacional. Considera-se o conjunto da receita estadual da etapa anterior acrescido da arrecadação obtida com o IVA (inclusive os 25%) e de 64% da soma das receitas dos governos locais e se obtém, assim, a capacidade financeira per capita de cada estado e a média nacional.

As receitas das autoridades locais entram como parte da capacidade fiscal dos *Länder* porque estes são responsáveis por garantir aos governos locais as condições de cumprirem as suas atribuições. Os governos locais financeiramente fortes agregam mais recursos e requerem menor montante de transferências elevando o poder financeiro estadual. Além disso, no caso dos tributos que os municípios (*real estate tax* e *local trade tax*) e os estados (*real estate transfer tax*) têm autonomia para definir as alíquotas, os valores computados no cálculo da capacidade da financeira estadual não são aqueles efetivamente arrecadados; considera-se apenas a receita calculada com uma alíquota média uniforme, de modo que o esforço fiscal das unidades não seja penalizado com a redução das transferências a receber.

O sistema de equalização fiscal parte do princípio geral de que a necessidade financeira requerida por habitante deve ser a mesma em todos os estados. Ou seja, as unidades devem ter à disposição ao menos o valor da receita média per capita nacional ponderado pelo tamanho de sua população.

O valor acima é ainda ajustado de modo a incorporar no cálculo o tamanho e a densidade da população atendida nas diferentes unidades. O sistema considera que quanto maior e mais densa a população maiores serão os gastos e, conseqüentemente, a necessidade financeira. O modelo adota, então, parâmetros populacionais específicos para diferentes situações. O cálculo para as cidades com população de 5000 habitantes é feito com o índice de 100%, se a cidade ultrapassar os 500 mil habitantes o índice é de 130%. As cidades-estados (Bremen, Hamburgo e Berlin), por sua vez, têm acréscimo de 35% no cálculo da população, pois se considera a necessidade financeira por habitante maior do que a de outros estados, com a justificativa de que oferecem vários serviços aos residentes da região metropolitana e não apenas àqueles moradores da cidade. Os estados, de acordo com a sua situação específica, também recebem acréscimos no índice populacional de 2%, 3% e 6%.

O valor da receita média per capita nacional multiplicado pelo tamanho ajustado da população define o *equalization index* de cada estado. Ou seja, o indicador da necessidade financeira que os *Länder* deveriam ter à disposição para atender as suas atribuições constitucionais. Compara-se então este valor com a capacidade financeira do *Länd* e, ao se subtrair o índice de equalização

---

(30) Segundo Thöne e Bullerjahn (2018, p. 14) não é incomum deixar de usar o valor de 25%. Em 2017, por exemplo, a transferência alcançou 14,7% do total, o restante (85,3%) foi alocado com base no critério populacional.

fiscal do valor da capacidade fiscal, se chega ao superávit ou ao déficit de cada estado em comparação com a média.

Os estados com necessidade de financeira superior à capacidade financeira estão habilitados a receber transferências de unidades com capacidade acima da média, de modo a aproximar a receita dos estados com baixa capacidade financeira ao valor desejado capaz de garantir condições equivalentes em todas as regiões.

O movimento de equalização é semelhante ao de uma câmera de compensação. Os estados com direito a receber transferências são financiados por repasses das unidades superavitárias, em etapas progressivas, de acordo com uma fórmula, sem eliminar por completo o déficit ou superávit existentes. O quanto do déficit será eliminado, assim como o tamanho da transferência a ser realizada, depende da situação específica da capacidade financeira per capita do estado em relação à média nacional; procura-se, assim, evitar que a ordem do estado, em termos de capacidade financeira por habitante, não se altere em razão do processo de equalização horizontal<sup>31</sup>.

Uma vez concluído o movimento de transferências horizontais, o último passo cabe ao governo federal realizar transferências gerais (GFT), usando os *supplementary grants* para complementar o processo de equalização financeira. Estes repasses verticais são de dois tipos. O primeiro direciona transferências de caráter geral, sem destinação específica, aos estados com capacidade financeira abaixo de 99,5% da média nacional com a finalidade de fechar por volta de 77,5% dessa diferença. O segundo tipo de transferência federal, os *special grants* (SFT), são utilizados como meio de compensar estados por condições especiais e não necessariamente atrelados à capacidade financeira. Atualmente, 10 estados (entre 16) recebem essa forma de repasse para compensar gastos com condições especiais, por exemplo: i) despesas de estados menores com custos acima da média da estrutura política e administrativa (revistos a cada 5 anos); ii) gastos de estados atingidos por índice desproporcional de desemprego; iii) investimentos em unidades da antiga Alemanha Oriental direcionados à construção de infraestrutura pública comparável ao restante do país e iv) transferências a municípios dessa região com baixa capacidade financeira (Fuhr et al., 2018).

#### 4.2. A equalização municipal

O sistema de equalização fiscal não se esgota no movimento envolvendo a esfera federal e os estados. O processo incorpora as relações entre os estados e os governos locais e defende princípios gerais semelhantes. A constituição, nos artigos 106§7 e 107§2<sup>32</sup>, define a base do sistema e propõe

---

31 Como coloca Germany, Bundesministerium der Finanzen (s.d., p. 5): “*The system of financial equalisation among the Länder further reduces the differences in the levels of their financial resources. Take the example of a fiscally weak Land with a financial capacity per capita that is 70 % or 90 % of the average before financial equalisation. Once the financial equalisation system has been applied, this increases to 91 % or 96 % of the average. On the other hand, a fiscally strong Land with 110 % or 120 % of the average financial capacity per inhabitant before equalisation, has between 104 % and 106½% per cent afterwards.*”

(32) Artigo 106;7: *An overall percentage of the Land share of total revenue from joint taxes, to be determined by Land legislation, shall accrue to the municipalities or associations of municipalities. In all other respects Land legislation shall determine whether and to what extent revenue from Land taxes shall accrue to municipalities (associations of municipalities);* Artigo 107;2: *A federal law requiring the consent of the Bundesrat shall ensure a reasonable equalization of the disparate financial capacities of the Länder, with due regard for the financial capacities and needs of municipalities (associations of municipalities).*

razoável equalização dos recursos financeiros dos municípios, de modo a garantir meios de proverem os serviços locais com padrão equivalente ao de outras regiões (Spahn, 2020).

A especificidade desta etapa é a existência, em treze estados<sup>33</sup>, de normas próprias, diferentes entre si, apesar de seguirem objetivos e orientações semelhantes. O processo respeita a autonomia estadual, e cada unidade define de antemão atos legislativos – em geral com revisões periódicas – com as regras do modelo de equalização e de cálculo dos repasses verticais e horizontais a fim de permitir que os governos locais conheçam o sistema de distribuição de recursos antes do ano fiscal.

Os critérios são aplicados de modo uniforme e as transferências são sistemáticas, não decididas por interferência política e sem formas de reciprocidade. Certamente, o processo não é asséptico, serve para delinear o campo das relações políticas e envolve negociações entre os dois níveis de governo, em termos coletivos, em que se definem as atribuições de tarefas, etapa inicial que orienta a repartição de recursos e a parcela a ser transferida aos governos locais<sup>34</sup>.

Os repasses estaduais constituem um dos pilares do financiamento local. O valor das receitas próprias (os tributos sobre propriedade e negócios, além de outras taxas), associado à partilha do imposto de renda e do IVA, não alcançam, na grande maioria das vezes, o montante necessário ao cumprimento das obrigações legais e à manutenção da autonomia nos termos previstos na lei fundamental. O sistema de equalização fiscal coloca-se então como elemento de destaque do financiamento das municipalidades e fator responsável por dar a dinâmica de ajuste das disparidades entre as diferentes localidades.

