IEB
Institut
d'Economia
de Barcelona

IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance

Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas

Informe sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques

'15

Fiscal Federalism
Federalismo Fiscal
Federalisme Fiscal

Supranational policies to overcome the crisis
Políticas supranacionales para superar la crisis
Polítiques supranacionals per superar la crisi

An analysis of fiscal federalism in the EU
Análisis de la UE desde la perspectiva del federalismo fiscal
Anàlisi de la UE des de la perspectiva del federalisme fiscal

Public Finance
Finanzas Públicas
Finances Públiques

Corruption: magnitude, causes and consequences
Corrupción: magnitud, causas y consecuencias
Corrupció: magnitud, causes i conseqüències

Tax Harmonisation in the European Union
Armonización fiscal en la UE
Harmonització fiscal a la UE

IEB
Càtedra de
Federalisme Fiscal
UNIVERSITAT DE BARCELONA

Instituto de
Estudios Fiscales

Presentation

Since 2009, the IEB has published its annual report on fiscal federalism with contributions from experts at home and abroad, who address questions that have a bearing on the sub-central level of government. In 2013 a more flexible format was introduced and the report's focus was widened to examine issues related to public finance in general, alongside more specific questions of fiscal federalism.

The various topics examined in the current report are addressed in a series of articles by recognized experts outside the IEB as well as IEB's own researchers, who provide their expert analyses. The contributions are short and seek to tackle current concerns in public finance that are of obvious Relevance to economic policy.The aim of the articles is to reach as broad an audience as possible, avoiding unnecessary jargon, and to make a rigorous contribution to the debate on social concerns.

The IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '15 brings together the three IEB Reports published during 2015, which have addressed the issues of *Corruption: magnitude, causes and consequences, Tax harmonisation in the European Union* and *An analysis of fiscal federalism in the EU*. However, its central theme is *Supranational policies to overcome the crisis*. All of them are topics of obvious relevance and interest nowadays.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

Presentación

Desde 2009, el IEB ha venido publicando anualmente un informe sobre federalismo fiscal con contribuciones de expertos nacionales e internacionales sobre cuestiones relacionadas con los gobiernos subcentrales. En 2013 se introdujo un formato más ágil y se amplió también la temática, incluyendo además de cuestiones de federalismo fiscal otras relacionadas con las finanzas públicas en general.

Los diferentes temas tratados en el presente Informe cuentan con varias contribuciones de reconocidos expertos externos al IEB y con el análisis de investigadores del IEB expertos en la materia. Las contribuciones son breves con la finalidad de poder abarcar temas de mayor actualidad y que sean relevantes para la política económica. Las contribuciones se enfocan para llegar a una audiencia amplia, no utilizando un lenguaje excesivamente técnico y teniendo una clara orientación divulgativa con el fin de contribuir, con rigor, al debate público en cuestiones de interés social.

El Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas'15 engloba los tres IEB Reports publicados a lo largo de 2015 que versan sobre: *Corrupción: magnitud, causas y consecuencias, Armonización fiscal en la UE* y *Análisis de la UE desde la perspectiva del federalismo fiscal*.Y como tema central, se tratan las *Políticas supranacionales para superar la crisis*. Todos ellos, sin duda, son temas de máximo interés y actualidad

Las opiniones expresadas en el Informe no reflejan las opiniones del IEB.

Presentació

Des del 2009, l'IEB ha anat publicat anualment un informe sobre federalisme fiscal amb contribucions d'experts nacionals i internacionals sobre qüestions relacionades amb els governs subcentrals. El 2013 es va introduir un format més àgil i es va ampliar també la temàtica, incloent, a més de qüestions de federalisme fiscal, d'altres de relacionades amb les finances públiques en general.

Els diferents temes tractats en el present informe compten amb vàries contribucions de reconeguts experts externs a l'IEB i amb l'anàlisi d'investigadors de l'IEB experts en la matèria. Les contribucions són breus per tal de poder abraçar temes de major actualitat i que siguin rellevants per a la política econòmica. Estan pensades per arribar a una audiència àmplia, evitant utilitzar un llenguatge excessivament tècnic i tenint una clara orientació divulgativa a fi de contribuir, amb rigor, al debat públic en qüestions d'interès social.

L'informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques'15 engloba els tres IEB Reports publicats durant el 2015, que versen sobre: *Corrupció: magnitud, causes i conseqüències, Harmonització fiscal a la UE* i *Anàlisi de la UE des de la perspectiva del federalisme fiscal*.I com a tema central, es tracten les *Polítiques supranacionals per superar la crisi*. Tots ells, sens dubte, són temes de màxim interès i actualitat.

Les opinions expressades en l'Informe no reflecteixen les opinions de l'IEB.

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
c/ John M. Keynes, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Design and graphic production: EPA Disseny S.L.
Translation: Language Services of the University of Barcelona / Sara Sicart

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.
Traducción: Servicios Lingüísticos de la Universidad de Barcelona / Sara Sicart

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Disseny i producció gràfica: EPA Disseny S.L.
Traducció: Serveis Lingüístics de la Universitat de Barcelona / Sara Sicart

índice / summary / índex

IEB'S REPORT ON FISCAL FEDERALISM AND PUBLIC FINANCE'15 4

INFORME IEB SOBRE FEDERALISMO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS'15 48

INFORME IEB SOBRE FEDERALISME FISCAL I FINANCES PÚBLIQUES'15 94

index

FISCAL FEDERALISM

Supranational policies to overcome the crisis 5

• Towards Deeper European Integration 5
Foremny, D.

• Financial Crises: Benefits and Fiscal Costs of Banking and Monetary Policies 7
Peydró, J.L.

• The Five Presidents' Report and the European Fiscal Union 9
Hernández de Cos, P.

An analysis of fiscal federalism in the EU 11

• The Uncertain Path towards European Fiscal Union 11
Castells, A.

• The European Budgetary Union: Necessary and Impossible 15
Prud'homme, R.

• Can the Eurozone Prosper Without a Fiscal Union? 17
Guerguil, M.

• The EU Fiscal Union 19
de Lecea, A.

PUBLIC FINANCE

Corruption: magnitude, causes and consequences 23

• Corruption: Magnitude, Causes and Consequences 23
Sorribas-Navarro, P.

• A Global View of Political Corruption 25
Golden, M.A.

• Corruption and Transparency in Spain: Some Recent Indicators 29
Salinas Jiménez, J.

• The Limits of Elections as a Control Mechanism for Political Corruption 33
Muñoz, J.

Tax Harmonisation in the European Union 37

• The European Fiscal Union: The Process of Tax Harmonisation 37
Esteller-Moré, A.

• Corporate Tax Harmonization in Europe 39
Fuest, C.

• The Long Road to Tax Harmonisation in the European Union: Today's Priorities 41
Durán-Cabré, J.M.

AUTHOR INDEX 44

Towards Deeper European Integration

Dirk Foremny
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

The recent economic and financial crisis, commonly dubbed the Great Recession, hit European economies hard in 2007. Indeed, the severity of this economic shock was huge - and partially unexpected. The financial crisis, caused by the accumulation of financial imbalances, subsequently triggered the European sovereign debt crisis: A situation in which government debt in some European countries became highly unsustainable and bond yield spreads rose rapidly. This series of events found the European Union largely unprepared. For the first time, the Union experienced the direct consequences of the imperfections of European integration, which had accumulated over the preceding decades. In this situation, which called for rapid policy responses, Europe's reaction was slow, held back by its existing institutional shortcomings.

This failure to take rapid action can be seen as one of the reasons why the Eurozone was to perform worse than the United States. The fast and decisive action taken by monetary and fiscal policy makers on the other side of the Atlantic supported recovery. Europe, in contrast, went into the crisis with a set of institutions ill-prepared for such an economic shock. The general lack of coordination, the spillovers between countries with individually acting governments, a banking sector without a common set of rules, and only a weakly formalized system of fiscal governance accelerated the crisis and are, in part, responsible for the delayed recovery in Europe with respect to the United States, or even of the Eurozone compared to the UK.

The main problem was that while the euro area countries were of one mind in recognizing the need for reforms, it was difficult to find fast consensus regarding which exact policies should be implemented. While the disease has been diagnosed, the medicine was - and still is - controversial. Admittedly, this lack of consensus was not a problem exclusive to politicians, as economists also debated which policies to implement without reaching any common agreement.

However, if anything positive can be said to have emerged from the crisis, it is that the shortcomings of the European Union, and in particular of the eurozone, have at long last been revealed. In response, policymakers have begun to think about the degree of federalism which the European Union and, above all, the eurozone require. This debate is important and long overdue. The Great Recession highlighted that the future of the monetary union will be a federal one. The absence of a federal or con-federal structure and of European-level sovereignty explains why EU institutions have remained relatively weak. Now, in the aftermath of the crisis, it is time to develop policies and a system of fiscal governance which decreases the likelihood of such situations reappearing. This IEB Report, therefore, takes as its focus policy coordination at the supranational level and, in particular, the creation of a fiscal and banking union, which represent a clear move towards the centralization of certain policy areas at the European level.

First, José Luis Peydro discusses the benefits and fiscal costs of banking and monetary policies and identifies the importance of ex-ante prevention mechanisms to reduce the likelihood of crisis. His contribution stresses the role of a Banking Union in maintaining economic stability and the role of the Macroeconomic Imbalance Procedure in preventing future crises. This mechanism forms part of the EU's economic governance, as implemented by the European Commission, aimed at identifying and addressing the imbalances among Member States that hinder the smooth functioning of European economies.

This is followed by an article written by Pablo Hernández de Cos outlining the specific proposals to complete Europe's Economic and Monetary Union, as presented in Summer 2015, in the "The Five Presidents' Report". This document emphasizes the role to be played by a Fiscal Union, considered essential for both fiscal sustainability and fiscal stabilization.

Improving institutions at the European level may well imply a somewhat larger budget, although it should be feasible to implement many policies without substantially increasing supranational expenditure. However, at this juncture in the process, deeper integration should be understood as a deeper *mutualization* of common interests and concerns, rather than the mutualization of debt or expenditure. Necessarily and inevitably this requires the creation of a political union to grant democratic legitimacy to any political action taken at the European level. Europe's citizens, in spite of the recent success enjoyed by Eurosceptic parties in some countries, are in fact not opposed to greater policy coordination. Indeed, a recent Eurobarometer (November 2015) revealed that 71% of respondents recognized that economic reforms would be more effective if they were implemented in a coordinated way at the EU level. However, whether Europe's politicians acknowledge this need – which would imply an undermining of their own powers - is another question.

Financial Crises: Benefits and Fiscal Costs of Banking and Monetary Policies

José Luis Peydró
ICREA-UPF, CREI, Barcelona GSE

In 2007 the United States and Western Europe were overwhelmed by a financial (notably banking) systemic crisis, which was followed by a severe economic recession. This sequence of events was not unique: financial crises are recurrent systemic phenomena, often-triggering deep and long-lasting recessions with large reductions in aggregate welfare and employment. In fact, systemic financial crises are typically not random events triggered by exogenous events, but they tend to occur after periods of rapid credit growth in conjunction with other financial imbalances – notably real estate price bubbles and strong capital inflows. Conditional on a financial crisis, these ex-ante debt booms are associated with higher ex-post systemic costs, both within the financial sector (e.g., bank failures) and in the economy at large (e.g., large unemployment or poverty, large fiscal costs, and even political extremism). Therefore, it is important for policy makers, academics and even citizens to understand the ex-ante determinants of systemic financial crises, their ex-post consequences, and how public policy can ameliorate the likelihood and costs of financial crises.

This contribution offers a reduced summary on some benefits and fiscal costs of some banking (including macroprudential) and monetary policies from a book that I co-authored with Xavier Freixas and Luc Laeven on "Systemic Risk, Crises and Macroprudential Policy" (published last year by *MIT Press*). A key message that I want to convey in this chapter is that, for limiting systemic risk effects, it is crucial a reduction – both levels and acceleration – of excessive debt in booms (which in Spain is close to 400% of the GDP and -100% in the net foreign position) and also a reduction of the costs to the economy of excessive debt in crises, the so-called debt overhang (mainly because debt, especially in Spain, is too much non-contingent, i.e. defaults or renegotiations are difficult). It is necessary to highlight that public debt is in general not a cause of financial crises, but it is more a consequence. Therefore, in general the acceleration of debt that lead to crises is stemming from private debt. However, too high levels of public debt in crises (to support the economy and the financial system) can lead to excessive costs, including the crowding out of private investment.

Because systemic crises arise from the build-up of financial imbalances (mainly leverage booms) in the financial sector, the ex-ante prevention of excessive risk-taking (not just ex post-crisis management and resolution) should be a crucial objective of public policy, in particular of macroprudential and banking policies.[1]

Moreover, systemic risk normally arises from ex-ante correlated risk choices by individual financial intermediaries and non-financial borrowers (i.e., endogenous systemic risk), not because of risks outside of the financial system (i.e., exogenous risk). Therefore, ex-post crisis interventions, such as central bank liquidity injections via expansive monetary policy or government recapitalizations (bailouts) fail to address the root causes of the systemic crisis, and can even cause higher ex-ante risk-taking via moral hazard, thereby increasing the likelihood of a financial crisis. While ex-post policies are nevertheless important to support the liquidity and capital positions of financial institutions (banks) and non-financial borrowers (households and firms), the flow of credit to the real economy, and asset prices in crisis times, macroprudential policy applied in booms should be the crucial line of defense to combat systemic risk.

A key question for policy is therefore why – in the first place – excessive endogenous buildup of debt in the financial sector and in non-financial borrowers occur. There are mainly two root causes. The first is excessive risk-taking in booms mainly by agents (households, banks and firms) being guided by behavioral finance, i.e. not fully rational thinking, such as being overoptimistic behavior in good times, neglecting tail risks or limited memory of previous crises.[2] The second explanation for the credit and asset price bubbles is bad incentives for excessive risk-taking (moral hazard), specially of banks arising from astronomical leverage and explicit and implicit government guarantees (in the extreme case it is like going to a casino to gamble and privatizing the gains but socializing to a large extent the losses, which then implies a clear, excessive gambling by the player).[3]

It is important to stress that depending on which one is the most important view of the determinants of excessive risk-taking, optimal public policy will be different. For example, higher bank capital requirements would have positive effects whether one subscribes to either root cause by increasing buffers in a crisis. However, it is mainly in the moral hazard view that higher capital requirements would also reduce ex-ante excessive risk-taking.

Credit (debt, leverage) booms has the strongest ex-ante correlate with the incidence of financial crises in the empirical literature

[1] Systemic risk is the risk of threats to financial stability that impair the functioning of a large part of the financial system with significant adverse effects on the broader economy. Macroprudential policy limits systemic risk over the financial cycle, including a preventive, ex-ante role for the buildup of systemic risk.

[2] Yet some of the fluctuations in the preferences for risk-taking can be fully rational, as in habit-formation models where good times make financial intermediaries and non-financial borrowers less risk averse, and so they search for yield with excessive risk-taking.

[3] Most banks have a capital structure with more than 95% in debt (whereas the typical non-financial firm in US has less than 33%). Banks also enjoy deposit insurance, central bank liquidity and bailouts as guarantees from the taxpayers.

analyzing large historical and cross-country episodes of systemic financial crises, and conditional on a crisis occurring, it increases the negative effects on the real economy associated with the crisis. Credit booms, however, can also result from (and promote) sound economic fundamentals and, therefore, be part of the equilibrium growth path, without contributing negatively to systemic risk. For example, research has shown that since the 1970s two-thirds of the credit booms did not produce financial crises. Therefore, it is essential on real time to identify the determinants of the bad (as opposed to good) credit booms that cause financial instability.

With this caveat in mind, some key instruments to reduce excessive leverage in booms and to reduce the costs in the real economy once the crisis arrives are respectively: (i) eliminating or reducing the debt tax shields in favor of debt over equity (debt interest payments over dividends), or in buying versus renting houses (as it happened in Spain during the crisis), or by increasing bank capital as in Basel III; and (ii) loans without full recourse as in most states in US, expansive monetary policy via conventional reduction in monetary short-term interest rates and some unconventional policies such as quantitative easing and reducing long-term interest rates (these expansive monetary policies basically transfer rents from creditors to debtors), allowing loan defaults or renegotiations (including household, bank and country bankruptcy procedures, which are slowly progressing), countercyclical capital requirements (even the dynamic provisioning from Bank of Spain), and maybe potential bailouts of borrowers and lenders, though this crisis policy should be one of the last lines of defense.

It is important to stress that these policies are fiscal via changes in taxes or bailouts and more indirectly by increasing the risk of losses for central banks in some unconventional monetary policies, or by needing less taxpayer funds in case of higher bank capital (and thus higher bank buffers to withstand a crisis or a potential reduction in crises as bank shareholders lose much more in case of excessive risk).

Finally, some public policies at the level of Europe are advancing, notably the Banking Union where we have progress on reducing the risk of bailouts of banks by taxpayers by increasing bail-in principles as we saw in the resolution of the Cyprus crisis. This will reduce the diabolic loop of banks-sovereign problems. There are still limitations in the current banking union, notably on deposit insurance, whereas there has been strong progress on the ECB being the common supervisor. Moreover, there are other interesting policies in Europe. For example, the Macroeconomic Imbalance Procedure is a surveillance mechanism that aims to identify potential risks early on, prevent the emergence of harmful macroeconomic imbalances and correct the imbalances that are already in place, notably external such as current account deficits and strong capital inflows, and internal such as excessive credit booms and real estate price acceleration.

All in all, at both the local and international level, we need better public policy – a combination of banking, macroprudential, monetary and fiscal policies – to reduce the likelihood and negative consequences of financial crises.

The Five Presidents' Report and the European Fiscal Union

Pablo Hernández de Cos
Banco de España[1]

The economic crisis that began in 2007 highlighted the weaknesses of the initial institutional framework of the EMU, a fragility that was made even more explicit with the euro area sovereign debt crisis that broke out in 2010.

The economic policy response to this crisis prioritised a review of the framework of economic governance, which included, among others, a strengthening of the Stability Pact as a mechanism for budgetary discipline, the creation of a permanent instrument for crisis management, the reform of the financial supervision framework in the European Union and the agreement to advance towards a Banking Union.

More recently, in June 2015, the President of the European Commission (EC), in close cooperation with the Presidents of the European Council, the Eurogroup, the ECB and the European Parliament, presented a report outlining a roadmap towards completing the EMU ("The Five Presidents' Report"). The report stresses the need to move forward on four parallel fronts: first, towards the structural convergence of the economies of the Member States (Economic Union); second, towards a Financial Union that limits the risks to financial stability and increases risk-sharing with the private sector; third, towards a Fiscal Union, which delivers both fiscal sustainability and fiscal stabilisation; and, finally, towards a Political Union, which can give democratic legitimacy to the three unions above. They also established a timeframe for the implementation of the report, with three stages that define short- (until 2017), medium- and long-term steps (with 2025 as the target date for full development of the measures proposed in the report).

In the specific case of the Fiscal Union the report sets out a clearly defined roadmap. In the short term, in Stage 1 (from 1 July 2015 to 30 June 2017), in addition to fulfilling and maintaining responsible budgetary policies both nationally and within the EMU by fully adhering to existing rules, it proposes creating a new advisory European Fiscal Board, which would provide an independent assessment, at the European level, of adherence to national fiscal objectives. In the medium and long term (Stage 2), it advocates setting up a "common macroeconomic stabilisation function" to better deal with the countries' common and/or idiosyncratic economic shocks that cannot be managed by the automatic national stabilisers alone. The report sets out some guiding principles, namely, that it should not lead to permanent transfers between countries or transfers in one sole direction; it should not undermine incentives for sound fiscal policy-making at the national level; it should be coherent with the general fiscal framework of the EU; and, it should not be an instrument for crisis management but rather it should prevent crises.

In the case of the Political Union the report proposes creating a euro area treasury, which would progressively assume responsibility for different aspects of its fiscal policy, so that decision-making would take on a collective character.

The EC Communication "On Steps towards Completing the Economic and Monetary Union" of October 2015, includes concrete proposals for the development of Stage 1 of the Five Presidents' Report. As regards fiscal matters, the EC calls for a specific Eurogroup debate on fiscal policy in the whole of the eurozone, it proposes improving transparency and reducing complexity in the application of the current framework of fiscal rules, and takes the decision to establish a European Fiscal Board (EFB). It will be the job of the EFB to evaluate the implementation of the EU fiscal framework, in particular the horizontal consistency of decisions and implementation of budgetary surveillance, cases of particularly serious non-compliance with the rules, and the appropriateness of the actual fiscal policy at the national and euro area levels, and to issue recommendations. The EFB should also contribute to a more informed debate on the implications of budgetary policies at euro area and national levels, with a view to achieving an adequate fiscal policy stance.

The EFB will be composed of a Chair and four members appointed by the EC for a period of three years (renewable once). In the performance of their tasks the members of the EFB should act independently and not take instructions from other EU institutions or any government of a Member State. The EFB's recommendations and assessments should be made public and its advice should be taken into account by the EC.

Thus, the fiscal initiatives as included in the Five Presidents' Report can be summarised under three main tasks: 1) improve transparency and simplify existing fiscal rules; 2) create an independent fiscal board at the European level; and, 3) promote European stabilisation mechanisms.

Although the reform of the Stability and Growth Pact undertaken during the crisis includes major improvements to the fiscal rules,

[1] The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily coincide with those of the Bank of Spain or the Eurosystem.

a number of weaknesses clearly remain. Specifically, the fiscal framework is now more complex, which reduces its transparency, makes it less applicable and hinders accountability, while the margin of discretion in its application remains high. As such, what is needed is to improve the clarity and reduce the complexity of the current framework. Furthermore, its credibility needs to be strengthened, endowing its application with a higher degree of automatism, based on reliable and objective fiscal indicators, compared to its current excessively discretionary application.

The creation of the EFB could help strengthen the role of the EC in its application of the framework of fiscal rules, thereby reducing the political pressure to which it is sometimes subject. However, the creation of the EFB also poses significant challenges. First, to the extent that it is an advisory body of the EC, the role of its recommendations should first be clearly established, above all in those cases when they are not fully in line with the Commission's opinion. Second, the EFB needs to establish a reputation of proven independence from the outset, given its formal and budgetary dependence on the EC, as well as the fact that the Commission will be responsible for appointing the experts, for mandates shorter than the duration of a standard legislative term.

Yet, the main limitation facing the new system of fiscal governance lies in the fact that it falls well short of being a true Fiscal Union, given that it has neither a sufficiently strong common European budget to cushion the economic impact of shocks that affect only one or a handful of countries, nor can it provide shared debt issues to help mitigate the vulnerability of individual issues when a country's market suffers a loss of confidence as occurred during the crisis.

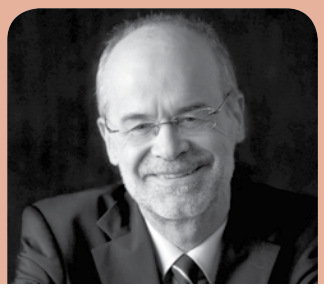
Indeed, according to the evidence available from the United States and other federal states, many of the shocks in monetary unions are cushioned by the capital markets, while the credit markets also play an important role as a risk diversification channel. Likewise, the impact of fiscal transfers also tends to be significant although more moderate.

In the case of the eurozone countries, however, this same evidence shows that the credit channel has been the only way to cushion shocks, although this channel would have lost power when markets suffered a loss of confidence, such as those experienced during the crisis. Some studies also point to an increased role for the capital markets, which would have contributed to greater financial integration. Whatever the case, the result is that in the EMU the percentage of risk that is not shared is much higher than in other monetary unions, which is due, in part, to the absence of fiscal transfers. The development of a full banking union, with crisis management instruments to prevent the fragmentation of financial markets and promote progress in the integration of capital markets, is essential for the stability of the European project. But it would also be desirable to increase the power of the fiscal channel.

Against this backdrop, the implementation of a macroeconomic stabilisation function as suggested by the Five Presidents' report should be welcomed.

The realisation of this stabilising function remains pending. Various options have been proposed in the literature, for example, that a basic part of unemployment insurance should be financed out of the EU budget or that a system of transfers linked to output deviations with respect to the potential output should be introduced. Financing for this could be obtained through direct contributions from the Governments or using funds from specific taxes. One more step towards fiscal union would be the joint issue of some form of shared debt to help mitigate the vulnerability of individual issues to a loss of confidence as occurred during the crisis. In this sense, in the medium term, consideration has been given to the limited joint issuance of short-term debt instruments, subject to strict conditionality. In the longer term, the European Commission and the Council have considered the introduction of eurobonds, although this initiative has been strongly rejected in some countries, because it risks weakening incentives to establish disciplined fiscal policies.

In short, building a genuine fiscal union will require resolving any doubts regarding the impact of a decision taken by the EMU to share risks on the weakening of incentives to implement disciplined fiscal policies. These doubts could be answered by introducing new elements of discipline or even the possibility of the loss of sovereignty of the countries in extreme cases.



The Uncertain Path towards European Fiscal Union

Antoni Castells
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

The Great Recession has revealed serious shortcomings in the design of the monetary union, a set of shortcomings that have led to serious imbalances, above all with regards to external debt and current account balance, in the less competitive countries of the euro area (the so-called peripheral countries), as well as between these peripheral countries and the core countries of the eurozone.

These imbalances did not suddenly appear when the crisis broke out, neither are they a consequence of it, rather just the reverse. The crisis highlighted just how severe they were and just how unsustainable they had become, bringing about the closure of the financial markets. Indeed, the imbalances had been allowed to gradually build up during the boom years, in the face of the widespread indifference and unawareness of all the economic agents – the national central banks, the ECB, regulators, governments, markets, rating agencies, debtors (who got into deeper debt than they could afford) and creditors (who assumed more risks than was prudent).

The origin of these imbalances lies precisely in the design flaws of the monetary union. Today, it is widely accepted that the single currency was launched in the late nineties without the necessary conditions having been met to ensure its success. Two such conditions are generally recognised. First, in accordance with the traditional theory of optimum currency areas, the markets need to be sufficiently integrated and to enjoy high factor mobility. In its most recent version, this theory grants a particularly important role to the integration of the financial markets, identifying this as an essential instrument for risk-sharing.

Second, monetary integration needs to be accompanied by an appreciable degree of fiscal integration, which in turn is not possible without the corresponding political integration. This fiscal union needs to be based on two pillars: on the one hand, on a common government, with its basic responsibilities – a budget, tax revenues and a treasury authorised to issue debt; and, on the other, on mechanisms that ensure the budgetary discipline of the (sub-central) States making up the union.

The reality of the matter is that when the monetary union was created it barely met either of these two conditions. At the time, too much weight was attached to the wilfulness and political prestige of being among the founding countries of the eurozone, and too little to adopting the necessary realism and rigour to assess the risks of launching a project of this magnitude, in conditions that were far from favourable.

This was to have two particularly grave consequences, which we have probably not been able to appreciate fully until the onset of the crisis. The first one is that a monetary union without a fiscal union leads to a weakening of the instruments that provide macroeconomic stability (those of a monetary as well as of a budgetary nature) when having to face asymmetric or idiosyncratic shocks. A monetary policy determined on the basis of the needs of the entire eurozone and not on those of each individual country has a procyclical effect on all of them. It is too expansive for countries immersed in an expansive phase of the cycle and too contractive for those who find themselves in the opposite situation. And, moreover, the monetary union has accentuated the limitations of the fiscal policy as an instrument for providing national stability, as the restrictions on running up a public deficit and getting into debt are set much higher when the sovereign cannot exercise any control over its own currency. The first consequence is, therefore, that the creation of the euro has led, de facto, to the disappearance (in the case of monetary policy) or the more than notable loss of effectiveness (in the case of fiscal policy) of the national macroeconomic instruments that provide stability, without their having been replaced by similar instruments at the European level.

The second consequence has had a particularly marked impact on the less competitive countries of the eurozone. In all probability, the effects on these countries of renouncing two such important economic policy instruments as those of their interest rate and exchange rate were underestimated. These instruments act both as a warning sign and as a mechanism of correction to prevent and/or correct any imbalances that may arise in terms of the current account balance and external debt, precisely because these countries are not so competitive. As is well known, the loss of competitiveness suffered by these countries throughout history was corrected time and again by successive devaluations. It is clear that such measures did not solve the underlying problem, but it prevented the imbalances from becoming unsustainable and the correction from having very high social costs. This time, however, there was no warning sign (i.e., pressure on the exchange rate), so that the imbalances were allowed to accumulate and reach unprecedented levels, neither was there a mechanism of correction available, namely, that of devaluation.

This meant that the only solution available to fix the imbalances, without leaving the euro, was to force internal devaluation by implementing harsh austerity policies, which have had visible consequences in terms of a real collapse of economic activity

and unemployment and the increase of inequality. The second consequence that the crisis has revealed is therefore that a monetary union without a fiscal union cannot allow marked differences of competitiveness between regions to steadily accumulate, and that if they do, the only way to correct them, in the absence of redistributive budgetary mechanisms, is by implementing policies of adjustment, policies that are unlike to remain socially acceptable for long.

These consequences are of such gravity and relevance that the question arises as to whether a monetary union is viable without a fiscal union. Some of the contributions to this IEB Report, especially the articles written by Martine Guerguil and Remy Prud'homme, clearly show that in existing monetary unions, the central government budget (or, in its case, that of the federal government) plays an essential role in the prevention and correction of these imbalances. This budget basically performs three functions. First, it has a stabilisation or countercyclical function, which means that when a region (rich or poor) experiences a specific or asymmetric shock, the federal budget tends to offset this shock automatically by employing its instruments of stabilisation, which have an expansive impact on the region. Second, it serves a risk-sharing function, which has its clearest expression in the existence of a common treasury, which issues 'federal' debt (i.e., that which corresponds to the central level of government). A common currency requires the counterweight of common sovereign debt, in order to prevent any episode of sovereign debt crisis in any of the Member States of the monetary union from contaminating the single currency. Third, the federal budget generates fiscal transfers from the most competitive regions (and those with the highest incomes) to the least competitive regions (and those with the lowest incomes). This is an implicitly redistributive function – one that is not formally provided for in these terms, which occurs indirectly as a result of the budgetary activity of the central government, to the extent to which it provides a similar level of services and applies a similar taxation (based on fiscal capacity) to the citizens under its jurisdiction throughout its territories.

