LA PROMESA D'UNA EUROPA SOCIAL

Desigualtat i malestar polític a Europa

Branko Milanović



Street art reading "The Future Is Europe" is seen on the side of building near to the European Council headquarters on June 23, 2017 in Brussels, Belgium. (Photo by Leon Neal/Getty Images)

En aquesta sèrie de dos articles independents, Branko Milanovic analitza els efectes polítics de les migracions internes i externes de la Unió Europea. Milanovic no nega el malestar polític creat per la gestió d'aquests fluxos i argumenta que la seva solució passaria per resoldre els problemes de desigualtat que té la UE dins i fora de les seves fronteres.

On són els límits d'Europa?

Sabem de l'existència d'una "àrea monetària òptima", tot i que possiblement els responsables del Tractat de Lisboa no n'eren conscients. La crisi grega ha popularitzat el concepte i, tal com indica el seu nom, posa límits al que (idealment) seria una zona de moneda única.

De la mateixa manera, en la dècada de 1990, quan a una punta del continent europeu es van dissoldre països com l'URSS, Txecoslovàquia i Iugoslàvia, i els Estats que els componien van sol·licitar l'entrada a la Unió Europea, es va formular una qüestió semblant: per què deixar una unió i formar-ne part d'una altra, en lloc de mantenir la independència plena? Una de les possibles respostes va aparèixer en un article de 1996, en què jo mateix assenyalava que hi havia una mena de contrapartida entre la independència política (per exemple, una autoritat monetària i fiscal plena) i els ingressos. Països com Estònia i Eslovènia estaven força disposats a renunciar a la independència monetària i (en gran mesura) a la independència fiscal a canvi de rebre transferències monetàries i comptar amb el marc institucional que proporcionava la UE.

Però aquest raonament encara deixava oberta una pregunta: podia ser que un país considerés que el fet de renunciar a la discrecionalitat política fos massa elevat i decidís no entrar a la UE (i posar així un límit a la seva ampliació)? Potser Suïssa i Noruega en serien un bon exemple de fora de la UE.

Factor limitador

Gairebé ningú no va pensar que la desigualtat seria un factor que limitaria el creixement de la Unió. No obstant això, hi ha almenys tres motius pels quals es pot considerar que podria ser-ho.

En primer lloc, perquè funcioni, una unió d'Estats membres amb nivells d'ingressos molt diferents exigeix grans transferències dels països rics als pobres.

En segon lloc, una unió molt desigual, per definció, està integrada per Estats membres amb dotacions de capital i mà d'obra molt diversos. Per això, la política econòmica òptima per a un Estat membre pobre pot no ser la mateixa que per a un Estat membre ric. (Això ens recorda l'àrea monetària òptima).

En tercer lloc, i actualment potser més important, si aquesta unió implica llibertat de moviments, els fluxos laborals sistemàtics que se'n deriven —amb persones que es desplacen dels estats membres més pobres als més rics— poden convertir-se en un factor de desestabilització política si els estats rics no estan disposats a acceptar immigrants.

El tercer punt pot ser en gran part responsable del Brexit. Es podria argumentar que sense l'adhesió dels països de l'Est no hi hauria hagut Brexit. Per tant, implícitament, la UE es va enfrontar a la seva pròpia contrapartida: podia integrar el Regne Unit o l'Europa de l'Est, però no tots dos. Mitjançant una sèrie d'etapes successives, i en gran part sense ser conscient d'aquesta elecció, la UE va triar els països de l'Est.

Diferència d'ingressos

Darrere del moviment de persones hi ha les diferències subjacents en el nivell d'ingressos entre països. Per això, s'estima que Romania ha "perdut" gairebé dos milions de ciutadans

des que es va incorporar a la UE. Però quines diferències d'ingressos hi ha a la Unió?

Comencem amb l'aspecte més simple i important, sense tenir en compte les diferències d'ingressos dins dels països i analitzant només les que es produeixen entre els estats membres de la UE (assumint, doncs, que cada persona d'un Estat membre té els ingressos mitjans o el PIB per càpita d'aquell Estat membre). I prenem com a mesura de la desigualtat el coeficient Gini, que va de 0, la plena igualtat, a 100, quan tots els ingressos estan en mans d'una sola persona.