A estrutura de atribuições de cada nível de governo, particularmente as demandas sobre os governos locais, constitui a peça chave do sistema de equalização. Como se mostrou antes, parcela expressiva dos serviços prestados à população é de responsabilidade dos estados e, sobretudo, dos governos locais. Isto transforma a negociação sobre como distribuir as tarefas em mecanismo básico a orientar a partilha dos recursos. No entender de Thöne; Bullerjahn (2020, p. 16): *“It is not the level that ‘has’ the money that should perform a specific task, but the level that is best suited based on technical criteria. Even if this principle is not always applied in its pure form in Germany, the financial constitution is clearly based on the expectation that there is a need to first establish who is to fulfil which task.”* Ou seja, o sistema de equalização tem como proposta colocar à disposição de cada unidade os recursos requeridos no atendimento de suas atribuições com qualidade equivalente à do restante do País.

O quanto será o volume de repasses aos governos locais é atribuição estadual. Por determinação constitucional, os estados são obrigados a transferir parte de suas receitas com os tributos partilhados e cabe à legislação estadual decidir o modelo de repasse, bem como o uso ou não

---

(33) Os estados no total são 16, mas a questão não se coloca para três deles (Berlín, Bremen e Hamburgo) por serem cidades-estados.

(34) De acordo com Thöne e Bullerjahn (2020, p. 39): *“Although the poorer municipalities are financially dependent on financial equalisation, politically the individual cities/large towns, municipalities and rural districts do not depend on the good will of the federal state government or the federal state legislature. In these laws, constellations that are the same (comparable municipalities) must receive the same treatment according to objective standards. There is no scope for putting municipalities whose political leadership is closer to the government of a federal state or in opposition to it in a better or worse position.”*

de parcela de suas receitas próprias ou de transferências recebidas do governo federal no programa de equalização fiscal dos entes locais.

As diferentes escolhas abrem campo a configurações estaduais específicas e a controvérsias sobre o desenho empregado e os resultados de cada estado. Segundo Thöne e Bullerjahn (2020), atualmente são quatro os modelos empregados pelos estados para decidir o volume total de recursos repassado ao fundo de equalização municipal.

O modelo de quotas é o mais usado. O valor repassado aos governos locais representa uma parcela da receita estadual e engloba as transferências obrigatórias e as optativas<sup>35</sup>. O modelo de estabilização é uma alternativa e extensão do anterior, que se preocupa em evitar as flutuações das transferências usando um fundo responsável por compensar as oscilações das receitas estaduais e estabilizar o valor dos repasses aos municípios. O terceiro modelo é o princípio da uniformidade (*principle of uniformity*). O cálculo do montante a ser repassado considera o total das receitas estaduais e municipais, com o intuito de integrar o comportamento orçamentário e de balancear as condições financeiras, já que a situação fiscal de um impacta o outro nível de governo. Finalmente, o estado de Saxony-Anhalt usa o sistema baseado no valor requerido (*needs-based system*) à execução das tarefas a nível municipal.

Define-se, então, o fundo de equalização, o valor repassado os governos locais, calculado anualmente, com base na análise do custo corrente das tarefas prestadas pelos governos locais e das receitas existentes para fazer frente aos gastos. De acordo com os autores, todos os métodos, se bem estruturados e revistos periodicamente, apresentam resultados satisfatórios e os recursos colocados à disposição do sistema servem ao programa de distribuição das tarefas.

O passo seguinte, uma vez definido o valor total do financiamento vertical, é a distribuição horizontal dos recursos, que aponta a participação de cada localidade seguindo uma fórmula específica (*formula-based grants*). O valor repassado ancora-se na comparação, em cada unidade, dos dois fatores básicos do esquema de equalização: a capacidade fiscal (CF) e a necessidade financeira (NF). O cálculo da CF segue o mesmo princípio básico em todos os estados, como sendo a soma das receitas municipais com os recursos partilhados (imposto de renda e o IVA) e das receitas próprias (impostos sobre a propriedade e negócios, além de outras taxas), considerando, no entanto, o valor parametrizado por alíquotas padrão definidas em lei<sup>36</sup>.

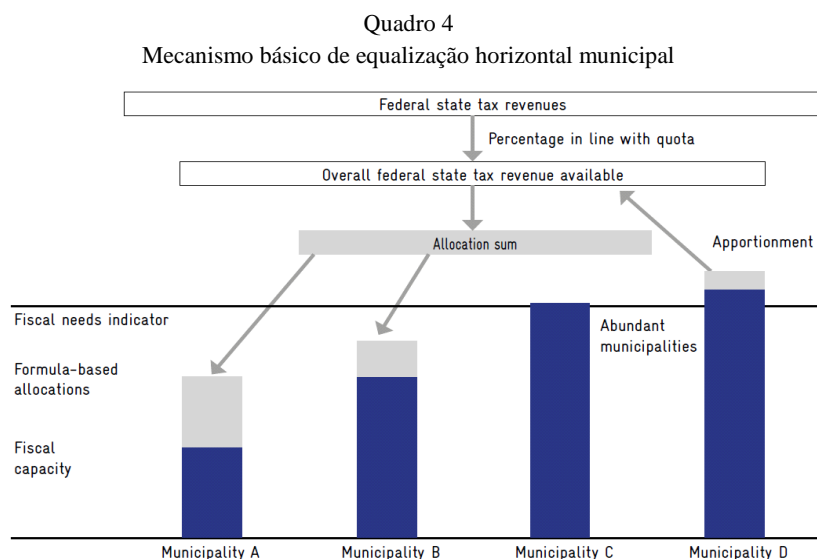
A questão de como chegar ao valor da NF é complexa e varia de acordo com as propostas específicas de modelo de cada estado. O ponto de partida é o indicador básico que define, a cada ano, o valor total de financiamento disponível para satisfazer as necessidades (Quadro 4). O passo seguinte é estabelecer outro indicador (*structural fiscal needs indicator*) apontando a necessidade financeira

---

(35) De acordo com os autores citados, dois estados utilizam um sistema de quotas qualificado, acrescido do que chamam de *symmetry requirement*, que inclui no computo da receita “*not only the revenue from the tax pool but also all of the regular revenues from the federal state level and the municipal level (without debt). The burdens resulting from the performance of tasks at both levels are also taken into consideration. This is based on the understanding of a distribution of financing that is in symmetry with tasks, where not only different revenue dynamics are balanced between the levels, but changes in the demand for municipal public services and those provided by the federal state are also balanced*”(p. 37).

(36) Os autores observam que: “*In nearly all federal states, 100% of local revenue from joint taxes is taken as a basis. Only three federal states envisage basing the calculations on merely a share of these revenues (between 65 and 90%)*” (p. 41).

relativa de cada localidade comparada à de outras unidades do estado, destacando fatores objetivos que definem características particulares e permitem alcançar a NF condizente com os custos efetivos de atendimento das obrigações em condições diferenciadas.



A população é o fator mais óbvio e bastante utilizado, mas, em geral, adotam-se parâmetros atribuindo pesos específicos a cidades com maior densidade populacional. Outros indicadores são comumente usados com o objetivo de captar elementos particulares e servem de complemento ou mesmo de substitutos daqueles atrelados à população, permitindo, assim, a construção de medidas que expressam as características das localidades e viabilizam a redução das diferenças de capacidade financeira dos governos locais<sup>37</sup>.