In exercising these functions, the budget of the central ('federal') government becomes an essential element for the success of the monetary union. On the one hand, it has an irreplaceable role in the area of macroeconomic stabilisation, to respond to income shocks that affect a specific region or which impact the whole of the union when the restrictions on its monetary policy are especially high, as happens when the country is at the zero lower bound. On the other hand, the federal budget acts as a cushion to facilitate a process of convergence of competitiveness between the countries that make up the monetary union. In reality, in all countries (in all existing monetary unions) there are differences in competitiveness between regions, and although the markets may tend to correct them, these differences do not lead to unsustainable imbalances for the less competitive regions for two reasons: first, because there is an integrated financial market and a set of financial institutions implanted uniformly across all the regions of the union; and, second, because of the compensatory action of the central government's budget.

The contrast with other monetary unions and the experience of the Great Recession tell us that the monetary union is unlikely to be consolidated and to become sustainable unless decisive steps are taken towards introducing a fiscal union, which in turn is unlikely to occur if it is not accompanied by genuine progress towards a political union, that is, towards the establishment of a European political power with full democratic legitimacy.

In fact, if we step back and examine what has happened in recent years, we can see just how far we have actually come since the crisis began in restructuring the eurozone and in adopting common decision-making mechanisms. The magnitude of the transfer of sovereignty that has taken place from the nation states to the institutions of the European Union since 2010 would have been quite unthinkable some years ago.

During this time there has been an undeniable strengthening of the institutionalisation of the eurozone. The articles by Martine Guerguil and Antonio de Lecea that appear in this IEB Report are particularly illustrative of this point. To mention only the main actions, in recent years we have seen the creation of the European Stability Mechanism (ESM) to provide common financial support to countries facing problems selling sovereign debt; the European Central Bank (ECB) has intervened decisively to uphold the eurozone, providing liquidity and creating instruments (such as its Outright Monetary Transactions) and adopting policies (its quantitative expansion programme) that clearly expand the boundaries of its traditional activities; a rigorous system for monitoring the macroeconomic situation of Member States has been established; decisive steps have been taken towards creating a Banking Union, with the ECB being given supervisory functions and with the deployment of unique mechanisms for the resolution and guarantee of deposits; and recently the European Investment Plan (or Juncker Plan) has been launched, an undoubtedly important initiative both in terms of boosting demand and improving productivity.

Similarly, in the fiscal domain many significant initiatives have been adopted: the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, the so-called 'Two-Pack' and 'Six-Pack' and the European Semester. Despite all the hesitations and contradictions, these years have witnessed an intense process by which sovereignty on relevant budgetary matters has been

transferred from the nation states to the EU institutions. Many issues that were previously decided quite independently by national governments and parliaments are today decided in Brussels, or at least require EU approval, especially in those peripheral countries that have needed some kind of financial assistance.

However, this process of institutionalization and strengthening of EU institutions has two limitations that make it particularly vulnerable. The first is a general limitation, not solely applicable to the fiscal union, but to all areas affected by the integration process in the eurozone, and it is the growing importance of its intergovernmental institutions, at the expense of its 'federal' or community character. In other words, what we have seen is an intense process of sovereignty being transferred from national governments to the EU institutions, but this sovereignty has gone to rest in the intergovernmental institutions, not in the European government (or the embryo of a European government) with democratic legitimacy. Paradoxically, at the same time as Europe is taking a significant step towards political union, with an unequivocal federal stamp, with the creation of the ECB, there has been a clear shift in the centre of gravity of the eurozone away from the Commission (an institution with a clear federal vocation) to the Council (with its markedly intergovernmental character).

This fact is perhaps understandable, albeit unavoidable, in the short term. The institutionalization of the European Union has always been the result of a balance between a 'federal' or community rule, on the one hand, and a intergovernmental rule, on the other – between the power of new institutions, which seek to represent the union, and the old states, each an expression of a national sovereignty. This tension is inevitable. And probably the monetary union has given rise to a certain fear, a politically understandable reaction, on the part of the nation states as they seek to preserve their prerogatives.

However, this 'intergovernmental' logic, understandable, as I have said, in the short term, is not sustainable as a more or less permanent engine of the institutionalization of the eurozone. And here the reasons are diverse and powerful: it tends to establish a hierarchy of political power between the states, which is hard to accept and which can hardly be considered viable; and it creates a dynamic in which individual interests prevail over the common interest, which is clearly prejudicial to the vision of Europe projected among European citizens. And above all, the intergovernmental logic has serious limitations because it inevitably leads to a dangerous rupture of democratic principles.

This rupture finds expression in the division between legitimacy and power. Democratic legitimacy is obtained basically in the national arena, while power is increasingly being exercised in the European arena. European citizens have the perfectly well-founded perception that those that take decisions and that exercise power have not been elected, while those that have been elected do not have sufficient power to decide the fate of their peoples. We should not be surprised, therefore, that in almost all European countries there is currently a marked distancing from the European project and a loss of confidence in the functioning of nationally elected institutions.

It has been noted that the intense process of institutionalization has given rise to two serious limitations. The first, which I have just described, is its growing intergovernmental nature. The second applies exclusively to the field of fiscal union and is closely related to the first. It concerns the fact that until now this process has been focused exclusively on one of the pillars that all fiscal unions should possess, namely, the fiscal discipline of the Member States, while the other pillar has remained virtually undeveloped, namely, the creation of common fiscal institutions. Logically, the fiscal discipline of the Member States is essential. Here, the eurozone has opted for a strong regulatory model, based on the supervision and control of the central government (the Eurogroup), though it is not at all clear that this is the most appropriate in terms of incentives. But it is probably justified, because as long as there is the risk of contamination of the solvency of the sovereign debt of any country towards the single currency, it seems difficult to apply schemes that are based more squarely on market discipline and strict compliance with the 'no bail-out' clause.

Any advances in relation to the other pillar, the creation of common fiscal institutions, have so far been virtually non-existent. Naturally, this has much to do with the shift in the centre of EU decision-making towards mechanisms of an intergovernmental nature. Since there can only be common fiscal institutions if there is first a common government endowed with the essential powers to operate in this area: a budget, tax revenue and a treasury. In fact, as pointed out by De Lecea and Guerguil in this IEB Report, many proposals have been made in recent years to construct this pillar, ranging from the strengthening of the EU budget and the eurozone, with the granting of significant responsibilities in the provision of certain services, to the allocation of certain taxes to this government, and the issuing of joint bonds.

Of these proposals, the one that seems to have advanced furthest, and concerning which there seems to be the broadest consensus, is the creation of a fiscal mechanism to provide stability within the eurozone. The fiscal capacity discussed in the 2012 Four Presidents' Report (Van Rompuy et al.) constituted a brave step in this direction, in terms of its ambition, the degree of detail of the proposal, and the timeframe drawn up for its implementation. But the stabilisation function that appears in the 2015 Five Presidents'

Proposal (Juncker et al.) is much more cautious and vague, and above all, represents a serious delay in the schedule proposed in the earlier report.

In short, in the same way that the crisis has highlighted the consequences of an incomplete monetary union (i.e., one without a fiscal union), we are now making the mistake of building an incomplete fiscal union, based exclusively on the fiscal discipline of the Member States while forgetting to build common fiscal institutions. It is true, as De Lecea points out, that in creating the ground rules and the institutions for a union of different states, a balance must always be struck between risk mitigation and risk sharing. But it is illusory to pretend that by solely adopting measures of budgetary discipline we can prevent the repetition of the serious problems that have affected the eurozone because of the lack of any common fiscal institutions, when a new crisis occurs.

The problem, therefore, is that it is not going to be possible to consolidate the monetary union if this is not accompanied by a fiscal union (which, in turn, will require a significant degree of political union); but, at the same time, it is necessary to acknowledge that the current political conditions are far from ideal for taking decisive steps in this direction. Prud'homme rightly points to the core of the problem when he highlights that the fiscal union is simultaneously necessary and impossible. This raises a serious problem that cannot be solved simply by denying it or ignoring its existence. It is just as naive to think that a United States of Europe of federal inspiration is just around the corner as it is to pretend that it is possible to consolidate everything that has been achieved to date, unless significant steps are taken towards closer political union. The path is uncertain, the road to be taken is difficult to predict, any progress is difficult and often seemingly contradictory, but the direction cannot be any other than to advance little by little towards the creation of common fiscal institutions and policies.

The European Budgetary Union: Necessary and Impossible

Rémy Prud'homme
Professor Emeritus at Université Paris-Est.

Europe is lopsided. The union is fairly well advanced in economic matters (with a single market for goods and capital and, in part, for its workers), in regulatory matters (with a plethora of norms that everyone has to comply with) and in monetary matters (with a common currency in 19 countries). But at the same time the union is almost non-existent in budgetary matters: the Union's budget represents around 1% of its GDP, or 3% of the combined budgets of the Member States; meanwhile, their budgetary policies (taxation and expenditure) differ, often taking quite diverging paths, and all attempts at coordination have proved largely ineffectual. This rift between one market, one body of rules and one currency, on the one hand, and 28 budgets, on the other, poses quite a problem.

The problem is not new and it has attracted the attention of economists for many years. In 1975, the European Commission created a working group, chaired by Sir Donald MacDougall, which in 1977 published an influential report on "the role of public finance in European Integration"[1]. In 1991, the Commission set up a new working group, chaired this time by Horst Reichenbach, and in 1994 it published its findings on the question[2]. The debate centres on the three classic objectives of public finance: stabilization (macroeconomic), allocation (the efficiency of public services) and redistribution (between people and territories). All analyses conclude that these objectives cannot be achieved at the European level without a sizeable European budget, representing at least 15% of the Union's GDP.

We begin by considering the stabilization of the economies, that is, the macroeconomic management of the shocks/crises that might affect a given country (the so-called asymmetric shocks) or group of countries. In a normal country made up of different regions and endowed with a large budget, this budget serves as a buffer to an unexpected downturn in GDP in one of its regions: the taxes paid by the region to the central government (which depend to a great extent on regional GDP) will fall, but central government expenditure in the region will remain constant. The region is able to recover. This buffering effect is automatic, and does not require the introduction of any specific budgetary measure on the part of central government. This does not happen in Europe. If a country falls victim to an unexpected shock, no automatic European mechanism is going to help. The budget has too little weight for that. What is worse is if this poor country has the misfortune to be a member of the euro zone, then it has its monetary hands tied and it cannot even initiate a devaluation that might kick-start its recovery.

The same applies to redistribution and the reduction of territorial inequalities. In a normal country, with both rich and poor regions, the national budget has a strong redistributive effect. National budget expenditure, per capita, is more or less the same in all regions. Per capita tax contributions, in the main proportional to income, are, by contrast, considerably higher in rich regions than they are in poor regions. In the budget game, the rich regions come out losing and the poor regions come out winning. Thus, the national budget significantly reduces inequalities: the greater the weight of the national budget, the greater the reduction in inequalities. This mechanism is automatic and requires no explicit policy, although naturally the reduction in territorial inequalities can be enhanced by determined measures, such as specific transfers to local governments in the poorest territories. Again, none of this happens in Europe with its budget equal to just 1% of GDP. To foster the desired convergence, recourse can only be made to specific mechanisms, such as the European Structural Funds, that are necessarily modest and not always efficient. Moreover, the regulatory union of Europe, on environmental matters for example, introduces fixed costs with a proportionally greater weight for poorer countries: undoubtedly good for the environment, but surely bad for redistribution.

The European marriage between a weak integration of budgetary matters and a strong integration of economic, regulatory and monetary matters cannot, therefore, be anything other than an unhappy marriage. Europe should have opted to advance at the same pace in all these areas. This is what the MacDougall and Reichenbach reports recommended. But this is not what has happened. What is to be done now? How can we get out of this trap that we have walked into? Four possible solutions can be identified that, evidently, might be combined, but of which none can really be said to be truly satisfactory.

Retreat – The first solution is to bring the economic, regulatory and monetary integration into line with the Union's modest budgetary integration. In this way relations between the EU countries would come to resemble more closely the relations between the United States and Canada than the relations between the different States of the United States. Some speak of a climb-down, others of a strategic retreat. Such a development would certainly upset the politicians more than the European nations, who have been giving signs of becoming increasingly tired of Europe.

[1] **Commission of the European Communities. 1977.** *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*. **Vol. I, 73p. (Available online)**

[2] **"The Economics of Community Public Finance".** *European Economy Reports and Studies*. **N° 5. 629p. (Available online)**

Forging ahead – The second solution is to increase the EU budget massively, so that over a twenty-year period, it might reach, say, 15 or 20% of GDP. Such a "fiscal union" is, in theory, quite a good idea. However, in practice it is highly unlikely. If there is one point on which Europe is agreed, it is the impossibility of increasing European taxes. True, proposals are often made to make taxes uniform. But in line with the spirit of those who make such proposals, this has the tendency to mean: I want the others to align themselves with my tax system, with its structure and overall weight – which clearly is something that cannot be generalized.

What's more, a uniform system would not be enough to resolve the rift described above. What is needed are genuinely European taxes. Now, it is difficult to imagine the member states sending a cheque to Brussels to the value of half the taxes they collect. It is even more difficult to imagine Brussels' tax officers collecting taxes throughout the Union, as the Internal Revenue Service does across the whole of the United States. Next, the Union would have to spend – in each of the member states – the considerable sums previously collected there. Of course, it is possible to identify the sectors where theoretically centralized spending (from Brussels) would be more efficient than decentralized spending (from the capitals of the member states): defence, diplomacy, international development aid, research, higher education, social welfare, perhaps energy. But the transfer of sovereignty that the ceding of these functions would involve is colossal, and the member states do not seem ready to accept this. For example, common military expenditure implies a common military policy and we are still a long way from reaching this point. What's more, there are many who think that the spending, albeit modest, conducted by Brussels in such areas as aid to developing countries, transport, research, agriculture, energy, etc. has not been a model of efficiency. Serious independent analyses of the efficiency of this spending, while clearly difficult to undertake, are non-existent or remain secret. On the subject of development aid, for example, the contrast with the actions of the World Bank, analysed and evaluated very widely and very publicly, is striking and does not leave the European Union in a favourable light.

Bricolage – A third solution lies in the creation of a host of individually negotiated agreements, mechanisms, checks and pacts, in order to reduce the problems caused by the rift. A good example is that of the Stability and Growth Pact. The usefulness of such *bricolage* should not be underestimated. Yet it is difficult to see it as a lasting solution; the example of the Stability Pact, in this respect, is anything but convincing.

A two-speed Europe – A fourth solution, advocated above all by Valéry Giscard d'Estaing, would be to have two (or three) Europes. It is illusory and even dangerous to try to create a system that is suitable for 28 such different countries. Better to have, on the one hand, a hard core of nations, comprising for example the six signatories to the Treaty of Rome, which would have enough in common to establish a substantial, common budget and common policies (monetary, military, energy, industrial, etc.). And, on the other hand, a more diverse group, much less integrated, with a more modest common budget and less ambitious common policies, but with policies that are more closely in line with the budget. A partition along these lines is what the euro zone has sought to bring about, though without much success. The political and technical difficulties of implementing this solution are obviously formidable.

Europe has reached an impasse. It is just as difficult to move forward as it is to step back, yet it is impossible to stand by and do nothing, unless it is to be swept away by the current. The situation calls for courageous politicians capable of listening to experienced economists.

Can the Eurozone Prosper Without a Fiscal Union?

Martine Guerguil
International Monetary Fund

Since the creation of the euro, there has been an animated debate about the fiscal policy arrangements that should accompany monetary integration in Europe. The discussion has taken new dimensions over time, following changes in the economic environment and in the Eurozone's institutional framework. This brief note attempts to summarize the issue, its evolution along the first fifteen years of the euro, and the prospects looking forward.

A Sui Generis Form of Monetary Integration

As the project to establish a common currency was taking shape in Europe, most economists warned that without a fiscal union, monetary integration would be associated with persistent macroeconomic instability. The argument is relatively straightforward. The governments adopting the euro would lose access to two main macroeconomic stabilization tools: monetary policy would be left to the common central bank, and exchange rates would be irreversibly fixed. Their capacity to smooth out economic fluctuations would be substantially reduced. (For a concise summary of the arguments, see Pisani-Ferry, 2012.) A common fiscal instrument (a central budget, financed by common taxes and joint debt issuance) would correct this shortcoming, facilitate the resolution of macroeconomic imbalances and lower the risk of crises. Empirical studies show that existing federations share both a common currency and a common Treasury, with central budgets of sizeable dimensions (Cottarelli and Guerguil, 2014). A fiscal risk-sharing instrument was seen as particularly necessary in Europe, where factor mobility was low and structural rigidities would delay price adjustments, further constraining options for addressing intra-zone imbalances. A common budget could also accelerate convergence and facilitate the provision of area-wide public goods, including cross-border investment.

The euro members decided, however, to establish the common currency without a common fiscal instrument. Rather, they opted to use intergovernmental coordination mechanisms to prevent and control economic imbalances (European Commission, 1989). Individual governments retained full fiscal sovereignty but committed to follow binding fiscal rules to ensure that national fiscal stances would not endanger the stability of the Eurozone as a whole. The rules were to be implemented at the national level and monitored at the euro level. There would be no fiscal transfers between members: the Treaty on the Functioning of the European Union explicitly bars them (including through an explicit no bail-out clause). Structural funds were established to support intra-zone convergence, together with a common European budget, but their size would remain small (1-2 percent of GDP).

This "innovative and unique approach" preserved the independent policy making in individual members even after they adopted a common currency. Beyond the monetary area, shared economic decision making was limited to competition policy and regulation of the single market. There would be sanctions for noncompliance with the agreed fiscal rules, but they were subject to intergovernmental oversight. Although further economic and political integration was foreseen ("an ever closer union"), the path towards it was left unspecified.

Federalism by Exception

Even before the onset of the great recession, Europe's unique approach to monetary integration began to show its limits. The fiscal governance framework was flawed in design (it did not foster the buildup of buffers in good times) and in implementation (most countries were in breach of the rules most of the time). Beyond the fiscal area, intra-zone current account imbalances widened. These faults burst into full sight in the late 2000s with a string of severe national banking and public debt crises that cast doubt on the viability of the common currency (Allard and others, 2013).

New institutional mechanisms were set up in response. A common crisis management and resolution instrument, the European Stability Mechanism (ESM), was established to provide joint support to members in financial distress. A string of intergovernmental agreements (the European Semester, the Two Pack and Six Pack legislation, and the Treaty on Stability, Coordination and governance) sought to enhance policy coordination, tighten enforcement and broaden monitoring responsibilities beyond the fiscal area. And the ECB developed a range of new instruments to provide liquidity to euro banks and public debt markets.

These new mechanisms fall short of genuine common fiscal instruments, however. The ESM implies some degree of fiscal risk sharing (it is financed through common debt) and some transfer of economic sovereignty (access to ESM loans is conditioned to the implementation of centrally determined policy recommendations). But the risk sharing is small in size; and the sovereignty transfer is temporary, limited to crisis times. The underlying rationale is that of "federalism by exception", whereby national decisions are only overruled when a country 's situation compromises the functioning of the monetary union (Trichet, 2012). The aim is to strengthen the framework for coordination of national fiscal policies, rather than extend euro-level fiscal policy-making. In the end, risk sharing mostly increased through quasi-fiscal means, with the new intervention mechanisms of the ECB.

A Banking Union Without a Fiscal Backstop

Notwithstanding the success of ECB interventions in calming markets, persistent bank fragilities continued to cast doubts on the viability of the monetary union. In response, policymakers established a banking union, or a common set of rules for euro member banks: a centralized bank supervision system, the single supervisory mechanism (SSM), entrusted to the ECB; and a single resolution mechanism (SRM), to manage failing banks.

A full-fledged banking union relies on a common fiscal backstop and thus entails some fiscal risk sharing. But the SRM leaves large powers and funding responsibilities to national authorities. It only includes limited risk sharing through a rather small common resolution fund. Furthermore, there is no agreement for the establishment of a common deposit guarantee scheme, largely because of opposition to the shared fiscal liabilities that it would entail.

The banking union was the most significant step towards economic integration since the adoption of the euro (Véron, 2015). It made the monetary union more resilient. But it also reflected, once more, the gap between the perceived need for common instruments and the political will to put them in place. As long as most of the burden for redressing a failing bank falls on its home authorities, rather than pooled fiscal resources, financial integration will remain incomplete, and the monetary union will remain vulnerable.

A Monetary or a Currency Union?

The past decade has seen small steps toward closer fiscal integration in the Eurozone; yet they remain very far from the creation of genuine common fiscal instruments (Juncker and others, 2015). Without those, the Eurozone may dilute itself into a less ambitious currency union. It would be prone to recurrent local crises and abrupt adjustment processes. The established crisis management mechanisms are slow and cumbersome, and likely to be called only for large, systemic shocks. Further, consideration of temporary euro exit in the context of the Greek crisis has rekindled market concerns about currency risk and may fuel pervasive instability. From a longer-term perspective, the Eurozone suffers from a deficit of cross-border investments, particularly in the energy sector, which may affect negatively potential growth. The European Investment Plan, aimed at narrowing this deficit through coordinated national projects, has had difficulties taking off in the absence of an area-wide implementation capacity.

As is well known, a public Treasury fulfills three standard functions: stabilization, allocation, and redistribution. Fiscal federalism theory argues that in federal systems, the first two will be more efficient if centralized, while the last is better fitted to local governments (Oates, 1999). This is in line with practices in existing federations.

In the Eurozone, resistance to the establishment of euro-level fiscal instruments has remained strong in good part because of concerns that they would entail undesired redistribution and moral hazard: the better-off countries fear that their savings will be used to fund overgenerous welfare benefits in poorer and/or fiscally less responsible ones. This lack of political trust has hampered consideration of euro-level fiscal instruments where they are most needed—risk sharing and cross border public goods—and obscured the benefits that all euro-members would gain from them (including lesser moral hazard risks).

Near-term prospects for further integration in Europe look dim, as evidenced, most recently, by the difficulties in setting up a common refugee policy. Some have argued that European integration has so far progressed on the basis of a "chain reaction" and that future crises will gradually unlock political resistance to the deepening of the union. There is a non-trivial risk, however, that future crises further undermine support for the euro (Spolaore, 2015). Because all fiscal decisions, and more broadly all economic policy-making, should have strong political roots, the time might now have come to focus on political, rather than technical, institution building, and the shaping of a clearer Eurozone's political sphere, including in the European Parliament.

References

Allard, C., Brooks, P., Bluedorn, J., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F. and Poghosyan, T. (2013): "Towards a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note 13/9, International Monetary Fund: Washington.

Cottarelli, C. and Guerguil, M., eds. (2014): Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations, Routledge: London.

European Commission (1989): Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on Economic and Monetary Union in the European Community, European Commission: Brussels.

Juncker, J.C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. and Schultz, M. (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union, Economic Commission: Brussels.

Oates, W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature 37(3): 1120-1149.

Pisani-Ferry, J. (2012): "The Known Unknowns and the Unknown Unknowns of EMU", Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/18, Bruegel: Brussels.

Trichet, J.C. (2012): Lessons from the Crisis: Challenges for the Advanced Economies and for the European Monetary Union, Eleventh Annual Niarchos Lecture, Peterson Institute for International Economics, Washington.

Spolaore, E. (2015): Monnet's Chain Reaction and the Future of Europe, Voxeu.

Véron, N. (2015): Europe's Radical Banking Union, Bruegel: Brussels.

The EU Fiscal Union*

Antonio de Lecea
European Commission, Delegation of the European Union to the United States

Fiscal federalism literature provides indeed useful lessons but no simple recipes to guide future steps in the design of the fiscal union under the EU Economic and Monetary Union (EMU). The reason is that fiscal union models come in many forms (Cottarelli and Guerguil, 2014; Bordo and James, 2010). Each model is based on particular historical roots and social preferences, and has evolved to cope with its own challenges and crises. Every fiscal union is in some sense unique but the EMU model is even more *sui generis* (Eichengreen, 2010, James, 2012).

What these models have in common is that they find equilibria between risk mitigation and risk sharing, and between public and private channels. They include rules and institutions to mitigate risks to a level deemed acceptable by their members, and risk sharing arrangements to both reduce the costs from asymmetric shocks and apportion them in a politically feasible manner. Too much weight on mitigation without sufficient burden sharing, or vice versa, makes the system unstable.

The design of the fiscal union at the initial stages of the EMU followed a preference for maximum fiscal decentralisation. Having foregone monetary policy, member states were keen to retain fiscal powers. On the other hand the pre-EMU loose budgetary policies were not compatible with a monetary union. The compromise was a rules framework, monitored and weakly coordinated at EU level. Risk sharing mechanisms consisted of a very small EU budget and a few, relatively minor, common financial facilities. The choice of system was also consistent with a series of assumptions about the capacity of monetary and fiscal policies and of the financial sector to mitigate shocks. Economic and fiscal surveillance would ensure convergence and the private integrated financial system would provide the means to share risk and respond to shocks. And financial markets' scrutiny would help prevent governments from running unsound policies. Hence, in the steady state, automatic stabilisers would be sufficient and shared stabilisation instruments were deemed unnecessary.

The global financial crisis and the subsequent euro area sovereign debt crisis showed that some of these assumptions were too brave. The scope of mitigation rules was too narrow, and compliance of existing ones was often too loose, leaving the EMU vulnerable to shocks. When these did come (larger than expected), national stabilisation tools were insufficient to cope with them, turning shocks into recessions and contagion to other member states, even endangering the overall system. Private financial markets re-fragmented along national boundaries and stopped providing the risk-sharing capacity they were assumed to ensure. Moreover, the crisis provided tough lessons about the "sovereign-financial vicious circle" where shocks in the financial sector could knock down public finances and, vice versa, unsound fiscal public finances harmed financial stability.

An impressive number of reforms urgently introduced during and after the crises have addressed several of the above mitigation and risk-sharing gaps. Reforms went in both directions, but with a higher weight on mitigation. But both official and academic assessments have shown that a stable fiscal union will require further integration.

The current official roadmap, proposed earlier this year in a report by the "Five Presidents"[1] delineates a number of steps in two stages stretching until 2025. The European Commission adopted the first batch of implementation measures on 21 October 2015[2].

In the first stage, covering until mid-2017, the plan aims at reversing the banking sector geographical fragmentation, and thus restoring the private risk-sharing channel. Centralising supervision and creating a privately funded single bank resolution fund went in the direction of mitigating taxpayers risk, and thus made it easier to advance also in the direction of sharing the residual risk. The next step would hence be to address possible shortfalls of the single resolution fund through a public backstop. A further and crucial step, also contemplated for the first stage, is the creation of a central deposit guarantee scheme to mutualise the risk of current national arrangements. This will complete the banking union, which is intimately associated with the fiscal union, and will pave the way for European cross-border banks. Moreover, the banking risk sharing channel will be complemented with more developed and integrated capital markets. This is the intention of the capital markets union that the European Commission has already launched and intends to develop over the coming years.

Policy risk mitigation will also derive from increased resilience and economic convergence by improving the coordination framework and the local scrutiny of decentralised policies. Independent national watchdogs of fiscal (national fiscal councils) and structural (competitiveness authorities) policies will scrutinise government policies, as well as productivity, prices, and wage developments. They will coordinate at EU level and provide independent advice on the appropriate euro area policy stance to the European Commission. Further risk sharing will come from a European investment

* The opinions expressed in this article are solely those of the author and do not necessarily represent those of the European Commission. The author thanks Angel Ubide for his very helpful comments.

[1] The President of the European Commission, of the European Council, of the Eurogroup, of the ECB, and of the European Parliament (Juncker, 2015).
[2] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_en.htm

plan, launched by the European Commission and the European Investment Bank (EIB) last summer. The initiative will boost demand from the central level without increasing the size of the central budget. It will earmark a small amount from the current EU budget and combine it with some lending capacity from the EIB to catalyse other public sources and leverage private funding.

This plan could be the embryo of a larger stabilisation capacity that the Five Presidents contemplate for the second stage "as the culmination of a process of convergence and further pooling of decision-making on national budgets". Convergence should become more binding through common standards on labour markets, competitiveness, business environment, and some tax policy areas, and progress towards these standards would be closely monitored. The Presidents postpone to Spring 2017 the definition of more details of the common stabilisation function in a white paper that will draw on the results of an expert consultation. They envisage however that a first step could identify a pool of financing sources and investment projects"to be tapped into according to the business cycle". They also underline that the stabilisation function would not involve income equalisation or crisis management, and that it should be designed so as to avoid weakening incentives to sound policies.

In the last few years, official and scholarly circles have put forward several other ideas for turning the EU's economic and monetary union into a deeper fiscal union.[3] More recently, Draghi (2015) and Cœuré (2015) have called for moving from the rules-based system to an institution-based one, centralising onto a euro area finance ministry the powers to enforce the rules to prevent and correct economic and fiscal imbalances, manage crises, and run the fiscal capacity envisaged in the Five Presidents Report[4]. Andrle et al (2015) also support such a "centre-based approach" to guide national fiscal decisions. They propose several choices like legal challenges at the national level or a veto power from the centre.

The options for sharing arrangements to enable countries to avoid having to run pro-cyclical fiscal policies in case of shocks, fall under the two typical approaches. One consists of centralising the provision of some public goods and services. Another is to keep expenditure decentralised and ensure access to finance in bad times either through an off-budget ("rainy-day") insurance mechanism or common issurance of debt.

For the former, some categories of expenditure like growth-enhancing R&D and infrastructure investment, are natural candidates for centralisation because they tend to be slashed in bad times. An alternative is expenditure aligned with the cycle like unemployment insurance, where either a basic universal tranche, or a cyclical component, could be transferred (Cottarelli and Gueguil, 2014). Transferring unemployment insurance faces challenges such as the differences in eligibility and benefits across countries, or methodological difficulties of discerning between the cyclical and structural components.

