

EL PACTO DE SOLIDARIDAD

José María Mas Esteve

INTRODUCCION.

Transcribimos el siguiente párrafo de la prensa diaria reciente: "La firma, hace unos días, del Pacto de Solidaridad en Alemania, el descenso de la inflación en este país y la caída de la tasa de crecimiento del dinero en circulación, son los factores que hacen esperar a los mercado que el Bundesbank reduzca sus tipos de interés. Esta disminución favorecería a la peseta y alejaría las tensiones a las que ha estado sometida, contribuyendo a la posible bajada de nuestros tipos de interés". Comentarios como éste, en los que se menciona el Pacto de Solidaridad, son habituales en las fechas que corremos.

¿En qué consiste y cuál es el contenido y alcance del pacto en cuestión, más precisamente denominado Pacto de Solidaridad para la Financiación de la Unidad Alemana? Obviamente este título delata ya gran parte de su significado. En la líneas que siguen intentamos, no obstante, un mayor esclarecimiento. Como introducción, no nos resistimos a reproducir unas líneas de un editorial del semanario alemán, *Die Zeit*, del pasado 12 de Marzo, anterior, por lo tanto, a la conclusión del acuerdo, que tuvo lugar el día 14:

"Para la política interna alemana, son éstos los días más importantes de la presente legislatura, porque las cosas se han empezado a poner serias a propósito de las negociaciones relativas al Pacto de Solidaridad. En ninguna ocasión precedente han intentado políticos aquejados de tanta debilidad (el columnista tiene en la mente con certeza los resultados de las elecciones municipales que acaban de celebrarse en el estado federado de Hesse, donde los dos grandes partidos alemanes han sufrido descalabros de diferente envergadura) superar una prueba de fuerza ligada a tantas dificultades. En estas negociaciones, lo que está sobre la mesa es una cuestión que puede considerarse casi insoluble por parte del poder político, y es la siguiente: ¿Cómo, en un momento en el que bruscamente se inicia la recesión, se pueden financiar los desbordados costes de la unificación alemana? ¿Cómo, precisamente en una época de dificultades, es posible establecer una orientación en la polémica en torno al reparto de cargas en Alemania occidental? ¿De qué forma cabe evitar que, pese a todo, la coyuntura se derrumbe completamente? Si pronto -desde luego antes del año electoral de 1994- no se llega a un consenso, se producirá un hecatombe. En ausencia de un acuerdo, exactamente al comienzo de 1995, o sea inmediatamente después de las próximas elecciones legislativas, todo el sistema de las finanzas públicas, empezando por los mecanismos de compensación de las finanzas de los *länder* o estados federados, se vendrá abajo. Ante este reto, la presión de los acontecimientos y la parentoriedad de los plazos, resulta inconcebible que el Canciller y su Ministro de Finanzas hayan dejado que la situación se deteriore hasta tales extremos".

Pues bien, después de un maratón de negociaciones a puerta cerrada, que se prolongó a lo largo de tres días en la Cancillería Federal, entre la coalición que forma el gobierno, los *länder* y

la oposición de la SPD, se llega finalmente al Pacto del que, como veremos, todas las partes en litigio se muestran satisfechas, pero que unánimemente se admite que, por su alcance político, constituye un éxito del Canciller Kohl, quien hace gala de sus cualidades de moderador e impone su criterio de retrasar los aumentos de impuestos hasta 1995, una vez celebradas ya las elecciones.

El pacto queda plasmado en una declaración de diez puntos hecha pública por la Cancillería Federal, y cuyo texto reproducimos al final.

NATURALEZA Y ALCANCE DEL PACTO.

La declaración mencionada no es excesivamente explícita ni detallada, por lo que se impone recurrir a otras transformaciones para complementar la imagen del pacto reflejada por aquélla.

Los dos acuerdos más importantes se refieren; el primero, a la nueva regulación del mecanismo de compensación financiera de los estados federados, que empezará a regir en 1995, y donde la Federación ha atendido con amplia generosidad las reivindicaciones planteadas, en particular, por los nuevos *länder*, y el segundo, al gravamen de solidaridad del 7,5%, complementario del impuesto sobre la renta y del impuesto de sociedades, que se introducirá de nuevo, pero no antes del 1 de Enero de 1995.

Había sido justamente la SPD la que había propugnado el establecimiento de un gravamen complementario de este tipo, pero no en 1995, sino antes, dentro de su campaña en pro de elevaciones inmediatas de impuestos; pero, como se ve, no pudo imponer su criterio. Como "premio de consolación", por así decir, se prevé en el gravamen de solidaridad un elemento o componente social en forma de importes exentos, por encima de los básicos, en beneficio de los perceptores de rentas más bajas. Ello justamente, con una elevación del impuesto sobre el patrimonio, con simultánea ampliación también de las cantidades exentas desde 70.000 a 120.000 DM, supondrá para la Federación un ingreso adicional total de 28.000 millones de DM.

