

## Trajectoria histórica do Federalismo cooperativo alemão pós-Reunificação – estudos de caso

A partir da apresentação do quadro legal e da principal arena de negociação entre União e estados e destes entre si – o *Bundesrat*, apresentaremos e avaliaremos três momentos que, durante a década de 1990, indicam um questionamento dos mecanismos de cooperação como a melhor solução para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades regionais.

Os três momentos em que a Alemanha reunificada é confrontada com conflitos com consequências para o pacto federativo cooperativo são: a integração dos novos *Länder* à equiparação fiscal horizontal a partir de 1995; o apelo dos *Länder* economicamente mais fortes pela revisão da equiparação fiscal horizontal em 1999 e o amplo debate acerca das bases cooperativas do federalismo alemão visando à reforma do mesmo através da instauração de uma Comissão de Revisão do Federalismo entre 2003 e 2006.

Os estudos de caso apresentarão o processo histórico que constitui pano de fundo ao conflito, descreverão a arena privilegiada para a dinâmica de negociação bem como o comportamento dos atores políticos e, por fim, o resultado das negociações para o federalismo cooperativo.

### 4.1.

#### **Estudo de Caso 1 – A inclusão dos novos *Länder* no mecanismo de equalização fiscal interestadual em 1995**

O estudo das negociações entre União e estados que apontam para os limites e possibilidades do federalismo cooperativo alemão contemporâneo tem como um dos pontos importantes o tensionamento de ordem fiscal e jurídica ocorridos na Alemanha nos anos de 1990.

O sistema tributário alemão parecia, logo após a Reunificação alemã, que se tornaria um instrumento de drenagem de recursos para os *Länder* economicamente mais debilitados. Ainda assim, alterá-lo no sentido de preservar a competitividade dos estados economicamente mais fortes parecia, no início dos anos 1990, tarefa necessária, mas muito difícil. Tratando-se de uma temática na

qual os interesses provavelmente divergiriam de forma extrema, seria necessário construir amplo consenso entre os entes constitutivos. Mesmo com o imperativo da reunificação sobre bases iguais, os antigos *Länder* se precaveriam frente a qualquer medida que reduzisse de forma permanentemente prejudicial o seu acesso aos benefícios derivados do mecanismo de equalização fiscal existentes na Alemanha há duas décadas. Como estados financeiramente fortes e financeiramente fracos formavam a maioria no *Bundesrat*, terminariam por impor obstáculos à integração dos novos *Länder* ao mecanismo fiscal nacional impondo à União a responsabilidade pela saúde fiscal do ex-território do leste alemão. Antecipando a necessidade de barganhas exaustivas para garantir o interesse de todos e sabendo do caráter definitivo das decisões na Comissão de Mediação da Câmara Alta, destino de todas as matérias sobre as quais não há consenso, os *Länder* evitariam usar o *Bundesrat* como arena política para evitar a Comissão de Mediação<sup>1</sup>. Os novos *Länder* aproveitariam as negociações para fazer diversos tipos de demandas de acordo com as suas enormes necessidades financeiras derivadas do esforço de Reunificação tentando conseguir para si a maior vantagem possível em termos de investimento regional. Agiriam, portanto como bloco frente à União e aos *Länder* ocidentais. Essas hipóteses ajudam a conhecer o cenário político que servia de pano de fundo para os potenciais conflitos que pudessem surgir já no início da década. O ano de 1990 é marcado pelo profundo desgaste financeiro da União derivado da criação do Fundo da Reunificação Alemã ('Fonds Deutsche Einheit'), do programa 'Reconstrução do Leste' ('Aufbau Ost') e de alguma forma prejudicada em termos políticos pela chamada 'Contribuição Solidária' (*Solidaritätszuschlag*)<sup>2</sup>.

Pouco após a Reunificação inauguram-se as rodadas de negociações entre União e *Länder* e apenas entre estes últimos para a decisão última acerca do formato da integração dos novos *Länder* ao mecanismo horizontal de equalização fiscal. Iniciam-se diálogos entre todos os atores políticos tendo como palco

---

<sup>1</sup> A Comissão de Mediação, além de garantir grande poder decisório a um número muito reduzido de parlamentares, poderia reduzir a capacidade de barganha política dos *Länder* num momento tão delicado e importante da definição dos marcos fiscais e tributários nacionais, afinal, para garantir celeridade no processo decisório, a Comissão demonstrou historicamente priorizar critérios técnicos em suas propostas de lei. O potencial de prejuízo para os antigos *Länder* financeiramente mais débeis seria enorme.

<sup>2</sup> Contribuição financeira federal sob forma de taxa adicionada ao imposto de renda da monta de aproximadamente 5,5% deste, no intuito de levantar fundos para arcar com a reunificação.

inúmeros grêmios e encontros de cúpula em detrimento ao palco político *per se* de negociação entre *Länder* – a Câmara Alta. Estes pareceram permitir agregar ao puro e simples cálculo técnico dos benefícios necessários a cada *Land* o aspecto da preservação do caráter político de cada decisão.

Assim, as negociações deram-se não apenas levando em consideração a clivagem existente entre estados doadores e estados receptores, mas sim outra clivagem que marcou as negociações de forma permanente, qual seja a clivagem leste-oeste. Os *Länder*, logo no início das negociações em 1990, dividiram-se em três grupos: aqueles economicamente mais fortes, os economicamente mais fracos na parte Ocidental do país e os economicamente mais fracos do leste do país.

A rivalidade entre a coligação de situação (CDU/FDP), sob a batuta do Chanceler Helmut Kohl, e o principal partido de oposição SPD constituiu-se em fator relevante para a compreensão da dinâmica das negociações à época. Se por si só, as forças político-partidárias rivalizavam-se de forma a impedir grandes modificações na política, outra motivação para o mal-estar político residia no fato de que dos seis novos *Länder*, quatro eram governados pela União Democrata Cristã (CDU), partido de situação. Esses novos *Länder*, portanto não tinham pré-disposição inicial para enfrentar o governo federal, porém o governo não se via em condições de ir ao encontro das suas demandas como novos *Länder*. Instaurou-se assim uma nova clivagem: a clivagem vertical, entre União e *Länder*.

Em vários momentos dos anos entre 1991 e 1994 em que se negociariam os termos da integração dos novos estados à equalização fiscal horizontal, as clivagens se alternavam fortalecendo os fóruns informais de discussão e a constante necessidade de negociação levando em consideração o caso de cada *Land*.

Os pontos de maior conflito foram as contribuições menos engessadas pelo sistema tributário nacional, quais sejam o imposto sobre o lucro (*Umsatzsteuer*)<sup>3</sup> e os repasses verticais conhecidos como ‘alocações federais complementares’ (*Bundesergänzungszuweisungen*), que poderiam ser negociados para cada *Land* em separadamente, considerando sua necessidade financeira particular.

---

<sup>3</sup> O imposto sobre o lucro poderia ser aumentado ou diminuído e cujo repasse para *Länder* e União poderia ser modificado de acordo com as necessidades de cada um. A repartição desse imposto caracteriza as etapas um e dois do mecanismo de repartição tributária nacional. As alocações verticais complementares fazem parte da etapa quatro do referido sistema.

As negociações haviam sido iniciadas com um Grupo de Trabalho (GT) sobre Finanças criado em uma Conferência de Governadores a 04/07/1991. Antes mesmo dessa data, uma conferência apenas com os governadores dos novos *Länder* já havia identificado a necessidade de revisão dos mecanismos fiscais existentes na Alemanha para a total integração do novo território. Seguiram-se a elas os seguintes encontros ( Bräuer, 2005, p. 173-175):

- O Grupo de Trabalho “Reforma das Finanças 1995”, que se encontraria a partir do dia 12/09/1991 para a elaboração de uma proposta conjunta dos *Länder*, na qual seriam abarcados todos os pontos mais importantes da reforma tributária cogitada pelos *Länder* (referentes às “atribuições e divisão dos gastos, da distribuição das entradas e da equalização fiscal secundária”);
- a Conferência dos Secretários de Finanças dos *Länder* em 05/12/1991, durante a qual três blocos de interesse se cristalizam (os *Länder* antigos economicamente fortes, os *Länder* antigos economicamente fracos e os novos *Länder*)<sup>4</sup>;
- a Reunião dos Secretários das Finanças dos novos *Länder* em 04/06/1992 em que reafirmam elementos fundamentais ao novo sistema de repartição de recursos: além da elevação dos níveis de vida, requisitavam também mais auxílio para criação de infraestrutura e aumento do Fundo da Reunificação alemã para 1993 e 1994. Os novos *Länder* também se recusavam a participar do serviço da dívida referente aos fundos de crédito instaurados para liquidar a dívida total da República Democrática Alemã bem como as dívidas da *Treuhandanstalt*<sup>5</sup> e dívidas referentes à questão imobiliária no ex-território do leste<sup>6</sup>;

<sup>4</sup> Havia até aquele ponto a ideia comum de que entre as questões tributárias a mais relevante seria o sistema de equalização fiscal. Outro ponto comum residia na compreensão por parte de todas as partes envolvidas de que era necessário chegar a alguma resolução concreta em relação à reforma tributária antes das super-eleições de 1994 que (1) transformariam a geografia do poder nos *Länder* por (2) tornarem os governos estaduais atuais impopulares por eventuais ônus tributários a serem repassados ao cidadão (Bräuer, 2005, p. 175). Em princípio, os novos *Länder* queriam manter o sistema de equalização inalterado enquanto os antigos *Länder* buscavam uma maneira de minimizar seus prejuízos em termos de receita (Idem, ibidem). 6 (seis) dos 10 antigos *Länder* preparam propostas de modelos de alteração do sistema tributário. O único modelo a ser discutido seriamente por todos os *Länder* é o modelo bávaro que previa um aumento da redistribuição do IVA sem prejudicar a equalização fiscal já vigente

<sup>5</sup> A chamada ‘Treuhandanstalt’ foi uma espécie de ‘agência de planejamento econômico’ criada em março de 1990, na ainda DDR, para transformar empresas públicas de acordo com as regras de mercado capitalistas em empresas competitivas através de privatizações ou da descontinuação das suas atividades. O governo da república democrática intencionava, através da criação dessa grande Holding estatal, garantir a parcela de participação do cidadão do leste na propriedade comum da DDR. A principal atribuição da agência ‘Treuhand’ foi a de fragmentar parques industriais e transformar firmas governamentais em sociedades de capital. Antes do contrato de reunificação, a agência de privatização ‘Treuhand’ abrangia um total de 8.500 fábricas e empresas, empregando aproximadamente 4 milhões de pessoas. Quando da reunificação, a ‘Treuhand’ passou estar

- a ‘Clausura dos Secretários de finanças’, realizada entre os dias 26 e 28/08/1992, em que os *Länder* ainda maximizavam as suas posições. Diante do temor de que impasses levassem à incompatibilização perene entre interesses dos *Länder*, os negociadores tomaram a decisão de concentrar esforços somente no mecanismo de equalização fiscal evitando assim grandes mudanças constitucionais.

Após os encontros, a primeira decisão conjunta dos executivos estaduais foi levada à Câmara Alta: foi aprovada por unanimidade na Comissão de Finanças do *Bundesrat* a decisão que previa a integração equânime dos seis novos *Länder* no mecanismo de equalização a partir de 1995.

A partir da decisão tomada no *Bundesrat* inicia-se uma segunda etapa de negociações, mais agressiva, envolvendo a União. Diante dos pontos comuns já negociados por antecipação através da iniciativa dos *Länder*, a União entraria nas negociações com a divulgação de uma proposta em que Theo Waigel, Ministro das Finanças do governo Kohl, sugeria, através de mecanismos tributários, a redistribuição do ônus financeiro entre União e estados ocidentais na proporção de 1:3, respectivamente, e a extinção, na prática, da primeira etapa de redistribuição fiscal (Bräuer, 2005, p. 176). Com algumas concessões aos novos *Länder* de mesma coloração partidária, a União parecia pretender perseguir a máxima de ‘dividire et impera’, dividir e governar. A tentativa falhou porque, segundo Bräuer, após a aprovação da referida proposta unívoca dos *Länder* no *Bundesrat*, estes optam por manter a mesma estratégia e partem de forma coesa para a negociação com a União (2005, p. 177). De qualquer forma, segundo o mesmo autor, a entrada da União nas negociações conferiria nova dinâmica ao processo decisório. Os Secretários de Finança dos *Länder* da antiga Alemanha ocidental reúnem-se em 19/09/1992 e propõem a manutenção da primeira etapa de redistribuição fiscal e tributária e o aumento da parcela dos *Länder* nesta, bem como a proteção dos *Länder* ocidentais financeiramente mais fracos no repasse horizontal de recursos. Os novos *Länder*, nitidamente insatisfeitos pela manobra individual de reação à proposta da União por parte dos antigos *Länder* da ex-

---

subordinada ao Ministério Federal das Finanças e ao seu pessoal foram incorporados experientes empresários ocidentais. Além de empresas estatais, a ‘Treuhand’ havia assumido a responsabilidade sobre vários hectares de terrenos e florestas, bem como apartamentos estatais e materiais e medicamentos das farmácias estatais.