An off-budget stabilising facility could be organised using the European Stability Mechanism (ESM). Member States would make payments to this mechanism in good times and draw from it when hit by shocks. Alternatively pooling debt provides a way to secure access to markets at affordable rates. Several options have been proposed in the past, including eurobills (Philippon and Hellwig 2011, Philippon 2015), EsBies (Brunnermeier et al.), blue-red bonds (von Weiszaecker and Delpla 2010), or stability bonds (European Commission 2012). More recently Ubide (2013, 2015) has suggested a scheme of stability bonds whereby Member States would regularly transfer a portion of their tax revenue and receive in exchange a share of joint debt issuance, up to 25 percent of their GDP. Besides the risk-sharing function, joint issuance has the important additional advantage to create a risk-free asset in sufficient quantities that would help banks and other investors diversify and dilute the home bias. It can thus contribute to remove the bank-sovereign loop, promote market integration, and financial stability (Corsetti et al. 2015, Ubide 2015).

The distribution of tax bases or revenues in a fiscal union is as important as the apportionment of expenditure and debt financing. The EU generates some revenue from its own resources (customs duties and levies of all imports collected by Member States on behalf of the EU, and a small percentage of a notional, harmonised VAT base calculated for each country) but with increasingly open markets these sources continue to decline. Statutory contributions from Member States, proportional to their relative GNI (Gross National Income), are called to balance the budget, since the EU is prevented by its Treaty to issue debt to finance the budget. A number of zero-sum adjustments are then made to prevent that net balances exceed agreed thresholds.

Several attempts to reform this revenue system have resulted in only marginal adjustments for two main reasons. First, any amendment will induce changes in Member States' net positions, which are closely scrutinized. Thus, a number of tax bases that lend themselves for centralisation, such as corporate income, carbon emissions, or financial transactions are not evenly distributed across countries and will therefore change the burden sharing. Second, these tax bases are loosely correlated with total expenditure, or with national income, on which it is aligned. If the balanced budget rule is to be maintained then either expenditures will be vulnerable to cuts to face revenue shortfalls, or else Member States will have to provide some system of credit lines. Faced with these difficulties, the status quo, with minor adjustments, has so far prevailed. A high level group has received the mandate to look again into this issue and deliver in 2016 options for more transparent, simple, fair, and

[3] See de Lecea and Drayson, 2014 for a review.
[4] "How would the Governing Council of the ECB have dealt with the crisis if it was just a club of 19 national governors making decisions by consensus?" (Cœuré, 2015).

democratically accountable ways to finance the EU. Monti (2014), in its provisional report, underscores the complexity of the fairness criterion and indicates their intention to extend their scope and review not only how EU policies are financed but also the policies themselves, since both sides of the budget equation determine fairness.

As discussed above, the EU fiscal union, as any other, has been shaped by its history and its challenges. It has changed significantly as a response to the recent crises. More reforms, for both risk mitigating and risk sharing, are contemplated in the Five Presidents Report, and some argue that more will still be necessary to ensure that the fiscal union supports stable growth and public finances, and financial stability. Some of these reforms involve short-term political costs to prevent longer-term benefits that are often difficult to quantify. They are therefore side-lined because they do not match with political cycles. We can expect that politicians will have learnt from recent crises that the risks are real and that the costs of not preventing them cannot be understated. Filling the gaps before the next recession comes is a good investment.

References

Andrle, M., Bluerdon, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. and Weber, A. (2015): "Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09, May 2015

Bordo, M. and James, H. (2010): "A long term perspective on the euro", in Buti, M et al. The Euro. The First Decade, Cambridge University Press.

Bordo, M., Markiewicz, A. and Jonung, L. (2011): "A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History", NBER, WP 17380.

Brunnermeier, M., Garicano, L., Lane, P.R., Pagano, M., Reis, R., Santos, T., Thesmar, D., Van Nieuwerburgh, S. and Vayanos, D. (2011): "European Safe Bonds: ESBies," Euro-nomics.com, 26 September.

Coeuré, B. (2015): "Drawing Lessons from the Crisis for the Future of the Euro Area". Speech by Benoît Coeuré, Member of the Executive Board of the ECB, at "Ambassadors Week", Paris, 27 August 2015.

Corsetti, G., Feld, L., Lane, P., Reichlin, L., Rey, H., Vayanos, D. and Weder di Mauro, B. (2015): A new start for the Eurozone: Dealing with debt, Monitoring the Eurozone 1, CEPR.

Cottarelli, C., and Guerguil, M. (editors), (2014): "Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of fiscal federations", Routledge Studies in the European Economy.

de Lecea, A. and Drayson, N. (2014): "Key elements of fiscal integration in the Euro area", Papeles de Economía Española 141 (in Spanish).

Draghi, M. (2015): Speech at SZ Finance Day 2015, Frankfurt am Main, 16 March 2015.

Eichengreen, B. (2010): "The euro: love it or leave it?", VoxEU. org, 4 May.

European Commission (2012): "A Blueprint for a Deep and genuine Economic and Monetary Union— Launching the Debate", Communication from the Commission, 30 November .

James, H. (2012): Making the European Monetary Union, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Juncker, J.C., in close cooperation with Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. and Schulz, M. (2015): "Completing Europe's Economic and Monetary Union", European Commission.

Monti, M. (2014): High Level Group on Own Resources First Assessment Report, European Commission, Brussels, 17 December.

Philippon, T. and Hellwig, C. (2011): "Eurobills, not Eurobonds", VoxEU.org, 2 December.

Philippon, T. (2015): "The State of the Monetary Union", VoxEU. org, 31 August.

Ubide, A. (2013): "How to Form a More Perfect Banking Union", Peterson Institute for International Economics Policy Brief, 13/23.

Ubide, A. (2015): "Stability Bonds for the Euro Area", Peterson Institute for International Economics Policy Brief, forthcoming.

von Weizsaecker, Jakob and Jacques Delpla (2010), "The Blue Bond Proposal", Bruegel Policy Brief, Issue 2010/03, 6 May.

Corruption: Magnitude, Causes and Consequences

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

Corruption is currently perceived as being one of the main problems affecting Spanish society. According to the latest barometer survey conducted by the *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS), 50% of the population identifies corruption and fraud as being among Spain's three main problems[1]. Only the problem of unemployment is considered to be more serious, being identified by 80% of the population surveyed. Since the beginning of the last decade, coinciding with the housing market boom, numerous cases of corruption associated with the urban planning policies of local government have been reported. The bursting of the housing bubble in 2009 did not, however, mean the disappearance of corruption, but the coming to light (though not necessarily the beginning) of other forms of corruption, including cases linked to the financing of the political parties. Interestingly, until October 2009, corruption had been perceived as a problem by no more than, on average, 1% of the population. This means that concerns about corruption experienced a sharp upturn in a very brief period of time, a period that coincided with the economic crisis and a change in the type of corrupt practices being reported in the media[2]. In order for corruption to be seen as a problem, it is necessary, though not sufficient, for society to know of its existence, and here the media are the main source of information.

Corruption is not easy to measure, given that it involves unlawful actions undertaken in a clandestine fashion. One of the most frequently used measures of the level of corruption is Transparency International's Corruption Perceptions Index, described in the contributions to this report by Miriam Golden and Javier Salinas. Over the last 15 years the index has reported stable values for Spain, close to the EU average[3].

Corruption can undermine confidence in public institutions. There is empirical evidence for Spain that corruption has eroded citizen confidence in government (Solé-Ollé and Sorribas-Navarro, 2014). One of the basic principles underlying democracy is the assumption that governments are held accountable to their citizens at the ballot box (Przeworski *et al.*, 1999). However, the lack of confidence in governments can lead to disaffection with the result that some citizens stop participating in the electoral process (Chong *et al.*, 2011). Thus, corruption constitutes a serious threat to the process of accountability which should be safeguarding society from corrupt politicians.

To date, the characteristics of the institutional environment that promotes corruption have yet to be identified. It is not possible, therefore, to propose a reform of the institutional framework to prevent corruption. However, as Javier Salinas recognizes there is a broad consensus that increased transparency is a good mechanism for preventing corruption. Increasing the information about the actions and decisions of the public sector to which citizens have access makes it more difficult for officials to engage in unlawful practices.

In Spain, it has often been suggested that voters do not punish corruption. However, academic studies show that mayors involved in corruption scandals win a lower percentage of the vote (Anduiza *et al.*, 2013; Fernandez-Vazquez *et al.*, 2014) –quantified, on average, as a 4% loss in the share of the vote. This electoral punishment is even greater when the case has been extensively covered in the media and it has also been shown to be sensitive to the intervention of the judiciary. Thus, scandals that have resulted in formal prosecutions and for which there has been wide media coverage are associated with a loss of 14.5% of the vote (Costas et al., 2012). These findings are not specific to the Spanish case. There is a broad consensus regarding the circumstances under which elections work effectively as a mechanism for punishing corrupt politicians. As Miriam Golden explains, the availability of information and judicial intervention increase the efficiency of elections. In contrast, Jordi Muñoz reports that ideological identification with the corrupt politician, a context of economic growth and cases of corruption in which individual voters might derive personal benefit (for example, a job) reduce the electoral punishment of corrupt politicians.

Thus, to prevent corruption it seems essential to increase the transparency of the actions of the public sector; to have an independent and effective judiciary; and to have active and free media. These last two factors are stressed by Miriam Golden. As far as transparency is concerned, as Javier Salinas explains, the measure generally adopted to bolster this is the legal regulation of

[1] Findings from the CIS Barometer Survey (March, 2015) corresponding to the multiple-response question in which respondents are asked to identify the three main problems currently affecting Spain.
[2] The evolution in the percentage of the population identifying corruption and fraud as one of the three main problems in Spain, according to CIS, is as follows: 3.2% (March, 2010), 4.6% (March, 2011), 12.2% (March, 2012), 44.5% (March, 2013) and 41% (March, 2014)
[3] The evolution of Transparency International's Corruption Perceptions Index for Spain is as follows: 69 (average for the years 2000 to 2008), 61 (2009), 61 (2010), 62 (2011), 65 (2012), 59 (2013), 60 (2014). The value of the index ranges between 0 (highly corrupt) and 100 (very clean).

the provision of information concerning the actions of government officials. An additional measure, suggested by Jordi Muñoz, could be to use a local government's history of accountability as a criterion for economic transfers from other tiers of government.

As regards the justice system, it is often claimed that judicial proceedings take a long time to be resolved. According to the latest report of the European Commission for the Efficiency of Justice (2014), Spain has 11.2 judges per 100,000 inhabitants, almost 10 judges fewer than the European average, while its public sector spending on justice per capita is also well below the European average (€32.4 vs €60.6). These data indicate that, Spain, without entering into an assessment of its efficiency, needs to increase the resources its assigns to justice to increase its effectiveness.

Finally, the media are clearly the main source of information about the actions of the public sector. Not for nothing are they known as the "fourth power", with a fundamental role to play in contributing to the proper functioning of democracy. For this reason it is essential that the media are objective. The press might provide a biased coverage of reality if they are ideologically biased, offering less coverage of scandals in which politicians who share their same ideology are involved, something that occurs, for example, in the US (Puglisi and Snyder, 2011). Bias can also occur as a result of media capture by the government, which is more likely to happen when the public sector is an important source of funding for those media, either through transfers, advertising revenues and/or institutional subscriptions. This control can be mitigated if transfers to the media are allocated in accordance with objective and public criteria that are not easily manipulated. Finally, society needs to be critical of the news it receives from the media, so that it might take into consideration the possible bias present in the information received.

References

Anduiza, E., Gallego, A. and Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Dec), 1664-92.

Chong, A., De la O., A., Karlan, D. and Wantchekon, L. (2011): "Looking beyond the incumbent: The effects of exposing corruption on electoral outcomes", NBER Working Paper 17679.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. and Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. and Rivero, G. (2014): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals", in press at *Political Science Research and Methods*.

Przeworski, A., Stokes, S. and Manin, B. (1999): *"Democracy, Accountability, and Representation"*, Cambridge University Press.

Puglisi, R. and Snyder Jr, J. M. (2011): "Newspaper coverage of political scandals", *The Journal of Politics*, 73(03), 931-950.

Solé-Ollé, A. and Sorribas-Navarro, P. (2014): "Does corruption erode trust in government? Evidence from a recent surge of local scandals in Spain", Working Papers 2014/26, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

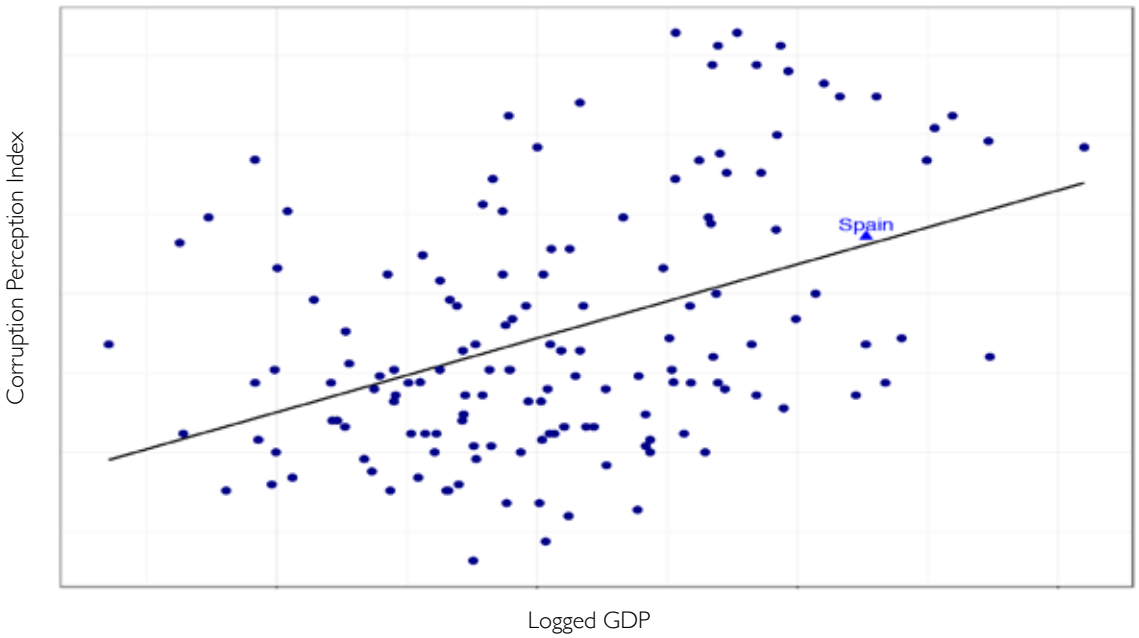
A Global View of Political Corruption

Miriam A. Golden
University of California at Los Angeles

The main correlate of corruption is economic development. The standard definition of corruption is the illegal use or abuse of public office for personal or partisan gain. Corruption occurs much less frequently in wealthy than in poor nations. This is documented in the data presented in Figure 1, which shows the relationship between (the natural logarithm of) per capita gross domestic product and Transparency International's (TI) 2013 Corruption Perceptions Index for 145 countries around the world. For this report, I have labeled Spain on the scatterplot, and added the regression line. The figure shows that, according to the TI index, Spain's corruption ranking is exactly what we would expect given its level of economic development: the country sits almost squarely on the regression line. There is also a strong and significant relationship between income and corruption generally.

What exactly is the TI index measuring? According to the organization's website[1], the Corruption Perceptions Index "ranks countries and territories based on how corrupt their public sector is perceived to be…on a scale of 0 (most corrupt) to 100 (lest corrupt)." TI uses data drawn from expert surveys conducted by other non-governmental organizations; however, TI does not provide complete documentation about how the sources are weighted or aggregated. Because the data comes from experts, it is likely chiefly to reflect the perceptions of foreign businesspersons rather than ordinary people. For Spain, this bias to the data is probably relatively innocuous. Most corruption in Spain involves business dealings, particularly in land use and the construction industry, and there is little petty corruption involving ordinary citizens. Although most Spaniards are critical of their government's efforts to reduce corruption as inadequate, this is not because they have any direct experience of having paid a bribe to a government official[2]).

Figure 1: Scatterplot of Per Capita GDP and TI Corruptions Perceptions Index for 145 Countries (2013)



[1] See www.transparency.org.
[2] See http://www.transparency.org/country/#ESP_PublicOpinion

Spanish corruption is thus largely confined to the most vulnerable sectors of the economy. Land use and construction, particularly public sector construction, are at high risk for experiencing corruption everywhere in the world. As a result, countries experiencing construction booms are especially vulnerable to localized outbreaks of corruption. Some reasons for this are that these sectors involve relatively few people, decisions are usually made out of the public eye, and the public is typically poorly positioned to evaluate the quality of the product or to know whether the price paid was reasonable. Finally, land use and public works decisions are made by local level public officials, who are not subject to the same kinds of competitive political and reputational pressures as national politicians.

Are there also institutional correlates of corruption that might contribute to Spanish corruption? The social scientific literature is surprisingly inconclusive regarding institutional determinants of corruption. Presidential and parliamentary regimes, single-member district and proportional representation electoral systems, Anglo-American and continental legal systems, federal and unitary political systems: it has been impossible to obtain any consensus among specialists about whether particular institutional characteristics are effective in reining in corruption.[3] This is because there are too few countries in the world with relatively low levels of corruption and too many mixes of institutions to identify meaningful institutional patterns. Certainly, there is no institutional quick fix to corruption, and no reason to believe that corruption in Spain would be moderated with institutional reform.

The effects of federalism on corruption are as controversial as other institutions. In theory, federalism should reduce corruption by introducing more political competition and checks and balances. In reality, however, much depends on the specific context and the empirical evidence is mixed. Fiscal decentralization, unlike federalism, is generally agreed to be highly vulnerable to corruption because of the danger of capture by local political and economic elites breed by local autonomy in public service delivery. Using a formal model of capture in the delivery of service provisions, a study by Bardhan and Mookherjee (2000) shows that decentralization can lead to more corruption when compared to centralization. Importantly, the study also shows that decentralization is not necessarily corruption-promoting: local capture can be reduced by adopting institutional constraints on the revenue-raising capabilities of local governments through "user-fees" financing mechanisms. These details show the importance of context and institutional design.

Although not much is known about the effects of many political institutions, there is strong evidence that an aggressive free press and an independent judiciary are helpful over the long term in keeping corruption in check.[4] The first may lead to loss of office when a politician is exposed to the public as involved in illegal dealings; the second, to criminal conviction (and possibly to disbarment from public office). A free press, however, depends on the willingness of voters to use information about political corruption to sanction at the ballot box. The electoral sanction is a highly imperfect instrument in the short term. In established democratic systems, where political parties represent programmatic alternatives, revelations of corruption will not easily induce voters to endorse a candidate from another party: in the main, voters prefer a corrupt incumbent aligned with their policy preferences to an honest challenger who will support legislation they oppose. In stable party systems, only 4 to 6 (or perhaps 10) percent of voters appear willing to switch their support away from politicians involved in corruption scandals.[5] Most voters place greater priority on other aspects of the decision of how to vote. Where incumbency advantage is large, which is typically the case in an established democracy, the small electoral shifts that corruption revelations induce are generally not enough for the accused politician to lose office.

The threat of voter retaliation is effective only over a longer term and indirectly, as party leaders come to acknowledge that their organizations may be vulnerable to schism or to the entry of a new party in their political space if corruption remains ongoing and pervasive among their legislators, governors, or mayors. Even when the electorate does not vote out an individual politician implicated in corrupt dealings, political party leaders fear the longer-term electoral repercussions of permitting their officials to engage in corrupt activities. In addition, an independent and secret stream of income provides lower-level politicians with resources that lie outside of central party control, which threatens party discipline and the ability of leaders to maintain control of candidate selection.[6]

Ultimately, then, wealth and democratic political institutions – and above all a competitive party system, a free press, and an independent judiciary – interact to moderate and tame political corruption. There is little likelihood that Spain, for instance, will tumble to Greece's, Brazil's, or Peru's levels of corruption. In the shorter term, however, public exposure and legal prosecution are important instruments in convincing traffickers in graft and kickbacks that such activities are not worth the risk.

[3] For various views on electoral systems, for instance, contrast Persson, Tabellini, and Trebbi (2003) with Kunicovà and Rose-Ackerman (2005) and with Chang and Golden (2007).

[4] The literature on the role of media freedom is extensive; see, among others, Adserà, Boix and Payne (2003), Besley and Burgess (2002), Brunetti and Weder (2003), and Chang, Golden, and Hill (2010). On the importance of the judiciary and legal enforcement, see Alt and Lassen (2007), van Aaaken, Feld and Voigt (2010), and Fisman and Miguel (2007). Relevant overviews include Aidt (2009) and Treisman (2007).

[5] This is shown with U.S. data by Peters and Welch (1980); Japanese data by Reed (1999); U.K. data by Eggers (2014); Italian data by Chang, Golden, and Hill (2010); Spanish data by Costas-Pérez, Solé-Ollé, and Sorribas-Navarro (2012) and Anduiza, Gallego, and Muñoz (2013); and Swedish and Moldovaian data by Klašjna and Tucker (2013).

[6] The story is more complicated when the funds are used for political campaigns in environments that severely restrict legal fund-raising efforts. Then party leaders may collude in corruption.

References

Adserà, A., Boix, C. and Payne, M. (2003): "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, 19(2), 445-90.

Aidt, T. S. (2003): "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *The Economic Journal*, 113:491 (Nov.), F632-52.

Alt, J. E. and Lassen, D. D. (2007): "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments", *Economics & Politics*, 20:1 (Mars), 33-61.

Anduiza, E., Gallego, A. and Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Dec.), 1664-92.

Bardhan, P. and Mookherjee. D. (2000): "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries", Mimeo.

Besley, T. and Burgess, R. (2002): "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 117:4 (Nov.), 1415-51.

Brunetti, A. and Weder, B. (2003): "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics*, 87:7-8 (August), 1801-24.

Chang, E. C.C. and Golden, M. A. (2007): "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science*, 37:1 (January), 115-37.

Chang, E. C.C., Golden, M. A. and Hill, S. J. (2010): "Legislative Malfeasance and Political Accountability", *World Politics*, 62:2 (April), 177-220.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. and Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability", *European Journal of Political Economy*, 28:4 (Dec.), 469-84.

Eggers, A. (2014): "Partisanship and Electoral Accountability: Evidence from the UK Expenses Scandal", *Quarterly Journal of Political Science*, 9:4, 441-72.

Fisman, R. and Miguel, E. (2007): "Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets", *Journal of Political Economy*, 115:6 (dic.), 1020-48.

Klašjna, M. and Tucker, J. (2013): "The Economy, Corruption and the Vote: Evidence From Experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, 32:3 (Sept.), 536-43.

Kunicovà, J. and Rose-Ackerman, S. (2005): "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science*, 35:4 (Oct.), 573-606.

Persson, T.; Tabellini, G. and Trebbi, F. (2003): "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1:4 (June), 958-89.

Peters, J. G. and Welch, S. (1980): "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 71:3 (Sept.), 697-708.

Reed, S. R. (1999): "Punishing Corruption: The Response of the Japanese Electorate to Scandals", In: *Political Psychology in Japan: Behind the Nails Which Sometimes Stick out (and Get Hammered Down),* Ofer Feldman [ed.], Commack N.Y.: Nova Science.

Treisman, D. (2007): "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10, 211-44.

Van Aaken, A., Feld, L. P. and Voigt, S. (2010): "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across 78 Countries", *American Law and Economics Review*, 12(1), 204-44.

Corruption and Transparency in Spain: Some Recent Indicators

Javier Salinas Jiménez
Universidad Autónoma de Madrid

Recent years have seen frequent allegations of corruption in Spain's urban planning sector, associated in many instances with the illegal financing of political parties. Most of these cases, although occurring in the years of economic boom, did not come to light until after the crisis and have thus increased current perceptions of corruption. This article presents a brief overview of how corruption is perceived in Spain today and then, given that transparency is an essential mechanism for controlling corrupt practices, it analyses the evolution of transparency of government in Spain.

1. Recent Measures of Corruption

1.1. Transparency International's Corruption Perceptions Index

Transparency International's (TI) Corruption Perceptions Index is based on expert assessments of public sector corruption. In the most recently published report (2014)[1], in which 175 countries participated, more than two thirds scored below 50 on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean). Spain's score of 60 on the Corruption Perceptions Index for 2014 saw it consolidating its 2013 score of 59, but it is still scoring significantly lower than in the years prior to the crisis (around 70). Compared to the other countries of the European Union (EU) and Western Europe, Spain occupies an intermediate position, ranking 19 among a set of 32 countries, at some distance from the Nordic countries, which lead the ranking, but also at some distance from the countries that take up the rear (Greece, Italy and Romania), where corruption appears to be systemic.

1.2. The EU Anti-Corruption Report

A document that provides additional information on corruption in Spain is the Report from the Commission to the European Council and Parliament, which was first drafted in 2014. The objective of this biennial report is to provide an analysis of corruption within the EU's Member States and of the steps taken to prevent and fight it. Its overall goal is to open a debate between the Commission, the Member States, the European Parliament and other stakeholders, about what can be done to fight corruption and identify ways in which the European dimension might help in this fight[2]. Although the Commission recognises that most of the questions addressed in the report are of exclusive national competence, it argues that it is in the interests of the EU that all Member States have effective policies to combat corruption and that the EU supports the Member States in this work, given that corruption affects the EU's common objectives, including those of economic growth and the sustainability of public finances as well as the debt and deficit of the Member States.

To prepare the EU Anti-Corruption Report two surveys were conducted in 2013: 1) the Special Eurobarometer on Corruption; and 2) a flash survey[3] of businesses. For most countries, their score on the TI Corruption Perceptions Index corresponds closely with the answers given by the Eurobarometer respondents.

In the case of the Eurobarometer (Figure 1), three-quarters of EU respondents (76%) believe that corruption is widespread in their own country. The countries in which respondents are most likely to believe that corruption is widespread are Greece (99%), Italy (97%), Lithuania, Spain and the Czech Republic (95% in each). On average, a quarter of the EU population (26%) consider that they are personally affected by corruption in their daily lives. In this case, the most negative responses are obtained in Spain and Greece, where 63% of respondents claim that corruption affects them personally, followed by Cyprus and Romania (57% in each) and Croatia (55%); those least likely to be affected are respondents in Denmark (3%), France and Germany (6% in each).

Despite the poor results for Spain with regards the perception of the extent of corruption, the results are not so negative when respondents are quizzed about their direct experience of corruption. The Spanish results here are better than the EU average in relation to petty corruption: only 2% of Spanish respondents report having been the subject of attempted bribery (be it explicit or implicit) during the previous year, while the EU average stands at 4%.

Finally, as for the effectiveness of the legislation and the judicial system for dealing with corruption, the Spanish are also more critical than the average EU citizen. Only 11% of respondents in Spain believe government efforts to combat corruption are

[1] See https://www.transparency.org/cpi2014

[2] See http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

[3] Flash surveys were first adopted by Eurobarometer in the 1990s. They consist of a series of telephone interviews conducted on an ad hoc basis in a relatively short period of time and on a specific topic. Their main advantage is their ability to provide results almost instantly and they are well suited to targeting the opinion of specific groups of the population (in this case, businesses).

effective (compared to an average of 23% in the EU) and only 10% think that there are sufficient convictions in Spain to act as a deterrent (far fewer than the EU average of 26%).

As for the results of the flash survey of businesses (Figure 2), more than 4 out of 10 EU companies consider corruption, including patronage and nepotism, to be a problem for doing business. When asked specifically if corruption is a problem for business, 50% of companies in the construction sector and 33% of companies in the telecommunications sector considered it a 'serious' problem. The smaller the company, the more frequent corruption and nepotism seem to constitute a problem for doing business. Corruption is most likely to be considered a problem for companies in the Czech Republic (71%), Portugal (68%), Greece and Slovakia (both 66%). In the case of Spain, 52% of the employers surveyed indicated that the only way to succeed in business is to have political connections (EU average of 47%). Amongst Spanish companies, 97% (second highest percentage in the EU) stated that corruption is widespread in their country (EU average of 75%).

2. The Principle of Transparency as a Mechanism for Preventing Corruption

Government transparency as a principle of good governance is essential for preventing and combating corruption. Indeed, international agencies and experts agree that in the fight against corruption a high degree of transparency at all levels of government can have a significant positive impact on corruption within a country, on the understanding that the better a society knows how its public administration operates and what decisions it has responsibility for, the less chance there is of corruption. The fight against corruption, however, should not consist solely of reactive mechanisms such as sanctions. What is required is the promotion of conditions that hinder the very existence of corrupt practices.

The principle of transparency has been gradually implemented through a range of mechanisms, which can be classified according to the type of activity being undertaken by the government and citizens with regard to public information. Thus, we find both passive and active transparency mechanisms (in addition to what some authors have termed systems of collaborative transparency, whereby the citizens themselves disseminate information about the work of government via the social media). These different mechanisms have different functions, although they all complement each other and have the common purpose of facilitating public understanding of public sector information.

Passive transparency concerns the right of access to government files and records. This is the mechanism by which citizens can access government information, following a specific request to a public authority to be shown or provided with a copy of such information[4].

Active transparency, on the other hand, refers to those mechanisms used by the governmentto disseminate information, usually via electronic means. In Spain, the most important progress made in recent years in this regard was the launching, in December last year, of the Transparency Portal[5], whose goal (in accordance with Law 19/9 December 2013, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance) is to expand and strengthen public sector transparency, regulate and guarantee the right of access to information relating to its activity and to establish the obligations of good governance to be met by those holding public office[6].

The Transparency Portal provides information about institutional, legal and economic areas of government, offering in this last area information about government activities that have financial or budgetary implications, as well as key statistical information related to state governance. This area also includes data about public contracts, subsidies and the salaries of senior government officials, among others.

The Portal has been the subject of criticism owing to its many limitations and, in particular, because it provides no information about Spain's regions, known as Autonomous Communities (ACs), and neither about local authorities, statutory corporations, public foundations and constitutional bodies. However, it is still too early to assess the effectiveness of the Transparency Portal, given that it has only been up and running since the end of 2014. Yet, as similar measures are adopted at the regional level and among the local authorities in the main cities, these initiatives are clearly positive and will help place Spain on par with its European neighbours.

The analysis of transparency at the regional level is particularly important, given the large number of policy areas and the volume of spending managed by the ACs and the differences that exist with regards to levels of transparency between them. These

[4] In Spain Article 105.b of the 1978 Constitution establishes that the law shall regulate the access of citizens to government files and records, although this right was not regulated until the introduction of the Public Administrations and Common Administrative Procedure Act in 1992 and later incorporated within the legislation of Spain's Autonomous Communities.

