

## Los costes de la 'No España'

Mikel Buesa

Papeles de Ermua, nº 4

Aunque la cuestión de la secesión está planteada como el principal objetivo de la agenda política del nacionalismo gobernante desde la firma de su pacto con ETA en Lizarra y como un asunto de urgencia inmediata desde el momento en el que el lehendakari Ibarretxe, bajo el grito de ¡independentzia!, se proclama vencedor de las últimas elecciones autonómicas, parece que sólo cuando tal aspiración se ha concretado en el exótico proyecto de crear un estado libre asociado, la preocupación por sus costes económicos ha emergido con fuerza.

La idea de que la secesión del País Vasco con respecto a España puede tener costes relevantes no es admitida por sus proponentes. Éstos alegan que, dado que la región, bajo su nueva forma estatal, permanecerá dentro de la Unión Europea, no se producirán cambios institucionales importantes y que, en consecuencia, lo esencial de las relaciones económicas permanecerá inalterado y, como mucho, podrán producirse fricciones de baja intensidad cuyo coste ni siquiera merece la pena calcular. Semejante optimismo, más allá de su interesada orientación política, parece poco realista. El único antecedente de un problema de este tipo —el de Argelia, que con su independencia perdió el estatus de provincia francesa— señala que la separación de una parte del territorio de uno de los estados miembros de la Unión implica también su radical pérdida de vinculación a ésta y su consideración como país tercero. Además, siendo previsible la ausencia de un acuerdo esencial sobre este asunto entre todas las fuerzas políticas democráticas, en especial por parte de los dos partidos que, por representar a la mayoría de los españoles, pueden configurar la mayoría parlamentaria necesaria para conducirlo, no cabe otra conclusión que la consideración de la secesión como un hecho político conflictivo. Y, si esto es así, resulta evidente que, en el caso de que se produzca, implicará unos costes derivados de la radical transformación del entorno institucional de la economía vasca<sup>1</sup>.

Esos costes se generan en cuatro ámbitos esenciales del sistema económico: los intercambios exteriores, la deslocalización de las actividades productivas, la asunción de nuevas competencias administrativas y la gestión del sistema monetario. Y es posible cuantificar algunos de ellos a partir de supuestos razonables sobre el comportamiento de diferentes variables o de la observación directa de los datos actualmente disponibles. Dado que ni las

autoridades gubernamentales ni los partidos políticos ni las entidades patronales ni los sindicatos ni ninguna otra institución han avanzado estimaciones sobre el tema, es necesario justificar esa cuantificación. Ello hace inevitable el uso de tecnicismos económicos en las líneas que siguen, lo que tal vez canse al lector. Por tal motivo, me permito adelantar la principal conclusión de este artículo: los costes de la “No-España” derivados de la secesión son importantes, conducirán a un empobrecimiento del País Vasco y obligarán a sus ciudadanos a soportar una pesada carga económica durante muchos años.

### **Costes por Adquirir la Condición de País No-Miembro de la Unión Europea**

El primer aspecto a considerar en la estimación de los costes de la secesión se deriva de que, por el hecho de adquirir la condición de país no-miembro de la Unión Europea, Euskadi verá gravada una buena parte de sus exportaciones con la tarifa exterior común. Esto ocurrirá con el 85 por 100 de sus ventas de bienes y servicios fuera del ámbito autonómico, bien porque se orientan hacia las demás regiones de España —54 por 100 de la exportación vasca— bien porque lo hacen hacia los demás países comunitarios —31 por 100—, con lo que sólo un 15 por 100 de aquellas, que se dirigen al resto del mundo, no verá alterado su actual tratamiento fiscal. Pues bien, teniendo en cuenta un gravamen arancelario medio del 2,8 por 100 y una elasticidad-precio que puede oscilar entre -0,97 y -1,60, se puede estimar que la elevación de precios que experimentarán las exportaciones vascas conducirá a una reducción de entre el 2,7 y el 4,5 por 100 en su cuantía, lo que equivale a una cifra de entre el 1,3 y el 3,0 por 100 del PIB regional<sup>2</sup>.