<sup>6</sup> Os impasses a uma resolução permaneciam sendo muitos e as negociações não tendiam a entendimento comum, segundo o relatório parcial do Grupo de Trabalho ‘Reforma Financeira 2005’ em 29/09/1992.

Alemanha ocidental, ausentam-se do encontro acordado para a elaboração de decisão comum. Com a ausência quase maciça dos novos *Länder*, o documento comum é elaborado com priorização clara dos interesses dos antigos *Länder*. O que poderia gerar conflito termina por não causa-lo já que a ausência dos novos *Länder* é estratégica no sentido de que a estes mesmos a essa altura das negociações não interessava o embate direto com a União, já que todos (União e novos *Länder*) pertenciam à mesma legenda (União Democrata Cristã - CDU).

Em reconhecimento claro às fidelidades partidárias existentes, os *Länder* social-democratas (SPD) ocidentais (Bremen, Renânia-Palatinado, Schleswig-Holstein e Saare) “convidam o único *Land* social-democrata do leste, Brandenburgo, para a discussão de uma proposta de divisão de recursos” que satisfizesse as necessidades dos novos *Länder* (Bräuer, 2005, p. 179). Após a elaboração de proposta comum os demais *Länder* foram sendo convencidos ao longo de negociações durante os meses de outubro e novembro de 1992.

Com uma proposta novamente aceita pelo conjunto dos *Länder* tem início mais uma rodada desgastante de negociações com a União. Esta, pretendendo minimizar os custos com a reunificação externalizando-os aos *Länder* - e sob prejuízo especial dos *Länder* de legenda ‘inimiga’ (coincidentalmente os *Länder* financeiramente mais fortes da ex-Alemanha ocidental) - passa a propor o aumento de impostos (de renda e sobre as sociedades) bem como um pacote de medidas de austeridade econômica.

Temendo punições nas urnas em 1994, os *Länder* são forçados ao posicionamento comum contra o governo federal. No entanto, nas negociações entre eles, as clivagens federativas continuariam dividindo os interesses em três grupos – os estados financeiramente fortes e fracos da ex-Alemanha ocidental e os novos *Länder*.

Nota-se que as negociações entre União e *Länder* entre fevereiro e março de 1993, em cinco grandes encontros no total<sup>7</sup>, tiveram as seguintes características interessantes:

<sup>7</sup> Quais sejam, (1) A Conferência de Governadores em Potsdam *Potsdamer Ministerpräsidentenkonferenz*; (2) o ‘encontro para o projeto de lei dos *Länder*’ em 05/03/1993; (3) o encontro dos governadores dos estados (com a presença do chanceler Helmut Kohl) em paralelo à conferência de seus secretários de finanças em 11/03/1993; (4) o posterior encontro dos *Länder* e União com manutenção de proposta de todos os *Länder* contra a proposta da União no dia 25/03/1993, e (5) o encontro do Grupo de Trabalho ‘União-*Länder*’ em 01/04/1993 que consultaria sobre os termos finais das mudanças no sistema fiscal e tributário nacional.

- (1) foram conduzidas de forma a evitar que o fórum consultivo fosse o *Bundesrat* e que, na medida em que lá se instaurasse o impasse, a Comissão de Mediação fosse acionada por uma das instituições políticas de forma a reduzir o debate político à atuação de *experts* e, assim, a dimensão política passasse ao nível secundário;
- (2) com o privilégio das arenas informais de negociação (encontros de cúpula, influência no processo consultivo e deliberativo de Grupos de Trabalho permanentes existentes no bojo das relações intergovernamentais entre União e *Länder*), as duas grandes clivagens dinamizaram igualmente o processo decisório – a clivagem federativa e a clivagem partidária;
- (3) a União, em sua agressiva negociação com os *Länder*, procurou repassar tanto questões de caráter mais permanente (como a equalização fiscal horizontal) bem como questões de ordem relativamente conjuntural (medidas de arrocho econômico, transferência do ônus do financiamento da reunificação e aumento do imposto chamado ‘solidário’ para a reconstrução do Leste) aos *Länder*.

Ao final das negociações verticais e horizontais, os principais resultados foram (Bräuer, 2005, p. 195):

- “correção da redistribuição vertical do IVA com o repasse de mais 7% aos *Länder*;
- manutenção da redistribuição horizontal do IVA que gerava capacidade financeira a 92% da média dos *Länder*;
- integração da cidade de Berlim ao mecanismo de equalização fiscal horizontal pré-existente;
- alocações federais complementares para sanar o déficit orçamentário de Bremen e Sarre ( a partir de 1994 por 5 anos);
- alocações federais complementares de transição para os *Länder* que já recebiam alocações financeiras (alocações decrescentes a se extinguirem em 10 anos com valor inicial de 0,688 bilhões de Euros);
- alocações federais complementares especiais para todo o novo território da monta de 7,158 bilhões de Euros por ano durante 10 anos;
- aportes financeiros conforme o Art. 104a IV da Lei Fundamental para o novo território de acordo com a Lei de incentivo ao programa de ‘Reconstrução do

Leste' para a modernização da infraestrutura (no valor de 3,375 bilhões de Euros por ano, durante 10 anos);

- revisão do serviço da dívida decorrente do Fundo de Reunificação alemã com a transferência do pagamento anual de 1,07 bilhões de Euros da União para os *Länder* da ex-Alemanha Ocidental<sup>8</sup> e; por fim,
- o aumento dos valores do Fundo de Reunificação Alemã para os anos de 1993 (aumento de 1,892 bilhões de Euros) e de 1994 (aumento de 5,471 bilhões de Euros) ” (Bräuer, 2005, p.195-196).

Uma vez aprovado o pacote que reformularia e permitiria a integração dos novos *Länder* ao mecanismo de equalização fiscal interestadual a partir de 1995, a lei intitulada 'Lei de Implementação do Programa de Consolidação Federal' seria aprovada por unanimidade no *Bundesrat* em 28/05/1993<sup>9</sup>.

Em termos políticos, *Länder* como Baden-Wuerttemberg, que propunham além de uma mudança no mecanismo de equalização fiscal uma verdadeira reorientação paradigmática no sentido da inserção de mecanismos de competição na estrutura federativa alemã, foram vencidos pela reorganização do sistema que incorporava mecanismos ainda mais 'cooperativos' no sentido da concessão de vantagens a vários entes federativos individualmente.

A insatisfação com os resultados das negociações que vigoraram até 1994 para efetiva implementação em 1995 seria estopim para a ação política na segunda metade da década de 1990. Baden-Wuerttemberg e especialmente a Baviera, o mais novo *Land* classificado como doador a partir de 1995, passam a requerer perante o Tribunal Constitucional Federal a revisão dos termos de equiparação fiscal, causando enorme debate na mídia e na Academia acerca dos reais limites da cooperação entre os *Länder*.

---

<sup>8</sup> Os *Länder* economicamente mais fortes assumiriam parcialmente a dívida relacionada ao Fundo dos estados ocidentais economicamente mais fracos. Isso se daria por 10 anos, regressivamente, com valor inicial de 0,433 bilhões de euros.

<sup>9</sup> Ver Conselho Federal Alemão, *Bundesrat* (1993).



## 4.2.

### Estudo de Caso 2 - Negociações para a revisão do mecanismo de equalização fiscal interestadual

Após as negociações que trariam o consenso acerca da integração dos novos *Länder* ao mecanismo de equalização fiscal, as chamadas super-eleições<sup>10</sup> de 1994 passam a ser o grande foco tanto de *Länder* quanto da União e aspectos não contemplados pela reforma voltariam à agenda política com alguma veemência.

A reforma tributária certamente havia logrado reorganizar as receitas dos *Länder* de modo a evitar que se perpetuasse um sistema de ‘duas classes’, em que determinados *Länder* eram mais penalizados que outros do ponto de vista tributário (Bräuer, 2005, p. 207). Os dividendos da reforma para o crescimento macro-econômico haviam sido moderados e acabariam contribuindo para a percepção geral de sucesso das negociações que haviam sido realizadas entre 1992 e 1994.

No entanto, dois elementos – um de ordem material e outro de ordem política – indicariam a necessidade de ativar as relações já estreitas entre União e estados e voltar à mesa de negociação. Por um lado, as resoluções tomadas para definir o processo de refinanciamento das dívidas da Reunificação alemã eram difusas o bastante para alimentar a necessidade do debate público acerca da questão. Por outro, os *Länder* economicamente mais fortes da antiga Alemanha Ocidental, que haviam saído insatisfeitos das negociações anteriores, ainda defendiam a necessidade de pautar as relações federativas por um mecanismo mais competitivo entre os entes – que garantisse aos *Länder* economicamente mais fortes a recompensa pela sua atividade produtiva, fiscal e tributária.

É importante salientar três aspectos que informam o contexto do conflito redistributivo à época:

- os custos da redistribuição permaneciam muito altos, principalmente para os *Länder* doadores, mesmo o número de *Länder* doadores tendo aumentado<sup>11</sup>;

<sup>10</sup> As chamadas ‘super eleições’ referem-se aos anos eleitorais em que há eleições regionais (para Governador) e nacionais (para a Câmara dos Deputados).

<sup>11</sup> Após a reforma tributária de 1995, cinco *Länder* da federação contavam como estados doadores: os dois estados do sul, Baden-Wuerttemberg e Baviera, os estados de Hessen e Renânia do Norte-Vestfália e a cidade-estado de Hamburgo.

- o crescimento econômico nacional permanecia baixo e constatava-se que o aumento da capacidade financeira dos novos *Länder*, que em 1993 atingira um aumento real de 12%, decrescia paulatinamente, igualando-se ao crescimento econômico dos antigos *Länder* e levantando questionamentos acerca da eficiência do uso de recursos naquela parte do território nacional;
- por fim, a forte presença de especialistas da Academia e da área de finanças no debate público, apresentando informações que reatestavam a ineficiência do modelo cooperativo alemão.

O conflito desta vez se caracterizará por uma manobra levada a cabo por dois dos cinco *Länder* doadores, quais sejam Baden-Wuerttemberg, *Land* que já historicamente participava do mecanismo de equalização fiscal interestadual como doador e a Baviera, recém-admitida no grupo dos doadores. A Baviera passava por momento financeiro delicado e a sua luta pela reestruturação do federalismo fiscal alemão soou inicialmente como manobra política para aumentar a popularidade do governo estadual, nas mãos da coligação democrata cristã das legendas CDU/CSU. A medida tomada por esses dois *Länder* foi o acionamento do Tribunal Constitucional Federal mediante pedido de revisão constitucional acerca da legitimidade do formato de redistribuição fiscal vigente a partir de 1995. O principal elemento questionado pelos reclamantes referia-se ao mecanismo de equalização fiscal interestadual que, segundo eles, reduzia o incentivo a que os *Länder* receptores de recursos se empenhassem para tornar-se economicamente mais fortes.

No entanto, também discutia-se os aportes necessários à manutenção do investimento maciço na região leste: Bräuer afirma que a capacidade de arrecadação nos novos *Länder* atingia, ao final dos anos de 1990, apenas 39% da capacidade fiscal dos antigos *Länder* (2005, p. 214). Preocupante também era o pouco avanço em termos de reconstrução da infraestrutura no Leste pelo que os estados do leste já passavam a mobilizar-se com vistas a requisitar a extensão do benefício do ‘Pacto Solidário’<sup>12</sup>. Bräuer informa que, somadas a repartição dos tributos da equalização primária (redistribuição dos impostos sobre o lucro entre os estados), o mecanismo interestadual de equalização, ‘subsídios federais complementares’ (*Bundesergänzungszuweisungen*) e subsídios específicos para a

---

<sup>12</sup> Pacote financeiro para injeção de recursos com vistas à ‘reconstrução do Leste’ como, por exemplo, o financiamento de obras de infraestrutura e outros grandes projetos regionais.

‘reconstrução do leste’, os novos *Länder* (inclusive Berlim) recebiam somas da ordem de em média 25 milhões de Euros/ano (Bräuer, 2005, p. 215). A *frustração dos estados doadores com as limitações do arcabouço jurídico* que, ao que tudo indicava beneficiava os *Länder* mais fracos economicamente, parecia evidente (Idem, ibidem). Por fim, restavam os recursos referentes aos gastos da reunificação, reunidos no ‘Fundo da Reunificação Alemã’, cuja responsabilidade era igualmente dividida entre a União e os antigos *Länder*, onerando consideravelmente os cofres estaduais.