Els resultats són força sorprenents. El 1980, quan la UE estava formada només per nou Estats membres, el coeficient Gini entre països era només de tres punts. El fet de combinar els nou Estats membres en un sol grup afegia una quantitat totalment insignificant a la desigualtat total de la UE (a causa de les diferències de desenvolupament entre països). Més del 90 % de la desigualtat de la UE9 es devia a les diferències d'ingressos dins del país (és a dir, les diferències de renda entre les persones pobres i riques dins de França, els Països Baixos, etc.).

Una dècada més tard, el 1990, el coeficient Gini entre països de la UE12 ja s'havia duplicat fins a arribar als sis punts. Si avancem 14 anys més, amb l'adhesió dels països de l'Est, el nombre d'Estats membres es va ampliar a 25 i el Gini va arribar a 13 punts. I encara va pujar més, però lleugerament (fins a 13,5), amb l'entrada de Romania, Bulgària i Croàcia.

Actualment, les estimacions de desigualtat interpersonal (és a dir, entre tots els ciutadans) a la UE oscil·len entre 37 i 39 punts Gini. Això significa que una tercera part de la desigualtat de la UE (13,5 de 37-39) està ara integrada sistemàticament, a causa de les diferències subjacents d'ingressos entre els Estats membres.

> Una unió d'Estats membres amb nivells d'ingressos molt diferents exigeix grans transferències dels països rics als pobres

Comparem la UE28 amb els EUA50 (els 50 estats dels Estats Units). La desigualtat global dels EUA50 és més alta que la de la UE28: el Gini dels Estats Units és una mica superior a 40, mentre que l'europeu se situa entre 35 i 40. Però només una desena part de la desigualtat dels EUA està "causada" per la desigualtat entre estats, mentre que, com hem vist, un terç de la desigualtat europea es deu a diferències en el nivell d'ingressos dels Estats membres.

Solució difícil

La desigualtat europea (que, descomposta, s'assembla molt a la desigualtat xinesa, que també es deu en gran mesura a les diferències d'ingressos entre províncies) és molt més difícil de solucionar. Exigeix transferències de poder adquisitiu estrictament geogràfiques dels estats rics als pobres. Atès que les composicions de població són diferents entre si,

això es tradueix en transferències de (per exemple) els holandesos als búlgars. Però un pressupost de la UE de l'1 % del PIB és ridículament petit per a aquestes transferències.

> Potser es podria esperar que els membres potencials es fessin rics per si sols, la qual cosa obligaria la Unió Europa a fomentar la inversió i la participació xineses en aquests països, tot el contrari del que fa ara

La solució alternativa és permetre la immigració. Això és el que ha fet la UE, amb les conseqüències polítiques que avui són evidents.

Aleshores, ens podem preguntar legítimament si hi ha límits a l'ampliació de la UE, límits imposats per la desigualtat derivada de l'adhesió d'estats membres que són més pobres. Si només s'hi adherís Turquia, el Gini subjacent d'una nova unió seria de 17 punts. Si, a més, s'hi incorporessin els 4 països candidats dels Balcans occidentals, arribaria a 17,5. Aquesta desigualtat subjacent, que no està subjecta a polítiques nacionals ni a polítiques globals de la UE (sobretot perquè el pressupost de la Unió és massa petit), representaria gairebé la meitat de la desigualtat total entre els 615 milions de ciutadans de la UE.

Seria una Unió immanejable.

Per això, la UE no hauria de continuar aplicant aquesta política insostenible, que sembla oferir als països candidats l'adhesió potencial al final d'un túnel molt llarg (o més aviat interminable). Aquesta política només comporta frustració per a totes dues parts. La UE hauria d'analitzar les coses tal com són i crear una nova categoria de països que no puguin entrar a formar-ne part durant un període de temps realista.