[5] http://transparencia.gob.es/

[6] Spain was the last country in the EU with more than a million inhabitants to pass this law. However, transparency is really more a matter of political will than of specific transparency legislation: Thus, countries such as Serbia, Slovenia and India, which while having the best laws of transparency from a technical point of view (according that is to the Centre for Law and Democracy), do not figure among the countries with the highest degrees of government transparency.

Figure 1: Special Eurobarometer on Corruption, 2013. % Citizens

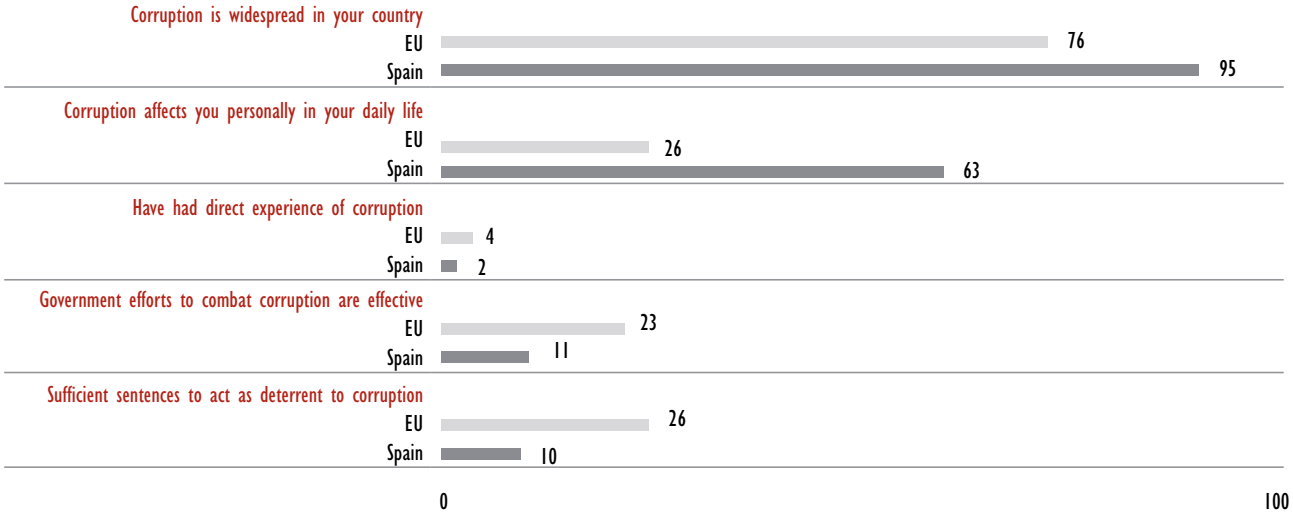
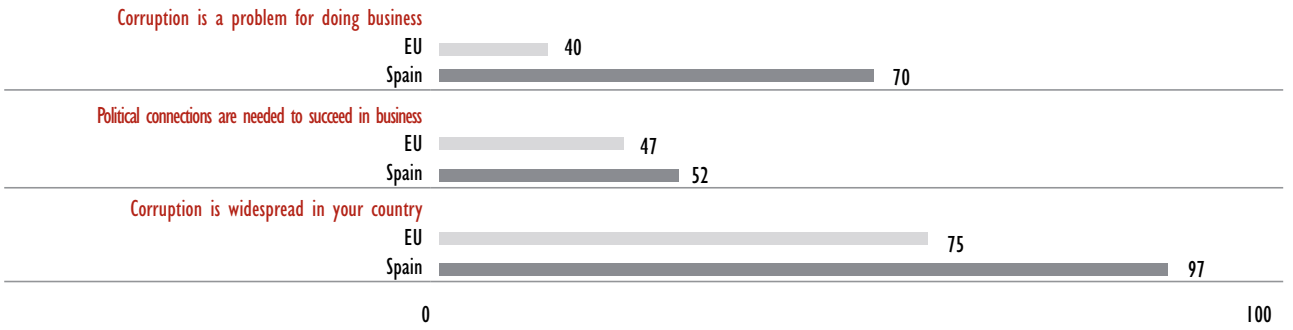


Figure 2: Flash Survey 2013. % Businesses



differences are apparent when using the Transparency Index of the Autonomous Communities[7] (devised by TI-Spain), which has a dual objective: to evaluate the level of transparency of the governments of the different ACs and to encourage and promote the amount of information that these institutions make available to citizens and society as a whole[8]. In computing this index, a comparison is made of the extent to which the ACs publish information on a set of 80 indicators, which cover the most important areas of information that the government officials of an autonomous community should make public.

According to the latest report[9], corresponding to 2014, the ACs as a whole present relatively high levels of transparency, with an overall average for the seventeen ACs of 88.6 (out of 100), although highly significant differences can be seen between them. The three communities with the highest scores are Castile and Leon, Catalonia and the Basque Country (100 points out of 100 in all three cases). The ACs occupying the worst positions in the ranking are Madrid (65), Murcia (78.8) and the Canary Islands (80). Yet, since this index began to be constructed, the overall scores have improved continuously, given that the average score stood at 71.5 in 2010 and increased to 79.9 in 2012.

[7] This index ranges from 0 (minimum transparency) to 100 (maximum transparency).

[8] The Transparency Index of the Autonomous Communities, in addition to reporting on the transparency of regional government, aims to promote the information culture of the ACs. To do so the ACs have the possibility, for a fixed period, of including in their respective websites the information gathered by TI-Spain. Thus, besides improving their scores on the index, they are able to increase the amount of information to which they give their citizens access.

[9] http://www.transparencia.org.es/incau_2014/indice_incau_2014.htm

Conclusions

Since the beginning of the economic recession, the indices of subjective corruption perceptions in Spain have deteriorated considerably. Yet, there are clear signs that actual levels of corruption may have declined in recent years due specifically to this crisis. The downturn in the economy, especially in the urban construction sector, and the fall in government procurement seem to suggest that the number of cases of corruption have in fact decreased. However, the slow march of justice, the lenient sentences handed down to those implicated in major cases of corruption, the sense of impunity on the part of the political and economic elites and the proliferation of scandals involving key state institutions account for the negative social perception that the indices of perceived corruption continue to reflect. The economic crisis has also made citizens more exacting and measures have been introduced in recent years aimed at increasing the transparency of government so that corrupt practices can be eliminated.

The Limits of Elections as a Control Mechanism for Political Corruption

Jordi Muñoz
Universitat de Barcelona

The persistence of moderate, and even high, levels of corruption in established democracies represents a challenge for democratic theory: if elections are a mechanism by which the principal (the citizens) controls and sanctions the agent (the politicians) when the latter acts against the former's interests, how it is possible that electoral democracy is often an ineffective instrument for preventing the appropriation of public resources by those in political office for private gain?

To be sure, empirical studies examining the relationship do tend to detect a degree of punishment at the ballot boxes in response to corruption. The magnitude of this punishment varies substantially from one case to another, although it is typically found to lie within an approximate range of between 4 and 6%. This, however, is usually insufficient to prevent candidates implicated in cases of corruption from being re-elected. This fairly robust outcome, indicative of a somewhat limited degree of punishment, has been obtained in the US (Peters & Welch 1980; Welch & Hibbing 1997), the UK (Eggers & Fisher 2011), Poland (Slomczynski & Shabad 2012), Japan (Reed 1999), Italy (Chang et al. 2010), Spain (Costas-Pérez et al. 2012; Fernández-Vázquez 2014), and even in a comparative study conducted across Europe (Bågenholm 2013).

Given the consistency of this observation of limited punishment, the question that needs to be addressed is under what conditions voters punish corrupt parties most severely. Understanding the correlates of this variation in punishment is essential if we wish to identify the individual and institutional mechanisms that might intensify the severity with which voters punish politicians implicated in corruption.

This is of obvious importance, given that any reform aimed at facilitating the electoral punishment of corrupt representatives should contribute significantly to limiting the prevalence of political corruption. Indeed, there is robust evidence that politicians who have the possibility of standing for re-election are significantly less likely to be involved in corruption than those who, because of legal limits to tenure, are not eligible for re-election. Ferraz and Finan (2011) found that the share of resources diverted in the municipalities of Brazil with mayors in their second term of office (which, by law, has to be their last) was up to 27% higher than in those districts whose mayors were eligible for re-election. Thus, the possibility of electoral punishment is potentially a highly effective mechanism for controlling corruption.

Under what conditions, then, is electoral punishment at its most severe? First, the evidence suggests that not all kinds of corruption are treated equally by the electorate. Some corrupt practices are perceived by voters as being beneficial to the community as they stimulate economic activity, at least in the short term. An example close to home is to be found in the corrupt urban planning practices that emerged across Spain during the boom in real estate activity: many mayors and local officials were accused of irregularly reclassifying land originally protected from being built upon, often in exchange for bribes. These corrupt practices, however, had the immediate effect of intensifying real estate activity in the municipality and, therefore, could be seen by the voters as being of, at least short-term, benefit to the community. In fact, Fernández-Vázquez et al (2014), in their analysis of local corruption in Spain between 2003 and 2007, found that this type of corruption did not result in incumbents suffering any punishment at all at the ballot box, whereas in those cases in which the gains were strictly private and corruption could not be perceived as being beneficial to the whole municipality, the parties involved lost on average around 4.2% of their support. This result appears to reinforce a longstanding hypothesis according to which voters enter into a kind of exchange with corrupt politicians, trading their political support for collateral benefits related in varying degrees to corrupt practices. So, be it for reasons of ideological proximity (Rundquist et al. 1977), partisan bias (Anduiza et al. 2013) or efficient management (in Latin America there is a typical saying *roba pero hace* – he steals but he delivers – to refer to corrupt politicians perceived nevertheless as being effective), voters are often willing to turn a blind eye to corrupt practices.

A debate, in part related to the above, concerns the moderating effect of the economic cycle on the severity of the electoral punishment of corrupt incumbents. Traditionally, it has been held that a negative economic situation exacerbates the severity of this punishment, since voters will tend to have a stronger perception of the negative consequences of corrupt practices. Likewise, when corruption coincides with a period of economic growth, the punishment is expected to be less severe (Zechmeister & Zizumbo-Colunga 2013, Manzetti & Wilson 2007), since voters seem to be willing to *forgive* or to attach less importance to corrupt practices. However, this pattern is far from universal. In a comparative study of Moldova and Sweden, Klašnja and Tucker (2013) found that the economic situation only acts to moderate punishment in the case of the country (Moldova) with high levels of corruption. Likewise, Riera et al. (2013) found that at the 2007

municipal elections in Spain, held in a favourable economic context, corruption had a much greater electoral impact than it did in 2011 during the economic crisis. The authors account for this result by arguing that, in 2011, the economic downturn contributed to the fairly generalized punishment of the incumbent parties, which diluted the specific punishment in municipalities that had suffered cases of corruption.

Yet perhaps the chief argument forwarded in the literature as an explanation for the limited punishment suffered by corrupt politicians at the ballot box is that of information. Voters often do not have access to accurate, credible information on cases of alleged corruption, which obviously represents an obstacle to their holding politicians to account for any wrongdoing. The leading study on this question is Ferraz and Finan's (2008), which examined the impact of public audits conducted in Brazil by the *Controladoria-Geral da União* in a number of randomly selected municipalities. In this way the authors were able to identify the effect of information disclosure in a robust manner. What is particularly interesting in this study was that the public reporting of information on irregularities had negative effects on the results recorded by the mayor in the elections, especially in municipalities with local radio stations. Similarly, in the case of Spain, Costas-Pérez et al. (2012) found that the cases of corruption attracting greatest media coverage were those associated with a significantly higher punishment at the ballot boxes compared to those that did not receive so much coverage. Moreover, the intensity of coverage interacted with the seriousness of the case (determined judicially) to produce an even stronger punishment, suggesting that, with good information, voters can discern between cases in which accusations of corruption are founded or unfounded.

However, the response of the electorate is often less affected by the availability of information than it is by the credibility of that information. Especially in polarized media systems, while voters may have access to information, this information is often biased or perceived as not being especially credible, which can limit its effectiveness (Weitz-Shapiro & Winters 2014), since voters tend to discount this information as partisan noise.

What implications can we draw from the evidence accumulated to date? Although identifying specific institutional reforms is complex, any reform that hinders the trade-off of the politician that *roba pero hace*, or that combats the perception that certain types of corruption are positive for the collective welfare, should ensure that the punishment administered at the polls is more severe. A possible measure to this effect could be to use a local government's history of accountability as a criterion for economic transfers from other tiers of government, penalising those whose leaders have been implicated in corrupt practices. Likewise, ensuring that citizens have access to unbiased, credible information about corruption can contribute significantly to the severity of electoral punishment. Thus, a model of independent local government audits similar to those conducted in Brazil, provided a wide dissemination of their results is guaranteed, could contribute to a better functioning of elections as a mechanism for controlling corruption.

References

Anduiza, E., Gallego, A. and Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Dec), 1664-92.

Bågenholm, A. (2013): "Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981", *Crime Law & Social Change*, 60, 595-609.

Chang, E. C., Golden, M. A. and Seth, J. (2010): "Legislative malfeasance and political accountability", *World Politics*, 62, 177-220.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. and Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.

Eggers, A. and Fisher, A. C. (2011): "Electoral accountability and the U.K. parliamentary expenses scandal: Did voters punish corrupt MPs?", working paper, available at http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1931868.

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. and Rivero, G. (2014): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals", forthcoming in *Political Science Research and Methods*.

Ferraz, C. and Finan, F. (2008): "Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, 123, 703-745.

Ferraz, C. and Finan, F. (2011): "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments", *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.

Klašnja, M. and Tucker, J. A. (2013): "The economy, corruption, and the vote: Evidence from experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, 32(3), 536-543.

Manzetti, L. and Wilson, C. J. (2007): "Why do corrupt governments maintain public support?", *Comparative Political Studies*, 40, 949-970.

Peters, J. G. and Welch, S. (1980): "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 71, 697-708.

Reed, S. R. (1999): "Punishing corruption: The response of the Japanese electorate to Scandals", in *Political psychology in Japan: Behind the nails which Sometimes stick out (and get hammered down)*, Edited by Feldman, O. Commack, New York.: Nova Science.

Riera, P., Barberá, P., Gómez, R., Mayoral, J. A. and Montero, J. R. (2013): "The electoral consequences of corruption scandals in Spain", *Crime, law and social change*, 60(5), 515-534.

Rundquist, B. S., Strom, G. S. and Peters, J. G. (1977): "Corrupt politicians and their electoral support: Some experimental observations", *American Political Science Review*, 71, 954-963.

Slomczynski, K. M. and Shabad, G. (2012): "Perceptions of political party corruption and voting behavior in Poland", *Party Politics*, 18, 897-917.

Weitz-Shapiro, R. and Winters, M.S. (2014): "Discerning Corruption: Credible Accusations and the Punishment of Politicians in Brazil", *APSA 2014 Annual Meeting Paper*, 2014.

Welch, S. and Hibbing, J. R. (1997): "The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections 1982-1990", *The Journal of Politics*, 59, 226-239.

Winters, M. and Weitz--Shapiro, R. (2013): "Lacking information or condoning corruption. When do voters support corrupt politicians?", *Comparative Politics*, 45, 418-436.

Zechmeister, E. J. and Zizumbo-Colunga, D. (2013): "The varying political toll of concerns about Corruption in good versus bad economic times", *Comparative Political Studies*, published online January 23, 2013, doi: 10.1177/0010414012472468.

The European Fiscal Union: the Process of Tax Harmonisation

Alejandro Esteller-Moré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

The little weight given to the European Union (EU) budget – barely 1% of the Members States' GDP – and the Union's limited autonomy in terms of revenue – 80% of its revenues being derived from its share in the value added tax (VAT) and gross national income (GNI) of each State, contrast with its other federal structures[1]. The first of these characteristics inevitably means that the EU's monetary policy has to serve as a stabilising mechanism to offset the asymmetric shocks suffered by its Member States[2], while the second implicitly means that economic agents – especially those businesses with a presence in several Member States – have to deal with different tax systems, with the consequent costs of tax compliance, but also with opportunities for tax arbitrage within the Union, for example, through the exploitation of so-called "transfer pricing" techniques. Paradoxically, this second characteristic ends up limiting the Member States' fiscal autonomy and generating among their citizens the perception of the tax impunity of multinational companies.

There can be little doubt that these two shortcomings must be overcome on the road towards a European Fiscal Union. This report specifically describes and analyses the actions that the EU has taken, and is currently taking, to promote tax harmonisation among its Member States and so contribute to the efficient functioning of the single market[3]. As Duran's contribution highlights, in the field of indirect taxation there is a long-standing legislative tradition, although a number of priority actions have yet to be taken, including the assessment of VAT exemptions. In contrast, and despite the recommendations made in the 1962 Neumark report, both contributions point to the limited progress[4] in the field of direct taxation, above all, in relation to corporate tax, and both authors discuss in detail the proposal for a common consolidated corporate tax base (CCCTB)[5].

The system was outlined in a 2011 proposal for a Directive[6], and more recently, in June 2015, the Commission announced that during 2016 it would re-launch the proposal, with the modifications identified in Duran and Fuest's contributions. Regardless of these changes, and despite the uncertainty hanging over its application, the proposal should be welcomed. While proposing the harmonisation of tax bases, decisions concerning the setting (and the range) of tax rates would remain in the hands of the Member States. This might mean that opportunities for tax arbitrage would continue to exist and, in fact, studies such as Bettendorf *et al.* (2010) show that the welfare gains – without taking into account the reduction in compliance costs – would be modest and, in any case, would be greater if the tax rates were also harmonised. Of course, depending on the formula adopted for sharing the revenue, a redistribution of income among Members is likely, which – as Fuest suggests – would hinder its implementation (see footnote 3). As for its administration, the Directive proposes a one-stop-shop system. Thus, a consolidated group would file a single tax return, and it would do so in the country in which the parent company is located. A priori, this could create the incentive for the parent company ("principal contributor") to opt to locate where the tax authority is most flexible or lax. The first characteristic, which implies competition between tax authorities to minimise the costs of compliance, should be welcomed, while the second, once again, would mean that all the benefits of harmonisation would be in danger of disappearing down the drain.

In short, the EU faces major technical and political difficulties in implementing a process of fiscal harmonisation in the field of corporate taxation. Moreover, as the Directive proposal states, its implementation would not have any impact on the European Union's budget, which means it would not help to increase the scale of Union action in fiscal matters, as was called for at the

[1] See, for example, Allard *et al.* (2013).
[2] Back in 1977, the "MacDougall Report" identified the little weight of the EU budget, and suggested increasing it to 2-2.5% of the Member States' GDP, that is, doubling at least its current importance.
[3] These actions, it should be recalled, are not easy to implement given the Council's principle of unanimity when taking fiscal decisions within the Union (Art. 223.2 of the Treaty on the Functioning of the European Union).
[4] The words of Piketty *et al.* (2014) are particularly striking when comparing the respective degrees of harmonisation achieved in direct and indirect taxation: "All too often today's Europe has proved to be stupidly intrusive on secondary issues (such as the VAT rate on hairdressers and equestrian clubs) and pathetically impotent on important ones (such as tax havens and financial regulation)", *Our Manifesto for Europe*, The Guardian, 2 May (available *on-line* at http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic).
[5] In the case of direct taxation, mention should also be made of the 2003 Directive on the taxation of savings income, in particular, regarding the exchange of information about the rates of interest earned in a Member State by a resident in other Member States, the scope of which was expanded in 2014 (see: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/index_en.htm).
[6] See: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm

beginning of this Editorial. In contrast, it is expected that the Financial Transaction Tax will have an impact on the budget of the Union[7], though this remains no more than a proposal for a Directive. This indirect tax aims to ensure that financial institutions make a substantial and fair contribution and that this area of taxation be harmonised –again, to avoid distortions in the functioning of the single market – in areas where certain Member States have taken unilateral initiatives to tax such transactions[8]. Undoubtedly, this tax would be widely welcomed by European citizens[9], and its expected impact on revenues – 31,000 million euros in total, according to the Commission's calculations – would depend on what portion is eventually assigned to the Union. In the unlikely event that this portion was 100%, the EU budget would increase by about 14%, to represent, again approximately 1.31% of the GDP of the Member States. However, its implementation seems highly unlikely in the short term, although these difficulties should not mean an end to the tabling of proposals which, provided they are technically viable, would find the necessary political support. As Fuest suggests, this is the main challenge facing European Fiscal Union today.

References

Allard, C., Brooks, P.K., Bluedorn, J.C., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F. and Poghosyan, T. (2013): "*Toward a Fiscal Union for the Euro Area*", IMF Staff Discussion Note, IMF.

Bettendorf, L., Devereux, M.P., van der Horst, A., Loretz, S. and de Mooij, R.A. (2010): "Corporate tax harmonization in the EU", *Economic Policy*, 25, 537-590.

Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (1977) ("MacDougall Report"), Volume 1: General Report, Commission of the European Communities.

[7] See: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm

[8] This decision would be implemented under the procedure of "enhanced cooperation", which requires that a minimum of nine Member States be in agreement. In this case, eleven States have expressed their willingness to the Commission to reach an agreement (Belgium, Germany, Estonia, Greece, Spain, France, Italy, Austria, Portugal, Slovenia and Slovakia) As such, its implementation would only affect this group of countries.

[9] According to the latest Eurobarometer survey (2015), only 31% of EU citizens are opposed to it, with Germany being by far the country expressing least opposition (16%). See on-line question QC3.1 on page T105 at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_anx_en.pdf

Corporate Tax Harmonization in Europe

Clemens Fuest
Centre for European Economic Research (ZEW) / University of Mannheim

In the European Union corporate taxation is a responsibility of the member states. Nevertheless numerous attempts have been made to harmonize corporate taxes. As early as 1960 the European Commission asked a panel of experts chaired by Fritz Neumark to develop a proposal for corporate tax harmonization. The Neumark-Report (1962) proposed the harmonization of corporate tax systems in the EU along the lines of a split rate system, with a reduced tax rate on distributed profits. The main arguments for corporate tax harmonization were the following. Firstly, differences in the corporate tax burdens across countries distort capital flows as well as competition between firms in the internal market. Secondly, national tax systems often discriminate border crossing economic activities relative to purely domestic activities. A lack of coordination between national tax systems may have the same effect.

Among the national governments the Neumark Report and several other tax harmonization initiatives found little support. Member states consider corporate tax policy, in particular the right to set the corporate tax rate, as a central element of their fiscal sovereignty. The decision to harmonize corporate taxes requires unanimity among the member states and this unanimity was never achieved.

All that has been achieved in terms of corporate tax coordination is a number of directives limiting the use of source taxes on border crossing interest, royalty and dividend payments, as well as a directive limiting that tax burden on border crossing mergers and acquisitions.

The last EU proposal to harmonize corporate taxes including tax rates was made in the Ruding-Report (1992), which suggested a restriction of corporate tax rates to the range between 30 and 40 per cent, as well as corporate tax base harmonization and various measures to remove tax obstacles to border crossing mobility. Although the debate about corporate taxation in the 1990s brought up pressing issues which are relevant until today, in particular the fear that tax competition as well as international tax avoidance and profit shifting might erode corporate tax revenues, the proposals of the Ruding Report were not accepted by the EU member states.

As a consequence of this rejection the EU gave up the objective of tax rate harmonization and shifted the focus of attention to tax base harmonization and the reduction of tax compliance costs. Companies operating in all 28 EU member states are currently required to deal with 28 different national tax systems. Complying with the different tax laws gives rise to considerable costs, which would be reduced if the tax systems were more similar. The Bolkestein Report (2001) developed several proposals for tax base coordination. This included innovative ideas like home state taxation. Under this tax system a Spanish company with activities in France would be taxed according to Spanish tax law, even for its activities in France. Of course, the trouble with this approach is that the reduction in compliance costs for companies would come at the cost of a much higher burden for national tax administrations, which would now have to apply 28 different tax laws to firms operating within their borders.

The most important concept developed in the Bolkestein Report is the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). The proposal consists of four key elements. The first element is tax base harmonization: the member states would agree on a common set of rules for the determination of corporate taxable profits. The second element is the switch from separate entity accounting to consolidation. Currently companies operating in more than one member state report a corporate profit or loss for each entity, that is for each subsidiary or permanent establishment. Under the new system the entire multinational group would determine an EU wide profit (or loss). This would imply that losses made in one entity would be set against profits of other entities. Given that separate entity accounting is given up, a third element is required: a formula which determines how the EU wide profit of a corporate group is allocated to the individual member states for purposes of taxation. This formula would be based on sales, payroll and property of a firm that can be attributed to a member state. After the profit has been divided among the member states each country applies the domestic tax rate to its share of the profits.

The fourth element is a simplification of tax administration through the so called 'one stop shop' approach. This approach implies that a corporate group taxed under the CCCTB would only have to interact with the tax administration of the country where the parent company resides. This tax administration would be responsible for the taxation of the entire group. If it needs to audit activities in other member states it would ask the local tax administration to carry out the audit. But the taxpayer would only interact with one tax authority.

What would the CCCTB achieve? Firstly, various obstacles for border crossing economic activities would disappear. In particular, most existing national tax systems include the possibility of loss offset between members of a corporate group but usually this is limited to domestic companies. Rulings of the European Court of Justice, most famously the Marks and Spencer case, have forced member states to be more open about border crossing loss offset.

But we are still far away from a tax system with equal treatment of domestic and border crossing investment. CCCTB would overcome this tax obstacle and provide full loss offset across borders.

Secondly, compliance costs for taxpayers would be reduced as companies would file one tax return instead of up to 28. Thirdly, some of the difficulties created by taxation with separate accounting like transfer pricing and profit shifting through debt financing disappear under the CCCTB.

Despite these advantages the CCCTB has not received more support among the EU member states than other corporate tax harmonization proposals. Why not? Firstly, since tax rates would still differ across countries, the tax distortions in the internal market would continue to exist. Secondly, some forms of tax avoidance would disappear but other opportunities would arise. For instance, taxes can be avoided under the CCCTB by restructuring corporate groups so that profits are allocated to low tax countries.

Thirdly and probably most importantly, there is a concern that border crossing consolidation would reduce the overall corporate tax base and give rise to tax revenue losses. Moreover, the CCCTB would lead to a considerable redistribution of tax revenues between the member states. Currently some member states with low tax rates benefit from the fact that companies report high profits in these countries although their real economic activity, that is their factories and their points of sale, are located elsewhere. These countries would collect less revenue.

Very recently, in June 2015, the European Commission has started a new effort to sell the CCCTB project to its member states. This time the Commission emphasizes that more corporate tax coordination would help to address concerns about base erosion and profit shifting (BEPS), which are currently high on the international policy agenda. Again, whether progress can be made will depend on whether or not the countries benefiting from the current flaws in the system can be convinced to give up their privileges.

The Long Road to Tax Harmonisation in the European Union: Today's Priorities

José M. Durán-Cabré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

The Harmonisation of Indirect Taxation

Since its inception, it was clear to the European Union that to guarantee the operation of the customs union indirect taxation would have to be harmonised. Indeed, the 1962 Neumark Report had earlier recommended replacing existing cascading taxes on consumption with a value added tax, a system employed at that time only in France. Thus, in 1977 the Sixth Directive was adopted[1], thereby establishing a common European system of VAT. The introduction of a harmonised value added tax was seen, therefore, as essential for the proper functioning of the customs union[2]. In this sense, the legal mandate established under the Treaty on the Functioning of the European Union is clear. Specifically, Article 113 provides for the harmonisation of legislation concerning turnover taxes, excise duties and other forms of indirect taxation "to the extent that such harmonisation is necessary to ensure the establishment and functioning of the internal market and to avoid distortion of competition".

Article 113 also establishes that the harmonisation should be agreed unanimously by the Council, a rule that conditions and hinders any possible VAT reform. So, on the one hand, the Sixth Directive did nothing to modify the underlying ethos of the previous system of taxation, and retained numerous exemptions and provisions for special treatment (Keuschnigg *et al.*, 2014). On the other hand, the growing economic importance of the service sector, the introduction of the Internet and the globalisation of entrepreneurial production are factors of sufficient weight to necessitate a change in the design and operation of VAT (Bettendorf and Cnossen, 2014). The budgetary needs provoked by the Great Crisis have meant that between 2009 and 2014, eighteen EU countries increased their general rates of VAT, culminating in an average value slightly above 21.5%. If the role played by VAT in tax systems is to be even greater in the future, the need to reform this tax is becoming increasingly urgent, bearing in mind the academic consensus on how to improve this tax[3]. Indeed, the Mirrlees Review states that VAT is not a good instrument for administering social policies and that there are other much more efficient instruments to enhance the overall progressivity of the tax system (Crawford *et al.*, 2010).

Aware of the importance of this question, in 2010 the European Commission published a Green Paper on the future of VAT, the title of which leaves no doubt as to its objective: "Towards a simpler, more robust and efficient VAT system" (European Commission, 2010). In December 2011, the Commission presented a further communication (COM (2011) 851) setting out the basic lines of action to be taken in the reform of EU VAT, among which the following are worth highlighting:

- Determining whether the economic, social or technical reasons for existing VAT exemptions are still valid.
- Reviewing the use of reduced rates in order to limit their application as far as possible.
- Abandoning the principle of taxation at origin in intra-EU transactions of goods in order to focus efforts on improving the functioning of VAT based on the principle of taxation at destination.
- Introducing a standard VAT return throughout the EU.
- Promoting the use of a one-stop-shop for businesses operating in more than one Member State.

In adhering to these lines of action, in October 2014 the Commission submitted a working paper containing five alternative proposals for the definitive establishment of the principle of taxation at destination for intra-EU goods transactions (SWD (2014) 338 final). And since 2015 businesses providing telecommunications services, broadcasting and electronics have been able to use a one-stop-shop system.

The Harmonisation of Direct Taxation

The success of the harmonisation of direct taxation, however, has been very different. Although the 1962 Neumark Report recommended the long-term harmonisation of corporate tax, the different proposals presented failed to be adopted owing to the reticence expressed by the Member States at losing fiscal sovereignty over direct taxation, an area in which there was no explicit legal mandate for harmonisation. As a result, to date, the harmonisation of direct taxation has been limited to secondary matters[4].