O apelo ao Tribunal Constitucional Federal certamente serviu de fator catalizador das insatisfações não apenas dos *Länder* doadores como também dos receptores do Leste e do Oeste. Porém, o efeito produzido imediatamente foi o recrudescimento das partes com interesses diferentes dos Baden-Wuerttemberg e Baviera. Os *Länder* economicamente fracos da antiga Alemanha ocidental temiam um resultado desfavorável do ponto de vista fiscal e os *Länder* do leste pareciam preocupar-se tanto com a diminuição dos recursos veiculados horizontalmente quanto com os aportes verticais recebidos diretamente da União.

A ‘afiliação’ partidária dos *Länder* terá maior importância nesse período que durante as negociações que resultaram na reforma tributária de 1995. Percebe-se a partir do quadro abaixo, que a maioria dos *Länder* eram governados por um dos dois grandes partidos, o Partido Cristão Democrata (CDU) ou o Partido Social-Democrata (SPD). O reflexo dessa disputa de forças se fará nitidamente presente na distribuição dos votos na Câmara Alta. No quadro abaixo, vê-se que os *Länder* doadores detinham 26 votos na Câmara Alta. Os *Länder* receptores do lado Ocidental detinham 20 votos e os *Länder* receptores do lado Oriental detinham 23 votos. Apenas com esses dados, pode-se inferir que os *Länder* receptores detinham o poder de bloqueio das propostas dos *Länder* doadores. No entanto, a afiliação partidária dos *Länder* receptores ‘impedia’ que estes simplesmente votassem contra os *Länder* doadores do lado Ocidental. O partido social democrata (SPD) detinha 26 votos dos *Länder* e o partido democrata cristão CDU detinha 28 votos. Isso significava que as decisões, se fossem realizadas a partir da disciplina partidária, somente poderiam ser resolvidas com a tomada de posição dos *Länder* partidariamente neutros. A disposição dos votos no *Bundesrat* de acordo com os critérios de capacidade econômica dos *Länder* e sua afiliação

partidária teria conjuntamente grande influência no desenvolvimento do conflito federativo em 1999.

Em outubro de 1999, portanto, ano do pedido de revisão constitucional, os assentos na Câmara Alta distribuía-se da seguinte forma:

#### Quadro VIII– Composição da Câmara Alta em 1999

	<i>Länder</i> de governo social-democrata (SPD)	<i>Länder</i> de governo Democrata cristão (CDU/CSU)	<i>Länder</i> neutros <sup>13</sup>	Votos/ Câmara Alta
<i>Länder</i> financeiramente fortes	Hamburgo (3), Renânia do Norte-Vestfália (6)	Baden-Wuerttemberg (6), Baviera (6), Hessen (6)		<b>26</b>
<i>Länder</i> financeiramente fracos da ex-Alemanha ocidental	Baixa Saxônia (6), Schleswig-Holstein (4)	Sarre (3)	Bremen (3), Renânia-Palatinado (4)	<b>20</b>
<i>Länder</i> do leste	Mecklemburg-Pomerânia Ocidental(3), Saxônia-Anhalt (4)	Saxônia (4), Turíngia (4)	Berlim (4), Brandenburgo (4)	<b>23</b>
<b>Votos</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>69</b>

Fonte: Bräuer (2005, p. 217).

Nota-se, a partir do quadro acima, que os *Länder* solicitantes da revisão constitucional pertenciam majoritariamente aos quadros conservadores e, alinhados partidariamente, desafiavam a parcela social-democrata (SPD) na Câmara Alta e também o governo federal, desde 1998 nas mãos do chanceler Gerhard Schroeder, da coligação social-democrata (SPD) e verde (*Grünen*). A distribuição dos assentos na Câmara Alta indicava que as negociações teriam relevância tanto do ponto de vista partidário quanto regional e, dado o equilíbrio na distribuição de assentos, as resoluções que considerassem tanto um quanto outro tipo de clivagem dependeriam necessariamente de algum consenso entre os atores políticos. Afinal, a tabela nos informa que dois grupos deteriam cada um aproximadamente um terço dos votos na Câmara Alta (*Länder* social-democratas

<sup>13</sup> Bremen, Berlim e Brandenburgo eram governadas pela chamada ‘grande coalizões’ (SPD e CDU/CSU) e a Renânia-Palatinado, por uma coligação entre o Partido Social Democrata (sigla SPD) e o Partido Liberal Democrata (sigla FDP). Assim, esses quatro estados foram considerados neutros na contabilização dos votos na Câmara Alta, considerando a clivagem partidária preponderante – entre social-democratas (SPD) e os democratas cristãos (CDU).

detinham 26 votos e *Länder* conservadores, 28 votos). E os três grupos formados, em se tratando da clivagem regional-federativa, detinham respectivamente 26 votos (*Länder* fortes), 20 votos (*Länder* fracos da ex-Alemanha ocidental) e 23 votos (*Länder* do leste). Em 1999, portanto, a escolha por qualquer uma das vias institucionais formais acentuaria os alinhamento ou partidário ou federativo, o que tornaria processo decisório mais difícil.

À primeira vista, o pedido de revisão constitucional das normas administrativas produziu realinhamento das frentes de interesse dos diversos *Länder* e posicionamento defensivo geral de todos os estados.

A decisão do Tribunal Constitucional Federal proferida no dia 11/11/1999, surpreendeu tanto os *Länder* reclamantes quanto os demais *Länder* e os especialistas em política e finança.

Em clara opção pela priorização do aspecto estritamente jurídico e pelo não envolvimento no embate político provocado pelo seu acionamento, o Tribunal determinou que fossem apenas *definidos e concretizados os critérios que balizavam o sistema tributário*.

O pronunciamento inesperado do Tribunal repentinamente colocou na agenda de negociação o debate dos conceitos que balizavam as relações fiscais. A definição desses conceitos (como, por exemplo, o conceito de ‘equiparação’) nunca tinha sido a preocupação dos atores políticos. Ao contrário, permitia interpretações as mais diversas, que certamente beneficiavam um ou outro grupo de *Länder* dependendo da negociação em questão.

Não apenas o Tribunal exigiu a precisão dos conceitos balizadores do sistema tributário como também concedia aos atores políticos um prazo até o dia 31/12/2002 para a definição desses critérios. Caso não houvesse lei aprovada definindo os critérios da Constituição Financeira até a data estipulada, o sistema fiscal e tributário alemão seria considerado inconstitucional. A exigência da padronização dos conceitos – da aprovação, portanto, de uma “Lei de Padronização” - deu-se porque os juízes do Tribunal Constitucional Federal não se viam em condições *de julgar as regras vigentes no sistema sem que houvesse uma explicitação constitucional dos padrões legais para o mecanismo de equalização fiscal* (Bräuer, 2005, p. 224). O Superior Tribunal Constitucional enfatizaria que todos os quatro componentes do mecanismo de equalização fiscal interestadual deveriam ter seus padrões revistos.

O resultado político para os *Länder* reclamantes foi totalmente inesperado: a decisão do Tribunal não fazia menção alguma ao texto dos reclamantes Baden-Wuerttemberg e da Baviera que claramente aguardavam posicionamento jurídico acerca do federalismo competitivo.

De imediato, todos os *Länder* veem-se sob enorme pressão para reiniciar os debates acerca dos mecanismos fiscais vigentes. Não apenas isso, mas também estavam diante de um debate que envolveria, ao contrário da reforma tributária de 1995, a necessária inclusão das instituições políticas legislativas formalmente estabelecidas, a Câmara Baixa e principalmente a Câmara Alta.

Esta necessidade derivava diretamente da decisão do Tribunal Constitucional Federal e devolvia ao *Bundesrat* de forma evidente a sua posição primordial de arena para resolução de conflitos federativos. Ao iniciarem-se os processos de consulta após a resolução do Tribunal, logo constata-se que, para fazer frente à enorme pressão política sobre os governos estaduais (como aquela advinda das *super eleições* que ocorreriam em 2002)<sup>14</sup>, enorme pressão temporal (em 2003 seria considerado extinto o mecanismo vigente caso não houvesse a aprovação dos ‘padrões’) e a alta complexidade da matéria (a definição de conceitos que informariam o sistema tributário), as questões da definição de conceitos e da revisão do mecanismo de equalização fiscal teriam de ser analisadas de forma conjunta.

Têm início assim uma série de encontros, em sua maioria conferências de Governadores estaduais e de Secretários de Finanças, para o debate acerca da matéria. Notar-se-á que, uma vez que os *Länder* começam a posicionar-se em princípio apenas em favor ou contra a mudança em direção a um federalismo mais competitivo, a União passa a tomar parte das reuniões imprimindo agenda própria e se apresentando como ator de pressão nas negociações.

Esse ingresso ‘tardio’ nas negociações parece indicar, como nas negociações entre os anos de 1992 e 1994, que a União aguardaria que os posicionamentos dos *Länder* se cristalizassem alinhados, ou mais às questões partidárias ou mais às questões regionais, para fazer as suas propostas.

---

<sup>14</sup> As eleições para a Câmara Baixa em 2002 constituíam-se em pressão política já em 1999 porque o governo de situação, formado pela coligação Social Democrata (SPD) e Verde (*Grünen*), aparentava sinais de desgaste interno. A baixa popularidade derivada da conjuntura econômica recessiva dava esperanças ao Partido Democrata Cristão (CDU) de retornar ao poder, demonstrando a imaturidade política da até então inédita coligação Social Democrata (SPD) e Verde (*Grünen*).

Em todo o caso, o desafio à reforma parecia mais complexo do ponto de vista negocial que a reforma tributária de 1995.

O primeiro encontro entre União e *Länder* deu-se em 16/12/1999, com o objetivo de criar uma comissão executiva para elaborar sugestões para a reforma constitucional do sistema. Foi designada também uma Conferência (permanente) de Secretários de Finanças (*Finanzministerkonferenz*) para discutir concretamente a decisão do Tribunal e os interesses de cada *Land*.

A primeira polarização negocial deu-se entre os estados de Baden-Wuerttemberg, Baviera, Hessen e, em alguma medida, Renânia do Norte-Vestfália em oposição ao *grupo de Hannover* (que abarcava os 10 *Länder* Renânia-Palatinado, Baixa-Saxônia, Bremen, Hamburgo, Sarre, Schleswig-Holstein, Saxônia-Anhalt, Brandemburgo, Berlim e Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental)<sup>15</sup>. Como a questão do Pacto Solidário (*Solidarpakt*) dizia respeito apenas aos *Länder* do leste, o *grupo de Hannover* logra inicialmente manter-se coeso na tentativa pela possível manutenção do *status quo* respeitando as exigências feitas pelo Tribunal.

Durante o encontro dos governadores em 24 e 25/03/2000, chega-se ao comprometimento de que as decisões tomadas levariam em conta os interesses de todos os *Länder*, no entanto, os *fronts* continuavam irredutíveis. As demandas dos *Länder do Sul*<sup>16</sup> neste momento compreendiam basicamente a reestruturação da redistribuição do imposto sobre o lucro (*Umsatzsteuer*) durante a equalização primária e a revisão do critério da densidade populacional para a redistribuição de recursos. Mérito da segunda conferência foi, segundo Bräuer a garantia por parte de todos os *Länder* de não-oposição à possível extensão do Pacto Solidário até 2004 e a elaboração de um ‘guia para as negociações sobre o mecanismos de equalização fiscal’, que tematizava

“a questão populacional para o mecanismo interestadual, aumento dos incentivos à competição, o nível de equiparação fiscal necessário aos *Länder* financeiramente mais fracos e a definição do princípio da equivalência dos níveis de vida sob o ponto de vista fiscal” (2005, p. 229).

---

<sup>15</sup> Os *Länder* Turíngia e a Saxônia permaneceram inicialmente neutros. Não há informações precisas sobre o posterior posicionamento da Renânia do Norte-Vestfália, que inicialmente integrou o grupo dos *Länder* reclamantes.

<sup>16</sup> Assim podem ser chamados os *Länder* que pleiteavam mudanças no sistema tributário: Baden-Wuerttemberg, Baviera e Hessen ficam na região considerada o Sul da Alemanha.

Em paralelo à discussão nacional sobre a melhor definição dos parâmetros constitucionais para o sistema tributário e outras alterações, os *Länder* do leste convocam uma reunião entre governadores em 29/03/2000 para reafirmar a necessidade de extensão no investimento no território com base em estudos encomendados que sugeriam subvenções da ordem de 150 bilhões de Euros para a manutenção do Pacto Solidário (Bräuer, 2005, p. 230).

Os dois grandes blocos (os *Länder do Sul* e o *grupo de Hannover*) apressaram-se em fazer suas propostas, nas quais divergiam diametralmente principalmente nos seguintes critérios: os *Länder* do Sul sugeriam o aumento da autonomia em nível municipal através da redução do repasse de verbas do mecanismo interestadual de compensação a estes enquanto o *grupo de Hannover* pleiteava justamente a maior consideração dos municípios através da manutenção do repasse vigente dos impostos de renda e sobre o lucro; os 10 *Länder* do *grupo de Hannover* pleiteavam a manutenção da multiplicação do número de habitantes das cidades-estados por 1,35 quando da equiparação fiscal enquanto os três estados do sul pleiteavam a redução deste. Por fim, os estados doadores requeriam a redução do nível de equiparação através da possibilidade de cada *Land* de reter em seus cofres impostos arrecadados a mais.