En cuanto al mecanismo de compensación financiera de los *länder*, el pacto prevé que, a partir de 1995, la participación de estos estados en los ingresos por IVA pasará del 37% al 44%, reduciéndose consecuentemente la proporción que corresponde a la Federación desde el 63% al 56%. Esta extensión en la participación de los estados federados queda sujeta no obstante, todavía a la condición de que, en vista de la renuncia conseguida por la SPD, al recorte de prestaciones sociales, la Federación pueda obtener, mediante un control más estricto de los abusos, un ahorro de 4,35 mil millones de DM. Quedan así, repetimos, atendidas, en gran medida, las aspiraciones de los estados. Los últimamente incorporados a la República Federal, junto con sus municipios, recibirán un montante de transferencias equivalente a 55,8 mil millones de DM.

A lo anterior hay que añadir 2,8 mil millones de DM en concepto de prestaciones para amortización de deudas antiguas en el ámbito de la vivienda en la antigua República Democrática Alemana -que, en parte, se incorporan al Fondo de Cargas Sucesorias- así, como 1.000 millones de DM por bonificaciones de intereses en la ampliación del programa de modernización de viviendas del Instituto de Crédito para la Reconstrucción que pasa de 30.000 a 60.000 millones de DM.

Por otro lado, se prevén recortes de gastos y supresión de subvenciones fiscales que habrán de suponer para el Estado federal un ahorro de 9.000 millones de DM. Este es uno de los extremos sobre los que deberán deliberar aún los ministros de finanzas. Igualmente, se contempla que se arbitrarán recursos destinados a financiar la política social en el Este por parte del gobierno federal y ello por una cuantía de 2.000 millones de DM. Otro capítulo es el ecológico. Para la eliminación de la herencia negativa que en él grava a los nuevos *länder*, así como para la renovación de los núcleos industriales allí existentes, se amplían los límites de crédito de la *Treuhandanstalt*, la institución encargada de la privatización en los nuevos estados. Más vago aún es el objetivo que se fija de someter a análisis la adecuación de los instrumentos y el volumen de recursos necesarios para promover la colocación de productos procedentes de la antigua República Democrática Alemana.

Serán necesarias todavía más negociaciones para dilucidar qué cursos hay disponibles o es necesario arbitrar para 1993 y 1994. En cualquier caso, ha quedado ya establecido que el gobierno federal y los *länder* occidentales canalizarán los mayores ingresos que se deriven de la aplicación de la Ley de Bonificación de Intereses, por importes de 1.300 y 855 millones de DM, hacia los estados del Este. Además, de esto, la Federación y los antiguos estados federados, a partes iguales, arbitrarán otros 1.555 millones de DM. Con ello, el Fondo denominado Unidad Alemana se engrosa en 1993 con 3.700 millones de DM. En 1994, el Estado Federal podrá a disposición otros 5.300 millones de DM, mientras que, de momento, los estados occidentales solamente se han mostrado dispuestos a analizar si podrán o no aportar una cifra superior a la prometida de 3.500 millones de DM.

Quizá queda añadir que, casi inmediatamente de alcanzado el Pacto, han surgido algunas insinuaciones en pro de retoques y revisiones del acuerdo, parcialmente fundamentadas en un excesivo acento puesto en el programa de reconstrucción de los estados orientales y en un cierto olvido de planteamientos en beneficio del Oeste en campos como pudieran ser la vivienda, la política social o las inversiones. Pero el gobierno y otros interlocutores de la negociación han rechazado acto seguido cualquier intento de renegociación.

REACCIONES Y COMENTARIO

Lo que hay que reiterar, por el contrario, es que la impresión dominante y extendida en Alemania, con relación a este consenso tan trabajosamente, pero también tan rápidamente, conseguido, ha sido favorable en extremo.

Por mencionar algunos ejemplos, no sólo el Canciller, sino también los presidentes de los demás partidos de la coalición gubernamental -la SPD, la FDP y la CSU- han mostrado su satisfacción por los compromisos a que se ha llegado, y que, según ellos, influirán favorablemente en el desarrollo futuro de los nuevos estados federados.

Para la Ministra de la Vivienda este sector ha sido el gran beneficiario del acuerdo.

Los presidentes de los *länder*, sin excepción, han hecho igualmente públicos sus elogios, diciendo que habían prevaecido las conveniencias de los estados sobre las de la Federación y que el Pacto de Solidaridad traería consigo la estabilización de los intereses políticos y económicos en Alemania. Los *länder*, en duras negociaciones, han obtenido de la Federación amplias concesiones en la nueva regulación de las relaciones financieras mútuas.