As unidades com NF superior à CF colocam-se entre as aptas a receberem as transferências (Buettner, 2008). Os valores repassados, embora favoreçam, em termos relativos, os locais de menor renda e reduzam as disparidades iniciais, não eliminam a diferença total existente. A taxa final de equalização, a depender do estado, alcança de 50% a 90%. Por outro lado, os governos locais com CF maior do que NF não recebem transferências e estão sujeitos, a depender da legislação estadual, a repassar parte desse excedente ao fundo de equalização a ser distribuído.<sup>38</sup> Caso as unidades com excedentes o conservem para si, as unidades não contribuem com o sistema e o impacto horizontal depende exclusivamente das transferências verticais.

(37) Os autores citam: “*Social expenditure, Children, Students, Military personnel, Population growth, Population decline, Centres, Number of schoolchildren, Promotion of schoolchildren, Police, Territory, Roads, Centrality (workforce), Structural weakness, Mining communities e Spa towns*” (p. 44).

(38) Atualmente, apenas dois estados (Brandenburg e Schleswig-Holstein) requerem que os governos locais transfiram parte dos recursos em abundância (CF>NF) ao fundo de equalização.

### 4.3. Críticas ao modelo

O modelo alemão, apesar de reconhecidas virtudes, recebe frequentes críticas cobrando reformas consideradas necessárias para ampliar a competitividade e superar a alegada ineficiência do sistema. O sentimento de diferentes críticos é de que as reformas realizadas até o momento pouco alteraram as características do arranjo federativo desde o pós-guerra e deixam a sensação de que não se saiu do lugar, com as discussões sempre às voltas com os mesmos problemas.

Jeffery (2010, p. 271) reflete bem essa posição: *“The non-reform of the German federal system is the unchanging constant of German politics. Observers of German federalism appear doomed to wake up, like Bill Murray’s weatherman in the film Groundhog Day, at the start of each set of negotiations to find the same issues and critiques are being replayed again, with little discernible impact. Those issues are clear enough. At their heart is the diagnosis that the roles of the federal level and the Länder are too interdependent – too ‘entangled’, or ‘verflochten’ in the vernacular of the field – creating too many veto points, slowing down to a crawl the policy responsiveness of the German political system, or at best producing inefficient outcomes because of the need to keep so many players, and all their divergent interests, on board.”*

A resistência em mudar, como apontou Scharpf (1988), é um traço comum, resultando na *joint-decision trap*, situação em que o processo, enredado nas decisões conjuntas, torna-se prisioneiro de si mesmo e com dificuldade de alcançar o consenso para dar tratamento adequado à redução de atratividade política de programas conjuntos e à queda do poder de solução dos problemas, mas, ao mesmo tempo, se vê forçado a ir adiante e sustentar o sistema: *“Everything depends, therefore, upon the capacity of ongoing joint decision systems to generate, maintain and adjust agreement on joint policies in the face of inevitably differing interests, goals and perceptions, and in the face of inevitably changing circumstances.”* (Scharpf, 1988, p. 258). Assim, as dificuldades em obter o consenso serão maiores quanto maior for o número de atores envolvidos, a complexidade da questão em análise e os conflitos em torno das opções possíveis, colocando o risco latente de impasse e de não solução, só possível de contornar com estratégias de evitar ou minimizar os conflitos (Auel, 2010).

Na opinião de críticos, o sucesso alcançado até os anos oitenta sustentou o modelo cooperativo e levou à introjeção social do propósito de garantir condições equivalentes a todos os cidadãos. Contudo, a realidade do período pós-unificação alterou o quadro e essa preocupação, segundo Jeffery (2002), apesar de se manter formalmente, na prática, não resistiu.

A tarefa constitucional ganhou outra dimensão com os fatos novos, pois, em contraste com a antiga situação, sem desníveis agudos de renda, a incorporação de cinco novos *Länder* ampliou a carga sobre os estados de maior poder econômico e tencionou o projeto de buscar níveis de renda per capita semelhantes, mesmo como meta de longo prazo; com parte dos *Länder*, presos aos interesses territoriais, a questionar a própria ideia de ofertar nível equivalente de bens e serviços e a pressionar por revisão desse tipo de política.

Os chefes de governo de Baden-Württemberg, Baviera e Hesse, como lembrou Benz (2009), formaram um tipo de coalizão informal de estados ricos, com o propósito de instigar debates sobre a reforma da equalização fiscal e a descentralização do poder, com mais variações de políticas interregionais, em contraposição à posição dos dirigentes de unidades do leste de coordenar as suas ações buscando se posicionar melhor nas negociações com outros estados e com o governo central.

A divergência acentuada de interesses socioeconômicos exacerbaram os conflitos distributivos e geraram posições antagônicas, com os mais pobres em busca de recursos e alívio de endividamento e os ricos contra os mecanismos do sistema de equalização (Turner; Rowe, 2013)

A defesa de interesses territoriais levou a questionamentos do modelo de cooperação e a pressões por mudanças no funcionamento do sistema federal. As propostas embasadas no que se pode chamar de federalismo competitivo ganharam fôlego e se colocaram como alternativa às bases do sistema de cooperação que, segundo Jeffery (2002), passaram a apresentar fraturas quando, de um lado, cresceram os problemas de coordenação intrapartidário e o padrão de comportamento dos votos tornou-se mais instável e, de outro, a maior disparidade de renda realçaram os interesses territoriais.

Colocou-se em dúvida o futuro de um sistema construído para lidar com menor diversidade social e a sua capacidade de adaptação a situações novas. O ambiente de coesão anterior à unificação cedeu lugar a conflitos latentes. Nas palavras do autor: “*More precisely, there is quite clearly a conflict of ideas about German federalism under way. Cooperative federalism is not just a set of institutions and procedures, but also a set of ideas focused on solidarity, consensus and the desirability of common standards across the federation. That set of ideas is increasingly under challenge from a rival set focused on self-responsibility, autonomy, and differentiation, or what has become known as competitive federalism*” (Jeffery, 2002, p. 183).

A dificuldade em reconhecer as especificidades territoriais deu lugar às tentativas de reformar o sistema federal e às pressões contra a lógica não territorial do princípio de condições de vida uniforme. As críticas concentraram-se (i) no crescente peso da esfera federal e na perda de competência dos *Länder*; (ii) no poder do *Bundesrat* de bloquear a legislação; (iii) na centralização de competências, fator que limita a possibilidade de adoção de políticas diferenciadas e iv) no sistema de equalização responsável por ampliar a carga sobre os estados com melhor condição financeira.

A perda de espaço dos *Länder* e a crescente presença federal no controle das relações federativas surgiram como pontos basilares de crítica, indicando o poder de interferência federal em diferentes áreas e o comprometimento da autonomia dos *Länder* como resultado tanto da ampla lista de responsabilidades exclusivas e concorrentes como do papel das *framework legislation* e das *joint tasks*, que deram ao centro condições de definir as diretrizes básicas de atuação em diferentes áreas, de restringir a liberdade estadual e de provocar perda de autonomia legislativa do parlamento regional.

Sturm (2018), ao analisar esse tipo de relação, denomina o federalismo alemão de unitário, e acredita que as reformas recentes (2006, 2009 e 2017) alteraram pouco esse quadro, acabando por não fazer diferença; ao contrário, o grau formal de autonomia estadual tornou-se menor, sem os estados imporem resistência e tentarem bloquear a expansão do poder federal. Os dirigentes regionais deixaram de explorar até mesmo as limitadas possibilidades de adotar políticas diferenciadas abertas pela constituição, como seria de se esperar em um país federalista<sup>39</sup>.