Además, las actividades comerciales exteriores de las empresas vascas verán elevarse sus costes de transacción. Puesto que, al excluirse de la Unión Europea, Euskadi dejará de encuadrarse en el área del Euro y adoptará una nueva moneda —que, por comodidad, voy a designar convencionalmente como Eusko—, esas empresas tendrán que cubrir el riesgo cambiario Eusko-Euro suscribiendo la correspondiente póliza de seguro. Por otra parte, deberán obtener las licencias pertinentes, gestionar los trámites aduaneros y asumir retrasos en frontera. Todo ello incrementará los referidos costes en una cuantía que es difícil de precisar. Pero si se tienen en cuenta las estimaciones que sobre este tema ha realizado la OCDE<sup>3</sup> —de acuerdo con las cuales, en los países de mayor nivel de desarrollo, las reglamentaciones aduaneras tienen una incidencia de entre el 2 y el 7 por 100 “ad valorem” y las retenciones fronterizas otra de entre el 3 y el 6 por 100— se puede pensar

que, como mínimo, se elevarán en torno al 5 por 100. Y ello dará lugar a una reducción adicional de las exportaciones que, bajo los supuestos ya señalados, cabe evaluar entre el 2,3 y el 5,4 por 100 del PIB vasco. Resumiendo, el coste de la “No-España” en el terreno de las actividades comerciales exteriores cabe estimarlo en una reducción del producto regional —y, por tanto, del bienestar de sus ciudadanos— que oscila entre el 3,6 y el 8,4 por 100.

### **Costes Derivados a la Reacción Previsible de las Empresas: Deslocalización Empresarial**

Una segunda fuente de costes derivados de la secesión hace referencia a la reacción previsible de las empresas para afrontar las nuevas condiciones institucionales y, más específicamente, las reacciones que puede experimentar su demanda en el mercado español. La presencia de las empresas vascas en este último abarca una multiplicidad de suministros que se extiende desde el abastecimiento energético hasta el mantenimiento de aeronaves, pasando por el equipamiento de los hogares, la prestación de servicios financieros o la provisión de trenes para ferrocarriles. En buena medida, esa presencia se apoya actualmente sobre la actividad de filiales de producción o distribución que se ubican en las diferentes regiones españolas. Y, dado que una secesión inamistosa podría ocasionar un rechazo de los productos de origen vasco en el resto de España, sería previsible la deslocalización de una parte de dichas empresas, bien porque abandonarían Euskadi, bien porque segregaría sus activos a fin de aislar sus actividades locales de las realizadas en las demás regiones españolas.

Cuál pudiera ser la dimensión de un fenómeno de deslocalización de este tipo no se conoce, pues no se ha recabado información entre los empresarios acerca del asunto. Sin embargo, ello no obsta para que pueda formularse alguna hipótesis al respecto. Así, en otro lugar he mostrado que adoptando el supuesto, a mi modo de ver muy conservador, de que dicho proceso afectara a tan sólo la cuarta parte del valor de las actividades de los diez grupos industriales más grandes de cada una de las provincias vascas, ello sería equivalente, en términos de valor añadido, a una cifra del orden del 6,5 por 100 del PIB del País Vasco<sup>4</sup>.

Por tanto, el resultado al que se llega al valorar los costes de la “No-España”, en lo que las reducciones de actividad productiva se refiere, como consecuencia de una disminución de las exportaciones y de un traslado de actividades a otros lugares, oscila entre el 10 y casi el 15 por 100 de producto regional. Dada la relación entre producto y empleo, tal caída de la

actividad se traduciría en una pérdida de entre 85.000 y 131.000 puestos de trabajo<sup>5</sup>. En otras palabras, la tasa de desempleo, que actualmente se cifra en el 9,25 por 100 de la población activa, podría saltar hasta 18 por 100, en el supuesto más favorable, o el 23 por 100, en el más desfavorable. El País Vasco regresaría así a los peores momentos de la década de 1980 cuando la reconversión industrial cercenó una buena parte del empleo y arrastró hacia empobrecimiento a un gran número de trabajadores. Y si en aquel período Euskadi pudo apoyarse en el resto de España para solventar su crisis gracias a una monumental transferencia de recursos que pudo realizarse en virtud de la política industrial, laboral y financiera del Estado, y que, a los precios actuales, se puede valorar en no menos de 12.700 millones de Euros, ello ya no será posible de realizarse la propuesta secesionista del nacionalismo<sup>6</sup>.