El Alcalde Gobernador de Berlín ha manifestado que la capacidad de maniobra financiera de la ciudad ha quedado asegurada para bastante tiempo. Para el Primer Alcalde de Hamburgo el pacto constituye un gran servicio para la reconstrucción de los estados del Este y en él se establece un reparto de cargas entre Federación y estados, más adecuado que el vigente. El Presidente de Sajonia-Anhalt califica de fantástico el consenso final, así como de victoria del federalismo. El clima mejorará y la población estará más motivada en la Alemania del Este.

Según el Presidente del Gobierno del Sarre, el federalismo alemán ha superado una prueba histórica, habiéndose evitado una división entre los *länder* orientales y los occidentales. Otro Presidente, éste del Gobierno de Baden Württemberg, considera muy positivo el resultado, aunque ello suponga cargas adicionales más bien dolorosas para su *land*, ya que el pacto habrá de exigir un elevado grado de espíritu de sacrificio en su ámbito y recortes masivos en sus presupuestos. Otra opinión, la del Presidente de Schleswig-Holstein, pone de manifiesto su convencimiento de que se ha dado un paso de gigante en el camino hacia la realización de la unidad alemana y de que la unidad del sistema financiero descansará, a partir de 1995, sobre unas bases sólidas.

Las cúpulas de las cuatro asociaciones más importantes de la economía alemana -el Consejo de Cámaras, la Federación de la Industria Alemana, la Confederación Alemana de Organizaciones Empresariales y la Asociación Central Alemana del Artesanado- han expresado, con ocasión de la celebración de la Feria del Artesanado de Munich, su visión sobre el Pacto de Solidaridad, una visión encomiástica, aunque matizada. En ella se califica de positivo el final de "un período demasiado largo de indecisión paralizante", y se prevé la mejoría de las condiciones marco esenciales para la intensificación de las inversiones. En especial, se valoran las medidas de efecto antirrecesivo, tales como la renuncia transitoria a las subidas de impuestos. Es, en cambio, objeto de crítica el hecho de que no se hayan introducido recortes en el ámbito social y que únicamente se intente conseguir ahorros por la vía de la lucha contra los abusos.

Un enjuiciamiento, pues, que es reflejo de una acogida positiva del Pacto. En particular, se ha reconocido mérito al hecho de que finalmente se haya logrado poner orden en una materia tan compleja. El milagro, si se quiere denominar así, lo han hecho posible la cohesión, hasta ahora desconocida, de los dieciséis estados federados, una oposición que, al final, ha optado por colaborar en la tarea de cumplir con un cometido verdaderamente histórico, y un gobierno que ha comprendido qué es lo que estaba en juego. Ciertamente que el tira y afloja de la negociación el águila federal ha perdido algunas de sus plumas, pero el Ministro Federal de Finanzas ha podido salir airoso y, en especial, ha conseguido que se aceptara el capítulo fiscal de su programa. Las aportaciones más constructivas parece que las ha hecho la SPD en lo que toca a la búsqueda de soluciones al problema de la compensación financiera de los estados federados y en la inclusión, con igualdad de derechos, de los estados orientales en el esquema financiero federal que empezará a regir a partir de 1995. Con ello se aclara en extraordinaria medida el panorama en lo que se refiere a las relaciones entre entes territoriales en materia financiera y se contribuye a desintoxicar el clima político existente, no sólo entre la Federación y los estados federados, sino también entre los estados antiguos y los nuevos. Asimismo las finanzas de los *länder* nuevos quedan asentadas sobre unas bases más consistentes que los liberar de su permanente actitud mendicante con respecto a Bonn. Igualmente, se considera y circula como nota aleccionadora el que en los antiguos *länder* haya aparecido un cambio de talante que va convenciendo a éstos de que con la unificación alemana también para ellos se ha iniciado una era que exige renuncia, moderación y solidaridad con los estados de reciente incorporación.

Por todo ello, parece obvio que ni los intentos de renegociación, ni algunas críticas que veladamente se han formulado en la prensa de habla alemana pueden debilitar la unánime y

extendida aceptación del Pacto de Solidaridad. Se refieren estas censuras sobre todo a la gran carga que recaerá en el futuro sobre el Estado federal -y que hará inevitables las elevaciones de impuestos y un mayor recurso al crédito-, teniendo en cuenta además los compromisos que ya le atenazan en otras grandes tareas como pueden ser las transferencias destinadas a la política social y a las pensiones o las aportaciones financieras a la CE y a los países del Este y del Centro de Europa. Pero aunque ello es así también es cierto que es evidentemente el Estado federal el que debe soportar el mayor peso de la reconstrucción del Este, y para ello el esquema que se ha trazado con el Pacto parece el mejor posible en estos momentos y al que, por otra parte, muy pocos esperaban que se pudiera aspirar en las actuales circunstancias.