Outro ponto de conflito compreendia o ‘Fundo da Reunificação Alemã’: considerando-o como mecanismo de equalização fiscal, os *Länder* do leste estariam isentos da sua contribuição; considerando-o, no entanto como dívida nacional, os *Länder* financeiramente mais fortes defendiam que todos os *Länder* deveriam participar do serviço da dívida. Diante dos impasses, decide-se no Encontro Anual dos Secretários de Finanças dos *Länder* (*Jahreskonferenz der Finanzminister der Länder*) nos dias 25 e 26/03/2000 incluir nos processos negociais também o Pacto Solidário<sup>17</sup>, definindo assim que as grandes questões relativas ao sistema tributário fossem definidas até 2001<sup>18</sup>.

No encontro de governadores em 15/06/2000 há um avanço na direção de um processo decisório menos confrontativo. Além da junção das matérias ‘lei de padronização/reforma do mecanismo de equalização fiscal/Pacto Solidário II’,

---

<sup>17</sup> O Pacto Solidário a que os *Länder* se referiam nas negociações era a renovação do Pacto Solidário já existente. Sua reedição será chamada de Pacto Solidário II.

<sup>18</sup> A participação do chanceler Gerhard Schroeder na definição do prazo limite demonstrou a todos os demais atores políticos que deliberações fiscais e tributárias deveriam acontecer antes das eleições federais e estaduais de 2002.



define-se que a ‘Reconstrução do Leste’ (*Aufbau Ost*) permanecerá sendo “uma atribuição nacional e um elemento central da política tributária solidária” e, mais importante, decide-se que o processo decisório será “um acordo com base em largo consenso, se possível” (Bräuer, 2005, p. 233).

A partir deste momento, mesmo com os posicionamentos cristalizados em *fronts* opostos, ficava clara a pré-disposição à resolução de conflitos de forma consensual o que afastava cada vez mais a possibilidade de um resultado final muito diferente do *status quo*. O ponto de virada que fortalecerá inesperadamente o *grupo de Hannover* é a colocação da reforma tributária na agenda nacional de reformas conduzida pelo governo federal. A coligação SPD/Verdes, diante da crescente necessidade de adaptação do seu sistema tributário/fiscal e monetário ao arcabouço legal europeu, pretendia ser vitoriosa na implementação da sua reforma tributária e, para tanto, precisava angariar votos de adesão no *Bundesrat* onde tinha claramente a minoria dos assentos (se somados os votos pertencentes ao partido democrata cristão CDU e os votos considerados neutros). Para tanto, em meio às negociações bilaterais, a União garantiu à cidade-estado de Bremen que não permitiria grandes alterações em sua condição financeira. Com isso a ‘margem de alternativas’ para quaisquer mudanças na direção de um federalismo mais competitivo reduziu-se consideravelmente.

A União apresentaria em 15/09/2000 um projeto com sugestões que abarcavam muitas das propostas de cada *Land*, mas que garantiam os interesses materiais da União como, por exemplo:

- aumento dos incentivos à competição na distribuição horizontal do imposto sobre o lucro;
- manutenção da multiplicação do número de habitantes das cidades-estados por 1,35% para fins de redistribuição de recursos e consideração da capacidade financeira dos municípios também para fins de redistribuição;
- e, em relação ao ‘Fundo da Reunificação Alemã’, a transferência desses gastos para a União em troca da diminuição da parcela dos estados no imposto sobre o lucro (Bräuer, 2005, p. 236-237)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Bräuer (2005) elenca também outros elementos da proposta do governo federal relacionadas especificamente aos subsídios federais complementares repassados a determinados *Länder* conforme as suas necessidades. Alguns destes seriam repassados por tempo determinado e outros seriam extintos. De qualquer forma, essas questões não tocavam o cerne do projeto de mudança na lei.

Os encontros que se seguiram permitiram identificar que enquanto alguns poucos pontos de convergência entre os *Länder* permitiam o andamento das negociações, os *Länder do Sul* principalmente, defendiam a consideração ‘mais igualitária’ dos habitantes das cidades-estados e maior incentivo à competição entre os *Länder*<sup>20</sup>. Os interesses foram apresentados de forma irredutível na Conferência Anual (realizada entre os dias 25 e 27/10/2000) e na Conferência dos Governadores do Leste em 15/11/2000.

O *Bundestag* decide acompanhar a matéria criando uma comissão com a atribuição de estudar alternativas às três grandes questões na pauta das reuniões dos executivos dos *Länder*, mas não obstante o trabalho técnico e documental fornecido pela comissão, esta pouca influência teve sobre as decisões políticas dos executivos dos *Länder*. Ambos os polos apresentam propostas entre o dia 12 e 24/01/2001<sup>21</sup>.

A persistência dos Secretários de Finanças no alcance de uma resolução radicalmente baseada no consenso – com “16 votos a zero” tornou-se um ‘voto político’ que demonstrou ter influência decisiva na dinamização das negociações a partir de fevereiro de 2001 (Bräuer, 2005, p. 237 e 241). Com poucas possibilidades de alteração substancial no *status quo*, o Ministro Federal das Finanças apresenta uma proposta diferenciada, que se tornaria projeto de lei, com vistas à definição da ‘padronização’ dos termos referentes ao sistema tributário. A União deu sua contribuição ao debate na temática que menos geraria controvérsias entre os *Länder*: a elaboração de uma lei geral acerca dos conceitos que balizariam a equalização fiscal. A União deliberadamente não alimentou o aprofundamento em questões concretas da equalização fiscal. Suas ressalvas a esse respeito foram difusas. A União sugeriu basicamente:

- (1) a manutenção dos dispositivos legais existentes em relação à redistribuição vertical e, em relação à redistribuição horizontal;
- (2) a manutenção da suplementação tributária aos *Länder* com capacidade de

---

<sup>20</sup> Encontro de Coordenação (*Koordinierungstagung*), 31/08 a 01/09/2000, segundo Bräuer (2005, p. 237).

<sup>21</sup> Segundo Bräuer (2005), no que tange o mecanismo de equalização fiscal interestadual, as divergências e convergências poderiam ser resumidas como segue: o *grupo de Hannover* votava pela manutenção do status quo da equalização financeira das cidades-estado enquanto o *grupo do Sul* pleiteava uma redução na ajuda financeira de valores determinados caso a caso. Em relação aos municípios, os *Länder do Sul* apresentaram proposta de manutenção da participação dos municípios na redistribuição dos tributos enquanto o *grupo de Hannover* propunha aumento da participação dos municípios no bolo tributário.

- arrecadação reduzida;
- (3) a possibilidade de retenção de arrecadação sobressalente pelos *Länder* como mecanismo de incentivo à competição;
- (4) e, em relação às cidades-estados, propunha a manutenção do cálculo per capita para a equalização fiscal interestadual<sup>22</sup>.

Em 05/04/2001, em meio às divergências entre os Secretários de Finanças estaduais quanto à possibilidade de aumentar os mecanismos de competição sem alteração do formato vigente de cálculo da capacidade financeira dos municípios, é realizado um Encontro Extraordinário de Cúpula em Berlim para a definição da proposta em resposta ao projeto de lei da União: cada Governador expôs suas ressalvas à proposta da União, reafirmando, outrossim, a necessidade de consenso. Perante o *Bundestag* em 10/05/2001, o posicionamento geral parecia ser o mesmo.

O andamento das negociações sugeria que as instituições políticas formais manteriam, como na negociação em 1995, seu caráter de legitimação das decisões tomadas em arenas informais. Diante da única medida de resolução de conflito pela via formal, através da Comissão de Mediação, chegou-se a um consenso no Encontro de Cúpula (*Gipfeltreffen*) dos dias 21 a 23/06/2001: *grosso modo*, acordou-se um aumento de 2% (de 10% para 12%) na retenção das receitas tributárias excedentes pelos *Länder do Sul* e, em contrapartida, os *Länder* receptores garantiriam o princípio da equalização fiscal, reafirmando que o sistema de transferências se guiasse pela solidariedade e pela equivalência dos níveis de vida (Bräuer, 2005, p. 254). Em relação ao cálculo *per capita* para a equiparação fiscal, acordou-se que o número de habitantes das cidades-estados seria multiplicado por 1,35 e o número de habitantes de Mecklemburg- Pomerânia Ocidental, Brandenburgo e Saxônia por 1,05, 1,03 e 1,02, respectivamente, indicando a possibilidade de acomodação dos interesses de cada *Land*.

---

<sup>22</sup>Muitas questões continuariam em aberto: a compensação exigida pela União por assumir o serviço da dívida do 'Fundo da Reunificação Alemã', a mudança da redistribuição do imposto sobre o lucro e os subsídios federais complementares. É interessante verificar que a questão do 'Fundo de Reunificação Alemã' tinha se tornado uma questão tão importante quanto a extensão do pacto solidário e, assim, a agenda de negociações dos seis *Länder* do leste parecia mais complexa que a agenda dos *Länder* ocidentais. Um dos pontos que ao final das negociações pareceu de mais difícil consenso foi a redução da contabilização da força financeira dos municípios.

**Quadro IX– Mudanças no sistema de equalização fiscal a entrarem em vigor em 2005**

	<b>Lei vigente</b>	<b>Alterações a partir de 2005</b>
<b>1. Distribuição vertical do imposto sobre o lucro:</b>	União – 50,25% <i>Länder</i> – 49,75%	União – 49,6% + 1,32 bi./€ <i>Länder</i> – 50,4% + 1,32 bi./€
<b>2. Fundo Reunificação Alemã:</b> <b>a. Distribuição vertical</b>  <b>b. Distribuição horizontal</b>	União – 1,35 bilhões/€ <i>Länder</i> – 3,50 bilhões/€  50% considerando o número de habitantes de cada Land e 50% considerando a capacidade financeira de cada <i>Land</i> + compensação de cargas	União assume Fundo; compensação dos <i>Länder</i> através de correção da distribuição vertical do imposto sobre o lucro; fim do Fundo em 2019.  Realizada por todos os <i>Länder</i> através de repasse de valor fixo relativo ao imposto sobre o lucro à União
<b>3. Distribuição horizontal do imposto sobre o lucro:</b>	Reposição a 100% até 92% da média entre todos os <i>Länder</i>	Reposição até 95% até 97% da média entre todos os <i>Länder</i>
<b>4. Equiparação fiscal</b> <b>a. Medida de capacidade financeira</b> <b>Finanzkraftmess-zahl – FMZ)</b> • Quanto aos impostos estaduais  • Quanto aos impostos municipais	Percentual considerado na equiparação – 100% -----  Percentual considerado na equiparação – 50%	Percentual considerado na equiparação – 100% <i>Länder</i> com receitas adicionais per capita proporcionalmente maiores que o ano anterior retém 12% dessas receitas  Percentual considerado na equiparação – 64%
<b>b. Medida de equiparação (Ausgleichsmess-zahl – AMZ)</b> • Número de habitantes por Land  • Número de habitantes por município	Cidades-estado: 135%; demais <i>Länder</i> : 100%  100%-130%	Cidades-estado: 135%; demais <i>Länder</i> : 100%  Cidades-estado: 135%; MV 105%/BB 103%/ST 102%; outros <i>Länder</i> 100%
<b>Lei de fomento ao investimento “ IfG Aufbau Ost”</b>	1995-2001: 3,37 bi./€	- - -
<b>Pacto solidário: cesta II</b>	- - -	Subsídios aos <i>Länder</i> do leste através de atribuições comuns e ajudas financeiras somando

	51,1 bi./euros (2001-2019).
--	-----------------------------

Fonte: (Bräuer, 2005, pp. 257-258, Tabela 5) “Tabelle 5: Synopse: Geltendes Recht und Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2005”.

Durante o ano de 2001, a Câmara Alta servirá de órgão de aclamação de decisões políticas importantes referentes, como, em abril de 2001, a lei de padronização. Em dezembro de 2001 seriam decididos na Câmara Alta a continuação do Pacto Solidário, a redefinição acerca do sistema tributário e o desenvolvimento do ‘Fundo de Reunificação Alemã’<sup>23</sup>.

Com a polarização entre os blocos de *Länder* e a preocupação do bloco do leste em garantir que o auxílio à infraestrutura permanecesse na agenda política, o grande vencedor nas negociações foi a União, que conseguiu aumentar a participação dos municípios no bolo tributário, reduzir progressivamente o Pacto Solidário a partir de 2009, alterar a distribuição do imposto sobre o lucro em seu favor, além de ganhos político-eleitorais imediatos como a aprovação do salário-família e a reforma da previdência (Bräuer, 2005).