### **Gastos Derivados del Ejercicio de Competencias Soberanas**

Los costes de la secesión no se agotan en los dos conceptos que se acaban de exponer. Se extienden también a la necesidad de sufragar los gastos que implicará, como derivación del proyecto secesionista patrocinado por el nacionalismo gobernante, la asunción de una nueva estatalidad, lo que conducirá a una reducción de la renta disponible, especialmente por los trabajadores. Dos son los tipos de elementos que deben considerarse a este respecto: por una parte, la asunción de competencias que actualmente no corresponden al gobierno autónomo, valoradas no tanto por la participación del País Vasco en el conjunto de España, sino según una dimensión que ha de considerarse mínima para su ejercicio soberano; y, por otra, debido a la separación con respecto a la Unión Europea, la formación de una nueva moneda que, como ya se ha señalado, denominaré Eusko.

Comenzando por el primero de esos elementos, cabe tener en cuenta que, en el caso de que se constituyera un nuevo estado, éste habría de asumir el ejercicio de las competencias expresivas de la soberanía, además de las que se derivan de la protección social. Las primeras se refieren principalmente a la gestión de las relaciones internacionales, la formación de un sistema de defensa, el sostenimiento del sistema judicial y la supervisión del sistema bancario. Y las segundas aluden en lo esencial al balance entre prestaciones y cotizaciones del sistema de protección social.

El desarrollo de las relaciones internacionales requiere la presencia, a través de embajadas y servicios consulares, en otros países, el apoyo a la actividad internacional de las empresas por medio de la prestación de servicios de asesoramiento e información, y la realización de acciones de cooperación, en especial con los países menos desarrollados. El presupuesto anual necesario

para sostener todas estas actividades en el caso de un servicio exterior relativamente modesto que comprendiera la existencia de embajadores residentes en tan sólo la cuarta parte de los países pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, así como en los principales organismos internacionales, puede estimarse, a los costes vigentes en España<sup>7</sup>, en unos 640 millones de Euros.

En cuanto al sistema de defensa, la formación de un ejército profesional con 10.000 soldados y mandos, incluyendo las adquisiciones de material y sistemas de armas, así como la realización de actividades de inteligencia, puede requerir un presupuesto anual valorado en 760 millones de Euros. Más reducido es, en cambio, el coste imputable a la impartición de justicia. Considerando el reducido tamaño del País Vasco y su limitada población, suponiendo que la secesión no diera lugar a un aumento de la delincuencia, estimo una cifra anual de 60 millones de Euros. Y, por lo que concierne a la supervisión del sistema bancario, dada la dimensión económica de la región, los costes correspondientes podrían cubrirse con una dotación de 34 millones<sup>8</sup>.

Es decir, el conjunto de los gastos que se derivan del ejercicio de competencias soberanas se puede estimar en un mínimo de 1.494 millones de Euros anuales. Naturalmente esta cuantía habría que financiarla mediante un aumento de la fiscalidad, aunque no de una manera completa puesto que una parte se cubriría con el importe del cupo que se paga al Estado y que, en su valoración más reciente, está establecido en 1.091 millones de Euros. Por tanto, el coste adicional de la soberanía se puede valorar en 403 millones anuales; es decir, en un 0,97 por 100 del PIB regional. Y si la cobertura de ese gasto se hiciera incrementando los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio, cada uno de los ciudadanos del País Vasco tendría que pagar a la hacienda foral un 9,2 por 100 más de lo que se le detrae actualmente. Como ya se ha señalado, además de la referente a las competencias soberanas, la secesión plantea la cuestión del balance entre las cotizaciones y el coste de las prestaciones del sistema de seguridad social, pues actualmente lo esencial de ese sistema corresponde al ámbito competencial del Estado<sup>9</sup>. En los años recientes, tanto en el País Vasco como en el conjunto de España, debido a la progresión del empleo, ese balance se ha contabilizado con un signo positivo, pues el gasto en pensiones, protección de los parados y otras prestaciones económicas ha sido inferior al monto de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores. Así, tomando el ejemplo del año 2001, cuyos datos se han publicado recientemente, el superávit correspondiente se cifró en 741,3 millones de Euros, cifra ésta de la que un 48 por 100 se lo anota la Seguridad Social y el otro 52 por 100 el INEM.