Potser es podria esperar que els membres potencials es fessin rics per si sols, la qual cosa obligaria la Unió Europa a fomentar la inversió i la participació xineses en aquests països, tot el contrari del que fa ara. O que la convergència d'ingressos i la reducció de les desigualtats dins dels estats membres de la UE permetés fer una altra ronda d'adhesions, cosa que és poc probable que passi abans de la segona meitat d'aquest segle.

La maledicció de la riquesa a Europa

Ja he escrit abans (en un *tuit*) que ningú que viatgi per Europa occidental, sobretot a l'estiu, pot evitar quedar impressionat per la riquesa i la bellesa del continent, o per la seva qualitat de vida. Això últim no és tan evident als Estats Units (malgrat la renda per càpita més elevada), en part a causa de la grandària del país i la menor densitat de població: Amèrica no mostra al viatger l'espectacle d'un paisatge impecable, esquitxat de nombrosos castells, museus, excel·lents restaurants amb wifi, com a França, Itàlia o Espanya.

Crec que es pot dir que no hi ha hagut cap poble al món que hagi viscut tan bé com avui viuen els europeus occidentals… especialment els italians. Ara bé, com sap tothom, hi ha malestar i un descontentament profund en tot el continent, sobretot a Itàlia: insatisfacció per com funciona la política europea, la immigració, les perspectives dels joves, la precarietat laboral, la incapacitat per competir amb una mà d'obra més barata procedent d'Àsia o per posar-se al nivell dels gegants de tecnologia de la informació o de la cultura de les empreses emergents als Estats Units. Però avui no escriuré sobre això. En canvi, m'agradaria centrar-me en dues "malediccions de la riquesa" en què, paradoxalment, es manifesta la prosperitat europea.

> El fet que la UE sigui tan pròspera i pacífica la converteix en una destinació immillorable per a la immigració

La primera maledicció té a veure amb la immigració. El fet que la UE sigui tan pròspera i pacífica, en comparació amb els seus veïns orientals (Ucraïna, Moldàvia, els Balcans, Turquia) i, encara més, amb Orient Mitjà i Àfrica, la converteix en una destinació immillorable per a la immigració. La diferència d'ingressos entre l'Europa "nuclear" de l'antiga UE15 i Orient Mitjà i Àfrica no és solament immensa, sinó que, amb el temps, ha anat augmentant. Avui, el PIB per càpita d'Europa occidental és de poc menys de 40.000 dòlars, mentre que el de l'Àfrica subsahariana és de 3.500 (una diferència d'11 a 1). El 1970, el PIB per càpita d'Europa occidental era de 18.000 dòlars, i el de l'Àfrica subsahariana de 2.600 (una diferència de 7 a 1). Atès que les persones que viuen a Àfrica poden multiplicar els seus ingressos per 10 si immigren a Europa, no ens hauria de sorprendre que, malgrat tots els obstacles que Europa ha començat a posar recentment en el camí dels immigrants, aquests continuïn venint. (A un ciutadà holandès, per exemple, li seria igual guanyar 50.000 euros anuals als Països Baixos que mig milió a Nova Zelanda?).

Un moviment inexorable

A causa de la magnitud de la disparitat d'ingressos, la pressió migratòria continuarà sense aturar-se o s'intensificarà durant almenys 50 anys o més, fins i tot si Àfrica, en aquest segle, comença a acostar-se a Europa (és a dir, a créixer a taxes superiors que les de la UE). Aquesta pressió, pel que fa a la quantitat de persones que piquen a les portes d'Europa, tampoc no és estàtica. Atès que Àfrica és el continent amb la taxa estimada més alta de creixement demogràfic, el nombre d'immigrants potencials augmentarà exponencialment. Mentre que avui dia la proporció de població entre l'Àfrica subsahariana i la UE és de 1.000 milions enfront de 500 milions, en uns 30 anys, arribarà més aviat a 2.200 milions enfront de 500 milions.