Ziblatt (2002) acredita que, com a renegociação a partir das demandas dos *Länder* fortes, os mesmos passaram a ter mais autonomia em termos de gastos, mas ironicamente ao custo de uma intervenção maior do governo federal em termos de redistribuição de investimentos para todas as regiões da federação. Do ponto de vista do estopim para a reformulação do sistema tributário – o apelo dos *Länder do Sul* por um federalismo mais competitivo – Ziblatt (2002) elenca três dinâmicas que, do ponto de vista histórico, cederam espaço ao conflito que culminou no pedido de revisão constitucional em 1999: (1) a emergência da percepção dos problemas do federalismo alemão depois da reunificação; (2) a presença, no debate público, de pareceres acerca do federalismo fiscal advindos de círculos acadêmicos e de formuladores de políticas públicas; e, por fim (3) o aumento das tensões entre o centro formado pela coligação SPD /Verdes e o Partido Democrata Cristão da Baviera (CSU) em 1998.

Para o autor, que faz uma análise sócio-construtivista do conflito federativo, a ideia de um federalismo competitivo passa a integrar o discurso político dos líderes regionais e estes então passam a defender uma maior descentralização fiscal<sup>24</sup>. Para ele, portanto, a fertilização mútua entre o mundo

<sup>23</sup> Ver Conselho Federal Alemão, Bundesrat, 2001 a e 2001 b.

<sup>24</sup> A explicação de Ziblatt desvia da leitura holística, do ponto de vista metodológico, de que a descentralização fiscal seria uma “(...) distant but inevitable response to economic

acadêmico e o mundo político fez crescer a ideia da competição e esta se tornaria parte integrante do conflito político.

Nem somente a conjuntura macroeconômica do País à época nem a manobra política de prevalência de interesses regionais explicariam suficientemente a necessidade de revisão do sistema. Ao contrário, os anos de maior dificuldade macroeconômica foram determinadamente os primeiros anos da Reunificação e não o momento histórico em que se deu o apelo ao Tribunal Constitucional Federal. Também a intenção do ‘grupo do Sul’ em momento algum deslegitimou, tanto na requisição de revisão constitucional como no processo negocial, a necessidade do apoio aos *Länder* do leste. Portanto, para Zibblatt (2002), a perspectiva de transformação do paradigma cooperativo para um construto que incorporasse elementos de competição parece ser o elemento que complexifica e, simultaneamente, torna insuficientes as explicações baseadas na conjuntura econômica e na maximização dos interesses do ator político<sup>25</sup>.

Se compararmos as alterações no sistema tributário a partir das perspectivas do processo de tomada de decisão, das arenas políticas utilizadas para tal e dos resultados produzidos, os estudos de caso referentes ao período até 1995 e 2005 apresentam semelhanças e diferenças:

Uma notória semelhança é a antecipação do debate político em torno da matéria (o federalismo fiscal) por parte dos governadores dos *Länder* em fórum determinado por eles (as Conferências de Governadores). Se no primeiro caso, a antecipação das discussões pareceu advir da complexidade da matéria (a integração dos novos *Länder* ao sistema de redistribuição tributária), no segundo caso, a imposição de um período curto para a revisão do sistema tributário foi imposta pelo prazo determinado pelo Tribunal Constitucional Federal. Este demonstrou seu poder de interferência no processo político se não como *veto player*, ao menos como *agenda setter*, a partir do momento em que, mesmo não legislando acerca da

---

internationalization” ou individual, do ponto de vista metodológico, meramente uma “short-term consequence of political leaders who are simply acting in their electoral interest” (Zibblatt, 2002, p. 627).

<sup>25</sup> Do ponto de vista do hibridismo metodológico, Bräuer (2005) terá leitura semelhante à de Zibblatt (2002). Sua perspectiva não é construtivista, mas os elementos preponderantes que Bräuer aponta indicam que sua leitura alia características conjunturais à preferências políticas dos atores em questão.

matéria em si, determinou a prioridade dos temas a serem deliberados pelos executivos federal e estaduais na questão do federalismo fiscal.

Outro elemento relevante para a volta à pauta da insuficiência do sistema tributário vigente foi o retorno modesto dos investimentos no novo território: durante a primeira metade dos anos de 1990 constatou-se que os gastos estimados para a reconstrução do Leste do ponto de vista da infraestrutura haviam sido em larga medida subestimados. Com o ‘Fundo da Reunificação Alemã’, o programa de reconstrução do leste (*Aufbau Ost*) e o Pacto Solidário entre governo federal e estados a partir de 1993 para arrecadar o montante referente à equalização fiscal já vigente na ex-Alemanha Ocidental, os gastos haviam sido de 17 milhões de Euros anuais em média entre 1990 e 1994<sup>26</sup>. O Fundo de Reunificação Alemã tornara-se um fardo aos cofres públicos e, mesmo que não tivesse havido um largo debate acerca dos limites do sistema tributário vigente, parecia imperativo (aos *Länder* do leste, ao menos) colocar a extensão do Pacto Solidário na agenda pública. O debate iniciado pelos *Länder* do Sul teve características especialmente interessantes do ponto de vista federativo. Enquanto a discussão levantada durante a primeira metade dos anos de 1990 parecia relacionada especialmente à questão distributiva, na segunda metade da década o debate político (e, por extensão, o debate público) volta-se para o paradigma do federalismo cooperativo praticado na Alemanha e suas deficiências já há muito constatadas pela Academia. Com maiorias diferentes na Câmara Baixa e Câmara Alta e com interesses cristalizados entre dois grupos de *Länder* (cinco *Länder* ‘ricos’ e onze *Länder* ‘pobres’), a mensagem política era a de que o consenso em torno da cooperação havia chegado definitivamente ao seu limite e que a resolução do conflito não se daria, tal como em 1993, em esferas institucionais informais.

Nesse sentido, a decisão do Tribunal teve efeito catalizador sobre debates que levariam à modesta revisão dos princípios para a equalização tributária, mas acima de tudo, teve o efeito de remeter o debate à esfera legislativa, o que poderia ser uma tentativa de disciplinar o debate, buscando trazer legitimidade democrática à tomada de decisão. Assistiu-se, no entanto, a um processo de negociação que adentra tardiamente o *Bundestag* e o *Bundesrat* e que, não

---

<sup>26</sup> Bräuer informa que apenas no ano de 1990, o volume de recursos transferidos para o território do leste através do fundo havia sido de pouco mais de 11 milhões de euros e nos anos subsequentes até 1994, havia sido de pouco mais de 17 bilhões de euros/ano (2005, p. 361).

obstante o trabalho técnico competente de acompanhamento das questões fiscais e tributárias desenvolvido nas duas Casas, faz com que estas desempenhem papel aclamatório das decisões tomadas na esfera dos executivos dos *Länder* e federal (Bräuer, 2005). Ao evitar que os debates fossem travados em arena legislativa e que terminassem na Comissão de Mediação, os *Länder* viram-se obrigados a negociar com um *player* forte – a União – que, como em 1993, sai politicamente e financeiramente fortalecida. Dos parceiros de negociação o mais coeso, à União interessava (1) a manutenção dos gastos relativos à equalização vertical relativamente controlados e (2) a aprovação, no final dos anos 1990, de importantes reformas internas, como a reforma da previdência e o salário-família, bem como a adequação macroeconômica ao Tratado de Maastricht.

As negociações iniciadas a partir da sentença pronunciada pelo Tribunal Constitucional Federal, por mais que inicialmente voltadas a questões consideradas de ‘soberania regional’, deram lugar, com o passar dos encontros de cúpula (governadores) e de segundo escalão (secretários de finanças) à busca de uma decisão consensual, com o compromisso de não prejudicar diretamente nenhum dos *Länder*. A continuidade pode ser identificada justamente na valorização da cultura política do consenso e em máximas que nunca estiveram realmente em disputa: o aumento dos níveis de vida no leste e o compromisso com a decisão unívoca entre todos os *Länder*, denominada ‘decisão 16 x 0’. Mesmo com o processo decisório largamente baseado em uma situação *win-win* para todos os atores, estabelece-se em 2003 uma ‘Comissão para Reforma do Estado’ no intuito de retomar, sem a pressão das decisões acerca do sistema fiscal e tributário, as discussões acerca dos princípios gerais do federalismo alemão. O próximo estudo de caso debruçar-se-á sobre a discussão política iniciada em 2003 e retomada em 2006, quando da eleição de uma *grande coligação* entre CDU/CSU e SPD acerca da necessidade de mudança nos princípios do federalismo cooperativo alemão.



### 4.3.

#### Estudo de Caso 3 - Comissão do Federalismo – 2003 a 2006

Com resultados modestos em termos de mudança real do arcabouço legal vigente e com largas concessões por parte da União aos *Länder*, a reforma do sistema de equalização fiscal que entrara em vigor em 2005 havia satisfeito parcialmente às necessidades dos *Länder* do Sul. Havia também apenas postergado a resolução de questões de maior complexidade relacionadas, por exemplo, à continuação da concessão de verbas para os estados do Leste e aos princípios gerais da cooperação entre *Länder*.

Com ampla mobilização da academia e da imprensa em relação aos limites do federalismo fiscal alemão, é instaurada uma Comissão para Reforma do Federalismo em 2003 com a expectativa de “aumentar a capacidade para a ação política autônoma substituindo a tomada de decisão conjunta pela alocação de competências exclusivas tanto à União quanto aos *Länder*” (Scharpf, 2008, p. 509). De preferência, segundo o mesmo autor, “(...) através de uma melhor abordagem da gestão das competências concorrentes”(Idem, ibidem).

O contexto histórico provou ser determinante para o grau de insatisfação geral com a (in-) eficiência do sistema político em geral e do federalismo em particular: o governo do chanceler federal Gerhard Schröder conseguiu se manter no poder a partir da popularidade recebida pelo não-alinhamento à política externa norte-americana de invasão no Iraque em 2003. Todavia, as reformas impopulares conduzidas durante a primeira legislatura social-democrata/verde, inclusive com o aumento de impostos, reforçavam as críticas da oposição à ação do governo. Os partidos democrata cristão (CDU) e liberal (FDP), detendo maioria na Câmara Alta durante aquele período, causavam desgaste do governo federal na implementação das reformas ainda necessárias, dificultando decisões que dependessem da anuência do *Bundesrat*.

Scharpf (2008) afirma que, na virada do século, pela primeira vez oposição e situação concordariam acerca da necessidade da restrição dos poderes de veto do *Bundesrat* de forma a conferir mais dinamismo às políticas implementadas pelo governo federal. Em troca, a autonomia legislativa dos *Länder* conferiria a estes maior capacidade de fazer frente às demandas econômicas regionais

principalmente diante da competição por investimentos a se acirrar com a perspectiva do alargamento da União Europeia.

Já no ano de 2001 ministros federais e gabinetes estaduais sondavam-se mutuamente acerca da possibilidade de uma reforma constitucional que, não obstante não tocasse em temas como o Pacto Solidário e a equalização fiscal, possibilitasse algum desentrelaçamento entre as competências legislativas de União e *Länder* (Kropp, 2009, p. 209). É criado um grupo de trabalho com representantes da União e dos *Länder* ainda em 2001 com a tarefa de preparar o estado da arte das atribuições conjuntas e concorrentes entre os entes federativos e seus principais pontos de estrangulamento e, em 17/03/2001, os governadores dos *Länder* estabelecem diretrizes para as negociações da reforma do federalismo.

Em outubro de 2003, segundo Scharpf, é instaurada uma Comissão Mista (entre Câmara Baixa e Câmara Alta) para a Modernização do Federalismo principalmente com base nas seguintes pré-condições: “não haveria mudança no regime vigente de equalização fiscal, não haveria discussão acerca da geração de maior autonomia tributária dos *Länder*” (2008, p. 512). A Comissão foi formada pelos governadores dos 16 *Länder*, por 16 parlamentares do *Bundestag* e quatro representantes (ministros) do governo federal sem direito a voto. Em caráter consultivo, foram convidados também representantes de associações de municípios, dos corpos legislativos dos estados bem como de doze (12) especialistas das áreas acadêmicas do Direito Constitucional, da Economia e da Ciência Política.

Com o objetivo de definir princípios para a reforma do federalismo até fins de 2004, os encontros deram-se, segundo Scharpf no formato de *comitês interparlamentares de conciliação* em vez de terem obtido caráter de convenção constituinte (Idem, 513). A ‘comissão de conciliação’ foi presidida pelo então governador da Baviera, Edmund Stoiber e pelo líder do partido social-democrata, Franz Müntefering. Os objetivos determinados pela comissão<sup>27</sup> eram naquele momento, entre outros, a modernização do federalismo alemão com vistas a torná-lo mais adaptado ao contexto europeu, aumentando a capacidade de ação e decisória dos entes constituintes individualmente e contribuindo, através da maior autonomia legislativa de União e *Länder*, para um aumento da eficiência do

---

<sup>27</sup> Ver Bundestag, 2003.

sistema como um todo. Tais objetivos excediam claramente a capacidade real da comissão (Kropp, 2009, p. 210).