TEXTO DE LA DECLARACION SOBRE EL PACTO DE SOLIDARIDAD.

A continuación se reproduce el texto de la declaración de diez puntos facilitada por la Cancillería Federal después de la reunión a puerta cerrada entre el gobierno, la oposición de la SPD, así como los presidentes de gobierno de los *länder*, y que constituye el esquema del Pacto de Solidaridad.

- "1. La dotación financiera de los nuevos *länder* y de sus municipios queda garantizada en 1995 por un volumen de transferencias de 55,8 mil millones de millones de marcos. A tal efecto, se procede a una nueva regulación de la administración financiera de las relaciones entre la Federación y los *länder*.
2. Se emprenden actuaciones adicionales para eliminar la herencia negativa en materia de medio ambiente, así como para la consolidación y renovación de los núcleos industriales. Para la consecución de este objetivo, se amplía el límite de crédito de la *Treuhandanstalt*.
3. Con la mira puesta en la promoción de la colocación de los productos originarios de los nuevos estados federados, se someterán a revisión la idoneidad de los correspondientes instrumentos y el volumen de recursos financieros necesarios al respecto.
4. Existe acuerdo de principio sobre la necesidad de una reforma ferroviaria.
5. Se acuerda lo siguiente a fin de consolidar la edificación de viviendas en los nuevos estados federados:
 - Se ha podido solucionar la cuestión de las antiguas deudas, estableciéndose la limitación de 150 marcos por metro cuadrado. Como consecuencia, se agrega al Fondo de Cargas Sucesorias el importe de 30.000 millones de marcos. Los rendimientos de la privatización de viviendas se aplican a cubrir las correspondientes cargas de dicho Fondo. Las subvenciones para intereses ascienden, para 1994, a 4.700 millones de marcos y, para 1995, a 2.350 millones de marcos, que serán aportadas por partes iguales por la Federación y por los estados federados.
 - En tanto no sea posible inscribir empresas de construcción en el Registro, en calidad de propietarias, se otorgarán transitoriamente garantías.
 - El programa del Instituto Federal de Crédito para la Reconstrucción se amplía desde 30.000 millones a 60.000 millones de marcos. De este importe, 10.000 millones de marcos se destinan a la remodelación de viviendas de baldosas, con una bonificación de

intereses de tres puntos. Para otros 20.000 millones de marcos la bonificación es de dos puntos.

- Prosigue, en el marco del fomento urbanístico en el Este, la reforma del entorno.
- Se prorroga por dos años, para inversiones en construcción de viviendas en el patrimonio privado (50% de amortización especial en los primeros cinco años), la Ley de Zonas de Promoción.

6. Para apoyar una política activa en el mercado laboral a lo largo del año 1993, el gobierno federal arbitrará un montante adicional de 2.000 millones de marcos.

7. No se procederá al recorte de las prestaciones sociales ordinarias. Se perseguirán con energía los abusos en el ámbito de las prestaciones sociales y económicas.

8. Hay consenso acerca de que la reducción de gastos, y la supresión de subvenciones fiscales deberá comportar un ahorro de más de 9.000 millones de marcos.

9. En lo que toca al establecimiento de un gravamen de solidaridad del 7,5% a partir del 1 de Enero de 1995, hay acuerdo en la introducción de un componente social por encima del importe exento básico. Se incrementa el impuesto privado sobre el patrimonio, con retoque del importe exento, que pasa de 70.000 a 120.000 millones de marcos. Hay acuerdo en el sentido de que la Federación recaudará así en 1995, en total, 28.000 millones de marcos más.

10. Con vistas a las necesidades financieras de los nuevos estados federados, se llega, para 1993, al acuerdo de que el Estado federal y los estados federados antiguos apliquen a este fin, en virtud de la ley de Bonificación de Intereses, los mayores ingresos que perciban (855 millones y 1.300 millones de marcos). Además de esto se ponen a disposición, a partes iguales, por la Federación y los antiguos *länder*, otros 1.550 millones de marcos. En total, se habilitan adicionalmente para el Fondo denominado Unidad Alemana, 3.700 millones de marcos.

Con objeto de estabilizar los recursos procedentes del Fondo Deutsche Einheit, también en 1994 la Federación y los estados federados antiguos aportarán cantidades adicionales. Sobre este tema habrá deliberaciones en el seno del grupo de ministros de finanzas, con objeto de facilitar una decisión al respecto por parte del Canciller Federal y de los presidentes de gobierno de los *länder*. El gobierno federal tomará parte en estas deliberaciones con una dotación de 5.350 marcos. Los antiguos *länder* someterán a consideración si para este fin están en disposición de aportar una cantidad superior a los 3.500 millones de marcos ya prometidos".