---

(39) Como colocou o autor (Sturm, 2018, p. 17): “*The type of federalism we find in Germany is unitary. It developed from co-operative federalism in the post-war years to the joint policy-making of the federal level and the Länder levels in the late 1960s, and became ever more unitary in nature with the last two federalism reforms of 2009 and 2017. The short-lived counter-movement of the 2006 federalism reform that tried to give Länder autonomy a (limited) chance, soon lost momentum. Ultimately, it did not make much difference.*”

O autor crê que a falta de reação à uniformidade das políticas tem a ver com o modelo institucional que oferece aos executivos regionais acesso ao poder político e condições de influenciar o rumo das decisões por meio das ações no *Bundesrat*, com reflexo imediato na perda de espaço de atuação e autonomia dos parlamentares regionais.

O questionamento que se faz à força do *Bundesrat* está no peso das *consent bill* como instrumento de entrave à tramitação legislativa a partir do processo de unificação. A diversificação das alianças partidárias abriu a oportunidade de atrito nas relações das duas casas legislativas em caso de maiorias políticas diferentes, dando condições aos partidos de oposição no *Bundesrat* de gerar impasses e bloquear a agenda política da administração federal (Burkhart et. al., 2010; Burkhart, 2008).

A defesa de competências descentralizadas, como lembra Scharpf (2005), ganhou força e contou com o apoio de associações empresariais, imprensa empresarial, Partido Liberal, bem como de estados ocidentais ricos. Este arco de interesses defendeu mudanças de orientação, na crença de que o incentivo à competição daria condições aos governos regionais e locais de atraírem negócios reduzindo a carga tributária geral e a generosidade do sistema de transferência.

A crítica abarcou também o sistema de equalização, que, na visão desse mesmo grupo de interesses, é um elemento responsável por encorajar o comportamento orçamentário ineficiente. Os estados, obrigados a repassar o excesso de recursos em relação à média nacional, de acordo com este tipo de abordagem, não têm incentivos para melhorar a administração tributária e desenvolver bases tributárias próprias, sobretudo, quando se considera o uso de repasses federais nos casos de deficiência financeira ou de *bail out* em situações específicas (Spahn, 2020).

O debate recente sobre o sistema de relações fiscais, com apoio de estados fiscalmente forte, colocou-se contra a etapa onde ocorre o movimento de equalização horizontal, cobrando maior participação federal por meio da ampliação das transferências verticais em favor dos governos estaduais. Os críticos não aceitam a interpretação de que as propostas se distanciam da ideia de solidariedade e focam o argumento na percepção de que a falta de legitimidade das transferências horizontais tem raízes na pouca visibilidade das políticas de *catch-up* dos estados receptores e na ausência de comprometimento com a solução de problemas estruturais e de perspectivas de longo prazo na maioria desses estados (Schnellenbach, 2017).

Uma abordagem alternativa à visão federalista atual, de acordo com o autor, poderia basear-se na ideia de que a proposta de todos os estados gastarem quantias per capita semelhantes é equivocada. A heterogeneidade necessária entre os estados requer o fortalecimento substancial da autonomia tributária estadual, acompanhada de alterações do estágio horizontal secundário do esquema de equalização fiscal, com a adoção de outro modelo de transferência que leve em conta a dimensão da base tributária mais do que a efetiva receita tributária.

Além disso, ganhou força o debate sobre opções de política de desenvolvimento regional, preocupada em ampliar as medidas de incentivo à competição, na expectativa de acelerar as políticas de inovação e trazer avanços às estruturas de governança regionais.

Tal discussão é particularmente complexa no caso alemão. Apesar de alguns estados ricos promoverem a ideia de federalismo competitivo, as barreiras à aceitação dessa prática reduzem os seus espaços de difusão. Na visão de analistas como Benz (2007), a questão esbarra na falta de apoio



estadual às novas experiências administrativas, canais importantes de diversificação das administrações públicas e veículos de acirramento da competição, bem como no peso dominante da estrutura federativa baseada na cooperação e na prática das relações intergovernamentais.

Os estados resistem às políticas competitivas, por recearem ter competências mais limitadas nesse novo modelo e defendem a continuidade da tomada de decisões com as atuais instituições e a elaboração de políticas conjuntas. Estes pontos, de acordo com o autor, definem o porquê, até agora, a política de competição regional continua a ser experimental e não se definiu como uma proposta institucional.

Além disso, é controverso o efetivo alcance das políticas competitivas. O *intergovernmental networks*, como o autor reconhece, tem papel ambíguo no incentivo à competição: se, de um lado, a troca de informações ajuda a orientar ações semelhantes em diferentes unidades e a acelerar a difusão de inovações; de outro, transformam a competição em movimentos de coordenação entre as regiões, com formas de controle do processo e de recusa de medidas que não atendam ao interesse estadual. Os defensores de políticas competitivas aceitam o fato de que há restrições às mudanças no sistema federal e aos avanços do federalismo competitivo. O quadro de disparidade atual dificulta a aceitação de um movimento aberto por competição de recursos e liberdade tributária, mas se reconhece que o sistema está aberto à adoção de normas competitivas indutoras de inovação e à difusão das *best practices*.

## 5. O recente processo de reformas

A política de cooperação, baseada em decisões envolvendo diferentes arenas e atores, é elemento nuclear do arranjo federativo alemão e carrega em si o risco potencial de embargos, possível de ser evitada com o esforço contínuo de superação dos conflitos por meio de acordos que respeitem a presença de espaços não negociáveis. Os avanços ocorrem não por negação do direito ou da perda absoluta do direito do outro, prevalece a negociação de espaços, onde os agentes cedem em troca de ganhos de interesses.

As disputas, diante do risco de bloqueio das decisões, precisam de respostas. O caminho alemão, quase sempre, leva à formação de comissões responsáveis por negociar soluções, que, a depender da complexidade da pauta e do número e da diversidade dos atores envolvidos, não estão necessariamente ao alcance da mão.

A maior disparidade socioeconômica após a unificação tencionou o arranjo até então presente e ampliou os temas em debate. As discussões levaram à realização de reformas, com resultados que não mexeram no cerne do arranjo federativo. As várias alterações, basicamente de alcance limitado, sinalizaram aos diferentes atores e atenderam parcela das reivindicações, sem, no entanto, reorientarem o regime.

As reformas refletiram certo dilema do federalismo alemão: ao mesmo tempo em que é prisioneiro da busca por mudanças em resposta às várias demandas, preserva a estabilidade do sistema, com alterações que, embora significativas, mantêm as raízes históricas do arranjo federativo.

As negociações sobre reformas do sistema federativo intensificaram-se a partir de 1990, na tentativa de responder aos desafios colocados pela nova realidade, bem mais diversa do que àquela para a qual se desenhou o modelo de solidariedade e equalização fiscal.

O início do processo aconteceu em 1992-1993 com a *Joint Constitutional Commission of Bundestag and Bundesrat*. O passo seguinte veio com o *Federalism I*, em 2003-2004, com a *Commission on the Reform of the Federal Order* voltada a rever a distribuição das competências entre a esfera federal e os estados e o poder do *Bundesrat* de vetar a tramitação legislativa. A comissão, formada por igual número de membros das duas casas legislativas e o *Bundesrat* indicando um representante de cada *Land*, refletia os traços familiares das relações partidárias e intergovernamentais do federalismo alemão, com ausência dos parlamentares estaduais e regras de decisão semelhantes à aprovação de emendas constitucionais, ou seja, maioria de dois terços no *Bundestag* e no *Bundesrat* (Benz; Sonnicksen, 2017).

A falta de consenso na Comissão provocou o fracasso das negociações, retomadas em 2005-2006, quando o governo de coalizão ascendeu ao poder. As discussões recuperaram as bases da iniciativa anterior e focaram na revisão das competências das esferas de governo e na redução do poder de veto do *Bundesrat*<sup>40</sup>.