[1] Directive 77/388/EEC, 17 May 1977, later replaced by Directive 2006/112/EC, 28 November 2006, a recasting of the earlier directive.

[2] Later, with the entry into force of the Single Market in 1993 and the consequent disappearance of customs controls on the internal borders of the Member States, it was deemed necessary to harmonise excise duties on alcohol, tobacco and hydrocarbons. And in 2004 the harmonisation was extended to include most energy products with the aim of strengthening the functioning of the single market.

[3] See Durán Cabré (2014) for an analysis of these distortions.

[4] Specifically, corporate restructuring and parent-subsidiary operations in the two directives adopted in 1990; and, since 2003, the taxation of savings in the form of interest payments and payments of interest and royalty payments made between associated companies.

Against this backdrop, and following much analysis and discussion, in March 2011, the European Commission[5] proposed creating a common consolidated corporate tax base, aimed primarily at eliminating fiscal barriers that impeded the growth of the single market. In short, the proposal emerges from the conviction that the single market cannot function properly if businesses that operate in EU have to deal with 28 different corporate taxes and 28 different tax authorities[6].

However, once again, doubts have been raised about the consequences of harmonising the tax base, doubts which for the time being have impeded its adoption:

- The fact that the proposal is voluntary and that it allows the compensation of losses between companies from different states would lead to a reduction in total tax revenues. Oestreicher and Koch (2011) estimate an overall reduction in the Member States' tax revenue of 4.65%.

- The countries would retain complete freedom to fix their own tax rates, but the common base would increase competition on taxable rates, whose differences would therefore be much clearer (Auerbach *et al.*, 2010). In fact, it is estimated that the welfare gains would be greater if the tax rates were also harmonised (Bettendorf *et al.*, 2010).

- The primary objective is the reduction in corporate tax costs[7]. However, the common base is voluntary for businesses, which means that they will logically seek to estimate which of the two systems is more profitable for them; that is, whether they should pay 28 different tax rates or the common base. The cost savings, therefore, would be debateable.

- Practices of tax avoidance are reduced within the EU, but they would continue to occur in the case of transactions with businesses based in third countries[8].

- Factors to consider in the profit-sharing formula are sales, workers and tangible fixed assets (the first factor takes into account the country of destination while the other two the country of origin). Workers, for example, would be taxed by weighting equally wages and number of workers and, in general, the factor would be attributed to the country in which they were remunerated. However, when workers physically perform their work under the control of a company located in another Member State, they would be assigned to this other state. It is easy to see that because the tax rates differ (for example, Ireland could operate a rate of 12.5% and Bulgaria 10%), large corporate groups would seek new practices of tax avoidance, attributing factors to the countries with lower tax rates.

- The proper functioning of the proposal would require European countries to agree on how to interpret the rules for the calculation of the common base and its allocation between countries, and how to control its correct performance. These are far from minor issues in practice and the incentives for each country to cooperate are unclear. The empirical literature shows that a more lax tax administration can be used as an element to capture (or at least not to lose) taxpayers (Duran Cabré *et al.,* 2015).

Recently, in June 2015, and after four years of discussions, the Commission considered the proposal too ambitious to be accepted in its entirety and, for this reason, it undertook to present a new proposal in 2016 with two major differences: first, the tax base is to be compulsory, at least for multinationals, so as to strengthen the fight against tax avoidance; and, second, the introduction of the proposal will be gradual, with the consolidated base being postponed until a second stage, given that this is the element that has generated greatest reticence in the debate to date.

Conclusion

EU harmonisation has made considerable progress with regard to indirect taxation but much less so in the case of direct taxation. However, in both areas there is still much to be done in order to have more efficient taxes that can take full advantage of the opportunities offered by the single market. To achieve this, the Member States must overcome their reticence to cede fiscal sovereignty, which in the case of direct taxation is already extremely limited by the forces of an increasingly globalised world.

[5] COM/2011/121.
[6] Professor Fuest's contribution provides a summary of main characteristics of the proposal.
[7] The European Commission (2011) estimates that the indirect tax costs of setting up a subsidiary in another Member State exceed 140,000 euros for large companies and 128,000 euros in the case of SMEs. The common consolidated base would allow, according to the study, a reduction of these costs of 62% and 67%, respectively.
[8] The European proposal for a common base is however compatible with other measures, such as the OECD's Base Erosion and Profit Shifting plan which specifically aims to avoid the erosion of tax bases.

References

Auerbach, A., Devereux, M.P., Simpson, H. (2010): "Taxing Corporate Income", in Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J. (eds), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

Bettendorf, L. and Cnossen, S. (2014): "The Long Arm of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience", CESifo Working Paper Series No. 4730.

Bettendorf, L., Devereux, M., van der Horst, A., Loretz, S. and de Mooij, R. (2010): "Corporation tax", *Economic Policy*, 25, 537-590.

Crawford, I., Keen, M. and Smith, S. (2010): "Value-Added Tax and Excises", *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J. (eds), Oxford University Press.

Durán Cabré, J.M. (2014): "La armonización fiscal en la Unión Europea: Evolución y prioridades actuales", *Papeles de Economía Española*, 141, 99-111.

Durán Cabré, J.M., Esteller Moré, A., Salvadori, L. (2015): "Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement", *International Tax and Public Finance*, 22 (5), 834-860.

European Commission (2010): *Green Paper. On the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*, COM(2010) 695 final.

European Commission (2011): "Tax reform in EU Member States 2011 (Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability)", *Taxation papers* WP 28.

Keuschnigg, C., Loretz, S. and Winner, H. (2014): "Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey", *Working Papers in Economics and Finances, 2014-04,* University of Salzburg.

Oestreicher, A. and Koch, R. (2011): "The Revenue Consequences of Using a Common Consolidated Corporate Tax Base to Determine Taxable Income in the EU Member States", *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 67 (1), 64-102.

Authors

CASTELLS, ANTONI holds a PhD in Economics and Business Sciences and is currently Professor of Public Finance at the University of Barcelona. He has been a visiting professor at the Johns Hopkins University in Baltimore and was the director of the Economics Institute of Barcelona (UB) until 2003. He is the director of EuropeG, an opinion and discussion group on issues related to political economy; chairs the Advisory Council of the Catalunya-Europa Foundation; sits on the Advisory Board of Funcas; and is a member of Spain's Royal Academy of Economic and Financial Sciences. He has been a member of the Public Audit Office of Catalonia (1984-1989); an elected member of the Parliament of Catalonia for the PSC (1992, 2003 and 2006); member of the State-Generalitat Joint Evaluations Commission (1989-1996); the Spanish representative before the European Court of Auditors (1994-2000); the Secretary of Economy on the PSC Executive Committee (2000-2011) and the Minister of Economy and Finance of the Generalitat of Catalonia (2003-2010). He specializes in fiscal federalism, the economics of the welfare state, regional economics and economic questions related to the process of European integration. He is the author of various articles in journals that include European Economic Review, Oxford Review of Economic Policy, Government and Policy, Économies et Sociétés, Revista de Economía Pública, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas and Papeles de Economía Española. He has also written various books and book chapters, published, among others, by the Clarendon Press, Ariel, Ashgate and Edward Elgar.

DURÁN CABRÉ, JOSÉ MARÍA holds a degree and a PhD in Economics and Business Sciences from the University of Barcelona (having been awarded the "Premio extraordinario" for the most outstanding graduate in his promotion and the Economic and Social Council Prize), a law degree from the same university and an MSc in Fiscal Studies from the University of Bath (UK). He is currently Assistant Professor of Public Finance and Tax Systems at the University of Barcelona specializing in various areas of fiscal policy, especially, taxation of wealth, taxation and fiscal federalism and fiscal reform. He has published various articles in such journals as Hacienda Pública Española, International Tax and Public Finance, Review of Income and Wealth and Tax Notes International, and written a number of books and book chapters published, among others, by Ariel, Edward Elgar Publishing, the Institute for Fiscal Studies and Thomson Civitas. He is researcher and the manager of the Barcelona Economics Institute (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO holds a Ph.D. in Economics from the University of Barcelona, which also awarded him its Extraordinary Prize and José Manuel Blecua Prize, and a master's degree in economics from the University of Essex, which awarded him its Leatherland Book Prize. Esteller-Moré lectures in public treasury at the University of Barcelona, is also a researcher and board member at the Barcelona Institute of Economics (IEB) and Director of the IEB research program on "Analysis of Tax Systems". His work has appeared in Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Investigaciones Económicas, Journal of Public Economics, Review of Income and Wealth, National Tax Journal and Economics of Governance. Esteller-Moré is associate editor of Hacienda Pública Española-Revista de Economía Pública.

FOREMNY, DIRK obtained his Ph.D. in 2012 from the University of Bonn. His research is concerned with questions of local public finance, fiscal federalism, and political economy. After finishing his PhD he moved the Universitat of Barcelona and holds a research position at the Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Since 2015, he is an Assistant Professor at the Department of Economics. His work got published in journals such as the Journal of Public Economics, the Journal of Urban Economics, and other outlets. On the policy side, he worked on projects for the European Commission and the OECD.

FUEST, CLEMENS holds a PhD from the University of Cologne. He is President of the Centre for European Economic Research (ZEW) and Professor of Economics at the University of Mannheim. He is a member of the Academic Advisory Board of the German Federal Ministry of Finance and Programme Director at the Oxford University Centre for Business Taxation. His research areas are public finance and tax policy, international taxation and economic aspects of European integration. He has published in national and international academic journals including the Journal of Public Economics, Journal of International Economics, International Economic Review, Scandinavian Journal of Economics, International Tax and Public Finance, Finanzarchiv and European Law Review.

GOLDEN, MIRIAM A. is Professor of Political Science at the University of California at Los Angeles. Her research focus is political corruption, political criminality, and electoral fraud. Golden has conducted field work in developed and less developed countries, including India and Ghana. She has contributed articles to journals such as the American Political Science Review, the American Journal of Political Science, the British Journal of Political Science, and World Politics and is the author of two books. Golden is a Fellow of the John Simon Guggenheim Memorial Foundation and a member of EGAP: Experiments in Governance and Politics. She received her Ph.D. from Cornell University.

GUERGUIL, MARTINE holds degrees in Economics from the University of Paris, Panthéon-Sorbonne and in Political Sciences from the IEEP (Sciences Po, Paris). She started her career at the United Nations Economic Commission for Latin America with extensive research on the Latin American debt crisis of the 1980s. She joined the IMF in 1993, leading work on debt sustainability and debt relief and advising on macroeconomic policy design in Europe, Latin America and Africa. As deputy director of the Fiscal Affairs Department of the IMF, she oversaw preparation of the flagship Fiscal Monitor. She has published extensively on public debt and fiscal issues, including most recently a book (co-edited with Carlo Cottarelli) on the lessons for fiscal union in Europe from fiscal federations across the world.

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO is currently the Director General of Economics and Statistics and a Member of the Executive Board of the Bank of Spain, as well as Alternate to the Governor on the Governing Council of the European Central Bank. He is a member of the High Council of Statistics, a member of the Boards of Trustees of the Centre for Monetary and Financial Studies (CEMFI) and of the Foundation for Applied Economic Studies (FEDEA), as well as being a member of the Executive Board of this Foundation. Prior to this, he was Head of the Economic Policy Analysis Division of the Bank of Spain's Research Services and Chairman of the Working Group on Public Finance at the European Central Bank. In July 2013 he was appointed member of the Expert Committee for the Reform of the Spanish Tax System by the Spanish Government. Previously, he worked as an advisor to the Executive Board of the European Central Bank and in the departments of Monetary and Financial Studies and Economic Analysis and Forecasting in the Bank of Spain's Research Services. He holds a PhD in Economics from the Complutense University of Madrid, having graduated in Economics and Business Administration at CUNEF and Law at UNED. He has worked as Assistant Professor in the Department of Economics at the Universidad Carlos III of Madrid and at the Instituto de Empresa Business School. He is the author of numerous articles published in academic journals and has written widely on macroeconomic policy and structural reform, among other subjects.

LECEA, ANTONIO DE is Minister and Principal Advisor at the European Union Delegation to the United States, in Washington DC, in charge of economic diplomacy with the US authorities, US-based international financial institutions (IMF, World Bank) and financial markets. He coordinates interdepartmental intelligence, analysis and reporting work on key economic- geopolitical issues (economic integration, unconventional energy, financial regulation, digital flows, infrastructure financing, and development cooperation). He participates in public debates and professional conferences, and is often invited to lecture at universities, or participate in radio and TV programs. Prior to this job, A. de Lecea served in the European Commission as Director for International Economics and President's personal economic representative at the G7-G8-G20 (2004-2009), as Economic Advisor to the President (1999-2004), and held management and advisory jobs. He earlier served in the Cabinet of Spain's Secretary of State for Finance and held academic positions in Spain and the US. Since 1986 he has also been Associate Professor (Profesor Titular) of Applied Economics in Bilbao. He has published in the areas of public finance and the European economy.

MUÑOZ MENDOZA, JORDI is a Ramón y Cajal Researcher in political science at the University of Barcelona. He holds a Ph.D. in Political Science from Pompeu Fabra University. Previously, he has been a postdoctoral researcher at the Autonomous University of Barcelona and a visiting researcher at the universities of Göteborg (Sweden) and Yale (USA). His research work is focused on political preferences and behavior. Muñoz has published articles on the corruption's effect on vote, the support for secession, the abstention or on the trust in European institutions, among others. His works have been published in journals such as Comparative Political Studies, European Political Science Review, Electoral Studies, European Union Politics, Nations and Nationalism, Ethnic and Racial Studies and Regional and Federal Studies. He contributes to the newspaper Ara.

PEYDRÓ, JOSÉ LUIS is Professor of Economics at the UPF, ICREA Profesor, Barcelona GSE Research Professor, CREI Research Associate, and CEPR Research Fellow. His research fields are Finance and Macroeconomics. He has written a recent book on "Systemic Risk, Crises and Macroprudential Policy," published by MIT Press. He has published his research in the three main journals of Finance (Review of Financial Studies, Journal of Financial Economics and Journal of Finance), and in two of the top journals in Economics (Econometrica and American Economic Review), and has presented his research in the main universities and central banks. Professor Peydró is Associate Editor of the Review of Finance (journal of the European Finance Association) and has a Consolidator Grant from the European Research Council. He is a member of the European Systemic Risk Board's Advisory Scientific Committee, has been an advisor to the Bank of Spain's Financial Stability Department, and consulted other central banks and international organizations. He holds a PhD in Finance from INSEAD, a Master in Economics from CEMFI, and a BA in Economics from UB. He received Primer Premio Nacional by the Government of Spain in Economics in 1997.

PRUD'HOMME, RÉMY is presently Professor emeritus at the University of Paris XII. He studied at HEC (the n° 1 French business school), at the University of Paris (PhD in economics), and at Harvard (Law School and economics department). He has been a Professor of economics at the Universities of Phnom-Penh, Lille, and Paris XII, and also Visiting Professor at the MIT. For several years, he worked with the OECD, as deputy-director of the Environment directorate. He has been a member of many French government advisory committees (such as the PEON commission that prepared the French nuclear program), and a frequent consultant to a number of governments, to international organizations, (particularly the World Bank, where he was invited as a Visiting Research Scholar), and to private enterprises. He has been a board member of the International Institute of Public Finance, and of the French Economic Association. His main interests are in local public finance, urban and regional policies, environmental policies, and —increasingly so— transportation and energy policies. He has published about 15 books or pamphlets, about 180 papers in scholarly journals, and more than 100 articles in Le Monde, Le Figaro, Les Echos, the leading French dailies. For additional information, see his site: www.rprudhomme.com

SALINAS JIMÉNEZ, JAVIER holds a Master in Economic and Social Policy Analysis (University of York) and a Ph.D. in Economics from the University of Extremadura. He is currently Professor of Public Economics and Head of the Department of Economics and Public Finance at the Autonomous University of Madrid. Previously, he was Associate Professor at the University of Extremadura and at the Complutense University of Madrid and also held the positions of Deputy Director-General of Budgetary Studies and Public Expenditure and Advisor at the Institute of Fiscal Studies. He is specialized in the fields of the efficiency analysis in the public sector, the economic analysis of corruption and the public policies effects on the subjective well-being. He has published papers in several national and international journals specialized in topics related to Public Economics like: Journal of Productivity Analysis, Applied Economics, Social Indicators Research, Socio-Economic Planning Science, Journal of Policy Modelling, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas and Revista de Economía Aplicada. He has been involved in research projects funded by the European Union, the Dirección General de Ciencia y Tecnología, the BBVA Foundation and the Institute of Fiscal Studies.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR is Associate Professor of Economics at the Universitat de Barcelona. She obtained her Ph.D at the Universitat Autònoma de Barcelona in 2005. She has been a visiting researcher at the University of Warwick (2006), Uppsala University (2008) and the University of Toronto (2012). Her research focuses on Public Economics, Fiscal Federalism and Political Economy. Her works have been published in journals like Journal of Public Economics, European Journal of Political Economy, among others.

índice

FEDERALISMO FISCAL

Políticas supranacionales para superar la crisis 49

• Hacia una mayor integración europea 49
Foremny, D.

• Crisis financieras: beneficios y costes fiscales de las políticas bancarias y monetarias 51
Peydró, J.L.

• El informe de los cinco presidentes y la unión fiscal europea 53
Hernández de Cos, P.

Análisis de la UE desde la perspectiva del federalismo fiscal 55

• El incierto camino hacia la unión fiscal europea 55
Castells, A.

• La unión presupuestaria europea: necesaria e imposible 59
Prud'homme, R.

• ¿Puede la zona euro prosperar sin una unión fiscal? 61
Guerguil, M.

• La unión fiscal en la Unión Europea 65
de Lecea, A.

FINANZAS PÚBLICAS

Corrupción: magnitud, causas y consecuencias 69

• Corrupción: magnitud, causas y consecuencias 69
Sorribas-Navarro, P.

• Una visión global de la corrupción política 71
Golden, M.A.

• Corrupción y transparencia en España: indicadores recientes 75
Salinas Jiménez, J.

• Los límites de las elecciones como mecanismo de control de la corrupción política 79
Muñoz, J.

Armonización fiscal en la UE 83

• La Unión Fiscal Europea: el proceso de armonización fiscal 83
Esteller-Moré, A.

• La armonización del impuesto sobre sociedades en Europa 85
Fuest, C.

• El largo camino de la armonización fiscal en la Unión Europea: prioridades actuales 87
Durán-Cabré, J.M.

ÍNDICE DE AUTORES 90

Hacia una mayor integración europea

Dirk Foremny
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

La reciente crisis económica y financiera, conocida como *Gran Recesión*, asestó un duro golpe a las economías europeas en 2007. Ciertamente, la severidad de esta sacudida económica ha sido enorme y, en parte, inesperada. La crisis financiera, causada por una acumulación de desequilibrios financieros, se tradujo luego en una crisis de la deuda soberana en Europa: se creó una situación en que la deuda pública de ciertos países europeos alcanzó niveles claramente insostenibles y los diferenciales de rendimiento se ampliaron rápidamente. Estos acontecimientos pillaron desprevenida a una Unión Europea que, por primera vez, experimentaba las consecuencias directas de las imperfecciones de la integración europea, acumuladas durante las décadas precedentes. Así pues, en unas circunstancias que exigían respuestas rápidas, la reacción de Europa fue lenta, frenada por las deficiencias institucionales.

Y esa lenta reacción, precisamente, puede considerarse una de las causas de que a la eurozona le fuera peor que a los Estados Unidos. Al otro lado del Atlántico, la rápida y decisiva actuación de las autoridades monetarias y fiscales respaldó la recuperación. En cambio, Europa quedó sumida en la crisis, con unas instituciones poco preparadas para semejante sacudida económica. La descoordinación generalizada, los "spillovers" entre países con reacciones individualistas, la falta de normativa común en el sector bancario y un sistema fiscal con un grado de formalización muy débil aceleraron la crisis y, en parte, son responsables de la demora en la recuperación europea con respecto a los Estados Unidos, o incluso de la eurozona con respecto al Reino Unido.

El principal problema era que los países de la zona euro tenían clara la necesidad de reformas, pero consensuar las reformas adecuadas no era fácil. La enfermedad ya estaba diagnosticada, pero el tratamiento era (y sigue siendo) controvertido. Ahora bien, hay que admitir que la falta de consenso no era un problema exclusivo de los políticos: los economistas estaban también sumidos en un debate sobre las políticas que había que aplicar y no lograban ponerse de acuerdo.

Sin embargo, si puede extraerse algo positivo de todo ello es que por fin se han destapado las deficiencias de la Unión Europea y, en concreto, de la eurozona. Como respuesta, se ha iniciado un debate sobre el grado de federalismo que necesita la Unión Europea y, sobre todo, la eurozona; un debate importante que llega con mucho retraso. En realidad, la Gran Recesión ha puesto sobre la mesa que el futuro de la Unión Europea será federal. De hecho, la ausencia de estructura federal o confederal y de soberanía europea explica por qué las instituciones de la Unión Europea siempre han acusado ciertas debilidades.

En estos momentos, superado lo peor de la crisis, hay que diseñar las políticas y el sistema de gobierno fiscal que reduzca la probabilidad de que las situaciones vividas vuelvan a repetirse. Este IEB Report, pues, se centra en la coordinación de políticas supranacionales y, en concreto, en la creación de una unión bancaria y fiscal, lo que representa un claro movimiento hacia la centralización de ciertas áreas políticas a nivel europeo.

En primer lugar, José Luis Peydró presenta los beneficios y los costes fiscales de las políticas bancarias y monetarias, e identifica la importancia de los mecanismos de prevención para reducir la probabilidad de crisis. Su contribución insiste en el papel de la unión bancaria para mantener la estabilidad económica y destaca el papel del procedimiento de desequilibrio macroeconómico para evitar futuras crisis. Este mecanismo forma parte de la gobernanza económica de la Unión, implementada por la Comisión Europea, y su objetivo es identificar y corregir los desequilibrios entre los Estados miembros que impiden el correcto funcionamiento de sus economías.

El siguiente artículo lo firma Pablo Hernández de Cos y subraya las propuestas específicas para completar la unión económica y monetaria europea según se presentó en el verano de 2015 en el *Informe de los cinco presidentes*. Este documento hace hincapié en el papel que debería tener una unión fiscal, considerada fundamental para la sostenibilidad y la estabilización fiscal.

Mejorar las instituciones a nivel europeo puede exigir una ampliación presupuestaria, pero deberían poder aplicarse numerosas políticas sin incrementar sustancialmente el gasto supranacional. Ahora bien, a estas alturas del proceso, una mayor integración debería entenderse como una mayor mutualización de los intereses y preocupaciones compartidas, y no tanto de la deuda o el gasto. Necesaria e inevitablemente, esto requiere de la creación de una unión política para asegurar la legitimidad democrática de toda acción política que se emprenda a nivel europeo.

La ciudadanía europea en realidad no se opone a una mayor coordinación política, a pesar del reciente repunte del euroescepticismo en algunos países. En realidad, el Eurobarómetro de noviembre de 2015 revelaba que el 71% de los encuestados reconocía que las reformas económicas serían más efectivas si se pusieran en práctica de forma coordinada en toda la Unión. Sin embargo, que los políticos europeos reconozcan esa necesidad —que implica ceder soberanía— ya es harina de otro costal.

Crisis financieras: beneficios y costes fiscales de las políticas bancarias y monetarias

José Luis Peydró
ICREA-UPF, CREI, Barcelona GSE

En 2007 Estados Unidos y Europa occidental fueron aplastados por una crisis financiera sistémica (sobre todo bancaria), a la que le siguió una severa recesión económica. Pero no era la primera vez que se vivía esa secuencia de acontecimientos: las crisis financieras son fenómenos sistémicos recurrentes, que suelen derivar en recesiones de largo alcance con una importante reducción de los niveles de empleo y de bienestar. En realidad, las crisis financieras sistémicas no suelen ser acontecimientos aleatorios ocasionados por acontecimientos exógenos. Tienden a producirse tras períodos con un rápido aumento del crédito y otros desequilibrios financieros, como burbujas inmobiliarias e importantes entradas de capital. En caso de una crisis financiera, esta expansión del endeudamiento *ex-ante* se asocia a costes sistémicos *ex-post* más elevados, tanto dentro del sector financiero (quiebras bancarias, entre otros) como en la economía en general (cifras elevadas de desempleo o pobreza, amplios costes fiscales e incluso extremismo político, entre otros). Por todo ello, es importante que las personas que están tras el diseño de las políticas, los académicos e incluso la ciudadanía comprendan los determinantes de las crisis financieras sistémicas, sus consecuencias y cómo las políticas públicas pueden mejorar su probabilidad y sus costes.

Este documento presenta un breve resumen de algunos de los beneficios y costes fiscales de ciertas políticas monetarias y bancarias (incluidas las macroprudenciales) que se exponen en el libro *Systemic Risk, Crises and Macroprudential Policy*, escrito por Xavier Freixas, Luc Laeven y por mí mismo, y publicado el año pasado por MIT Press. Un mensaje clave que quiero expresar es que para limitar los efectos del riesgo sistémico es fundamental que se reduzca el excesivo endeudamiento en los ciclos expansivos, tanto sus niveles como su aceleración (cabe destacar que en España se acerca al 400% del PIB y al -100% con respecto a su posición de inversión internacional neta). También es importante que se reduzcan los costes que representa para la economía el excesivo endeudamiento en épocas de crisis, lo que se conoce como *sobreendeudamiento* (sobre todo porque la deuda, especialmente en España, es en buena parte no contingente, por lo que los impagos y las renegociaciones son difíciles). Es preciso hacer hincapié en que la deuda pública no suele estar entre las causas de las crisis financieras, sino que es más una consecuencia. Por ende, la aceleración del endeudamiento que conduce a las crisis se debe a la deuda privada. Ahora bien, sí es cierto que los niveles demasiado elevados de deuda pública en las crisis (en apoyo de la economía y el sistema financiero) pueden redundar en unos costes excesivo s, incluido el desplazamiento de la inversión privada.

Dado que las crisis sistémicas surgen a raíz de desequilibrios en el sector financiero (especialmente por la explosión del apalancamiento), es fundamental que las políticas públicas se fijen como objetivo evitar los riesgos excesivos (en lugar de limitarse a la resolución y gestión de las crisis *a posteriori*); en concreto, con políticas bancarias y macroprudenciales[1]. Asimismo, el riesgo sistémico suele achacarse a ciertas decisiones en relación con riesgos correlacionados tomadas por intermediarios financieros individuales y por prestatarios no financieros (riesgos sistémicos endógenos); no se debe, pues, a riesgos ajenos al sistema financiero (riesgos exógenos). Por ello, en situación de crisis, las intervenciones *ex-post* —como las inyecciones de liquidez de los bancos centrales mediante políticas monetarias expansivas o recapitalizaciones públicas (rescates)— no atajan de raíz la causa de la crisis sistémica e incluso pueden hacer que se asuman aún más riesgos *ex-ante*, por el riesgo moral, incrementando así la probabilidad de crisis financiera. Las políticas *ex-post* son importantes para la liquidez y la capitalización de las entidades financieras (bancos) y los prestatarios no financieros (hogares y empresas), el flujo de crédito de la economía real y los precios de los activos en épocas de crisis; sin embargo, en períodos de expansión la política macroprudencial debería ser una línea de defensa básica para combatir el riesgo sistémico.

Para el diseño de políticas es fundamental comprender, antes que nada, por qué se produce esa acumulación endógena excesiva de deuda en el sector financiero y en prestatarios no financieros. Básicamente se debe a dos razones. En primer lugar, en épocas de expansión económica se aceptan demasiados riesgos, sobre todo los agentes que se dejan llevar por la *behavioral finance* (hogares, bancos y empresas). Es decir, las personas experimentamos una cierta irracionalidad (por ejemplo, somos demasiado optimistas) cuando las cosas van bien, ignoramos los riesgos de cola (*tail risks*) o demostramos tener poca memoria sobre las crisis anteriores[2]. En segundo lugar, otra explicación para las burbujas de crédito y de valoración de los activos son los incentivos inadecuados para que se asuma un riesgo excesivo (riesgo moral), especialmente por parte de bancos, con un apalancamiento espectacular y garantías públicas implícitas y explícitas. Estableciendo una comparación

[1] El riesgo sistémico es el riesgo de amenazas a la estabilidad financiera que afecta al funcionamiento de una gran parte del sistema financiero con efectos desfavorables significativos sobre la economía general. La política macroprudencial limita el riesgo sistémico a lo largo del ciclo financiero y adopta incluso un papel preventivo para la acumulación de riesgo sistémico.
[2] Ahora bien, algunas de las fluctuaciones en las preferencias de riesgo pueden ser completamente racionales. Esto se ve, por ejemplo, en los modelos de formación de hábitos, en que los buenos tiempos hacen que los intermediarios financieros y los prestatarios no financieros muestren una menor aversión al riesgo y apuesten por el rendimiento asumiendo riesgos excesivos.

extrema, es como ir a un casino a apostar y privatizar las ganancias, pero socializar las pérdidas ampliamente, lo que implica claramente un riesgo excesivo para los jugadores[3].

Es importante recalcar que según la visión sobre lo que lleva a sumir riesgos excesivos, la política pública óptima será una u otra. Por ejemplo, fijar mayores exigencias de capitalización para los bancos tendría efectos positivos con independencia de la causa que se elija, porque se aumentarían las reservas en tiempos de crisis. No obstante, estas mayores prescripciones de capital reducirían la aceptación de riesgos excesiva *ex-ante* sobre todo en lo referente al riesgo moral.

En la literatura empírica que analiza amplios episodios históricos de crisis financieras sistémicas en distintos países, la expansión del crédito (deuda, apalancamiento) es el indicador con una mayor correlación *ex-ante* con la incidencia de crisis financieras; además, en tiempos de crisis, aumentan los efectos negativos en la economía real asociados con la crisis. Ahora bien, la expansión del crédito también puede derivarse de sólidos valores económicos (y producirlos) y, por tanto, formar parte de la senda que lleva a un crecimiento en equilibrio, sin contribuir negativamente al riesgo sistémico. Por ejemplo, al analizar los datos desde la década de 1970, se ha demostrado que dos tercios de los *booms* de crédito no derivaron en crisis financieras. Así pues, es fundamental identificar a tiempo real los determinantes de los *booms* de crédito negativos que causan inestabilidad financiera, en oposición a los positivos.