O início dos trabalhos no final de 2003 já indicava que a comissão mista seria mais uma vez palco dos conflitos entre interesses da União e dos *Länder*. Diante da necessidade de aprovação de mudanças constitucionais por maioria de 2/3 na comissão, qualquer avanço significativo esbarrava nas diferentes maiorias no *Bundestag* e *Bundesrat* (e as outras linhas de conflito manifestas no legislativo) tornando a aprovação da reforma um verdadeiro desafio. Os *Länder* não obstante os diferentes interesses regionais que detinham, requisitavam a autonomia completa para definição das políticas educacionais (níveis fundamental, médio e superior) bem como maior autonomia em questões econômicas, sociais, ambientais e também relativas à regulação do mercado de trabalho.

Durante o recesso de verão de 2004, sete sub-grupos de especialistas, formados por representantes das chancelarias dos *Länder* e membros do governo federal, foram assinalados para negociar a portas fechadas os limites e possibilidades de abdicação de poder de veto no *Bundesrat* em troca de maior autonomia legislativa. Os encontros ocorreram de acordo com o calendário da Câmara Alta e, ao final de 11 deles, e na ausência de maioria nas Casas necessária à emenda constitucional, em outubro de 2004 a reforma é oficialmente tida como fracassada. Como justificativa para o resultado das negociações, Kropp identifica que “o estreitamento da discussão sobre a questão específica do desentrelaçamento político entre União e *Länder* gerou um jogo de soma zero, no qual ou União ou *Länder* sairiam perdendo”, ou seja, na expectativa da perda iminente da margem de autonomia legislativa que já detinham, União e *Länder* recrudesceram seus posicionamentos (2009, p. 211). Especialmente a União, historicamente mais poderosa do ponto de vista legislativo e orçamentário, manteve-se irredutível no processo de barganha política ocorrido na Comissão de modernização do federalismo (Scharpf, 2008).

No entanto, mais uma vez, o Tribunal Constitucional Federal passa a ter um papel protagônico no processo de barganha em curso entre os *Länder* e a União e provoca uma alteração na trajetória política do processo negocial em questão. O Tribunal Constitucional Federal pronunciará decisão em questão que já estava sendo debatida em paralelo ao debate acerca do federalismo. Essa questão referia-se à criação de cátedras universitárias por decisão federal. A União havia

criado tais cátedras, o que era prerrogativa dos *Länder*, baseada na Cláusula de Necessidade (Art. 72 § 2 da Lei Fundamental), que afirma que a União pode intervir em questões dos *Länder* se a necessidade de intervenção for comprovada<sup>28</sup>. O Tribunal Constitucional Federal decidira que a criação de cátedras universitárias pela União era inconstitucional e assim, acabara por abrir precedente para que várias medidas de intervenção da União nos *Länder* fossem também levadas a julgamento perante o Tribunal. Com a possibilidade de que muitas medidas da União fossem consideradas inconstitucionais a partir da jurisprudência no caso ‘cátedra universitária júnior’, a União vê-se obrigada a fazer concessões aos *Länder*, dando novo impulso nas negociações para a revisão do federalismo.

Os *Länder*, responsáveis em grande medida pela execução de leis federais e, portanto igualmente interessados em que não fossem vulnerabilizadas as leis baseadas na Cláusula de Necessidade, utilizam-se ainda assim da decisão do Tribunal como instrumento de barganha frente à União para a transferência de responsabilidades legislativas a estes.

Durante a dinâmica das negociações, é concedida aos *Länder* a autonomia sobre um leque de aproximadamente 24 itens, entre os quais alguns de pouca relevância inclusive local, como a autonomia sobre o horário de encerramento de atividades comerciais aos fins-de-semana. Um ganho considerável foi logrado na política pública mais disputada por *Länder* e União – a política educacional: os *Länder* obtiveram autonomia legislativa em relação às políticas educacionais, comprometendo-se a solidificar os laços cooperativos horizontais na já existente Conferência dos Ministros da Educação dos *Länder*. No entanto, o intenso entrelaçamento político entre *Länder* e União inclusive na área educacional e a ‘dependência de trajetória’ se fizeram presentes na implementação concreta das políticas educacionais na segunda metade dos anos 2000: com poucos recursos para a ampla oferta de educação infantil pública, os *Länder* requisitarão subvenções à União violando *de facto* a disposição constitucional que eliminava subsídios federais às áreas relativas às competências exclusivas.

---

<sup>28</sup> A referida cláusula concede à União poderes de financiamento e implementação de serviços nos estados com base na existência de necessidade de fornecimento de tal serviço como contribuição, muitas vezes indireta, para a geração de ‘níveis equivalentes de vida’ nos estados. De fato, a União utilizou-se historicamente deste dispositivo para fazer-se presente nos estados sem a prova concreta de que as medidas implementadas por ela fossem justificadas como prevê a cláusula.

Em meio ao consenso em relação à interdependência entre os entes para além do que consta do texto constitucional revisado, uma reforma conservadora do federalismo alemão foi aprovada em 2006. A reforma foi considerada conservadora principalmente do ponto de vista da concessão de autonomia aos entes subnacionais.

Com a derrota do partido SPD em seu último reduto, a Renânia do Norte-Vestfália, em 2005 ficava inviabilizado o trabalho legislativo por parte da coligação SPD/Verdes: Franz Müntefering, líder do partido SPD, anuncia a necessidade de antecipação das eleições ao *Bundestag* e o chanceler Gerhard Schroeder recebe o voto de não-confiança, fazendo com que o presidente em exercício Horst Koehler, dissolvesse o parlamento e anunciasse novas eleições nacionais para setembro de 2005. A eleição gerou resultado que beneficiou, ao final, a tomada de decisão em relação à revisão do federalismo: com 34,2 % (SPD) e 35,2 % (CDU) dos votos em partido, os dois grandes *Volksparteien* negociariam a formação da segunda ‘grande coligação’ que levaria a deputada Angela Merkel ao poder. Se a clivagem entre interesses da União e dos *Länder* não se dissiparia a partir das eleições federais, a clivagem partidária existente entre CDU e SPD daria lugar a negociações menos conflitivas a partir de 2006.

As mudanças alcançadas na revisão constitucional aprovada em plenário pelo *Bundestag* no dia 20/06/2006 e pelo *Bundesrat* em 07/07/2006 resumem-se a 5 pontos elementares, relacionados em sua maioria às atribuições da União e dos *Länder*.

Em relação à obrigatoriedade de aprovação de determinadas matérias no *Bunderat*, novas matérias passam a requerer aprovação da Câmara Alta (quando os gastos forem realizados pelos *Länder*) e, em contrapartida os *Länder* passam a ter o direito de divergir da lei federal quanto à determinação da instituição que prestará o serviço e a natureza do processo administrativo a ser executado.

À União passou a ser vetada a atribuição de atividades diretamente aos municípios, os *Länder* passaram a ter representação em nível e, por fim, foram alteradas as ‘atribuições conjuntas (*Gemeinschaftsaufgaben*) na área do planejamento educacional’ reduzindo a possibilidade de cooperação entre União e *Länder*, principalmente nas áreas de Ciência e Pesquisa (Kropp, 2009, p. 220). O quadro a seguir resume as alterações constitucionais alcançadas na Revisão Constitucional de 2006:

**Quadro X - Quadro resumitivo das mudanças realizadas na Revisão Constitucional de 2006**

<b>Alteração na Lei Fundamental</b>	<b>Matéria</b>
Alteração do Art. 72 inciso 2 (modificando o art. 74)	Redefinição da legislação concorrente/ restrição do uso da ‘cláusula de necessidade’
Art. 104a inciso 4 (novo) Alteração do Art. 84 inciso 1	Necessidade de aprovação de novas matérias pelos <i>Länder</i> / <i>Länder</i> passam com direito a divergir da lei federal
Art. 84 inciso 1 (novo)	Vetada a atribuição de atividades da União diretamente aos municípios
Art. 23 inciso 6	<i>Länder</i> com representação europeia em questões educacionais
Art. 91b	Alteração das ‘atribuições conjuntas ( <i>Gemeinschaftsaufgaben</i> ) na área do planejamento educacional’

Fonte: Bräuer (2005).

Em suma, fruto de ampla coligação entre os dois maiores partidos políticos alemães, a revisão teve o mérito de atender a algumas reivindicações por parte dos *Länder* mesmo que barreiras de interesses político-partidários e regionais tenham impedido um desentrelaçamento efetivo no processo decisório entre União e *Länder*.

A análise das cinco principais modificações alcançadas na Revisão indica pouco progresso na dinâmica federativa vigente: em relação à redução do escopo da Cláusula de Necessidade, uma crítica possível é a de que o arcabouço jurídico necessitaria ser complexificado para definir, por exemplo, comprovação de necessidade ou não-necessidade em determinados casos e, mais ainda, comprovação de necessidade total ou apenas parcial – em suma, estrangulando o processo decisório autônomo dos *Länder*.

O fato de os *Länder* adquirem mais poder de veto em matérias sugeridas pela União e poderem divergir da lei federal impõe, em casos específicos, confusão na aplicação de leis já que na maioria dos casos, o estatuto da divergência não significa que o direito estadual esteja sobre a lei federal e sim, que a lei estadual é priorizada em face da lei federal. Quando a lei federal supera a lei estadual em escopo, por exemplo, prevalece a lei federal, gerando o efeito *ping-pong* e, portanto, fragilizando o estatuto da lei estadual alcançado na Revisão Constitucional (Kropp , 2009, p. 222).

A lei de não-interferência da União nas atividades dos municípios de fato confere, de certa forma, força à ação dos municípios. Porém, as outras duas alterações parecem gerar mais dependência entre os entes: a representação de cada *Land* em nível europeu requer articulação coesa entre os *Länder* e enfraquece a representação da Alemanha (governo federal) como país nos fóruns educacionais da União Europeia. Além disso, a lei referente a não-intromissão da União em assuntos da pasta da Educação nos *Länder* se, por um lado, confere autonomia a que estes provejam suas próprias políticas educacionais, por outro lado torna a concessão de investimentos da União nos *Länder* sujeita à declaração de inconstitucionalidade.

Portanto, notou-se que o conjunto de dispositivos constitucionais alterados em 2006 em grande medida manteve o entrelaçamento formal e informal entre os entes federativos do ponto de vista da criação de leis e da implementação de políticas públicas. Em grande medida, portanto, as opiniões dos cientistas alemães acerca do federalismo se confirmaram. A literatura autóctone identifica algum grau de engessamento nas reformas específicas do federalismo. Esse engessamento está relacionado com a forma como são conduzidas as negociações entre atores políticos, a conformação das instituições políticas alemãs e, não menos importante naquele contexto, a constelação partidária no poder.

As teorias produzidas no cenário acadêmico alemão fornecem boa compreensão sobre dinâmica do federalismo cooperativo alemão. Estas, desenvolvidas nos últimos 30 anos oscilam entre uma visão mais pessimista da dinâmica do federalismo alemão, ora considerada refém da política partidária (Lehmbruch, 1978) ora com dinamismo próprio e capacidade de reinvenção institucional e busca de equilíbrio (Benz, 1985). No caso alemão, a consideração da dinâmica histórica bem como da ação desta sobre a cultura política enviesam consideravelmente a produção da teoria acerca do federalismo.

Para Scharpf e os teóricos do entrelaçamento político, por exemplo, a ação da História não será o ponto de partida teórico. Sua abordagem parte de problemas específicos de áreas de política pública e, especificamente, das estratégias dos atores para a resolução de conflitos no âmbito federativo. Se há um *ethos* político e cultural que norteia decisões a partir de trajetórias já definidas no passado e legitimadas socialmente e este lança bases para a compreensão formação do Estado democrático alemão, a posição dos atores era, para o autor, a ‘outra ponta’

a merecer estudo para melhor compreender e explicar a dinâmica do sistema político.