As alterações na competência legislativa, aprovadas em 2006, atingiram as três áreas básicas (poder exclusivo, concorrente e *framework legislation*), com efeito limitado de descentralização. Primeiro, a esfera federal ganhou o poder exclusivo de legislar em áreas até então atribuídas à legislação concorrente (Art. 73)<sup>41</sup>. Segundo, no campo da legislação concorrente, a revisão vetou o direito federal de aprovar normas tendo por base o seu poder concorrente geral, mantendo o direito de aprovar legislação considerada “essencial” em 10 áreas específicas e, em outras 16 áreas prevalece o poder concorrente, sem o direito de usar a condição de legislação essencial. Além disso, uma lei federal não pode mais delegar tarefas aos governos locais sem a intervenção dos estados, responsáveis legais pelas entidades locais, restringindo o espaço federal de condução de políticas públicas. Os estados, por sua vez, ganharam liberdade, em certas circunstâncias, de se desviarem da legislação federal, em áreas de poder concorrente, a fim de adaptá-la às condições regionais.<sup>42</sup> Terceiro, a reforma eliminou a *framework legislation*, em atenção às reclamações de que o centro extrapolava, frequentemente, o direito de definir apenas as linhas gerais das políticas públicas e usurpava o espaço do legislativo estadual de legislar sobre os procedimentos do modelo de atuação, ao interpretar livremente o direito, previsto no Art. 75, de aprovar *framework laws* em áreas consideradas essenciais ao objetivo de alcançar condições de vida equivalente ou de proteger a unidade jurídica ou econômica de interesse geral. Estas áreas foram incorporadas ao poder concorrente, e a educação superior tornou-se área de competência exclusiva estadual, com o centro perdendo o poder de legislar sobre educação superior, exceto nos requisitos de admissão e graduação (Moore et. al., 2010).

---

(40) O livro *German federalism in transition: reforms in a consensual state*, editado por Carolyn Moore e Wade Jacoby, Routledge, 2010, tem vários artigos que detalham a reforma de 2006.

(41) Como colocou Moore et. al. (2010, p. 22): “A number of powers were added to the list of exclusive federal legislative competences in Article 73: protection of German cultural artefacts from transfer abroad; defence by federal police against terrorism (requires Bundesrat approval); weapons and explosives; the care of those injured or affected by war; and the manufacture and use of nuclear energy for peaceful purposes and protection against dangers from nuclear accidents.”

(42) Este direito corresponde a poucas áreas e de alcance limitado, como: conservação da natureza, caça, manejo de ambiental, ordenamento do território e do ensino superior.

O outro foco da reforma de 2006 foi a redução do poder de veto do *Bundesrat*. Em tese, a tentativa de conciliar os interesses das esferas de governo poderia ocorrer com o apoio à descentralização e, em troca, os estados perderiam alguns dos direitos de veto do *Bundesrat*. Porém, a chance de mexer no poder de veto da Câmara alta revelou-se pequena, ao esbarrar na resistência de parte dos estados, cujos primeiros ministros dependem da força da atuação do *Bundesrat*. Os *Länder* de menor poder econômico não se mostraram dispostos a trocar o domínio das ações no órgão por pequenos ganhos de autonomia legislativa. Já os primeiros ministros dos principais estados ricos teriam muito a ganhar com a liberdade de ação estadual e seriam pouco afetados por mudanças no *Bundesrat*, onde não comandam as decisões por não constituírem a maioria (Auel, 2010).

As divergências limitaram o alcance da reforma. Os estados cederam pouco<sup>43</sup> e mantiveram, praticamente, intacto o poder de atuação do *Bundesrat* ao assegurarem a obrigação de o órgão aprovar as leis federais que tenham impacto em suas administrações ou obriguem a realização de novos gastos / prestação de serviços.

Além disso, as negociações garantiram compensações financeiras aos estados até 2019, como recompensa da eliminação do auxílio federal em áreas como instalações do ensino superior, tráfego e habitação pública. Também se definiu, para o final desse mesmo ano, a revisão do Pacto de Solidariedade, acordo pós-unificação responsável por estabelecer as condições do regime de equalização fiscal entre a esfera federal e os *Länder*.

Outra rodada de reformas ocorreu em 2009. As discussões, iniciadas em março de 2007, deram ênfase a: i) solvência e autonomia fiscal de estados e governos locais; ii) mudanças na alocação de recursos e iii) busca de eficiência. Porém, as negociações, novamente, esbarraram no conflito entre estados de diferentes condições financeiras, com os mais fortes demandando liberdade fiscal, autonomia de ação e redução das suas transferências no sistema de equalização, enquanto os mais pobres posicionavam-se a favor de aumento da distribuição de recursos para atender os seus gastos.

O impasse nas negociações levou ao uso da estratégia de adiarem as questões de difícil solução a fim de minimizar os conflitos e avançar no acordo possível. A reforma concentrou-se na definição de uma política de controle da dívida e do déficit públicos, consoante com o debate em curso na comunidade europeia em resposta ao agravamento da situação fiscal em função da crise mundial de 2018.

---

(43) Cf. Burkhart et al. (2010, p. 42): “*In contrast to the status quo, the newly reformulated Article 84 now provides three different options for drafting legislation, which determine whether it will be a ‘consent bill’ (requiring Bundesrat approval) or a ‘consent-free bill’ (not requiring Bundesrat approval). The first option for the federal government when formulating a bill is simply to abstain from specifying any details of the administrative procedure for the implementation of a law (as it was already free to do in the past), making a bill ‘consent-free’ and thereby eliminating the Bundesrat’s right of veto on that particular law. The second and new legislative option available to the federal government is one in which the federal government lays down administrative procedures guiding implementation, but couples these recommendations with the option for the states to adopt their own administrative regulations of a specific federal law; in exchange for in effect ‘loosening’ tight administrative homogeneity among the states, federal law of this type will not be susceptible to Bundesrat veto and thus will also be consent-free. Finally, the third option open to the federal government is that it can stipulate, as it has in the past, the administrative proceedings of laws without allowing states the discretion to diverge from the federally set standards (Article 84, Para. 1, Clauses 5 and 6); in this case, the bill requires consent, as has hitherto been the case. Thus, the only actually new stipulation is the second option, contained in Article 84, Para. 1 Clause 2, which provides for the option of divergent implementation of administrative provisions by the states.*”

A reforma seguiu os trâmites tradicionais do modelo de decisões da política alemã, com discussões nas câmaras federais, sem interveniência direta dos legislativos estaduais, e chancela do centro e dos governos estaduais, com aprovação por maioria de dois terços. As novas regras, sancionadas em 2009, adotaram o *debt brake*, política de austeridade, comprometida em reduzir a dívida pública. O governo federal, a partir de 2016, tem de obedecer ao limite constitucional de déficit estrutural de 0,35% do PIB, enquanto os estados ficaram sujeitos à política de orçamento estrutural equilibrado a partir de 2020, isto é, perderam a condição de recorrer à dívida em termos normais e teriam de abandonar a prática corrente de usar o déficit público na composição do financiamento dos gastos.

O governo federal, em busca do apoio estadual, comprometeu-se a colaborar com os estados na fase de transição e conceder, às unidades classificadas a receber assistência, ajuda financeira temporária (2011-2019) para dar sustentação ao processo de ajuste fiscal. Além disso, o acordo, embora atrelado à austeridade, manteve a política de solidariedade em vigor, traço do federalismo alemão. As unidades em situações de vulnerabilidade severa não são abandonadas à própria sorte; os governos locais são corresponsáveis pela dívida estadual acumulada e o centro socorre os estados sem alternativas de solução de problemas de ordem fiscal (Thöne; Bullerjahn, 2018; Turner; Rowe, 2013; Behnke; Kropp, 2016; Koriath, 2016)<sup>44</sup>.