Desde el nacionalismo gobernante se esgrime el superávit aludido para argumentar que, en el caso de que se produjera la secesión del País Vasco, no sólo se podrían garantizar las rentas de los perceptores de las prestaciones —que, en conjunto, suman unas 522.000 personas; es decir, la cuarta parte de la población de Euskadi<sup>10</sup>—, sino que además quedaría un remanente que resultaría favorable para el equilibrio de las cuentas públicas. Sin embargo, ese argumento oculta la posibilidad de que, si la coyuntura económica se tornara adversa, entonces no podría garantizarse la financiación de las prestaciones sociales salvo que se arbitraran medidas específicas para ello. Y es precisamente esa posibilidad la que hay que considerar, pues, como antes se ha señalado, debido a su impacto sobre el comercio exterior y la deslocalización de las empresas, el proyecto de independencia, de llevarse a cabo, conduciría a una reducción de la actividad productiva y a un aumento del paro. Si esto fuera así, el número de ocupados disminuiría —y, con ellos, la recaudación del sistema de protección social— a la vez que el número de los beneficiarios del seguro de desempleo aumentaría —con el consiguiente incremento en el gasto de ese sistema—. Pues bien, en estas circunstancias, bajo el supuesto de que no hubiera variación en las cuantías individuales de las percepciones y cotizaciones, el superávit del sistema se tornaría rápidamente en un déficit cuya cuantía se puede estimar entre 146 y 610 millones de Euros, según que la tasa de paro se situara, respectivamente, en el 18 o en el 23 por 100. Lógicamente, este déficit, en ausencia de una transferencia solidaria de recursos procedentes del resto de los trabajadores españoles, tendría que cubrirse por medio de un aumento de las cotizaciones que gravan las retribuciones de los asalariados, pues son éstos los perceptores principales de las prestaciones sociales. La cuantía necesaria para ello equivaldría a una cifra de entre el 0,7 y el 2,8 por 100 de su remuneración total bruta. En otras palabras, la solución financiera del problema de la seguridad social en la Euskadi independiente que proponen los nacionalistas, pasa necesariamente bien por un encarecimiento del factor trabajo —que sin duda ha de dejar su secuela en un deterioro de la competitividad de las empresas vascas— bien por una reducción de los salarios nominales —que, si se produce, empeorará las condiciones de vida de los trabajadores—. Ello, en el entendimiento de que esa solución es en todo caso preferible a otra alternativa que consistiría en reducir entre el 3 y el 12 por 100 la cuantía media de las prestaciones sociales.

### **Adopción de una Nueva Moneda**

Queda, en fin, la consideración de las posibles consecuencias de la adopción de una nueva moneda —el Eusko— puesto que la secesión conllevaría el abandono del Euro. El Eusko se vería sometido, desde el primer momento, a tensiones difíciles de gestionar. Así, la pérdida de actividad y mercados a la que se ha aludido en la primera entrega de este trabajo, acabaría reflejándose, de manera muy rápida, en un desequilibrio de las cuentas exteriores, de manera que del actual superávit comercial del 1,6 por 100 del PIB se pasaría a un déficit situado entre el 2,4 y el 6,7 por 100 del PIB. Tal situación implicaría una presión sobre el tipo de cambio Eusko–Euro en el sentido de su depreciación. Pero esta última no sería factible de manera fácil, tanto por motivos políticos —pues, como la historia enseña, los gobiernos de tinte ideológico nacionalista, suelen tender a fijar el prestigio nacional en el valor de la moneda— como económicos —debido a que la devaluación perjudica a los inversores foráneos y se requiere una aportación externa de capitales para financiar el déficit—. El resultado de todo ello no sería otro que, como ha destacado el profesor Velarde<sup>11</sup>, la realización de una política basada en la elevación de los tipos de interés y los ajustes salariales, con sus secuelas negativas sobre el empleo y la actividad. Y todo ello en un ambiente sumamente incierto “porque una moneda así sería pasto de los especuladores”.

### **La Idependencia; Cien Años de Pobreza (Lehendakari Jesús María de Leizaola)**

Después de este recorrido por los costes de la “No–España” —que, a modo de síntesis, se resume en el cuadro— podemos concluir que la promesa del lehendakari Ibarretxe está cargada de malestar para los vascos: la actividad productiva, y con ella la obtención de riqueza, puede llegar a disminuir hasta en un 15 por 100 sobre su nivel actual; de ahí se derivará necesariamente una pérdida de hasta 131.000 empleos y una elevación de la tasa de paro hasta casi el 23 por 100; habrá que financiar la constitución de la nueva estatalidad mediante la elevación de la carga fiscal, de manera que deberá pagarse, como media, más del 9 por 100 de lo que actualmente se ingresa por el impuesto sobre la renta; los asalariados verán aumentar sus cotizaciones casi un 3 por 100 para subsanar el déficit de la seguridad social; y el sistema económico se verá envuelto en tensiones monetarias que con toda seguridad empeorarán las cosas aún más. Diríase, en definitiva, que el ocupante del palacio de Ajuria Enea, y con él todo el nacionalismo gobernante, quiere hacer efectiva la predicción de su antecesor en la presidencia del Gobierno Vasco, cuando era ésta una institución que sobrevivía en el exilio. Preguntado