Scharpf, Reissert e Schnabel (1976) desenvolveram a teoria do entrelaçamento político através de um esforço dedutivo a partir de áreas de política pública observáveis e, sobretudo, a partir das estratégias manifestas dos atores políticos atuantes em cada política pública estudada. O binômio problema versus estratégia ajudaria a desvendar o comportamento do ator e a desvelar o ator ele próprio e sua racionalidade. Os autores identificaram que o sistema político alemão é caracterizado por uma forma específica de ‘entrelaçamento político’ (*Politikverflechtung*) e que os custos da tomada de decisão em um sistema de compartilhamento de poder altamente horizontalizado e verticalizado variam conforme o número de atores políticos envolvidos na tomada de decisão, bem como com seus interesses políticos imediatos. A grande alteração constitucional que criaria o sistema tributário de 1969, ao mesmo tempo em que produzia melhor equilíbrio fiscal entre os entes, engessava-os em uma estrutura decisória que mobilizaria mecanismos horizontais e verticais de negociação e que, ao final, diante dos desafios impostos pela *politics*, atingiria resultados sub-ótimos do ponto de vista da eficiência do sistema e também do ponto de vista democrático. Os autores à descrição do cenário político-institucional que observavam à época: diante da pressão advinda de problemas políticos que giram em torno de recursos, pressão essa que recaía irremediavelmente sobre a constituição do Estado de bem-estar, o Estado parecia não ser mais capaz de cumprir sua responsabilidade perante a sociedade. O aumento da insatisfação com os serviços sociais obtidos nas décadas de 60 e 70 reduzia a legitimação democrática dos governos no poder. Analisado o sistema político-administrativo, os autores as capacidades decisórias e gerenciais de cada um em áreas de política específicas e chegam à conclusão que (1) os problemas que ocasionavam insuficiência de serviços sociais estavam relacionados à falta de autonomia dos entes determinados a resolvê-los; (2) os custos e benefícios de uma negociação entre vários entes subnacionais para a resolução de problemas regionais/locais afetavam de forma inequânime os mesmos entes (nas negociações era possível identificar entes que terminassem inteiramente prejudicados e outros inteiramente beneficiados com os resultados das mesmas) e, por fim, (3) problemas relacionados ao acesso ao bem comum (os



entes subnacionais que não financiavam políticas sociais também eram receptores dos benefícios oriundos desses financiamentos).

A solução para os conflitos advindos da estrutura específica do federalismo alemão sugeria uma maior centralização político-administrativa que, teria como ponto negativo, a redução da dimensão do consenso, tão presente na cultura política alemã. Scharpf, Reissert e Schnabel (1976), a partir da observação da interação entre atores políticos no federalismo alemão, passam a relacionar formas de regulação a tipos de problemas. Os problemas possíveis no federalismo alemão, segundo eles podem ser identificados da seguinte forma (Kropp, 2009, p.22; Wachendorfer-Schmidt, 2005, p.21):

- surgem quando níveis inferiores (entes subnacionais) aumentam ou diminuem pacotes de serviços sociais por conta própria (*'problema de nível'*) gerando desigualdade no fornecimento de serviços sociais disponíveis a uma parcela da população;
- surgem quando esses mesmos níveis descentralizados não realizam os serviços esperados ou apenas realizam-nos quando recebem financiamento de outros entes (*'problemas de fixação de níveis'*);
- *'problemas de redistribuição'* ou *'problemas de estrutura'*, que surgem quando não apenas percepção do coletivo populacional é de que o *pool* agregado de serviços sociais é insatisfatório, mas também que os problemas são identificáveis geograficamente, setorialmente ou em nível de pessoal nas diversas atividades descentralizadas;
- *'problemas de interação'*, quando as externalidades oriundas das atividades descentralizadas dos entes não são absorvidas de forma agregada e sim, recaem sobre determinados entes e assim complexificam as formas de tomada de decisão.

As soluções para os quatro conflitos apontados acima, e reconhecidos nas diversas interações entre União e *Länder* e destes entre si, abrangeriam a criação de sanções 'positivas e negativas' que contribuíssem, em seu conjunto, para que os entes subnacionais não apenas prestassem serviços sociais locais satisfatórios, mas também buscassem autonomamente os recursos para a contribuição para o bolo tributário nacional. Nas questões de redistribuição ou questões estruturais, Scharpf, Reissert e Schnabel (1976) adiantam que seria necessário modificar a

estrutura normativa, de forma a coibir a ação egoísta de entes subnacionais ou a prestação insuficiente de serviços sociais por parte destes.

Identificados os grandes conflitos presentes na interação entre entes subnacionais, os autores passam a tentar relacionar estruturas decisórias à capacidade de resolução de problemas no interior do sistema político. Analisando relações entre atores e instituições no federalismo alemão a partir do estudo de áreas de *policy* nos anos 70, Scharpf et al. identificaram engessamentos de diversas ordens (ver Scharpf et al, 1976). É interessante verificar que os engessamentos institucionais verificados por Scharpf, Reissert e Schnabel são temporalmente coincidentes com a grande reforma constitucional que entrelaçou diversas atribuições dos entes, obrigando-os ao planejamento e execução conjunta de diversas competências para sanar os problemas econômicos dos anos 70.

Os atores denominaram de ‘teoria do entrelaçamento político’ essa dificuldade em produzir resultados ótimos para todos os entes igualmente e à dificuldade de reformar o sistema que engessava esses mesmos entes em estruturas decisórias que privilegiava a manutenção do *status quo* como melhor resultado para o maior número de atores políticos no sistema. A teoria desenvolvida pelos três autores pressupunha como solução a intervenção, de forma reguladora, dos níveis mais altos da administração pública sobre os níveis interiores sem prejuízo da sua capacidade de manutenção da autonomia (Kropp, 2009, p.22).

Pode-se afirmar que Scharpf, Reissert e Schnabel (1976) em sua teoria avaliam não apenas os condicionantes institucionais vigentes no federalismo alemão, mas também a disposição dos atores políticos. Desse ponto de vista, os autores traçam uma análise interessante para a política comparada já que avaliam múltiplos aspectos do funcionamento do federalismo, levando em consideração as *Leitideen* que o informa (ou a sua cultura política), os mecanismos de regulação institucionais e a interação entre atores. A pergunta que se propõem inicialmente a responder é se o sistema é eficiente: a análise dos autores mostrará que o nível de centralização ou descentralização das atividades dos entes subnacionais não é suficiente para determinar automaticamente a sua eficiência. Ou seja, para Scharpf, Reissert e Schnabel o equilíbrio entre cooperação e competição entre os entes subnacionais é a variável potencializadora da eficiência do sistema. A partir da compreensão que os autores têm da natureza da agência, chegam à conclusão

de que o federalismo alemão tem poucas chances de reformar-se dada a resiliência dos atores mais beneficiados pelo *status quo*. O resultado final para o federalismo alemão não é de todo ruim: o bloqueio às reformas pode acontecer em nível de políticas nacionais, mas em questões setoriais, a combinação entre interesses da União e dos *Länder* pode ocasionar mudanças incrementais.

A teoria do ‘entrelaçamento político’ como tendencialmente prejudicial ao federalismo cooperativo, a partir do conhecimento da disposição dos atores políticos e das regras do jogo definidas pela Constituição, foi rapidamente absorvida pela comunidade científica e pela crítica pública já em meados da década de 70. No entanto, a análise seminal acerca do federalismo alemão não levava em conta a característica dinâmica das instituições políticas como variável relevante. Também não considerava outros atores políticos além da União e dos estados (como instituições privadas, partidos políticos ou mesmo os municípios), como variáveis intervenientes no comportamento interacional e decisório em meio ao sistema político. Essas complementações corretivas foram fornecidas por outros dois cientistas políticos, entre outros que se dedicaram a compreender os mecanismos do federalismo cooperativo alemão.

A segunda teoria, do ‘teoria do federalismo dinâmico’, é defendida por Arthur Benz. O trabalho de Benz surge em uma época de amadurecimento das consequências da reforma política de 1969, que centralizariam do ponto de vista decisório as competências entre estados e União bem como definiriam com mais precisão determinadas áreas de política pública a serem cobertas por cada nível subnacional. Também foi a época na qual os níveis de vida na federação puderam ser adequados através de uma intervenção maciça do Estado na regulação da economia em atuação anticíclica frente ao arrefecimento econômico mundial dos anos 70. Inspirado em Scharpf, Reissert e Schnabel, cuja obra havia gozado de grande repercussão poucos anos antes, o autor busca compreender o federalismo em sua dinâmica real enfatizando seu aspecto processual e conferindo especial importância às ‘ideias e capacidade de aprendizagem’ dos atores políticos, influência imediata do institucionalismo sociológico. Em seu trabalho inaugural de 1985, apontará as maiores limitações das teorias acerca do federalismo alemão, inclusive da teoria econômica do federalismo, que servira de inspiração à tese de Scharpf, Reissert e Schnabel. O seu ceticismo em relação às teorias vigentes tinha a ver com o caráter estático da visão de instituição que os três autores

apresentavam, por um lado e, por outro, a forte ênfase no ator individual como agente no sistema bem como a concentração da análise no papel da União e dos *Länder*. Inspirado em teorias sociológicas interorganizacionais, o autor preocupar-se-á em compreender as suas estruturas de mudança e adaptação às demandas internas (organizacionais) e às demandas do ambiente (denominado o sistema político-administrativo) (Benz, 1985, p. VI). Buscará, portanto, compreender os elementos mais relevantes para a análise das dinâmicas institucionais no federalismo alemão em sua capacidade de reinvenção a partir de crises em seu interior ou no ambiente ao qual estivesse relacionado. A partir da premissa do federalismo como um conjunto de organizações que forma, cada organização em si e todas em conjunto, um ‘sistema dinâmico’ (Benz, 1985, p. VI), o autor lançará mão do seguinte instrumento teórico: desenvolverá o que chamou em sua obra de ‘paradigma organizacional’ composto de diversos elementos que, em interação dialética com o ambiente externo, podem entrar em crise e assim alterar as estruturas de poder ou pode absorver crises em sua dinâmica, mantendo-se. Os elementos que o autor elenca pertencerem a um paradigma organizacional são:

as normas, valores e ideologias que orientam os membros da organização; as expectativas comportamentais no interior da organização (ou os papéis desempenhados no interior do sistema); os objetivos coletivos e a visão da organização acerca da sua missão e, as experiências prévias e os problemas evidentes que a organização deve enfrentar (Benz, 1985, p. 95).

O chamado paradigma organizacional serve, na compreensão de Benz, de escopo de interação e comportamento entre os atores em um instituição e destes com o mundo externo.

Uma diferença em relação aos escritos de Scharpf, Reissert e Schnabel já pode, nesse momento, ser apontada: enquanto os autores tem como variável comportamental em primeira linha o interesse do ator em maximizar as suas oportunidades através da instituição, Benz alerta para a existência de uma complexa gama de variáveis que influenciam a preservação da instituição em suas funções bem como a sua capacidade de responder às pressões do sistema político em geral. Benz valoriza, como Scharpf, a existência de canais informais de negociação que permitiriam que as instituições se adaptassem aos desafios impostos pela conjuntura econômica ou pelas demandas da sociedade. O sistema político-administrativo, portanto, com seu ‘paradigma organizacional’, suas

estruturas de poder e influência bem como seu modelo de interação, estarão em constante relação com o mundo exterior que dispõe de recursos, convicções arraigadas socialmente, conhecimento científico e interações com outros grupos sociais. O mundo externo e seus elementos buscam de alguma forma influenciar a organização 'Estado'. A partir da análise de dois estudos empíricos sobre o planejamento urbano nos estados de Baden-Wuerttemberg e Renânia do Norte-Vestfália nos anos de 1980, Benz completa o modelo teórico que propõe para a análise da dinâmica do federalismo alemão identificando as seguintes características:

Se há consenso entre o mundo exterior e o paradigma organizacional (com todos os seus elementos elencados acima), a organização/instituição mantém-se 'em comunicação' com o sistema político de forma a atender as demandas institucionais/ sociais. Se não há consenso nos processos de interação entre a organização e os diversos grupos que compõem o 'ambiente' com que interage, o ambiente pode responder alterando o acesso da organização a seus recursos (materiais ou imateriais/políticos), alterando assim as estruturas de poder no sistema político-administrativo.

O Estado, como sistema interorganizacional, é passível de sofrer mudanças estruturais derivadas da interação com o ambiente. Benz alerta que essas mudanças estruturais dão-se porque os paradigmas institucionais estão submetidos à constante problematização e legitimação dos seus elementos em estruturas de cooperação. Isso significa que processos de cooperação estarão frequentemente relacionados à reavaliação e ao questionamento dos elementos-chave da instituição (suas normas e valores, por exemplo). A constante relação entre 'os resultados das interações e as relações sociais no interior de cada organização e as estruturas vigentes' cria 'a dinâmica das contradições sociais e organizacionais' (Heydebrand, 1977 *apud* Benz, 1985, pp. 102-103). A mudança é propiciada pelas interações dialéticas intra-, inter- e supraorganizacionais. A tensão ocasionada pela deslegitimação de determinadas estruturas ou processos decisórios tem como consequência a geração de um 'clima propício à reforma' (Benz, 1985, p. 105). E um ambiente de reforma potencializa a reorganização de estruturas de poder e influência, com a possibilidade de que haja também a interação com grupos exteriores ao sistema político-administrativo, como atores privados e grupos de interesse. A consequência final do processo de mudança que se dá por meio da

reforma é a alteração do mecanismo de cooperação no sistema, bem como das condições para a resolução de conflitos (Idem, p. 106). Essas mudanças trarão novo equilíbrio, reafirmando o caráter dinâmico do federalismo.