O novo regime fiscal aceita déficits em condições específicas, definidas por desastres naturais, situações atípicas fora do controle governamental e períodos de crise econômica. A obrigação estadual de manter o orçamento estrutural equilibrado requer, de modo a conter a expansão da dívida pública, a compensação dos déficits por superávits na fase de recuperação cíclica e atenção à evolução das contas públicas. O mesmo se coloca na esfera federal diante da necessidade de obedecer ao limite de déficit.

A solução encontrada, seguindo a tradição do modelo de decisão alemão (*joint policy-making*), foi criar um conselho político, o *Stability Council*, instituição de controle fiscal, composto por membros das duas esferas de governo<sup>45</sup> e decisões aprovadas por maioria de dois terços. Ao conselho cabem as tarefas de monitorar a situação fiscal das duas esferas de governo, estabelecer diretrizes orçamentárias e organizar os programas de reestruturação fiscal, bem como controlar as obrigações estaduais em programas de assistência.

As decisões do órgão, embora não tenham força legal de impor sanções ou programas de consolidação fiscal, são olhadas com atenção graças à sua composição política, que conta com

---

(44) Como colocaram Thöne e Bullerjahn (2018, p. 29): “*Governments in Germany – federal, state or local level – do not let one another go bankrupt. The above-mentioned federal narrative finds its echo in the principle of covenant loyalty. In practice, this means inter alia that in each Land, the state level and the local level take collective responsibility for the debts of each municipality. This bailout-pledge finds its equivalent in the covenant loyalty that the Länder and the Federal Republic of Germany provide each other in practice.*”

(45) Cf. Koriath (2016, p. 696): “*The council members comprise the ministers for finance of the Bund and the Länder as well as the Federal Minister for Economic Affairs and Energy. Decisions need the consent of the Federal Minister for Finance and of two-thirds of the Länder. For a ‘decision’ about an individual Land, the concerned Land is not entitled to a vote. If a decision is about the Bund, the resolution needs to be approved by a two-thirds majority of all members. The parliaments’ lack of involvement corresponds to the system of coordination by the executive branch within German federalism, but sets narrow limits for the competences of the Stabilitätsrat: Its resolutions do not necessarily interfere with the budgetary power of the Bundestag (German Parliament) or of the parliaments of the Länder.*”

participação direta dos próprios responsáveis por encaminhar as decisões fiscais das respectivas unidades. O peso dos membros do conselho e o trabalho articulado com a esfera federal dão força às interpretações e definem as diretrizes a serem seguidas.

As regras de austeridade fiscal alteraram a dinâmica do arranjo federativo, ao retirarem flexibilidade do trato das contas públicas, sobretudo, das unidades de menor condição econômica. A medida força o corte de gastos, pois os estados têm pouca autonomia de elevarem a receita própria, e o modelo, como colocou Koriath (2016), não só fortalece o governo central como amplia os conflitos ao entrar em contradição com a autonomia constitucional dos estados.

O autor vê a atribuição de mais poder de decisão ao órgão como saída possível para eliminar o conflito, mas considera esta solução difícil porque só se daria à custa de maiores restrições aos estados na modelagem da estrutura federal. O melhor, em sua opinião, seria devolver o problema à instância política: “*abolishing the Stabilitätsrat would be a first step in giving back control to politics in regard to debt and in dispelling the illusion that technocratic determination of the possibility to take on new debt could end the debt problem.*” (701).

O arranjo fiscal incorporou um elemento novo à arena política e elevou a tensão do debate sobre a repartição dos recursos tributários e o regime de equalização fiscal, indicando, de imediato, a necessidade de outra rodada de reformas constitucionais, que seria inevitável, de qualquer modo, devido ao fim do prazo de validade do Pacto de Solidariedade em 2019 (Schnellenbach, 2017; Thöne; Bullerjahn, 2018).

O regime de equalização fiscal voltou ao centro das negociações em 2017 e os debates envolvendo o *debt brake*, o *Stability Council* e a flexibilidade de formulação de políticas próprias estaduais entrelaçaram-se, como partes de um mesmo problema, a exigir solução conjunta. As discussões ocorriam em arenas onde os dirigentes eram protagonistas nas duas pontas: de um lado, atuavam no controle das regras fiscais, em comitê federal, e, de outro, respondiam pela administração das contas públicas estaduais. A simbiose de interesses facilitou o caminho de busca de solução consensual capaz de atender os dois lados em que atuavam esses atores.

A votação do novo sistema de relações fiscais, vigente a partir de 2020, alcançou posição consensual, com base no modelo de decisões conjuntas e de barganha em busca de posições comuns. A solução contemplou as demandas estaduais, à medida que focou nas transferências verticais, ao elevar os repasses e eliminar a equalização secundária horizontal<sup>46</sup>.

A decisão de que os estados não perderiam recursos delegou à esfera federal a tarefa de colocar recursos adicionais no esquema de equalização fiscal e atendeu os reclamos dos diferentes estados. O suporte federal, ao elevar os recursos repassados aos estados, favoreceu os estados receptores, com receita per capita abaixo da média nacional, com mais transferências e alívio no corte de gastos exigidos no *debt brake*, bem como as unidades repassadoras de recursos aos outros entes no esquema de equalização anterior. Por outro lado, o governo federal alcançou em troca maior centralização e o compromisso com as diretrizes das regras fiscais, com o controle conjunto dos orçamentos estaduais e da dívida pública.

---

(46) A fase do sistema de equalização fiscal em que os estados com receita per capita acima da média transferem recursos aos de renda abaixo da média.

As alterações concentraram-se na revisão dos parâmetros do modelo corrente até 2019. O compromisso com o ideal do processo de equalização fiscal manteve condições semelhantes, apesar de agora, como chamou atenção Sturm (2018), os estados mais pobres estarem presos aos recursos federais e se perder a solidariedade do repasse dos estados ricos, *always defended as an essential feature of German federalism* (p. 37). A redução da progressividade das transferências horizontais permitiu aos estados reterem parcela maior de suas receitas e ampliarem a autonomia nas decisões de gastos e de arrecadação, enquanto que a esfera federal comprometeu-se a colocar fundos adicionais, de sua parcela do IVA, no processo de equalização fiscal, em troca de poderes constitucionais adicionais de influência nos gastos por meio de *special grants*.

A reforma seguiu traços próximos ao do período de reunificação, preservou o modelo e elevou o peso federal na complementação da renda das unidades mais pobres. Os dois mecanismos de equalização horizontal do IVA foram consolidados e simplificados. As transferências horizontais de caráter redistributivo (os valores até 25% da parcela estadual do IVA) deixaram de existir e os critérios para os estados receberem ou repassarem recursos, de acordo com a capacidade financeira abaixo ou acima da média nacional, vincularam-se apenas à população e as transferências compensatórias foram fixadas em um valor uniforme de 63% do déficit ou do superávit em relação à capacidade financeira per capita média nacional (Scheller, 2017).

O cálculo da capacidade financeira estadual seguiu de modo semelhante ao do terceiro estágio do modelo antigo, com a introdução de duas novidades. Primeiro, o cálculo da capacidade financeira do estado incorporam 75% dos tributos municipais e não mais os 64% de antes. Segundo, as receitas dos estados com royalties deixaram de ser 100% excluídas do cálculo e passaram a ter um fator de desconto de 33%. Os outros elementos continuaram os mesmos. O governo federal manteve o papel atribuído às transferências gerais (GFT) no sistema de equalização, com aumento dos repasses. Os estados que, depois da distribuição do IVA, continuassem a ter capacidade financeira menor que 99,75% (antes o índice era de 99,50%) da capacidade financeira média nacional continuaram a receber GFT para fechar 80% (77,5% anteriormente) dessa diferença.