Con esta salvedad en mente, existen ciertos instrumentos clave que pueden reducir el apalancamiento excesivo durante las fases de expansión y reducir los costes para la economía real en época de crisis. Por un lado, se pueden eliminar o reducir los escudos fiscales al endeudamiento en favor del pasivo sobre el activo (pago de intereses de deuda con respecto a los dividendos) o en favor de la compra de vivienda con respecto al alquiler (lo que sucedió en España durante la crisis), o se puede incrementar la capitalización bancaria siguiendo los preceptos de Basilea III. Por otro lado, se puede optar por los préstamos con dación en pago, como se hace en la mayoría de los Estados Unidos. Se pueden también poner en práctica políticas monetarias expansivas, mediante una reducción convencional de los tipos de interés monetarios a corto plazo y ciertas políticas no convencionales, como la flexibilización cuantitativa y la reducción de los tipos de interés a largo plazo (las políticas monetarias expansivas básicamente transfieren las rentas de los acreedores a los deudores). Se pueden también tener en cuenta las moras o renegociaciones de préstamos (incluidos los procedimientos de declaración de quiebra de países, bancos y hogares, que poco a poco van avanzando). Y se puede también optar por políticas de capitalización anticíclicas (como el sistema de provisión dinámica del Banco de España), y quizá contemplar también potenciales rescates de prestamistas y prestatarios, si bien esta política de crisis debería ser una de las últimas líneas de defensa.

Es importante destacar que se trata de políticas fiscales, mediante cambios impositivos, o rescates. Más indirectamente, en ciertas políticas monetarias no convencionales, se incrementa el riesgo de pérdidas para los bancos centrales o se reducen los fondos procedentes de los contribuyentes en caso de mayores capitalizaciones bancarias (y, en consecuencia, mayores reservas bancarias para hacer frente a una crisis o a una reducción potencial en período de crisis, dado que los accionistas del banco pierden mucho más en caso de riesgo excesivo).

Finalmente, quisiera mencionar asimismo que se está avanzando en ciertas políticas públicas de ámbito europeo, destacando especialmente la unión bancaria, que implica avances en la reducción del riesgo de rescate de bancos para los contribuyentes, aumentando los principios de recapitalización interna (*bail-in*), como ya se vio en la resolución de la crisis de Chipre. Esto reducirá el bucle diabólico del problema de los bancos con la deuda soberana. Si bien subyacen todavía ciertas limitaciones en la actual unión bancaria —especialmente en lo relativo al seguro de depósitos—, se ha avanzado mucho con el BCE como supervisor común. Además, en Europa hay otras políticas interesantes. Por ejemplo, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico es un mecanismo de vigilancia para detectar riesgos potenciales en una fase más temprana, prevenir los desequilibrios macroeconómicos negativos y corregir los existentes, sobre todo los externos, tales como los déficits por cuenta corriente y las fuertes entradas de capital, pero también los internos, como el aumento inadecuado de los créditos y la aceleración de los precios del inmobiliario.

En definitiva, tanto en el ámbito local como en el internacional, si queremos reducir la probabilidad y las consecuencias negativas de las crisis financieras, precisamos mejores políticas públicas, con una combinación de políticas bancarias, macroprudenciales, monetarias y fiscales.

[3] La mayoría de los bancos tienen una estructura de capital con más del 95% de deuda (mientras que la típica empresa no financiera estadounidense tiene menos de un 33%). Los bancos también cuentan con seguros de depósitos, con la liquidez de los bancos centrales y con los rescates como garantías para los contribuyentes.

El informe de los cinco presidentes y la unión fiscal europea

Pablo Hernández de Cos
Banco de España[1]

La crisis económica iniciada en 2007 puso de manifiesto las fragilidades del marco institucional inicial de la UEM, que se evidenciaron de una forma más explícita con la crisis de deuda soberana en el área del euro que se inició en 2010.

La respuesta de política económica a esta crisis priorizó una revisión del marco de gobernanza económica, que incluyó, entre otros, un reforzamiento del Pacto de Estabilidad, como mecanismo de disciplina presupuestaria, la creación de un instrumento permanente de gestión de crisis, la reforma del marco de supervisión financiera en la Unión Europea y el acuerdo para avanzar en una Unión Bancaria.

Más recientemente, en junio de 2015, el presidente de la Comisión Europea (CE), en estrecha cooperación con los presidentes del Consejo Europeo, del Eurogrupo, del BCE y del Parlamento Europeo, presentó un informe relativo a una hoja de ruta que conduzca a la plena realización de la UEM (*Informe de los cinco Presidentes*). El Informe destaca que resulta necesario avanzar en cuatro frentes en paralelo. En primer lugar, en la convergencia en la estructura de las economías de los Estados miembros (Unión Económica). En segundo lugar, hacia una Unión Financiera que limite los riesgos sobre la estabilidad financiera y aumente el reparto de riesgos con el sector privado. En tercer lugar, hacia una Unión Presupuestaria, que proporcione sostenibilidad y estabilización presupuestaria. Y, por último, hacia una Unión Política, que legitime democráticamente estas tres uniones. Además, establecen un calendario de implementación del informe, con tres etapas que definen pasos en el corto plazo (hasta 2017) y en el medio y largo plazo (con 2025 como fecha objetivo para el pleno desarrollo de las medidas propuestas en el *Informe*).

En el caso particular de la "Unión Presupuestaria" el informe establece una hoja de ruta concreta. A corto plazo, en una primera etapa (del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017), además de lograr y mantener unas políticas presupuestarias responsables a nivel nacional y de la UEM mediante la aplicación plena de las reglas ya existentes, se propone la creación de un Consejo Fiscal Europeo Consultivo, que proporcionaría un análisis independiente, a nivel europeo, del cumplimiento de los objetivos presupuestarios nacionales. A medio y largo plazo (segunda etapa), abogan por el establecimiento de una "función común de estabilización macroeconómica", para hacer frente a las perturbaciones económicas comunes y/o idiosincrásicas de los países, más allá de la respuesta que proporcionan los estabilizadores automáticos nacionales. El *Informe* establece algunos principios rectores, a saber, que no dé lugar a transferencias permanentes entre países o a transferencias en una sola dirección únicamente, que no mine los incentivos para la conducción de políticas fiscales nacionales saneadas, que sea coherente con el marco presupuestario general de la UE, y que no sea un instrumento de gestión de crisis sino de prevención de las mismas.

En el ámbito de la Unión Política se plantea la creación de un Tesoro del área del euro, que iría asumiendo progresivamente la responsabilidad sobre diferentes aspectos de la política fiscal, para los cuales la toma de decisiones pasaría a tener un carácter conjunto y compartido.

La Comunicación de la CE sobre "Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria" de octubre de 2015, incluye propuestas concretas para el desarrollo de la primera etapa del *Informe de los Cinco Presidentes*. En el ámbito presupuestario, la CE aboga por un debate específico del Eurogrupo sobre la política fiscal de la zona del euro en su conjunto, propone mejorar la transparencia y reducir la complejidad en la aplicación del marco actual de reglas fiscales, y toma la decisión de establecer un Comité Fiscal Europeo (CFE). El CFE deberá evaluar la aplicación del marco fiscal de la UE, en particular en lo que respecta a la coherencia horizontal de las decisiones y la ejecución de la supervisión presupuestaria, los casos de incumplimiento especialmente grave de las normas, y la adecuación de la política fiscal a nivel nacional y de la UEM, y emitir recomendaciones. El CFE también deberá contribuir al debate sobre las implicaciones de las políticas presupuestarias en la UEM y a nivel nacional, aconsejando sobre la adecuación del tono de la política fiscal.

El CFE estará compuesto por un Presidente y otros cuatro miembros, nombrados por la CE por un periodo de tres años ampliable a uno más. En el ejercicio de sus funciones los miembros del CFE actuarán con independencia y no aceptarán instrucciones de otras instituciones de la Unión ni de los gobiernos de los Estados miembros. Los consejos y evaluaciones del CFE se harán públicos y la CE deberá tener en cuenta el asesoramiento del CFE.

Por lo tanto, las iniciativas del *Informe de los Cinco Presidentes* en materia presupuestaria se pueden resumir en tres: 1) mejorar la transparencia y simplificar las reglas fiscales existentes; 2) crear

[1] Las opiniones que aparecen en este artículo son responsabilidad del autor y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

un consejo fiscal independiente a nivel europeo; 3) avanzar en mecanismos de estabilización europeos.

En relación con el marco de reglas fiscales, aunque la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acometida durante la crisis incluye importantes mejoras, no pueden obviarse algunas debilidades. En particular, este es ahora más complejo, lo que reduce su transparencia y aplicabilidad y dificultar la rendición de cuentas, y el margen de discrecionalidad en su aplicación sigue siendo elevado. Por lo tanto, sería necesario mejorar la claridad y reducir la complejidad del marco actual. Además, debería reforzarse su credibilidad, dotando de mayor automatismo su aplicación, sobre la base de indicadores presupuestarios fiables y objetivos, frente a la aplicación excesivamente discrecional actual.

En relación con la creación del CFE, este podría permitir reforzar el papel de la CE en la aplicación del marco de reglas fiscales, rebajando la presión política a que esta se ve, en ocasiones, sometida. No obstante, la creación del CFE plantea también retos significativos. En primer lugar, en la medida en que es un órgano consultivo de la Comisión Europea, deberá perfilarse adecuadamente cuál es el papel de sus recomendaciones, en particular en el caso de que no se encuentren totalmente en línea con la opinión de la Comisión. En segundo lugar, el CFE deberá forjarse una reputación de independencia contrastada desde el principio, dada su dependencia formal y presupuestaria con respecto a la Comisión Europea, así como el hecho de que será la Comisión la encargada del nombramiento de los expertos, por mandatos inferiores a la duración de una legislatura estándar.

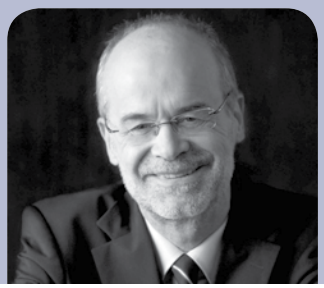
En todo caso, la mayor limitación de la nueva gobernanza fiscal reside en el hecho de que esta se encuentra alejada de una verdadera Unión Fiscal, dado que no cuenta con un presupuesto común europeo suficientemente potente que permita suavizar el impacto económico de perturbaciones que afecten solo a uno o unos pocos países ni con emisiones conjuntas de deuda compartida que ayude a mitigar la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza como los experimentados a lo largo de la crisis.

En efecto, de acuerdo con la evidencia disponible para Estados Unidos y otros estados federales, una buena parte de las perturbaciones en las uniones monetarias se ven amortiguadas por los mercados de capitales y los mercados de crédito también desempeñan un papel relevante como canal de diversificación del riesgo. Por su parte, el impacto de las transferencias fiscales tiende a ser también significativo aunque más moderado.

En el caso de los países de la zona del euro, sin embargo, esa misma evidencia muestra que el canal crediticio ha constituido la única vía para amortiguar perturbaciones entre los países, si bien este canal habría perdido potencia en una situación de pérdida de confianza, como la vivida durante la crisis. Algunos trabajos sugieren también un incremento del papel de los mercados de capital, a lo que habría contribuido una mayor integración financiera. En todo caso, el resultado es que en la UEM el porcentaje de riesgo que no se comparte o mutualiza es mucho más elevado que en otras uniones monetarias, lo que se debería, en parte, a la ausencia de transferencias fiscales. El desarrollo de una unión bancaria completa, con instrumentos de gestión de crisis que eviten la fragmentación de los mercados financieros y favorezcan avances en la integración de los mercados de capital, constituye un elemento esencial para la estabilidad del proyecto europeo. Pero también sería deseable aumentar la potencia del canal fiscal. En este contexto, la puesta en marcha de una función de estabilización macroeconómica que sugiere el *Informe de los Cinco Presidentes* debe valorarse positivamente.

Queda ahora pendiente la concreción de esta función estabilizadora. Diversas opciones se han planteado en la literatura, como, por ejemplo, la creación de un tramo del seguro de desempleo financiado con el presupuesto europeo o de un sistema de transferencias vinculadas a las desviaciones del producto respecto a su nivel potencial. Su financiación podría realizarse mediante aportaciones directas de los Gobiernos o con fondos procedentes de impuestos específicos. Un paso más avanzado en el terreno de la unión fiscal es la emisión conjunta de algún tipo de deuda compartida que ayude a mitigar la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza como los experimentados a lo largo de la crisis. En este sentido, a medio plazo se ha contemplado la posibilidad de emisión conjunta de instrumentos de deuda de corto plazo, de manera limitada y sometida a condicionalidad estricta. Más a largo plazo, la Comisión Europea y el Consejo han considerado la introducción de eurobonos, aunque esta iniciativa plantea un fuerte rechazo en algunos países, por el riesgo de debilitamiento de los incentivos a establecer políticas fiscales disciplinadas que podría conllevar.

En definitiva, afrontar una unión fiscal verdadera exigirá resolver las dudas que surgen en relación con los efectos que se derivarían de una decisión de compartir riesgos de una forma expresa en el seno de la Unión Monetaria sobre el debilitamiento de los incentivos a llevar a cabo políticas fiscales disciplinadas, lo que podría resolverse con la introducción de nuevos elementos de disciplina o incluso la posibilidad de pérdida de soberanía de los países en casos extremos.



El incierto camino hacia la unión fiscal europea

Antoni Castells
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

La Gran Recesión ha puesto de manifiesto las serias deficiencias de diseño de la unión monetaria, unas deficiencias que han provocado graves desequilibrios en forma de endeudamiento exterior y de déficit de la balanza por cuenta corriente, tanto en los países menos competitivos de la zona euro (los llamados países periféricos) como entre ellos y los países centrales de la eurozona.

Estos desequilibrios no se produjeron repentinamente al estallar la crisis ni a consecuencia de ella, sino más bien al revés: la crisis los puso en evidencia en toda su dimensión y los hizo insostenibles debido al cierre de los mercados financieros. En realidad, los desequilibrios se habían ido acumulando antes, durante los años de bonanza, ante la indiferencia y la inconsciencia generalizadas de todos los agentes económicos: los bancos centrales nacionales, el Banco Central Europeo (BCE), los reguladores, los gobiernos, los mercados, las agencias de rating, los deudores (que se endeudaban más de lo que podían permitirse) y los acreedores (que asumían más riesgos de los que habrían sido prudentes).

Como decíamos, el origen de estos desequilibrios se encuentra precisamente en los errores de diseño de la unión monetaria. Ahora parece ampliamente aceptado que la moneda única se puso en marcha a finales de los noventa sin que se cumplieran las condiciones necesarias para garantizar su éxito, que son fundamentalmente dos. En primer lugar, y de acuerdo con la teoría tradicional de las áreas monetarias óptimas, los mercados deben estar suficientemente integrados y permitir una elevada movilidad de los factores. En su versión más reciente, esta teoría otorga un papel especialmente relevante a la integración de los mercados financieros como instrumento imprescindible para la mutualización de riesgos (risk-sharing).

En segundo lugar, la integración monetaria debe ir acompañada de un grado apreciable de integración fiscal, que no es posible sin la correspondiente integración política y que se concreta en dos pilares: por un lado, un gobierno común, con sus correspondientes atribuciones (un presupuesto, unos ingresos tributarios y un Tesoro facultado para emitir deuda); y por otro, unos mecanismos que aseguren la disciplina presupuestaria de los estados (subcentrales) integrantes de la unión.

La realidad, sin embargo, es que cuando se puso en funcionamiento la unión monetaria no se cumplía ninguna de estas dos condiciones o se cumplían de forma muy insuficiente. En aquel momento pesaron demasiado el voluntarismo y el éxito político que significaba figurar entre los países fundadores de la zona euro, y no se tuvieron el realismo y el rigor necesarios para valorar los riesgos que suponía poner en marcha un proyecto de aquella envergadura sin que se dieran las condiciones apropiadas. Esto tuvo dos consecuencias especialmente graves que, probablemente, no se han podido apreciar en toda su dimensión hasta que ha estallado la crisis.

La primera de estas consecuencias es que la unión monetaria sin unión fiscal conduce a un debilitamiento esencial de los instrumentos macroeconómicos de carácter estabilizador (tanto los de naturaleza monetaria como los de carácter presupuestario) para hacer frente a los shocks asimétricos o idiosincrásicos. Por un lado, la política monetaria se determina en función de las necesidades del conjunto de la zona euro, no de las de cada país en particular, por lo que, de hecho, tiene un efecto procíclico en todos ellos: es demasiado expansiva para los países que atraviesan por una fase expansiva del ciclo y demasiado contractiva para los que se encuentran en la situación contraria. Por otro lado, la unión monetaria ha acentuado las limitaciones de la política fiscal como instrumento estabilizador nacional, porque las restricciones para incurrir en déficit público y para endeudarse se sitúan en una escala muy superior cuando el soberano no puede ejercer el control sobre su moneda. La primera consecuencia es, pues, que la creación del euro ha conducido, de facto, a la desaparición de los instrumentos macroeconómicos nacionales de carácter estabilizador (en caso de la política monetaria) o a una más que notable pérdida de su eficacia (en caso de la política fiscal), sin que hayan sido reemplazados por otros instrumentos en el ámbito europeo.

La otra consecuencia atañe especialmente a los países menos competitivos de la zona euro. Probablemente se infravaloraron los efectos que podía tener para estos países la renuncia a dos instrumentos de política económica tan relevantes como son el tipo de interés y el tipo de cambio. Estos instrumentos actúan a la vez como señal de alerta y como mecanismo de corrección para prevenir o corregir los desequilibrios que se puedan producir en la balanza por cuenta corriente y el endeudamiento exterior, precisamente, a consecuencia de su menor competitividad. Como es sabido, a lo largo de la historia la pérdida de competitividad de estos países se ha ido corrigiendo, de forma recurrente, con sucesivas devaluaciones. Está claro que esta medida no resolvía el problema de fondo, pero permitía evitar que los desequilibrios llegaran a ser insostenibles y que su corrección tuviera unos costes

sociales muy elevados. Pero esta vez no había señal de alerta (la presión sobre el tipo de cambio), de modo que los desequilibrios se fueron acumulando hasta llegar a alcanzar una magnitud sin precedentes, ni tampoco se podía recurrir al mecanismo de corrección habitual (la devaluación).

Así, la única fórmula correctora disponible sin abandonar el euro era forzar la devaluación interna a través de unas durísimas políticas de austeridad que han tenido consecuencias visibles en términos de hundimiento de la actividad productiva y del empleo y de aumento de la desigualdad. La segunda consecuencia que la crisis nos ha enseñado, pues, es que en una unión monetaria sin unión fiscal no se puede permitir que se vayan acumulando de manera sostenida diferencias de competitividad apreciables entre territorios y que, de producirse, la única forma de corregirlas, a falta de mecanismos presupuestarios de carácter redistributivo, es a través de unas políticas de ajuste difícilmente aceptables de forma continuada desde el punto de vista social.

Estas consecuencias son de tal gravedad y trascendencia que deberíamos plantearnos, simplemente, si es viable una unión monetaria sin unión fiscal. Algunas de las contribuciones de este IEB Report —muy en especial las de Martine Guerguil y Rémy Prud'homme— ponen de manifiesto, precisamente, que en las uniones monetarias existentes el presupuesto del gobierno central (en su caso, el del gobierno federal) tiene un papel esencial en la prevención y corrección de dichos desequilibrios. Este presupuesto cumple, fundamentalmente, tres funciones.

En primer lugar, una función estabilizadora o anticíclica que implica que cuando un territorio (rico o pobre) experimenta un shock de renta específico o asimétrico, el presupuesto federal tiende a compensar ese shock de manera automática a través del juego de los estabilizadores, lo que provoca un impacto expansivo específico en ese territorio. En segundo lugar, una función de mutualización de riesgos, que tiene su expresión más clara en la existencia de un Tesoro común, que emite la deuda federal (es decir, la correspondiente al nivel central de gobierno). Una moneda común necesita la contrapartida de una deuda soberana común a fin de evitar que un episodio de crisis de la deuda soberana en alguno de los estados integrantes de la unión monetaria contamine de forma inmediata la moneda única. En tercer lugar, el presupuesto federal genera transferencias fiscales desde los territorios más competitivos (y de nivel de renta más elevado) hacia los menos competitivos (y de menor nivel de renta). Se trata de una función redistributiva implícita, no formulada formalmente en esos términos, que se produce como consecuencia indirecta de la actividad presupuestaria del gobierno central, en la medida en que este presta un nivel similar de servicios y aplica una fiscalidad similar (basada en la capacidad fiscal) a los ciudadanos bajo su jurisdicción en todos los territorios.

Al ejercer las funciones señaladas, el presupuesto del gobierno central (federal) deviene, pues, un elemento indispensable para el éxito de la unión monetaria. Por un lado, tiene un papel insustituible en la estabilización macroeconómica —para responder a los shocks de renta que afectan específicamente a un territorio— y puede ser también imprescindible en el conjunto de la unión en caso de que la política monetaria esté al límite de su recorrido, que es lo que sucede cuando se encuentra en el llamado límite inferior cero (zero lower bound). Por otra parte, el presupuesto federal también actúa como amortiguador para hacer posible un cierto proceso de convergencia de la competitividad entre los territorios que forman parte de la unión monetaria. En realidad, en todos los países (en todas las uniones monetarias realmente existentes) existen diferencias de competitividad entre los territorios y, aunque la acción del mercado pueda tender a corregirlas, si esas diferencias no conducen a desequilibrios insoportables para los territorios menos competitivos se debe a dos razones: la existencia de un mercado financiero integrado y de unas instituciones financieras implantadas de manera homogénea en todo el territorio de la unión, y la acción compensatoria del presupuesto del gobierno central.

El contraste con las otras uniones monetarias y la experiencia de la Gran Recesión señalan, pues, que la unión monetaria difícilmente se consolidará y será sostenible si no se dan pasos decisivos hacia la unión fiscal, que a su vez difícilmente se podrán producir si no van acompañados de un progreso real hacia la unión política, es decir, hacia la constitución de un poder político europeo plenamente legitimado democráticamente.

De hecho, cuando examinamos con una cierta perspectiva lo que ha sucedido en los últimos años, vemos hasta qué punto se ha producido una aceleración en la vertebración de la zona euro y en la adopción de mecanismos de toma de decisiones conjunta desde que comenzó la crisis. La magnitud del proceso de transferencia de soberanía desde los estados nacionales hacia las instituciones de la Unión Europea que ha tenido lugar desde 2010 habría sido simplemente impensable unos años antes.

Durante este tiempo ha tenido lugar un innegable fortalecimiento de la institucionalización de la zona euro. Las colaboraciones de Martine Guerguil y de Antonio de Lecea que aparecen en este IEB Report son especialmente ilustrativas en este punto. Por mencionar solo las actuaciones más destacadas, en estos años se ha creado el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE o, por sus siglas en inglés, EMS) a fin de proporcionar apoyo financiero conjunto a los países con problemas para la colocación de su deuda soberana; el BCE ha intervenido decisivamente en la preservación de la zona euro, aportando liquidez y creando instrumentos (como las OMT) o adoptando determinadas políticas (como la expansión cuantitativa) que amplían claramente los límites de su actuación

tradicional; se ha establecido un sistema de seguimiento riguroso de la situación macroeconómica de los diferentes países; se ha impulsado decididamente la unión bancaria, con la atribución al BCE de funciones de supervisión y el despliegue de los mecanismos únicos de resolución y de garantía de depósitos, y recientemente se ha puesto en marcha el Plan Europeo de Inversiones (el Plan Juncker), una iniciativa sin duda importante, tanto en términos de impulso de la demanda como de mejora de la productividad.

Asimismo, en el terreno fiscal se han adoptado numerosas y significativas iniciativas: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, los llamados Two Pack y Six Pack o el Semestre Europeo. A pesar de las contradicciones y vacilaciones, durante estos años ha tenido lugar un intensísimo proceso de transferencia de soberanía en relevantes materias presupuestarias desde los estados nacionales hacia las instituciones de la Unión. Numerosas cuestiones que antes se decidían de forma completamente independiente en los gobiernos y los parlamentos nacionales, hoy se deciden en Bruselas o no pueden ser aprobadas sin su consentimiento, especialmente en los países periféricos, que han necesitado algún tipo de asistencia financiera.

Ahora bien, este proceso de institucionalización y fortalecimiento de las instituciones de la UE presenta dos limitaciones que lo hacen especialmente vulnerable. La primera es una limitación general, no aplicable solo a la unión fiscal sino a todos los ámbitos en que se está produciendo el proceso de integración en la zona euro: la prevalencia del carácter intergubernamental por encima del carácter "federal» o comunitario. Es decir, se ha producido, sí, un intenso proceso de transferencia de soberanía desde los gobiernos nacionales hacia las instituciones de la Unión, pero esta soberanía tiene como destinatarias instituciones de carácter intergubernamental, no un gobierno europeo (o un embrión de gobierno europeo) legitimado democráticamente. Paradójicamente, en el mismo momento en que, con la moneda única, Europa daba un paso trascendental hacia su unión política, de signo inequívocamente federal, con la creación del BCE, en el conjunto de la zona euro se ha producido un claro desplazamiento del centro de gravedad desde la Comisión (institución de inspiración federal) hacia el Consejo (intergubernamental).

Este hecho se entiende y resulta inevitable en el corto plazo. La institucionalización de la Unión Europea siempre ha sido fruto del equilibrio entre una pulsión federal o comunitaria y una pulsión intergubernamental; entre el poder de unas nuevas instituciones que quieren representar al conjunto y los antiguos estados, expresión de una soberanía nacional. Esta pulsión es inevitable. Y probablemente el vértigo "federalista» que provocó la unión monetaria originó un cierto repliegue, una reacción políticamente explicable de los estados nacionales, tendentes a preservar sus prerrogativas.

Ahora bien, esta lógica intergubernamental —explicable, como se ha dicho, en el corto plazo— no es sostenible como motor más o menos permanente de la institucionalización de la zona euro. Y ello, por diversas y poderosas razones. Tiende a establecer una jerarquización del poder político entre los diferentes estados difícilmente aceptable y viable. Crea una dinámica en la que el interés particular predomina siempre sobre el interés común, en claro perjuicio de la visión de Europa que se proyecta sobre los ciudadanos europeos. Y, sobre todo, la lógica intergubernamental presenta serias limitaciones porque conduce inevitablemente a una peligrosa fractura del principio democrático.

Esta fractura se expresa en la escisión entre legitimidad y poder. La legitimidad democrática se obtiene básicamente en el ámbito nacional, mientras que el poder se ejerce de forma creciente en el ámbito europeo. Los ciudadanos europeos tienen la percepción, perfectamente fundamentada, de que los que toman las decisiones y ejercen el poder no han sido elegidos y que los que han sido elegidos no tienen suficiente poder para decidir sobre el destino de sus pueblos. No es de extrañar, pues, que en casi todos los países europeos se produzca un alejamiento progresivo de la confianza tanto en el proyecto europeo, como en el funcionamiento de sus instituciones nacionales representativas.

Como se ha señalado, el intenso proceso de institucionalización entraña dos graves limitaciones. La primera, a la que me acabo de referir, es su carácter intergubernamental. La segunda es aplicable exclusivamente al terreno de la unión fiscal y tiene mucho que ver con la primera. Hasta ahora este proceso se ha centrado exclusivamente en uno de los pilares que debe tener toda unión fiscal: la disciplina fiscal de los Estados miembros; y, en cambio, prácticamente no ha avanzado en el otro pilar: la creación de instituciones fiscales comunes. Ciertamente, la disciplina fiscal de los Estados miembros es imprescindible. En la zona euro se ha optado por un modelo fuertemente reglamentista, basado en la supervisión y el control del gobierno central (el eurogrupo), que no está nada claro que sea el más apropiado en términos de incentivos. Pero probablemente está justificado porque, mientras exista el riesgo de contaminación de la solvencia de la deuda soberana de cualquier país hacia la moneda única, parece difícil que se puedan aplicar de verdad esquemas más basados en la disciplina de mercado y en el cumplimiento estricto de la cláusula de no rescate (no bail-out).

Ahora bien, como decíamos, los avances en el otro pilar —la creación de instituciones fiscales comunes— han sido hasta ahora prácticamente inexistentes. Naturalmente, esto tiene mucho que ver con el desplazamiento del centro de decisión de la UE hacia mecanismos de carácter intergubernamental. De hecho, instituciones fiscales comunes solo puede haberlas si previamente hay un gobierno común, con las atribuciones indispensables en ese campo: presupuesto, ingresos impositivos y Tesoro. En realidad,

como señalan De Lecea y Guerguil en este IEB Report, en los últimos años han aparecido numerosas propuestas para avanzar también en la construcción de este pilar, que van desde el refuerzo del presupuesto de la Unión, o de la zona euro, con la atribución de responsabilidades significativas en la prestación de algunos servicios, hasta la atribución de determinadas figuras tributarias a este gobierno, pasando por la emisión de bonos conjuntos.

De todas ellas, la que parece más avanzada y consensuada es la de la creación de un mecanismo de naturaleza fiscal de carácter estabilizador para la zona euro. La capacidad fiscal contemplada en el informe de los cuatro presidentes de 2012 (Van Rompuy et al.) parecía un paso realmente valiente en ese sentido, tanto por la ambición y el grado de concreción de la propuesta, como por la formulación del calendario. Sin embargo, la función de estabilización que aparece en la reciente propuesta de los cinco presidentes en 2015 (Juncker et al.) es mucho más prudente e imprecisa y sobre todo supone un serio aplazamiento de las fechas previstas en el primer informe.