Nos casos concretos estudados por Benz, as dinâmicas institucionais na *policy area* do planejamento urbano em dois *Länder* mostraram uma alternância cíclica entre centralização e descentralização. Essa dinâmica, de acordo com o autor, dava-se na medida em que os mecanismos descentralizadores das atividades nessa área eram postos em marcha. A descentralização gerava tensões relacionadas à questões específicas do andamento dos programas nos referidos estados e prosseguia-se, a partir da tensão gerada, a um processo de centralização de atividades, que posteriormente seria descentralizadas novamente até o atingimento do objetivo programático. A identificação de um processo cíclico do ponto de vista empírico corroborou para a concepção do federalismo como dinâmico e não estático, capaz de se reinventar e não preso a uma armadilha de bloqueio de políticas e, sobretudo, atento à interação com vários atores políticos externos ao sistema político-administrativo.

Acima de tudo, agrega reflexão teórica ao pensamento de Fritz Scharpf na medida em que complexifica a origem do processo decisório, tão marcada pela racionalidade do ator nos escritos do autor, e aponta para os limites do modelo ‘mercadológico’ da teoria econômica do federalismo.

Outro avanço do pensamento teórico de Benz foi compreender que além de os interesses econômicos serem determinantes para a cooperação e competição entre entes, as várias áreas de política pública mobilizavam uma gama variada de atores públicos e privados com influência no jogo federativo. O equilíbrio institucional promotor da cooperação entre entes adviria da cooperação entre os funcionários técnicos de cada campo político, “interessados na resolução dos problemas específicos e na manutenção de seus recursos e programas” (Benz, 2009, p.2). Para Benz, as dificuldades enfrentadas pelo federalismo cooperativo alemão diante de mudanças sociais e econômicas pós-unificação e a sua aparente incapacidade de ‘modernização’ efetiva das relações entre União, *Länder* e municípios, evidente nas mudanças apenas incrementais no texto constitucional ao longo dos últimos 30 anos, indicariam esclerose institucional. A solução seria a criação de novos mecanismos de regulação que provocassem maior dinamismo institucional. Em suma, para Benz, a capacidade de reação e adaptação das

instituições públicas (ainda mais diante das rápidas mudanças econômicas e sócio-culturais no continente europeu) são fator determinante para a capacidade de atuação do Estado.

A terceira teoria, cunhada por Gerhard Lehbruch durante as décadas de 70 e 80, apontará para a importância da coloração partidária na análise de conflitos de cunho regional. Na Alemanha, a persistência de poucos partidos com representação no *Bundestag* ocasionando frequentemente a ‘partidarização’ de questões nacionais, a histórica relação entre alguns partidos e *Länder* e, não menos importante, a participação dos governadores dos *Länder* na Câmara Alta alemã demonstrariam a relevância da consideração da variável ‘partido político’ em questões federativas.

Lehbruch acredita que, em última instância, o sistema partidário da Alemanha do pós-guerra e o federalismo seriam dois subsistemas no interior sistema político cujas lógicas inerentes seriam prejudiciais uma à outra. A teoria de Lehbruch surge a partir do que o autor observa na Alemanha Ocidental nos anos em que escreve. Diante da competição partidária cada vez mais acirrada principalmente entre os dois *Volksparteien* CDU e SPD, Lehbruch procura compreender se haveria compatibilidade entre a competição e o federalismo cooperativo. Para compreender a incongruência entre os dois subsistemas, o autor propõe o estudo da natureza do federalismo em questão e considerando sobre ele o impacto da competição partidária. No caso alemão, as premissas que usa para aproximar-se do federalismo são (a) que o federalismo cooperativo estaria na natureza da concepção do Estado já que em sua matriz administrativa pressupõe que *Länder* participassem tanto da legislação quanto da administração e execução dos serviços, (b) que o federalismo alemão poderia ser traduzido basicamente como ‘coordenação de políticas públicas entre os estados e com a federação’, (c) que a referida coordenação é cada vez mais necessária à medida que há a mobilidade social vinculada à ‘interdependência funcional das sociedades industriais avançadas’ e (d) que esta requereria a constante adaptação do sistema à exigência de uniformização dos serviços sociais oferecidos pelo *Welfare State* (Lehbruch, 1978, p. 167)<sup>29</sup>. O autor afirma então que o federalismo cooperativo na Alemanha

---

<sup>29</sup> Acerca da uniformização das condições de vida, Lehbruch afirma que esta era condição desejável às elites, que prescindiam dos serviços sociais disponibilizados pelo Estado de bem-estar

Ocidental, pelas características históricas e constitutivas que apresentava, pareceria incompatível com um sistema de alternância partidária no poder já que a alternância, considerada a disputa partidária, seria prejudicial a qualquer continuidade de políticas no federalismo. Nas palavras do autor, “it presupposed the continuous cooperation of governments of different political affiliation and therefore the playing down of partisan conflict” (Lehmbruch, 1978, p. 172). Na prática, a incongruência entre os dois subsistemas resultaria nas seguintes alternativas: (1) o bloqueio da cooperação a cada alternância partidária no poder ou (2) a ‘suspensão do mecanismo de competição partidária em favor de políticas públicas burocratizadas’, balizadas por decisões técnicas (Idem, ibidem). Na realidade política alemã, ambas as alternativas tiveram lugar nas negociações entre entes subnacionais durante a década de 70<sup>30</sup>. Dadas as circunstâncias que o autor encontra, portanto, há meios para afirmar que a competição partidária pela oferta dos melhores programas de serviços sociais seria em si uma espécie de ‘vantagem da competição federal’, no entanto, dada a natureza do federalismo alemão, em que as jurisdições são compartilhadas, a influência dos partidos sobre quaisquer políticas públicas seria limitada. Quando a influência partidária fosse maior, correr-se-ia o risco de descontinuidade e falta de cooperação entre entes durante o período legislativo de acirramento da competição entre partidos. Poder-se-ia inclusive afirmar que quanto mais equivalente o poder sobre os *Länder* dos diferentes partidos em competição (especialmente do forte sistema bipartidário alemão dos anos 70), maior a instabilidade do federalismo cooperativo. A consequência da incompatibilidade entre os dois subsistemas é, para o autor, a “restrição do escopo de produção autônoma de políticas públicas por parte dos estados e, em particular, do eventual caráter ‘redistributivo’ destas políticas” (Lehmbruch, 1978, p. 174). Lehmbruch, portanto, corrobora para o diagnóstico de Scharpf, Reissert e Schnabel de que a possibilidade de reforma do federalismo sob a égide de um sistema basicamente bipartidário seria reduzida a mudanças incrementais, fruto de barganhas políticas entre os partidos. Para o autor,

---

social, mas entendiam que a disparidade nos níveis de vida poderia aumentar a demanda da população por serviços perante as autoridades (Lehmbruch, 1978, p. 168-169)

<sup>30</sup> O grande ‘plano de educação’ de 1971, que previa a criação de escolas de tipo especial requereu ao fim a superação das clivagens partidárias em prol de medidas que fossem realmente redistributivas na área educacional. Lehmbruch (1978, p. 173) chega à conclusão, no entanto, que medidas redistributivas parecem ser inicialmente alvo de disputa partidária sendo as soluções encontradas fruto de decisões técnicas ao final de rodadas de negociação inicialmente política.



finalmente, a possibilidade de oxigenação dos dois subsistemas separadamente e a redução da incongruência de um subsistema em relação ao outro residiria na criação de um sistema pluripartidário e na mudança de alguns aspectos da cultura política, como a valorização da competição entre partidos pelo oferecimento de políticas públicas em detrimento de grandes barganhas políticas em nível nacional com resultados modestos em termos de eficiência do sistema. A teoria de Lehmbruch, fortemente relacionada ao diagnóstico da realidade alemã à época, acrescenta conhecimento às perspectivas dos autores da teoria do ‘entrelaçamento político’ e do ‘federalismo dinâmico’ na medida em que incorpora o sistema partidário alemão à análise da dinâmica federativa.

## Conclusão

Neste capítulo foram apresentados e discutidos os momentos mais importantes de disputa política em torno do federalismo cooperativo alemão.

A primeira rodada de negociações entre *Länder* e União para adequação do sistema tributário à realidade da Alemanha unificada, iniciada em 1991, colocaria à prova a robustez não apenas do sistema tributário nacional como também colocaria em xeque a própria constituição da Alemanha reunificada baseada na equiparação dos níveis de vida em todo o território. É que mesmo após a incorporação do território da antiga República Democrática Alemã ao território da República Federal da Alemanha (RFA), muitas questões de ordem econômica, política e social haviam ficado em aberto. Uma delas, certamente de considerável importância, havia sido a extensão do sistema tributário, em especial do mecanismo de equalização fiscal vertical e horizontal aos novos *Länder*. Crescia no novo território a ideia de que os novos *Länder* deveriam usufruir o mais rapidamente possível da ‘equiparação dos níveis de vida’ compreendida na Lei Fundamental, que agora regia todo o território unificado.

As negociações são mormente de cunho federativo (territorial), mas, como ficou evidenciado no referido estudo de caso, houve elementos político-ideológicos (como o efeito da pertença partidária) que intervieram no andamento das negociações e, de certa forma, corroboraram para o fortalecimento da União. De fato, do ponto de vista federativo, o primeiro caso aponta para as seguintes

tendências: a questão da equalização é negociada principalmente entre os *Länder*, com entrada posterior da União nas negociações. Assim, as relações entre *Länder* estão desgastadas pela ocupação da arena de debate, o que permite à União acerca-se do conflito com capacidade renovada de barganha política tanto com o grupo inteiro de *Länder* quanto com os *Länder* de mesma sigla partidária. A tônica da discussão modificou-se ao longo dos encontros: as posições recrudescidas iniciais dos *Länder*, que buscavam maior vantagem para si individualmente, deu lugar ao compartilhamento da ideia de dever moral em relação à divisão dos recursos fiscais e tributários. A forte participação do segundo escalão nas negociações agregou valor técnico às decisões finais. Do ponto de vista institucional, à Câmara Alta coube apenas oficializar as decisões tomadas em outras arenas de barganha que não a própria Casa. Assim, vê-se que as negociações federativas são intensas, mas a Casa representativa do pacto federativo é subaproveitada do ponto de vista de sua capacidade de abrigar os conflitos.

A segunda grande movimentação política em torno de modificações no sistema tributário foi iniciada por *Länder* que, na condição de doadores, julgavam que o mecanismo de equalização fiscal não apenas não os beneficiava como constituía-se em real impedimento ao crescimento econômico da República unificada. Baden-Wuerttemberg e Baviera acionam dispositivos jurídicos empenhando forte discurso em favor de um federalismo mais competitivo que, na prática, reduzisse as obrigações de equalização entre *Länder* doadores e receptores. Do ponto de vista jurídico, um importante passo já havia sido dado nesse sentido: em 1994 alterou-se a redação do artigo 72, § 2 da Lei Fundamental, onde lê-se hoje que a República Federal tem a obrigação de garantir a equivalência (e não mais a igualdade) dos níveis de vida em todo o território federal. Algumas questões geravam clima propício ao debate entre os entes: o *boom* econômico nos novos *Länder*, aguardado para a década de 1990, não aconteceu. Perpetuava-se assim a situação de disparidade econômica entre *Länder* ‘pobres’ e ‘ricos’ para desvantagem dos *Länder* com desempenho econômico mediano e que, na reestruturação, também haviam se tornado doadores. O acionamento do Tribunal Constitucional Federal dá à discussão um rumo inesperado. O desprezo do Tribunal pelo discurso em prol de um federalismo mais competitivo serviu como resposta também à partidarização dessa questão

territorial. A tônica impressa pela decisão do Tribunal sobre os debates que se seguiriam terminou por ser a da busca pela convergência decisória com pouca alteração do *status quo* tributário. A União sai fortalecida do jogo federativo mas os estados doadores logram colocar o debate acerca dos limites do paradigma cooperativo em pauta, o que fará com que a discussão seja retomada sobre novas bases entre os anos de 2003 e 2006.

A Reforma do Federalismo aprovada em 2006, nosso terceiro estudo de caso, marca a associação, ao longo da década anterior da necessidade da reforma do sistema tributário à revisão dos próprios parâmetros de relacionamento cooperativo entre os entes. Mesmo que a reforma tenha sido considerada conservadora do ponto de vista da redução da interdependência entre entes federados, o ganho por parte dos *Länder* doadores deu-se a partir da perspectiva da ocupação da agenda pública. Na década que se inicia, a questão do federalismo permanece como tema central e controverso na mídia formadora de opinião, na Academia e na política.

A produção da Ciência Social alemã apresenta explicações acerca das interações entre atores políticos e, após o exame da produção de teóricos fundamentais para compreensão do federalismo alemão, constata-se que a história do estudo do federalismo alemão ao longo das últimas décadas tão somente confirmou as linhas gerais do arcabouço teórico-metodológico desenhado para a análise do caso alemão.

A produção dos referidos cientistas sociais, posterior ao desenvolvimento das suas teorias seminais, continuou a confirmar a percepção do federalismo alemão como essencialmente cooperativo. Dessa forma, a dinâmica teórica e prática do federalismo cooperativo alemão podem ser instrumentos valiosos para lançar luz à dinâmica brasileira.