> Si posem de costat la pressió migratòria contínua i la desigualtat creixent pràcticament automàtica i els contrastem amb la dificultat

> d'intentar donar una resposta definitiva a almenys una d'aquestes qüestions, tot fa pensar que les convulsions polítiques no s'aturaran

Però la migració, com sap tothom, crea pressions polítiques insostenibles als països europeus. Tot el sistema polític està en estat de xoc, tal com il·lustren els laments d'Itàlia per haver estat abandonada a la seva sort pels socis europeus a l'hora de fer front a la immigració, o la decisió d'Àustria i d'Hongria d'aixecar murs a les fronteres. Gairebé no hi ha cap país a Europa el sistema polític del qual no s'hagi vist sacsejat per la qüestió de la immigració: girs cap a la dreta a Suècia, els Països Baixos i Dinamarca; l'accés al Parlament d'Alternativa per Alemanya (AfD), i l'atractiu renovat d'Alba Daurada a Grècia.

A banda de la immigració, la segona qüestió que alimenta el malestar polític europeu és l'augment de la desigualtat pel que fa als ingressos i la riquesa. La desigualtat europea és, també en part, una "maledicció de la riquesa". La riquesa dels països que cada any incrementen una mica més els seus ingressos anuals no para de créixer des de fa dècades i no solament augmenta en proporció amb la seva renda sinó fins i tot més. Això es deu simplement a l'estalvi i l'acumulació de la riquesa. Suïssa no és solament més rica que l'Índia pel que fa a la producció anual de béns i serveis (la proporció entre el PIB per càpita d'ambdós països als tipus de canvi de mercat és aproximadament de 50 a 1), sinó que és fins i tot "més rica" tenint en compte la riquesa per adult (amb una proporció de gairebé 100 a 1).

La conseqüència de l'augment de la proporció entre riquesa i ingressos a mesura que els països es fan més pròspers és que la quantitat d'ingressos de capital tendeix a créixer més ràpidament que el PIB. Quan la riquesa està molt concentrada, com en el cas dels països rics, l'augment de la participació de capital en el còmput total comporta gairebé automàticament un increment de la desigualtat en els ingressos interpersonals. Per dir-ho en termes més senzills: el que passa és que la font d'ingressos distribuïda de manera molt desigual (beneficis, interessos, dividends) augmenta més ràpidament que la distribuïda de manera menys desigual (sous). Així, si el mateix procés de creixement tendeix a produir més desigualtat, és evident que cal implantar mesures més potents per lluitar-hi en contra. Però a Europa, com també als Estats Units, hi ha una manca de voluntat política (i potser és difícil exigir-la en l'era de la globalització quan el capital és totalment mòbil) per augmentar els impostos als que més guanyen, tornar a introduir l'impost de successions en molts països o implantar polítiques per afavorir els petits inversors, i no els grans. Hi ha, doncs, una paràlisi política davant del malestar polític.

Si posem de costat aquestes dues tendències a llarg termini —la pressió migratòria contínua i la desigualtat creixent pràcticament automàtica—, o els dos problemes que avui enrareixen el panorama polític europeu, i els contrastem amb la dificultat d'intentar donar una resposta definitiva a almenys una d'aquestes qüestions, tot fa pensar que les convulsions polítiques no s'aturaran. Ni es resoldran en un parell d'anys. Tampoc té cap sentit acusar d'irresponsabilitat els "populistes" o pensar que les preferències de la gent han estat distorsionades per notícies falses. Els problemes són reals. Necessiten solucions

reals.



Branko Milanović

Branko Milanović és economista i professor presidencial visitant al *Graduate Center City University* de Nova York. També és acadèmic sènior al *Stone Center for Socio-economic Inequality.* Durant gairebé 20 anys, va ser economista en cap al Banc Mundial, posició que va deixar per escriure el seu llibre fonamental sobre desigualtat, *Worlds Apart* (2005). És conegut pels seus treballs en l'àmbit de la desigualtat d'ingressos, tant en l'àmbit global com en els diferents països. Va ser membre sènior del *Carnegie Endowment for International Peace* a Washington i ha impartit docència a la Universitat de Maryland i a la *Paul H. Nitze School of Advanced International Studies* de la Universitat Johns Hopkins. Escriu regularment a *Social Europe* i també ha fet contribucions en revistes acadèmiques com *Economic Journal*, *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Economic Literature* i el *Journal of Political Philosophy*.