Além disso, a abrangência das formas de participação federal, por meio de *special needs supplementary grants*, cresceu. Os estados com receita de seus municípios inferior a 80% da média nacional de receitas municipais recebem transferências verticais (SFT) para fechar, a uma taxa de 53,5%, a brecha existente entre as receitas tributárias municipais do estado e o montante equivalente a 80% da receita tributária municipal média nacional, bem como os estados com baixo desempenho na pesquisa universitária, independente da capacidade financeira (Bury et al. 2021).

As mudanças não afetaram o regime em si e preservaram a lógica de aproximar as condições de vida dos cidadãos. As implicações, no entanto, foram relevantes. Cresceu a participação federal no sistema de equalização, responsável por fortalecer o esquema baseado em transferências verticais, e, ao mesmo tempo, caiu o esquema tradicional de solidariedade das transferências estaduais. Além disso, a questão da diferenciação de renda municipal no sistema de equalização fiscal ganhou lugar de destaque no esquema de equalização e se reconheceu a necessidade de trabalhar melhor o problema das disparidades de renda nesse nível de governo (Scheller, 2017)<sup>47</sup>.

---

(47) Como colocou Scheller (2017, p. 12): “*This would be the first time that an instrument would be anchored in the financial equalisation system, which is based on the municipal tax power and which will primarily take account of*

## Considerações finais

O federalismo alemão é particularmente interessante por apresentar características que o tornam singular, particularmente, quando comparado ao americano. Embora seja difícil isolar movimentos fundadores do arranjo federativo, dois aspectos merecem destaque por serem relevantes na conformação atual e resultarem de condições históricas específicas.

O primeiro é o modelo de decisão conjunta (*joint decision-making*), que ocupa papel singular no sistema vigente. Vários analistas o veem com críticas, por atrasar decisões e gerar ineficiências. As reformas recentes ocorreram nesse ambiente de discussão e os desdobramentos não se afastaram do modelo tradicional, ao contrário, reafirmaram esse traço histórico, delineado já na formação do Estado alemão. Na constituição do império alemão, comandado pela Prússia, convenceu a este reino aceitar o poder centralizado, sem abrir mão do seu poder e influência nos destinos do novo Estado, por meio da construção de uma estrutura de poder onde as unidades, ao lado do governo central, teriam participação direta no conjunto das decisões.

A constituição do *Bundesrat* como câmara alta, aliada ao direito de vetar a aprovação de normas legislativas, garantiu a influência dos reinos e o domínio da Prússia. O fim do império reafirmou a estrutura anterior, repaginada com regras de distribuição do poder entre os *Länder* que restringiam a influência da Prússia. A obrigação de tomada de decisões conjuntas ganhou complexidade e envolveu representantes das esferas federal e estadual, presos, necessariamente, a negociações, muitas vezes lentas, em que as partes são obrigadas a ceder em busca de denominador comum.

A força do modelo, apesar das críticas, é inegável e deixou de vigorar apenas no período sombrio do domínio nazista. As reformas recentes, visando reduzir o poder de veto do *Bundesrat* e agilizar o processo de negociação, avançaram em certas áreas, sem, contudo, alterar a constituição básica, pautada na *concertação* de *Bund* e *Länder*. Neste processo, os executivos dos dois níveis de governo ocupam lugar proeminente nas decisões legislativas e os representantes estaduais, restritos no campo legislativo, situam-se em plano secundário, como atores responsáveis por sustentar o governo do primeiro ministro estadual e o substituir em caso de perda de confiança.

O modelo, mesmo sujeito a delongas e momentos de ineficiência, tem o mérito inegável de envolver diferentes atores e de pavimentar o caminho da solidariedade, em que as decisões precisam do apoio da maioria e, como devem atender a interesses variados, os ganhos distribuem-se, sem o que as propostas legislativas não prosperam e as negociações necessariamente arrastam-se.

O segundo aspecto é a decisão constitucional de definir a Alemanha como democracia social, em que a federação e os estados têm direitos a recursos equivalentes para cobrir as despesas

---

*Eastern German municipalities. The municipalities will not benefit directly from these provisions, since there cannot be direct financial relations between the federal government and municipalities in the German federal state. These allocations will therefore be channelled to the Länder, which have to decide autonomously how they pass them on to the municipalities. However, this new type of supplementary federal grants recognises that there is a fiscal imbalance not only in the “family of municipalities”, but also in the German multi-level system as a whole: since some of the federal states are apparently no longer able to provide sufficient financial resources for their own municipalities, the Bund must step in. However, concrete financial needs of the municipalities are not taken into account.”*

necessárias e devem se coordenar de modo a garantir padrões de vida uniforme em todo o território (Art.106§3).

A defesa de um país democrático e social, de baixa desigualdade social, marcou a fase de reconstrução do pós-guerra e constitui o outro pilar do arranjo federativo. A forte presença da defesa da solidariedade e igualdade social no consciente popular <sup>48</sup> representa fator orientador de decisões e definidor de rumos, com influência direta, de um lado, no regime de equalização fiscal e no sistema de distribuição das receitas tributárias, a refletir a proposta constitucional de direitos iguais aos cidadãos; e, de outro, na distribuição do poder legislativo entre os níveis de governo, cabendo ao governo central a primazia de definir o modelo das políticas públicas, com padrões a serem seguidos em todo o território, e aos estados o direito de executar as tarefas e definir condições próprias.

Os dois pilares conformam o arranjo federativo alemão e, por terem origem em bases históricas, revelam-se resilientes, sobrevivendo às críticas e às dificuldades criadas após o processo de unificação. O aumento da diferenciação socioeconômica e da diversidade partidária trouxe desafios não presentes até então e elevou a tensão das negociações. Os conflitos cresceram graças ao antagonismo das posições de estados ricos e pobres; à possibilidade de novas correlações de forças políticas e de desalinhamento das alianças dominantes nos arranjos regionais e no poder central; ao avanço de linhas políticas liberais em favor da maior competitividade e de restrições à solidariedade, ao lado das dificuldades de negociações regionais criadas pelos acordos da Comunidade Europeia.

Os embates, em um modelo marcado por decisões conjuntas, forçaram a definição de revisões constitucionais. As reformas recentes revelaram tensões latentes e necessidade de atender interesses. Contudo, os ajustes, embora significativos, deixaram evidentes a força do arranjo federativo, capaz, até o momento, de atender demandas imediatas, sem corroer os seus princípios fundamentais.

### Referências bibliográficas

AUEL, K. Intergovernmental relations in German federalism: cooperative federalism, party politics and territorial conflicts. *Comparative European Politics*, v. 12, n. 4/5, p. 422-443, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.13>.

AUEL, K. 3. Still no exit from the joint decision trap: the German Federal Reform(s). In: MOORE, C.; JACOBY, W. (Ed.). *German federalism in transition*. Reforms in a consensual state. Routledge, 2010.

BEHNKE, N.; KROPP, S. Administrative federalism. In: KUHLMANN, Sabine; PROELLER, Isabella; SCHIMANKE, Dieter; ZIEKOW, Jan (Ed.). *Public administration in Germany*. Palgrave Macmillan, 2021. chapter 3.

BEHNKE, N.; KROPP, S. Arraying institutional layers in federalism reforms: lessons from the German case. *Regional & Federal Studies*, v. 26, n. 5, p. 585-602, 2016.

---

(48) Como colocaram Peterson et al. (2010, p. 274): “The majority of Germans reject competition among the Länder as a structural principle, while solidarity is endorsed, even among those residing in Länder that are net contributors to the federal financial equalisation system. A vast majority of respondents in all Länder and political parties, moreover, call for uniform educational standards and tax rates. Similarly, a majority of Germans in all Länder would like to see the federal system of financial equalisation maintained.”