En resumen, al igual que la crisis ha puesto de relieve las consecuencias de una unión monetaria incompleta (es decir, de una unión monetaria sin unión fiscal), ahora se está incurriendo en el error de avanzar hacia una unión fiscal incompleta, centrada exclusivamente en la disciplina fiscal de los Estados miembros y olvidando la construcción de instituciones fiscales comunes. Como señala De Lecea, es cierto que en la creación de las reglas del juego y de las instituciones de una realidad integrada por diferentes estados siempre hay que encontrar un equilibrio entre la mitigación y la mutualización de riesgos. No obstante, es ilusorio pretender que cuando se produzca una nueva crisis la vía exclusiva de la disciplina presupuestaria conseguirá evitar la repetición de los graves problemas que ha padecido la zona euro por el hecho de no disponer de unas instituciones fiscales comunes.

El problema es, pues, que difícilmente se puede consolidar la unión monetaria si esta no va acompañada de una unión fiscal (que, a su vez, requiere un grado apreciable de unión política), pero, al mismo tiempo, las condiciones políticas distan mucho de ser las adecuadas para dar pasos decisivos en ese sentido. Prud'homme apuntaba acertadamente al núcleo de la cuestión cuando subraya que la unión fiscal es a la vez necesaria e imposible. Esto plantea, ciertamente, un serio problema que no se soluciona negando o ignorando su existencia. Tan ingenuo es pensar que el objetivo de unos "Estados Unidos de Europa» de inspiración federal está a la vuelta de la esquina como pretender que será posible consolidar todo lo que se ha logrado hasta ahora si no se dan pasos significativos en el terreno de la unión política. El camino es incierto; el trayecto concreto que se deberá recorrer es difícil de prever; los avances costosos y, muchas veces, aparentemente contradictorios. Sin embargo, la dirección no puede ser otra que la de avanzar hacia la creación de instituciones fiscales y políticas comunes.

La unión presupuestaria europea: necesaria e imposible

Rémy Prud'homme
Catedrático, Université Paris Est (emérito)

Europa es inestable. Es una unión bastante avanzada en materia económica (con un mercado único de bienes y de capitales y, en parte, de trabajadores), en materia normativa (con una plétora de reglas que todos deben cumplir) y en materia monetaria (con una moneda común en 19 países). Pero es también una unión prácticamente inexistente en materia presupuestaria: el presupuesto de la Unión Europea representa alrededor del 1% de su PIB, el 3% del total de los presupuestos de los países de la Unión; las políticas presupuestarias (impuestos y gastos) de los distintos países son diferentes, a veces divergentes, y los esfuerzos de coordinación son, en gran medida, ineficaces. Esta brecha entre un mercado, una normativa y una moneda por un lado, y 28 presupuestos por otro, es un problema.

Este problema no es nuevo y ha llamado la atención desde hace tiempo a los economistas. En 1975 la Comisión Europea crea un grupo de trabajo presidido por Sir Donald MacDougall que en 1977 elabora un importante informe "sobre el papel de las finanzas públicas en la integración europea[1]". En 1991 la Comisión crea un nuevo grupo de trabajo, presidido por Horst Reichenbach, y en 1994 se publican sus trabajos sobre este tema[2]. La reflexión se estructura en torno a los tres objetivos clásicos de las finanzas públicas: la estabilización (macroeconómica), la asignación (eficiencia de los servicios públicos) y la redistribución (entre personas y territorios). Todos los análisis concluyen que estos objetivos no se pueden alcanzar a nivel europeo sin un presupuesto europeo importante, que represente al menos un 15% del PIB de la Unión.

Consideremos la estabilización de las economías, es decir, la gestión macroeconómica de los *shocks*/crisis que sobrevienen en un país (los llamados shocks *asimétricos*) o en el conjunto de países. En un país ordinario compuesto de regiones y dotado de un presupuesto importante, este presupuesto actúa de amortiguador si se produce una disminución inesperada del PIB en una de sus regiones: los impuestos pagados por la región al Gobierno central (que en buena medida dependen del PIB regional) disminuirán, mientras que los gastos del Gobierno central en la región se mantendrán constantes. Pero la región se podrá recuperar. Esta amortiguación es automática y no implica ninguna política presupuestaria particular del Gobierno central. Nada de esto sucede a escala europea. Si un país es víctima de un *shock* inesperado, ningún mecanismo automático europeo lo ayudará. El presupuesto tiene un peso demasiado exiguo para esto. Peor aún, si este pobre país tiene la mala suerte de ser miembro de la zona euro, tendrá las manos atadas (monetariamente)y no podrá siquiera plantearse la devaluación que facilitaría su recuperación.

Lo mismo sucede con la redistribución y la reducción de las desigualdades territoriales. En un país ordinario, con regiones ricas y pobres, el presupuesto nacional tiene un fuerte efecto redistributivo. Los gastos presupuestarios nacionales por habitante son más o menos los mismos en todas las regiones. Las contribuciones impositivas por habitante, en gran parte proporcionales a la renta, en cambio, son bastante mayores en las regiones ricas que en las pobres. En el juego del presupuesto, las regiones ricas pierden y las regiones pobres ganan. De este modo, el presupuesto nacional reduce las desigualdades de forma significativa. Cuanto más peso tiene el presupuesto nacional, mayor es la reducción de las desigualdades. Este mecanismo es automático y no precisa de ninguna política específica aunque, naturalmente, esta reducción de las desigualdades territoriales pueda reforzarse con políticas proactivas, tales como transferencias específicas a los gobiernos locales de los territorios más pobres. De nuevo, nada de esto ocurre a escala europea, con un presupuesto equivalente a solo el 1% del PIB. Para favorecer la convergencia deseada, solo se puede contar con mecanismos específicos, como los fondos estructurales europeos, necesariamente modestos y no siempre eficientes. Además, la unificación normativa europea en materia ambiental, por ejemplo, introduce unos costes fijos que tienen un peso proporcionalmente más elevado en los países más pobres. Esto sin duda es bueno para el medio ambiente pero, seguramente, malo para la redistribución.

El matrimonio europeo entre una integración débil en materia presupuestaria y una integración fuerte en materia económica, normativa y monetaria no puede ser, pues, un matrimonio feliz. Europa Debería haber caminado al mismo ritmo en todos estos ámbitos. Es lo que recomendaban los informes MacDougall y Reichenbach, pero no es lo que ha sucedido. A partir de ahí, ¿qué hacer?, ¿cómo salir de la trampa en la que nosotros mismos nos hemos metido? Se pueden mencionar cuatro soluciones que, evidentemente, son combinables, aunque ninguna de ellas sea verdaderamente satisfactoria.

El repliegue. La primera solución consiste en alinear la integración económica, normativa y monetaria con la modesta integración presupuestaria. Las relaciones entre los países de la Unión se

[1] **Comisión de las Comunidades Europeas. 1977.** *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, **vol. I, 73 pág. [Disponible en Internet.]**
[2] **"The Economics of Community Public Finance".** *European Economy Reports and Studies*, **n.° 5, 629 pág. [Disponible en Internet.]**

parecerían más a las relaciones entre los Estados Unidos y Canadá que a las de los diferentes estados de Estados Unidos. Algunos hablarán de marcha atrás; otros, de repliegue estratégico. Una evolución como esta sin duda desagradaría más a los políticos que a las naciones europeas, entre las que se percibe un aumento de la sensación de fatiga con respecto a Europa.

La huida hacia adelante. La segunda solución consiste en aumentar masivamente el presupuesto de la Unión, haciendo que, por ejemplo, en veinte años se llegue a un 15 o 20% del PIB. Una "unión fiscal" como esta sería, en teoría, bastante satisfactoria. Sin embargo, en la práctica resulta muy improbable. Si hay un punto que genera consenso en Europa es la imposibilidad de aumentar los impuestos europeos. Es cierto que a menudo se propone una uniformización impositiva, pero en el ánimo de los que lanzan estas propuestas, esto suele significar: yo deseo que los demás se alineen con mi fiscalidad, estructura y peso global, lo cual no es, obviamente, generalizable.

De todos modos, la uniformización no sería suficiente para resolver el desajuste aquí expuesto. Lo que nos convendría son unos impuestos verdaderamente europeos. Ahora bien, se hace difícil imaginar a los estados miembros mandando a Bruselas un cheque por la mitad de los impuestos recaudados. Y todavía es más difícil de imaginar a funcionarios bruselenses recaudando impuestos por el territorio de la Unión, como hace el Internal Revenue Service (IRS) por el territorio de los Estados Unidos. Además, a raíz de ahí la Unión debería gastar las considerables sumas así recaudadas en todos los Estados miembros. Evidentemente, se pueden identificar ciertos sectores en que teóricamente un gasto centralizado (desde Bruselas) podría ser más eficiente que uno descentralizado (desde las capitales de los países miembros): defensa, diplomacia, ayuda al desarrollo internacional, investigación, enseñanza superior, ayuda social, tal vez energía. Pero las cesiones de soberanía que estas transferencias de funciones implican son colosales y los países no parecen dispuestos a aceptarlas. Por ejemplo, unos gastos militares comunes implican unas políticas militares idénticas, de lo cual estamos muy lejos. Además, son muchos los que opinan que los gastos (bien modestos, por cierto) realizados por Bruselas en ámbitos como la ayuda a los países en desarrollo, los transportes, la investigación, la agricultura, la energía, entre otros, no son precisamente un modelo de eficiencia. Los análisis independientes serios sobre la eficiencia de esos gastos, ciertamente difíciles de llevar a cabo, son inexistentes o secretos. Sobre el tema de la ayuda al desarrollo, por ejemplo, el contraste con la acción del Banco Mundial —analizada y evaluada de forma muy amplia y transparente— es impresionante, y no precisamente a favor de la Unión Europea.

El bricolaje. Una tercera solución reside en la multiplicación de acuerdos, bloqueos, mecanismos, pactos negociados para reducir los inconvenientes de la gran brecha observada. Un ejemplo típico es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No debe subestimarse la utilidad de estos bricolajes, pero se hace difícil ver en ellos una solución duradera. El ejemplo del Pacto de Estabilidad no resulta muy convincente en ese sentido.

La Europa a dos velocidades. Una cuarta solución, preconizada sobre todo por Valéry Giscard d'Estaing, pasaría por tener dos (o tres) Europas. Es ilusorio e incluso peligroso tener un sistema adecuado para 28 países tan diversos. Más vale tener, por un lado, un núcleo duro que comprenda, por ejemplo, los seis países firmantes del Tratado de Roma, los cuales tendrían suficientes semejanzas para fijar un presupuesto común sustancial y políticas comunes (monetaria, militar, energética, industrial, etc.) y, por otro lado, un conjunto más diverso, claramente menos integrado, con un presupuesto común más modesto y unas políticas comunes menos ambiciosas, pero ajustadas al presupuesto. Una partición de este tipo es la que la eurozona ha intentado poner en práctica, aunque sin mucho éxito. Las dificultades políticas y técnicas de la aplicación de esta solución son, evidentemente, formidables.

Europa está encallada. Es tan difícil avanzar como retroceder y, sin embargo, es imposible permanecer inmóvil, si no es para ser arrastrada por la corriente. Se requieren políticos valientes, capaces de escuchar a economistas con experiencia.

¿Puede la zona euro prosperar sin una unión fiscal?

Martine Guerguil
International Monetary Fund

Desde que se creó el euro se ha producido un intenso debate sobre los acuerdos de política fiscal que deberían acompañar a la integración monetaria europea. Con el tiempo, la discusión ha ido adoptando una nueva dimensión, debido a los cambios en el contexto económico y en el marco institucional de la zona euro. Este breve texto procura resumir esta cuestión, su evolución durante los primeros quince años del euro y las perspectivas que tenemos por delante.

Una forma sui generis de integración monetaria

Cuando en Europa se daba forma al proyecto de moneda única, la mayoría de los economistas advertían de que, sin una unión fiscal, la integración monetaria iría asociada a una persistente inestabilidad macroeconómica. El argumento es bastante sencillo. Al entrar en el euro los gobiernos ya no podrían recurrir a dos de sus principales instrumentos de estabilización macroeconómica: la política monetaria recaería en manos de un banco central común y los tipos de cambio serían fijos, de forma irreversible. Su ca pacidad para suavizar las fluctuaciones económicas se vería considerablemente mermada (para un breve resumen de estos argumentos, véase Pisani-Ferry, 2012). Con un instrumento fiscal común (un presupuesto central, financiado por impuestos y emisión de deuda conjunta), se podrían corregir estas limitaciones, se facilitaría la resolución de los desequilibrios macroeconómicos y se reduciría el riesgo de crisis. Según los estudios empíricos, las federaciones comparten tanto una moneda como una hacienda común, además de un presupuesto centralizado de proporciones considerables (Cottarelli y Guerguil, 2014). En Europa se consideraba especialmente necesario crear un instrumento para mutualizar el riesgo fiscal (*risk-sharing*) , pues la movilidad de factores era reducida y las rigideces estructurales retrasaban los ajustes de precios, lo que limitaba aún más las opciones para afrontar los desequilibrios internos de la zona. Un presupuesto común también aceleraría la convergencia y facilitaría la disponibilidad de recursos públicos para la zona, incluida la inversión transfronteriza.

A pesar de todo, los Estados miembros de la zona euro decidieron crear la moneda única sin instrumento fiscal común. En lugar de eso, se optó por utilizar mecanismos de coordinación intergubernamental con el fin de prevenir y controlar los desequilibrios económicos (Comisión Europea, 1989). Así, los gobiernos nacionales conservaban la plena soberanía fiscal, pero se comprometían a respetar unas normas fiscales para evitar que determinadas situaciones fiscales nacionales pusieran en peligro la estabilidad de la zona euro en su conjunto. Dichas normas serían de aplicación nacional y se supervisarían teniendo en cuenta el euro.

Las transferencias fiscales entre los Estados miembros no estaban previstas: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea las prohibía explícitamente (a través de una cláusula explícita de no rescate). En apoyo de la convergencia dentro de la zona euro, se previeron fondos estructurales y una partida presupuestaria europea común, aunque de reducidas dimensiones (entre el 1 y el 2% del PIB).

Este "enfoque único e innovador" permitió que los Estados miembros mantuvieran la independencia en el diseño de sus políticas, incluso después de adoptar la moneda única. Más allá del terreno monetario, las decisiones económicas compartidas se limitaban a políticas de competencia y a la regulación del mercado único. Se habían previsto sanciones en caso de incumplimiento de las normas fiscales acordadas, pero siempre bajo supervisión intergubernamental. Se preveía asimismo una mayor integración política y económica ("una unión cada vez más estrecha"), pero no se especificaba la vía hacia dicha integración.

Federalismo por excepción

Incluso antes del inicio de la gran recesión, el enfoque único de Europa respecto a la integración monetaria empezó a mostrar sus limitaciones. El marco de gobernanza fiscal era imperfecto, tanto en el diseño (no preveía la creación de reservas en épocas de bonanza) como en la aplicación (la mayoría de los países infringían las normas la mayor parte del tiempo). Y más allá de la fiscalidad, los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente dentro de la zona del euro se ampliaban. Estas fallas se hicieron más que evidentes al final de la primera década del 2000, con una serie de crisis severas de deuda pública y de bancos centrales que venían a cuestionar la viabilidad de la moneda única (Allard *et al*., 2013).

A raíz de todo ello, se diseñaron nuevos mecanismos institucionales. Se creó un instrumento común de resolución y gestión de crisis, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), para brindar un apoyo conjunto a los Estados miembros con dificultades financieras. También se previeron una serie de acuerdos intergubernamentales —el Semestre Europeo, el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria o *Two Pack*, el denominado *paquete de seis medidas* o *Six Pack* y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza— para aumentar la coordinación política, reforzar el cumplimento y ampliar las responsabilidades de supervisión más allá de los temas fiscales. Y el Banco Central Europeo (BCE) diseñó asimismo una serie de instrumentos para proporcionar liquidez a los bancos europeos y a los mercados de deuda pública.

Ahora bien, dichos mecanismos no llegaban a ser verdaderos instrumentos fiscales compartidos. El MEDE implica una cierta mutualización del riesgo fiscal (se financia a través de deuda común) y una cierta cesión de soberanía económica (el acceso a los préstamos MEDE depende de la aplicación de ciertas recomendaciones políticas centralizadas), pero la mutualización del riesgo no es muy importante y la transferencia de soberanía es temporal, limitada a épocas de crisis. La lógica subyacente es la del "federalismo por excepción", en el que las decisiones nacionales solo se invalidan cuando la situación de un país compromete el funcionamiento de la unión monetaria (Trichet, 2012). El objetivo es fortalecer el marco para la coordinación de políticas fiscales nacionales, en lugar de ampliar el diseño de políticas fiscales en lo relativo al euro. Al final, la mutualización del riesgo ha aumentado sobre todo por medios cuasifiscales, con los nuevos mecanismos de intervención del BCE.

Una unión bancaria sin protección fiscal

A pesar del éxito de las intervenciones del BCE para calmar los mercados, la persistente fragilidad bancaria continuaba sembrando dudas sobre la viabilidad de la unión monetaria. A consecuencia de ello, se diseñó una unión bancaria o un conjunto de normas comunes para los bancos de los Estados miembros de la zona euro: el Mecanismo Único de Supervisión (SSM, por sus siglas inglesas), un sistema de supervisión bancaria centralizado, confiado al BCE, y el Mecanismo Único de Resolución (SRM, por sus siglas inglesas), para gestionar los bancos en quiebra.

Una unión bancaria plena descansaría en un sistema de protección fiscal común y, por tanto, implicaría una cierta redistribución del riesgo fiscal. Sin embargo, el SRM concede amplios poderes y amplias responsabilidades de financiación a los gobiernos nacionales. Solo se incluye una limitada mutualización del riesgo a través de un pequeño fondo único de resolución. Además, no hay acuerdo para crear un sistema de garantía de depósitos común, principalmente por la oposición a las obligaciones fiscales compartidas que implicaría.

La unión bancaria fue el paso más significativo hacia la integración económica desde que se adoptó el euro (Véron, 2015). Fortalecía la unión monetaria. Sin embargo, también reflejaba, una vez más, la brecha existente entre la necesidad de instrumentos comunes percibida y la voluntad política de aplicarlos. Mientras la mayor parte de la carga de corregir la quiebra de un banco recaiga en las autoridades nacionales, en vez de poder recurrir a recursos fiscales compartidos, la integración financiera seguirá siendo incompleta y la unión monetaria seguirá siendo vulnerable.

¿Una unión monetaria real?

Durante la última década se han dado pequeños pasos hacia una mayor integración fiscal en la zona euro, pero se sigue estando lejos de la creación de verdaderos instrumentos fiscales comunes (Juncker *et al.*, 2015). Sin estos instrumentos, la zona euro podría diluirse en una unión monetaria menos ambiciosa, propensa a crisis locales recurrentes y a abruptos procesos de ajuste. Los mecanismos de gestión de crisis creados son lentos y engorrosos, y es probable que solo se activen en caso de grandes perturbaciones sistémicas. Además, la consideración de una salida temporal del euro en el contexto de la crisis de Grecia ha reavivado las preocupaciones de los mercados sobre el riesgo monetario y podría alimentar una inestabilidad generalizada. Desde una perspectiva a más largo plazo, la zona euro sufre un déficit de inversiones transfronterizas, sobre todo en el sector energético, que pueden afectar negativamente a su potencial crecimiento. El Plan de Inversiones para Europa, destinado a reducir este déficit mediante proyectos nacionales coordinados, ha experimentado dificultades para ponerse en marcha por la falta de capacidad de ejecución específica para la zona.

Es de sobras conocido que la hacienda pública cumple tres funciones básicas: estabilización, asignación y redistribución. La teoría del federalismo fiscal afirma que en sistemas federales las dos primeras funciones son más eficientes si se gestionan desde la Administración central mientras que la última encaja mejor con la Administración local (Oates, 1999). Esto suele funcionar así en las federaciones existentes. En la zona euro, la oposición a la creación de instrumentos fiscales para el euro sigue siendo fuerte, en buena parte debido a la inquietud ante una redistribución no deseada y un riesgo moral: los países más ricos temen que sus ahorros se utilicen para financiar las más que generosas ayudas sociales que se conceden en países más pobres o fiscalmente menos responsables. Esta falta de confianza política ha dificultado la consideración de instrumentos fiscales para el euro que serían muy necesarios —para la distribución de riesgo y los recursos públicos transfronterizos— y ha empañado los beneficios que podrían obtener todos los países miembros de la zona euro (entre otros, mitigar el riesgo moral).

A corto plazo las perspectivas de una mayor integración en Europa parecen escasas, como han demostrado recientemente las dificultades para crear una política común en materia de refugiados. Para algunos, hasta ahora la integración europea ha progresado siguiendo una "reacción en cadena" y las crisis futuras irán desbloqueando paulatinamente la resistencia política a una unión más amplia. Sin embargo, también existe un riesgo nada despreciable de que las crisis futuras debiliten aún más el apoyo al euro (Spolaore, 2015). Dado que todas las decisiones en materia

fiscal y, más concretamente, todas las decisiones de definición de política económica deberían tener unos cimientos políticos sólidos, es posible que haya llegado el momento de centrarse en la construcción política, en vez de centrarse en la técnica e institucional, y de formar una esfera política más clara para la zona euro, también en el Parlamento Europeo.

Referencias bibliográficas

Allard, C., Brooks, P., Bluedorn, J., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F. y Poghosyan, T. (2013): "Towards a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note 13/9, Fondo Monetario Internacional: Washington.

Cottarelli, C. y Guerguil, M., (ed.) (2014): Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations, Routledge: Londres.

Comisión Europea (1989): Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Comisión Europea: Bruselas.

Juncker, J. C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. y Schultz, M. (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union, Comisión Económica: Bruselas.

Oates, W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature 37(3): 1120-1149.

Pisani-Ferry, J. (2012): "The Known Unknowns and the Unknown Unknowns of EMU", Bruegel Policy Contribution, n.º 2012/18, Bruegel: Bruselas.

Trichet, J. C. (2012): Lessons from the Crisis: Challenges for the Advanced Economies and for the European Monetary Union, Eleventh Annual Niarchos Lecture, Peterson Institute for International Economics, Washington.

Spolaore, E. (2015): Monnet's Chain Reaction and the Future of Europe, Voxeu.

Véron, N. (2015): Europe's Radical Banking Union, Bruegel: Bruselas.

La unión fiscal en la Unión Europea*

Antonio de Lecea
Comisión Europea, Delegación de la Unión Europea en los Estados Unidos

La bibliografía relacionada con el federalismo fiscal ofrece indudablemente lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad, pero no brindan soluciones sencillas para diseñar la unión fiscal de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en el marco de la Unión Europea (UE). La razón es que los modelos de unión fiscal adoptan múltiples formas (Cottarelli y Guerguil, 2014; Bordo y James, 2010). Cada modelo se basa en unas preferencias sociales concretas y en unas raíces históricas, y ha ido evolucionando según las crisis y los obstáculos que ha tenido que superar. Por ello, cada unión fiscal es única, en cierto modo, aunque el modelo de la UEM es aún más *sui generis*, si cabe (Eichengreen, 2010; James, 2012).

Lo que todos estos modelos tienen en común es que encuentran un equilibro entre la reducción y la mutualización del riesgo (*risk-sharing*), por un lado, y los canales públicos y privados, por otro. Disponen de normas e instituciones para reducir los riesgos hasta un nivel considerado aceptable por sus miembros, y acuerdos de mutualización del riesgo para reducir los costes de los *shocks* asimétricos y distribuirlos de forma factible desde el punto de vista político. Si se da demasiado peso a la reducción del riesgo sin establecer una mutualización adecuada de las cargas, o viceversa, el sistema deviene inestable.

En un primer momento el diseño de la unión fiscal de la UEM mostró una clara preferencia por la máxima descentralización. Sin embargo, teniendo en cuenta la política monetaria, los estados miembros tenían mucho interés en conservar el poder fiscal. Además, las laxas políticas presupuestarias anteriores a la UEM no eran compatibles con una unión monetaria. Al final se llegó al compromiso de diseñar un marco normativo, supervisado y discretamente coordinado desde la UE. Los mecanismos de mutualización del riesgo consistían en un muy básico presupuesto y unos pocos, y relativamente poco importantes, instrumentos financieros compartidos. La elección de éste era coherente con una serie de supuestos sobre la capacidad de las políticas fiscales y monetarias, así como del sector financiero, para mitigar las perturbaciones. Por un lado, la supervisión fiscal y económica aseguraría la convergencia y, por otro, el sistema financiero privado integrado brindaría los medios para mutualizar el riesgo y responder a las perturbaciones. Asimismo, el escrutinio de los mercados financieros contribuiría a evitar que los gobiernos pusieran en marcha políticas inadecuadas. Así pues, en un estado estable, estos estabilizadores automáticos se consideraban suficientes y los instrumentos de estabilización compartida no se creían necesarios.

Ahora bien, la crisis financiera mundial y la consiguiente crisis de la deuda soberana de la zona del euro demostraron que algunos de estos supuestos eran demasiado osados. El alcance de las normas de mitigación era demasiado estrecho y el cumplimiento de las normas existentes con frecuencia era demasiado laxo, lo que situaba a la UEM en una posición vulnerable en caso de perturbaciones. Por ello, cuando llegaron los problemas (más importantes de lo previsto), los instrumentos de estabilización nacional resultaron insuficientes, por lo que las perturbaciones se convirtieron en recesiones que, a su vez, se contagiaron a otros estados miembros, poniendo en peligro a todo el sistema. Los mercados financieros privados se replegaron en sus fronteras nacionales y dejaron de actuar como los instrumentos de distribución de riesgo que supuestamente eran. Además, la crisis también trajo consigo duras lecciones sobre el "círculo vicioso financiero-soberano", por el que las perturbaciones del sector financiero podían poner en jaque a las finanzas públicas y viceversa: la falta de definición en las finanzas públicas en materia fiscal era perjudicial para la estabilidad financiera.

De hecho, las reformas de urgencia que se aplicaron durante y después de la crisis para responder a distintos problemas de distribución y reducción de riesgo alcanzaron cifras sorprendentes. Se trataba de reformas en ambas direcciones, pero con un mayor hincapié en la mitigación. Ahora bien, tanto las valoraciones oficiales como las académicas han demostrado que una unión fiscal estable precisa de una mayor integración.

La actual hoja de ruta oficial propuesta a principios de este año en el llamado *Informe de los cinco presidentes*[1] plantea una serie de pasos en dos etapas hasta 2025. La Comisión Europea adoptó el primer paquete de medidas el 21 de octubre de 2015[2].

En la primera etapa, hasta mediados de 2017, el plan se propone invertir la fragmentación geográfica del sector bancario, restaurando así el canal privado de mutualización del riesgo. Centralizar la supervisión y crear un fondo de resolución bancaria único de financiación privada va en la dirección de reducir el riesgo de los contribuyentes y, por ende, facilitar el avance hacia la mutualización del riesgo residual. El siguiente paso sería afrontar las posibles carencias del fondo único de resolución mediante una protección pública. Otro paso más, crucial, que se contempla para la primera etapa es la creación de un sistema de garantía de depósitos central para mutualizar el riesgo de los acuerdos nacionales actuales. Esto habría de completar la unión bancaria, íntimamente ligada a

* Las opiniones expresadas en el presente artículo corresponden al autor y no son necesariamente opiniones oficiales de la Comisión Europea. El autor agradece los utilísimos comentarios al texto de Ángel Ubide.

[1] Los presidentes de la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Eurogrupo, el BCE y el Parlamento Europeo (Juncker, 2015).
[2] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_es.htm

la unión fiscal, y allanaría el camino a los bancos transfronterizos europeos. Asimismo, el canal para mutualizar el riesgo bancario se completaría con mercados de capitales más integrados y más desarrollados. Esta es la intención de la unión de mercados de capitales que la Comisión Europea ya ha puesto en marcha y se propone desarrollar en los años venideros.

La reducción del riesgo político derivará de una mayor resiliencia y convergencia económica, mejorando el marco de coordinación y el escrutinio local de las políticas descentralizadas. Los organismos de control nacionales independientes de las políticas fiscales (consejos fiscales nacionales) y estructurales (autoridades de competencia) revisarán a fondo las políticas de los gobiernos, así como la productividad, los precios y los salarios. Se coordinarán a nivel de la UE y proporcionarán un asesoramiento independiente a la Comisión Europea sobre la postura ante determinadas políticas referentes al euro. También se accederá a una mutualización de riesgos mediante el Plan de Inversiones para Europa, presentado por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) el pasado verano. Esta iniciativa potenciará la demanda a nivel central sin por ello incrementar el volumen del presupuesto compartido. Los fondos proceden de una pequeña cantidad del presupuesto actual de la UE en combinación con préstamos del BEI para movilizar otros recursos públicos y potenciar la financiación privada.

Este plan podría ser el embrión de la función de estabilización más importante que los cinco presidentes contemplaban para la segunda etapa: "que sería la culminación de un proceso de convergencia y aumento de la puesta en común de la toma de decisiones relativas a los presupuestos nacionales". La convergencia debería ser más vinculante mediante una normativa compartida en materia de mercado laboral, competitividad, entorno empresarial y ciertos ámbitos de política fiscal, y los avances referentes a estas normas se supervisarían estrechamente. Los presidentes aplazan hasta la primavera de 2017 la definición de la función de estabilización común, que se reflejará en un libro blanco a partir del dictamen elaborado por un equipo de expertos. Ahora bien, sí prevén que un primer paso sería identificar un conjunto de fuentes de financiación y proyectos de inversión específicos "que se vayan activando con arreglo al ciclo económico". También subrayan que la función de estabilización no implicaría una equiparación de ingresos entre los estados miembros ni debería ser un instrumento de gestión de crisis, y que su diseño tampoco debería minar los incentivos para elaborar políticas presupuestarias sólidas a nivel nacional.

En los últimos años los círculos oficiales y académicos han puesto sobre la mesa otras ideas para que la Unión Económica y Monetaria de la UE pase a ser una unión fiscal más profunda[3]. Recientemente, Draghi (2015) y Cœuré (2015) han hecho un llamamiento para dejar atrás el sistema basado en normas y plantearse un sistema institucional. En un ministerio de finanzas para la zona del euro se centralizarían las competencias de aplicación normativa para evitar y corregir los desequilibrios económicos y fiscales, gestionar las crisis y ejecutar la capacidad fiscal prevista en el *Informe de los cinco presidentes*[4]. Andrle *et al.* (2015) también apoyan este "enfoque centralizado" como guía de las decisiones nacionales en materia fiscal. Proponen varias opciones, como desafíos legales en la esfera nacional o el poder de veto desde el centro.