en cierta ocasión el lehendakari Jesús María de Leizaola por cuáles serían las consecuencias de la independencia para Euskadi, contestó: “Cien años de pobreza”<sup>12</sup>. Es triste que tal sea el destino de los pueblos que se dejan llevar por la paranoia de sus gobernantes; y, si como en la antigüedad señaló Herodoto, “no es posible evitar lo que los dioses han decretado”, confiemos en que éstos no hayan emitido aún su definitivo dictamen.

1. Una discusión más extensa sobre este punto puede verse en mi trabajo: Mikel Buesa (2002): “Economía política de la secesión”, “Papeles de Ermua” nº 3. La idea de que el proceso secesionista implicará la segregación del País Vasco con respecto a la Unión Europea se encuentra implícita en la primera “Declaración del Círculo de Empresarios Vascos” (vid. “Papeles de Ermua” nº 3) y se explicita mejor en su segundo comunicado sobre el tema (vid. El Mundo, 2 de octubre de 2002).
2. El detalle de estas estimaciones puede verse en Mikel Buesa (2002): “El precio de la secesión”, Hasta aquí, nº 3.
3. Vid. OCDE (2002): “Les conséquences économiques du terrorisme”; incluido en Perspectives économiques de l’OCDE, nº 71, y Patrick Lenain, Marcos Bonturi y Vincente Koen (2002): “Les retombées du terrorisme: sécurité et économie”, L’Observateur OCDE, junio. Asimismo, pueden encontrarse estimaciones en igual sentido en Comisión Europea (1999): Trade facilitation in relation to development, Comunicación a la Organización Mundial de Comercio, G/C/W/143 y WT/COMTD/W/60; y en Ernst y Whinney (1987): “The cost of ‘Non-Europe’: border related controls and administrative formalities”, incluido en Comisión de las Comunidades Europeas: Research on the Cost of ‘Non-Europe’. Basic Findings, vol. 1.
4. En Mikel Buesa (2002): “El precio de la secesión”, op. cit. se detalla la lista de las empresas consideradas, así como los datos de base utilizados en esta estimación.
5. Partiendo de la información que reúne la contabilidad regional de España del IRE para el País Vasco, he estimado la siguiente regresión entre empleo (I) y PIB, utilizada para estimar las pérdidas de puestos de trabajo mencionadas:  $I = 804,7 \ln \text{PIB} - 11351$ . el coeficiente de regresión es  $r^2 = 0,9898$ , lo que garantiza la precisión del ajuste.
6. Los costes financieros de la política de reconversión industrial española han sido estimados por Blanca Simón (1997): Las subvenciones a la industria en España, Ed. Consejo Económico y Social, Madrid. La imputación regional se basa en las cifras de empleo y facturación de las empresas receptoras de ayudas públicas que se recogen en Mikel Navarro (1990): Política de reconversión: balance crítico, Ed. Eudema, Madrid; y Mikel Buesa y José Molero (1998): Economía Industrial de España. Organización, tecnología e internacionalización, Ed. Civitas, Madrid.
7. Los datos de base proceden del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2003, así como de diversas informaciones que pueden obtenerse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas.
8. Se han tenido en cuenta en este caso tanto la importancia relativa del País Vasco en la economía española, como los costes operativos que reflejan las Cuentas anuales del Banco de España (Banco de España (2002): Informe anual, 2001, Madrid).
9. Vid. Juan Velarde Fuertes (2002): “De economía y secesión”, ABC, 6 de octubre de 2002.
10. Citado por Patxo Unzueta (2001): “Los costes de la independencia”, El País, 29 de noviembre de 2001.
11. Vid. Juan Velarde Fuertes (2002): “De economía y secesión”, ABC, 6 de octubre de 2002.
12. Citado por Patxo Unzueta (2001): “Los costes de la independencia”, El País, 29 de noviembre de 2001.