BENZ, A. Intergovernmental relations in German Federalism – joint decision-making and the dynamics of horizontal cooperation. *Forum of Federations*, 2009. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2009-03-27-Zaragoza-Benz.pdf>.

BENZ, A. Inter-regional competition in co-operative federalism: new modes of multi-level governance in Germany. *Regional and Federal Studies*, v. 17, n. 4, p. 421-436, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13597560701691797>.

BENZ, A.; SONNICKSEN, J. Advancing backwards: why institutional reform of German federalism reinforced joint decision-making. *Publius: The Journal of Federalism* v. 48 n. 1, p. 134-159, 2017.

BUETTNER, T. Fiscal equalization in Germany. In: BOSCH, Núria; DURÁN, José M. (Ed.). *Fiscal federalism and political decentralization lessons from Spain, Germany and Canada*. Edward Elgar, 2008.

BURY, Y.; FELD, L. P. *Fiscal federalism in Germany*. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, n. 20/04, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik, Freiburg i. Br. , 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/222976>.

BURY, Y.; FELD, L. P.; BURRET, H. T. *Skimming the achieved?* Quantifying the fiscal incentives of the German fiscal equalization scheme and its reforms since 1970. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, n. 21/04, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik, Freiburg i. Br. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/232066>.

BURKHART, S.; MANOW, P.; ZIBLATT, D. 1. A more efficient and accountable federalism? An analysis of the consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform. In: MOORE, C.; JACOBY, W. (Ed.). *German federalism in transition*. Reforms in a consensual state. Routledge, 2010.

BURKHART, S. Reforming federalism in Germany: incremental changes instead of the big deal. *Publius: The Journal of Federalism* v. 39 n. 2, p. 341-365, 2008. <https://doi.org/10.1093/publius/pjn035>.

DEBUS, M. Analysing party politics in Germany with new approaches for estimating policy preferences of political actors. *German Politics*, v. 18, n. 3, p. 281-300, 2009. <https://doi.org/10.1080/09644000903055773>.

DETTERBECK, K. The role of party and coalition politics in federal reform. *Regional & Federal Studies*, v. 26, n. 5, p. 645-666, Aug. 2016. <http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2016.1217845>.

FÄRBER, G. Public finance. In: KUHLMANN, Sabine; PROELLER, Isabella; SCHIMANKE, Dieter; ZIEKOW, Jan (Ed.). *Public administration in Germany*. Palgrave Macmillan, 2021. chapter 14.

FUHR, H.; FLEISCHER, J.; KUHLMANN, S. *Federalism and decentralization in Germany – Basic features and principles for German development cooperation*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018. Disponível em: [https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/GIZ\\_Standard\\_A4\\_hoch\\_en\\_UniPotsdam\\_web.pdf](https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_en_UniPotsdam_web.pdf).

GERMANY. Bundesministerium der Finanzen. *The Federal Financial Equalisation System in Germany*, s.d. Disponível em: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanz\\_en/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Eng-Der-Bundesstaatliche-FAG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz_en/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Eng-Der-Bundesstaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

GERMANY. Federal Ministry of Finance. *Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions*, 2021. Disponível em: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Broschures/financial-relationships-federation-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Broschures/financial-relationships-federation-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

GUNLICKS, A. B. *The Länder and German Federalism*. Manchester University Press, Manchester and New York, 2003.

HEGELE, Y.; BEHNKE, N. Horizontal coordination in cooperative federalism: the purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, v. 27, n. 5, p. 529-548, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1315716>.

JEFFERY, C. German federalism from cooperation to competition. In: UMBACH, Maiken (Ed.). *German federalism: past, present, future*. Palgrave, 2002.

KORIOTH, S. A path to balanced budgets of bund and Länder? The new shape of the 'debt brake' and the 'stability council'. *Regional & Federal Studies*, v. 26, n. 5, p. 687-705. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214130>.

KRAMER, J. Federal Republic of Germany. In: KINCAID John; TARR, G. Alan (Ed.). *Constitutional origins, structure, and change in federal democracies*. 2005

MOORE, C.; JACOBY, W. (Ed.). *German Federalism in transition. reforms in a consensual state*. Routledge, 2010.

MOORE, C.; JACOBY, W.; GUNLICKS, A. B. Introduction: German Federalism in transition? In: MOORE, C.; JACOBY, W. (Ed.). *German Federalism in transition. Reforms in a consensual state*. Routledge, 2010.

NIEDOBITEK, M. The German Bundesrat and executive federalism. *Perspective on Federalism*. Centro Studi sul Federalism, v. 10, n. 2, 2018.

PETERSEN, T.; SCHELLER, H.; WINTERMANN, O. Public attitudes towards German Federalism: a point of departure for a reform of German (fiscal) federalism? Differences between public opinion and the political debate. In: MOORE, Carolyn; JACOBY, Wade (Ed.). *German federalism in transition. Reforms in a consensual state*. Routledge, 2010.

PRADO, S. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. [Rio de Janeiro]: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

REUTER, K. *The Bundesrat and the Federal System*. 15<sup>th</sup> ed. The Bundesrat of the Federal Republic of Germany. Bundesrat, Press and Communication, Berlin 2020.

SCHARPF, F. W. The joint-decision trap: lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, v. 66, p. 239-278, 1988.

SCHARPF, F. W. *No exit from the joint decision trap? Can German Federalism reform itself?* European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI Working Papers) RSCAS n. 2005/24, 2005.

SHELLER, H. The recent reform of the fiscal equalization scheme – an unpopular reform with serious impacts for Germany's federal architecture. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 14, Dec. 2017.

SCHNELLENBACH, J. German federalism at the crossroads: renegotiating the allocation of competencies in a new financial environment. In: ECCLESTON, Richard; KREVER, Richard (Ed.). *The future of federalism intergovernmental financial relations in an age of austerity*. Edward Elgar, 2017.

SPAHN, P. B. The German model of addressing vertical and horizontal fiscal imbalances. In: YILMAZ, Serdar; ZAHIR Farah (Ed.). *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2020.

STURM, R. More courageous than expected? The 2006 reform of German federalism. In: ERK, Jan; SWENDEN, Wilfried (Ed.). *New directions in federalism studies*. Routledge, 2010.

STURM, R. Unitary Federalism – Germany ignores the original spirit of its constitution. In: REAF-JSG (*Revista d'Estudis Autònoms i Federals – Journal of Self-Government*), v. 28, p. 17-46, Dec. 2018.

THÖNE, M.; BULLERJAHN, J. *Municipal finances and municipal financial equalization in Germany*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2020. Disponível em:

[https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/GIZ\\_Standard\\_A4\\_hoch\\_EN\\_kommunFinanzausgl\\_web.pdf](https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_EN_kommunFinanzausgl_web.pdf).

THÖNE, M.; BULLERJAHN, J. *Reform and future of federal fiscal relations in Germany – Benefits for development cooperation*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018. Disponível: [https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/GIZ\\_Standard\\_A4\\_hoch\\_en\\_Zukunft\\_Finanzausgleich\\_web.pdf](https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_en_Zukunft_Finanzausgleich_web.pdf).

TURNER, E.; ROWE, C. Party servants, ideologues or regional representatives? The German Länder and the reform of federalism. *West European Politics*, v. 36, n. 2, p. 382-404, 2013.

WOLLMAN, H. The recent reform of German federalism – towards more heterogeneity and competition between the Länder? In: GÖYMEN, Korel; SAZAK Onur (Ed.). *Centralization decentralization debate revisited*. Istanbul Policy Center at Sabanci University, 2014.