En cuanto a compartir acuerdos para que los países no tengan que poner en marcha políticas fiscales procíclicas en caso de perturbaciones, las opciones recaen en dos enfoques. Por un lado, centralizar la provisión de ciertos bienes y servicios públicos. Por otro, mantener el gasto descentralizado y asegurar el acceso a la financiación en tiempos difíciles gracias a un mecanismo de seguro extrapresupuestario ("para tiempos difíciles") o un seguro de deuda común.

En el primer enfoque, ciertas categorías de gasto como la I+D y la inversión en infraestructuras que fomenta el crecimiento son candidatos naturales para la centralización, porque suelen cancelarse cuando las cosas no van bien. En el segundo enfoque, la alternativa sería el gasto alineado con el ciclo, como los seguros de desempleo, para los que incluso se podría hacer una transferencia de un tramo básico universal o un componente cíclico (Cottarelli y Guerguil, 2014). Transferir el seguro de desempleo plantea problemas como las diferencias de acceso y de beneficios entre países, o la dificultad metodológica de discernir entre los componentes cíclicos y los estructurales.

La función de estabilización extrapresupuestaria se podría organizar a partir del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Los estados miembros harían transferencias a dicho mecanismo en tiempos de bonanza económica y podrían acceder al capital en caso de perturbaciones. El sistema alternativo de poner la deuda en común constituye una forma de velar por el acceso seguro a los mercados a un precio razonable. Hasta ahora se han propuesto algunas alternativas: euroletras (Philippon y Hellwig, 2011; Philippon, 2015), bonos europeos seguros (ESB, por sus siglas en inglés) (Brunnermeier *et al.*), bonos azules y rojos (Weizsäcker y Delpla, 2010) o bonos de estabilidad (Comisión Europea 2012). Más recientemente, Ubide (2013, 2015) ha sugerido un mecanismo de bonos de estabilidad por el que los estados miembros transferirían regularmente una parte de sus ingresos fiscales y, a cambio, recibirían una parte de la emisión de deuda conjunta, hasta el 25% de su PIB. Además de redistribuir el riesgo, la emisión conjunta tiene la ventaja de crear un activo libre de riesgo en cantidad suficiente para ayudar a los bancos y a otros inversores a diversificar sus carteras y diluir el sesgo nacional. Así se contribuye a eliminar el bucle bancario-soberano, y a promover la integración de los mercados y la estabilidad financiera (Corsetti *et al.*, 2015; Ubide, 2015).

[3] Véase Lecea y Drayson, 2014 para una revisión de lo expuesto hasta ahora.

[4] "¿Cómo hubiera afrontado el Consejo de Gobierno del BCE la crisis si solo hubiera sido un club de 19 gobernantes nacionales que decidían por consenso?" (Cœuré, 2015).

En una unión fiscal la distribución de las bases imponibles o de los ingresos es tan importante como el reparto de los gastos y la financiación de la deuda. La UE genera ciertos ingresos a partir de sus propios recursos (derechos de aduanas de las importaciones recaudadas por los estados miembros en su nombre y un pequeño porcentaje de la base imponible del IVA teóricamente armonizada calculada para cada país), pero como los mercados son cada vez más abiertos, estas fuentes van a la baja. Las contribuciones estipuladas de los e4stados miembros, proporcionales a su producto nacional bruto (PNB), deben equilibrar el presupuesto, ya que el Tratado de la UE no prevé emitir deuda para financiarse. A partir de ahí, se aplican una serie de ajustes de suma cero para evitar que los saldos netos superen los umbrales fijados.

Los distintos intentos de reforma de este sistema de ingresos solo se han traducido en ajustes marginales, y ello por dos razones principales. En primer lugar, toda modificación conlleva cambios en la posición neta de los estados miembros, sometidos a un escrutinio importante. Así, algunas de las bases imponibles que se prestan a la centralización —como los ingresos corporativos, las emisiones de CO_2 o las transacciones financieras— ni siquiera están armonizadas entre los países, por lo que se modificaría la distribución de la carga. En segundo lugar, existe una correlación general entre estas bases imponibles y el gasto total, o los ingresos nacionales, con los que se alinea. Si se ha de mantener la norma de equilibrio presupuestario, bien los gastos serán vulnerables a los recortes para afrontar los menores ingresos, o bien el resto de estados miembros deberán proveer algún sistema de líneas de crédito. Frente a estas dificultades, hasta ahora ha prevalecido el *statu quo* con ajustes menores. Un grupo de alto nivel ha recibido el mandato de volver a estudiar el tema y presentar para 2016 opciones más transparentes, más sencillas, más justas y más democráticas para financiar la UE. Monti (2014), en su informe provisional, recalcaba la complejidad del criterio de equidad e indicaba su intención de ampliar su alcance y revisar no solo cómo se financian las políticas de la UE sino las propias políticas, porque ambas partes de la ecuación presupuestaria determinan la equidad.

Como se ha dicho, la unión fiscal de la UE se ha ido construyendo según su historia y los obstáculos que ha tenido que superar. En respuesta a las crisis recientes ha experimentado cambios significativos. En el *Informe de los cinco presidentes* se contemplan más reformas, tanto para reducir el riesgo como para mutualizarlo, y ciertas voces defienden que serán necesarias todavía más reformas para velar por que la unión fiscal apoye el crecimiento estable y las finanzas públicas, así como la estabilidad financiera. Algunas de estas reformas conllevan costes políticos a corto plazo que impiden el acceso a beneficios a largo plazo que suelen ser difíciles de cuantificar. Se dejan de lado, pues, porque no se adecuan a los ciclos políticos. De las crisis recientes cabría esperar que los políticos hubieran aprendido que los riesgos son reales y que el coste de no evitar dichas crisis no debe subestimarse. Solucionar las brechas existentes antes de que llegue la próxima recesión es una buena inversión.

Referencias bibliográficas

Andrle, M., Bluerdon, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. y Weber, A. (2015): "Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09, mayo de 2015.

Bordo, M. y James, H. (2010): "A long term perspective on the euro", en Buti, M. et al. The Euro. The First Decade, Cambridge University Press.

Bordo, M., Markiewicz, A. y Jonung, L. (2011): "A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History", NBER, WP 17380.

Brunnermeier, M., Garicano, L., Lane, P.R., Pagano, M., Reis, R., Santos, T., Thesmar, D., van Nieuwerburgh, S. y Vayanos, D. (2011): "European Safe Bonds: ESBies", Euro-nomics. com, 26 de septiembre.

Coeuré, B. (2015): "Drawing Lessons from the Crisis for the Future of the Euro Area". Discurso de Benoît Coeuré, miembro del Comité Ejecutivo del BCE en la "Semana de los Embajadores", París, 27 de agosto de 2015.

Comisión Europea (2012): "Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica apertura de un debate europeo", Comunicación de la Comisión, 30 de noviembre.

Corsetti, G., Feld, L., Lane, P., Reichlin, L., Rey, H., Vayanos, D. y Weder di Mauro, B. (2015): A new start for the Eurozone: Dealing with debt, Monitoring the Eurozone 1, CEPR.

Cottarelli, C. y Guerguil, M. (ed.), (2014): Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of fiscal federations, Routledge Studies in the European Economy.

de Lecea, A. y Drayson, N. (2014): "Elementos clave de la integración fiscal en la zona del euro", Papeles de Economía Española, 141.

Draghi, M. (2015): conferencia en el SZ Finance Day 2015, Fráncfort, 16 de marzo de 2015.

Eichengreen, B. (2010): "The euro: love it or leave it?", VoxEU.org, 4 de mayo.

James, H. (2012): Making the European Monetary Union, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Juncker, J.C., en estrecha cooperación con Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. y Schulz, M. (2015): "Realizar la Unión Económica y Monetaria europea", Comisión Europea.

Monti, M. (2014): "High Level Group on Own Resources First Assessment Report", Comisión Europea, Bruselas, 17 de diciembre.

Philippon, T. y Hellwig, C. (2011): "Eurobills, not Eurobonds", VoxEU.org, 2 de diciembre.

Philippon, T. (2015): "The State of the Monetary Union", VoxEU. org, 31 de agosto.

Ubide, Á. (2013): "How to Form a More Perfect Banking Union", Peterson Institute for International Economics Policy Brief, 13/23.

Ubide, Á. (2015): "Stability Bonds for the Euro Area", Peterson Institute for International Economics Policy Brief [próxima publicación].

von Weizsäcker, J. y Delpla, J. (2010): "The Blue Bond Proposal", Bruegel Policy Brief, n.º 2010/03, 6 de mayo.

Corrupción: magnitud, causas y consecuencias

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

A día de hoy, la corrupción es considerada por la sociedad española como uno de los principales problemas. Según el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), un 50% de la población considera que la corrupción y el fraude son uno de los tres principales problemas que existen[1]. Sólo el paro le supera, problema que identifica el 80% de la población encuestada. Desde inicios de la pasada década, durante el boom del mercado inmobiliario, han sido numerosos los escándalos de corrupción urbanística vinculados a políticos de los gobiernos locales. El pinchazo de la burbuja inmobiliaria el año 2009 no significó la desaparición de la corrupción, sino el surgimiento a la luz, que no el inicio, de otros tipos de corrupción, como, por ejemplo, la vinculada a la financiación de los partidos políticos. Cabe destacar que, hasta octubre de 2009, en media, la corrupción sólo era percibida como un problema por un 1% de la población. Así, la preocupación por la corrupción muestra una fuerte tendencia creciente en un breve período temporal, período que coincide con la crisis económica y el cambio de tipo de corrupción publicado por los medios de comunicación[2]. Para que la corrupción pase a ser considerada como un problema, es necesario, aunque no suficiente, que la sociedad conozca su existencia, siendo la principal fuente de información los medios de comunicación.

La corrupción no es fácil de medir, ya que son actuaciones fuera de la ley que intentan ser clandestinas. Una de las medidas del nivel de corrupción más utilizadas es el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, al que las contribuciones de Miriam Golden y Javier Salinas hacen referencia y explican. Éste se sitúa para España en valores estables y próximos a la media de la Unión Europea durante los últimos 15 años[3].

La corrupción puede erosionar la confianza en las instituciones públicas. Existe evidencia empírica para España de que la corrupción ha reducido la confianza de los ciudadanos en los gobiernos (Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2014). Uno de los principios básicos que sustenta las democracias es la presunción que los gobiernos deben rendir cuentas ante los ciudadanos a través de las elecciones (Przeworski *et al.*, 1999). La falta de confianza en los gobiernos puede generar desafección y provocar que los individuos dejen de participar en el proceso electoral (Chong *et al.*, 2011). Por tanto, la corrupción es una grave amenaza para que el proceso de rendición de cuentas funcione y éste penalice a los políticos corruptos.

Hasta la fecha, no se han identificado cuáles son las características del entorno institucional que permiten la existencia de corrupción. Por tanto, no se puede proponer una reforma del marco institucional que evite la corrupción. No obstante, como explica Javier Salinas, sí que existe un amplio consenso que el aumento de la transparencia es un buen mecanismo para prevenir la corrupción. Aumentar la información que los ciudadanos disponen respecto a las acciones y decisiones del sector público dificulta que existan comportamientos al margen de la ley.

En España, se han publicado muchas noticias que sugieren que los votantes no castigan la corrupción. No obstante, los estudios académicos demuestran que los alcaldes implicados en escándalos de corrupción obtienen un menor porcentaje de voto (Anduiza *et al.*, 2013; Fernández-Vázquez *et al.*, 2014). Esta penalización se cuantifica, en media, en una pérdida del 4% del porcentaje de voto. Este castigo electoral es mayor cuando el caso tiene una amplia cobertura mediática y también es sensible a la intervención del poder judicial. Los escándalos en los que se han presentado cargos de manera formal y para los que hay una amplia cobertura de prensa causan una pérdida del 14,5% del porcentaje de voto (Costas *et al.*, 2012). Estos resultados no son específicos del caso español. Existe un amplio consenso respecto a bajo qué circunstancias las elecciones funcionan correctamente como un mecanismo de sanción de los políticos corruptos. Como explica la contribución de Miriam Golden, la disponibilidad de información y la intervención de la justicia aumentan la eficiencia de las elecciones. Por el contrario, según Jordi Muñoz, la identificación ideológica con el político corrupto, un contexto de crecimiento económico o los casos de corrupción de los que los individuos obtienen algún beneficio personal (por ejemplo, un puesto de trabajo) reducen el castigo electoral de los individuos hacia los políticos corruptos.

[1] Datos del barómetro del CIS de marzo de 2015 correspondientes a la pregunta con multirespuesta donde los individuos deben identificar los tres problemas principales que existen actualmente en España.

[2] La evolución del porcentaje de población que identifica la corrupción y el fraude como uno de los tres principales problemas en España, según el CIS, es la siguiente: 3,2% (marzo-2010), 4,6% (marzo-2011), 12,2% (marzo-2012), 44,5% (marzo-2013) y 41% (marzo-2014).

[3] La evolución del índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional en España es la siguiente: 69 (media años 2000-2008), 61 (2009), 61 (2010), 62 (2011), 65 (2012), 59 (2013), 60 (2014). El valor de este índice oscila entre 0 (percepción de altos niveles de corrupción) y 100 (bajos niveles de corrupción).

Así, para poder prevenir la corrupción parece imprescindible aumentar la transparencia de las actuaciones del sector público, disponer de un poder judicial independiente y eficaz y de medios de comunicación activos e independientes. Estos dos últimos factores son apuntados por Miriam Golden. En cuanto a la transparencia, como explica Javier Salinas, la medida generalmente aplicada para incrementarla es regular, por ley, la provisión de información de las actuaciones de los responsables públicos. Un paso más, como sugiere Jordi Muñoz, podría ser vincular las transferencias que reciben los gobiernos subcentrales a su nivel de transparencia.

En relación a la justicia, frecuentemente se afirma que los procesos judiciales tardan mucho tiempo en resolverse. Según el último informe publicado en 2014 por la Comisión Europea para la eficacia de la justicia, España tiene 11,2 jueces por cada 100.000 habitantes, casi 10 jueces menos que la media europea, y el gasto en justicia por habitante que realiza el sector público es también muy inferior a la media europea (32,4€ frente a 60,6€). Estos datos indican que, en España, sin entrar en valorar su eficiencia, sería necesario aumentar los recursos destinados a la justicia para aumentar su eficacia.

Finalmente, en cuanto a los medios de comunicación, éstos son la principal fuente de información de las actuaciones del sector público. De hecho, se les llama el "cuarto poder" por su papel fundamental para contribuir al buen funcionamiento de las democracias. Por tanto, es importante que los medios de comunicación sean objetivos. Éstos pueden realizar una cobertura sesgada de la realidad si tienen un sesgo ideológico, dando menor cobertura de los escándalos en los que están implicados políticos con los que comparten ideología, hecho que sucede, por ejemplo, en EE.UU. (Puglisi y Snyder, 2011). El sesgo también se puede producir por la captura por un gobierno, lo que es más fácil que suceda cuando el sector público es una fuente importante de financiación para los medios, ya sea a través de transferencias, ingresos publicitarios y/o suscripciones institucionales. Dicha captura puede ser mitigada si las transferencias hacia los medios de comunicación se asignan en base a criterios objetivos y públicos, y por tanto, no manipulables. Finalmente, la sociedad debería ser crítica ante las noticias recibidas de los medios de comunicación, para poder descontar el posible sesgo existente en la información recibida.

Referencias bibliográficas

Anduiza, E., Gallego, A. y Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Dic), 1664-92.

Chong, A., De la O., A., Karlan, D. y Wantchekon, L. (2011): "Looking beyond the incumbent: The effects of exposing corruption on electoral outcomes", NBER Working paper 17679.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. y Rivero, G. (2014): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals", en prensa en *Political Science Research and Methods*.

Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999): *"Democracy, Accountability, and Representation"*, Cambridge University Press.

Puglisi, R. y Snyder Jr, J. M. (2011): "Newspaper coverage of political scandals", *The Journal of Politics,* 73(03), 931-950.

Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2014): "Does corruption erode trust in government? Evidence from a recent surge of local scandals in Spain", Working Papers 2014/26, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

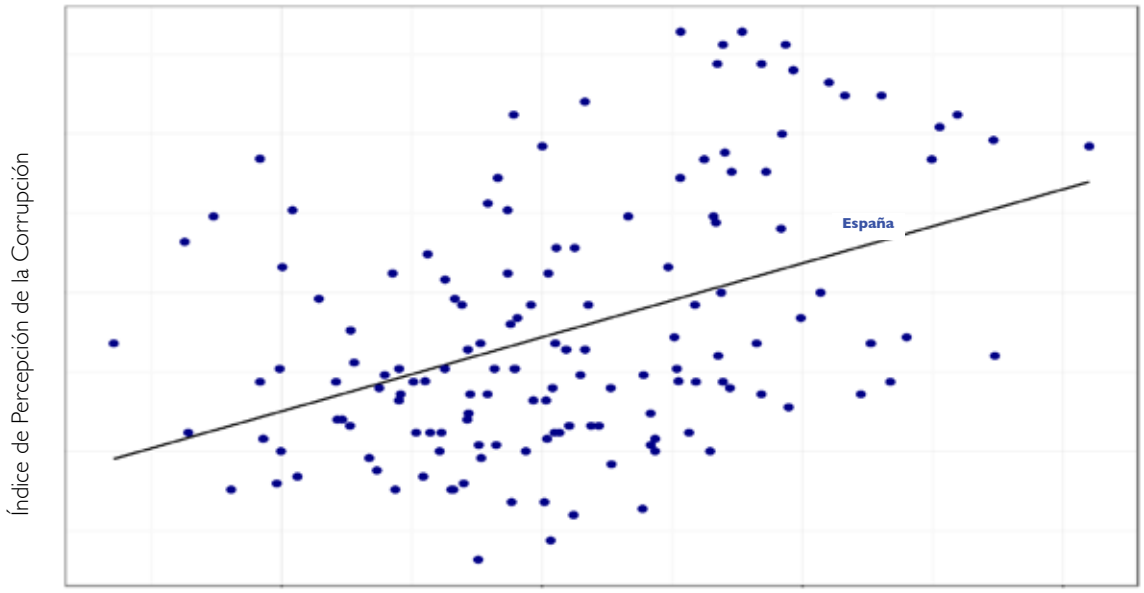
Una visión global de la corrupción política

Miriam A. Golden
University of California at Los Angeles

La corrupción está altamente correlacionada con el desarrollo económico. Por *corrupción* se entiende la utilización o el abuso de las funciones públicas en provecho personal o partidista, y es mucho menos frecuente en las naciones ricas que en las pobres. Esto queda reflejado en los datos del gráfico 1, que muestra la relación, para el año 2013 y 145 países de todo el mundo, entre el (logaritmo natural del) producto interior bruto per cápita y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI). En el gráfico, he etiquetado a España en el diagrama de dispersión y he añadido la línea de regresión. De acuerdo con el Índice de TI, el gráfico muestra que la clasificación de España en el *ranking* de corrupción es exactamente la esperada teniendo en cuenta su nivel de desarrollo económico: el país se sitúa prácticamente sobre la línea de regresión. La relación entre ingresos y corrupción es fuerte y significativa.

¿Qué mide exactamente el Índice de TI? Según la web de la organización[1], el Índice de Percepción de la Corrupción "clasifica a los países y territorios según el grado de corrupción percibido en su sector público […] en una escala de 0 (el más corrupto) a 100 (el menos corrupto)". Para ello, se utilizan datos extraídos de estudios especializados de organizaciones no gubernamentales, pero no se proporciona la documentación completa sobre cómo se ponderan o se agregan las fuentes utilizadas. Dado que son datos recopilados para estudios especializados, es probable que reflejen la percepción de personas extranjeras de negocios más que de ciudadanos de a pie. En España, este sesgo probablemente no tenga mayor importancia: la mayoría de los casos de corrupción se dan en el mundo de los negocios, especialmente en relación con el uso del suelo y el sector de la construcción, y en muy raras ocasiones los ciudadanos de a pie se ven implicados en casos de corrupción. En este caso, aunque la mayoría de los españoles se muestran críticos con los esfuerzos de su Gobierno para reducir la corrupción —unos esfuerzos que consideran inadecuados—, no es porque hayan tenido que pagar sobornos a funcionarios públicos[2].

Gráfico 1: Diagrama de dispersión del PIB per cápita y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para 145 países (año 2013)



[1] Véase www.transparency.org
[2] Véase http://www.transparency.org/country/#ESP_PublicOpinion

La corrupción en España queda, pues, concentrada mayoritariamente a los sectores más vulnerables de la economía. De hecho, en todas partes del mundo se constata un alto riesgo de corrupción en la construcción, el uso del suelo y especialmente en obra pública. Por ello, los países con booms de construcción resultan especialmente vulnerables al surgimiento de casos de corrupción. Algunas causas de este hecho son que estos sectores implican relativamente a poca gente, las decisiones escapan al control de la opinión pública, que además está mal posicionada para valorar la calidad del producto o saber si los precios pagados han sido razonables. Finalmente, las decisiones relativas al uso del suelo y la obra pública las toman los cargos públicos municipales, que no están sujetos al nivel de competencia política y de reputación de los políticos nacionales.

¿Existen factores institucionales que estén correlacionados con la corrupción y que podrían contribuir a la existencia de corrupción en España? Sorprendentemente la literatura no es concluyente en relación a los determinantes institucionales de la corrupción. Regímenes parlamentarios y presidenciales, sistemas electorales de representación proporcional y mayoritaria, Derecho continental y anglosajón, sistemas políticos unitarios y federales: No se ha llegado a un consenso respecto a las características institucionales que son eficaces para frenar la corrupción[3]. Ello se debe a que en el mundo hay demasiados pocos países con niveles relativamente bajos de corrupción y demasiadas mezclas institucionales para poder identificar diseños institucionales significativos. Por tanto, no hay una solución institucional para la corrupción, y no hay razón para creer que la corrupción en España sería moderada si se aplicara una reforma institucional.

Los efectos del federalismo sobre la corrupción son también inconcluyentes, como pasa con otras características institucionales. En teoría, el federalismo debería reducir la corrupción, ya que introduce más competencia política y mecanismos de control. Sin embargo, en la realidad se observa que su efecto depende en gran medida del contexto específico, y las evidencias empíricas existentes son heterogéneas. Ahora bien, a diferencia del federalismo, en general se acepta que la descentralización fiscal sí suele implicar una alta vulnerabilidad frente a la corrupción, dado el peligro de captura por las élites locales políticas y económicas que se origina por la autonomía local en la prestación de servicios públicos. Usando un modelo formal para valorar esta captura en la prestación de servicios, un estudio de Bardhan y Mookherjee (2000) constata que, en comparación con la centralización, la descentralización puede conllevar niveles más altos de corrupción. Ahora bien, es importante destacar que el estudio también demuestra que la descentralización *per se* no tiene por qué fomentar la corrupción: la captura local se puede reducir si se imponen ciertos límites institucionales a la capacidad recaudatoria de la Administración local mediante la financiación a través de tasas. Estos resultados evidencian la importancia del contexto y del diseño institucional.

Aunque no se tiene demasiado conocimiento sobre los efectos de las instituciones políticas, sí que existen evidencias concluyentes de que una prensa libre y agresiva, y un poder judicial independiente ayudan a controlar la corrupción en el largo plazo[4]. En caso de participación en operaciones ilegales, la libertad de prensa puede provocar la destitución o renuncia de los implicados y el poder judicial independiente puede redundar en una condena penal (y posiblemente, en inhabilitación para cargo público). No obstante, la libertad de prensa no es suficiente, ya que su efecto dependerá de la voluntad de los votantes de utilizar la información sobre la corrupción política para penalizar a los políticos en las urnas. De hecho, el castigo electoral es un instrumento muy imperfecto a corto plazo. En los sistemas democráticos sólidos, en los que los partidos políticos representan políticas alternativas, no es fácil que los casos de corrupción lleven a los votantes a optar por el candidato de otro partido: los votantes suelen preferir a un político corrupto alineado con sus preferencias políticas a un político honrado que defienda políticas a las que ellos se oponen. En los sistemas con partidos estables, solo cuatro de cada seis votantes (o quizás cuatro de cada diez) se muestran dispuestos a cambiar su voto, dejando de votar a los políticos implicados en escándalos de corrupción[5]. La mayoría de los votantes claramente priorizan otros aspectos al decidir su voto. Si el margen electoral del político en el poder es amplio, escenario habitual en las democracias establecidas, los pequeños cambios electorales que se produzcan a raíz de esos casos de corrupción no suelen bastar para que el político pierda su cargo.

La amenaza del castigo por los votantes solo resulta eficaz a largo plazo y de forma indirecta, cuando los líderes de los partidos reconocen la vulnerabilidad de sus organizaciones ante una posible escisión o ante la entrada de un nuevo partido en su espacio político si la corrupción se mantiene e implica a sus cargos públicos. Aunque los votantes no dejen de votar a un político concreto por su implicación en temas de corrupción, los líderes del partido político sí que temen las repercusiones electorales a largo plazo por permitir la participación de sus representantes en actividades relacionadas con la corrupción. Además, también cabe tener en cuenta la existencia de flujos de ingresos independientes

[3] Para conocer diferentes opiniones sobre sistemas electorales, se puede comparar, por ejemplo, Persson, Tabellini y Trebbi (2003) con Kunicovà y Rose-Ackerman (2005), y con Chang y Golden (2007).

[4] Existe una amplia literatura sobre el papel de la libertad de los medios de comunicación; véase, entre otros, Adserà, Boix y Payne (2003); Besley y Burgess (2002); Brunetti y Weder (2003), y Chang, Golden y Hill (2010). Con relación a la importancia de las decisiones judiciales y al cumplimiento de la Ley, véase Alt y Lassen (2007); Van Aaaken, Feld y Voigt (2010), y Fisman y Miguel (2007). Para una visión más general, destacan Aidt (2009) y Treisman (2007).

[5] Esto se ha demostrado en Peters y Welch (1980) con datos de los Estados Unidos; en Reed (1999) con datos de Japón; en Eggers (2014) con datos del Reino Unido; en Chang, Golden y Hill (2010) con datos de Italia; y para España, en Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2012), y en Anduiza, Gallego y Muñoz (2013); también se ha demostrado en Klašjna y Tucker (2013) con datos de Suecia y Moldavia.

y secretos que hacen que los políticos de más bajo nivel tengan acceso a recursos que escapan al control del partido, lo cual amenaza la disciplina de partido y la capacidad de los líderes de controlar la selección de candidatos[6].

En última instancia, pues, la riqueza y las instituciones políticas democráticas —especialmente, un sistema de partidos competitivo, unos medios de comunicación libres y un poder judicial independiente— interactúan para moderar y dominar la corrupción política. Es poco probable que España caiga en los niveles de corrupción de Grecia, Brasil o Perú, por ejemplo. A corto plazo, sin embargo, la exposición pública y las consecuencias legales son importantes instrumentos para convencer a quienes manejan ganancias ilícitas y sobornos de que no vale la pena arriesgarse.

Referencias bibliográficas

Adserà, A., Boix, C. y Payne, M. (2003): "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, 19(2), 445-90.

Aidt, T. S. (2003): "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *The Economic Journal*, 113:491 (nov.), F632-52.

Alt, J. E. y Lassen, D. D. (2007): "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments", *Economics & Politics*, 20:1 (marzo), 33-61.

Anduiza, E., Gallego, A. y Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (dic.), 1664-92.

Bardhan, P. y Mookherjee. D. (2000): "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries", Mimeo.

Besley, T. y Burgess, R. (2002): "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 117:4 (nov.), 1415-51.

Brunetti, A. y Weder, B. (2003): "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics*, 87:7-8 (agosto), 1801-24.

Chang, E. C.C. y Golden, M. A. (2007): "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science*, 37:1 (enero), 115-37.

Chang, E. C.C., Golden, M. A. y Hill, S. J. (2010): "Legislative Malfeasance and Political Accountability", *World Politics*, 62:2 (abril), 177-220.

Costas-Pérez, E.; Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability", *European Journal of Political Economy*, 28:4 (dic.), 469-84.

Eggers, A. (2014): "Partisanship and Electoral Accountability: Evidence from the UK Expenses Scandal", *Quarterly Journal of Political Science*, 9:4, 441-72.

Fisman, R. y Miguel, E. (2007): "Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets", *Journal of Political Economy*, 115:6 (dic.), 1020-48.

Klašjna, M. y Tucker, J. (2013): "The Economy, Corruption and the Vote: Evidence From Experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, 32:3 (set.), 536-43.

Kunicovà, J. y Rose-Ackerman, S. (2005): "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science*, 35:4 (oct.), 573-606.

Persson, T.; Tabellini, G. y Trebbi, F. (2003): "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1:4 (jun.), 958-89.

Peters, J. G. y Welch, S. (1980): "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 71:3 (set.), 697-708.

Reed, S. R. (1999): "Punishing Corruption: The Response of the Japanese Electorate to Scandals", En: *Political Psychology in Japan: Behind the Nails Which Sometimes Stick out (and Get Hammered Down),* Ofer Feldman [ed.], Commack N.Y.: Nova Science.

Treisman, D. (2007): "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10, 211-44.

Van Aaken, A., Feld, L. P. y Voigt, S. (2010): "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across 78 Countries", *American Law and Economics Review*, 12(1), 204-44.

[6] La historia se complica cuando los fondos se utilizan para campañas políticas en entornos que imponen severas restricciones a la financiación legal. A consecuencia de ello, los líderes de los partidos pueden caer en connivencia con la corrupción.

Corrupción y transparencia en España: indicadores recientes

Javier Salinas Jiménez
Universidad Autónoma de Madrid

En los últimos años han sido muy frecuentes en España las denuncias de corrupción en el sector del urbanismo ligadas, en muchos casos, a la financiación ilegal de partidos políticos. La mayor parte de estos casos, aunque se produjeron en los años de bonanza económica, han salido a la luz pública tras la crisis y han provocado aumentos en la percepción de la corrupción. A continuación, se presenta, en primer lugar, una breve panorámica de cómo se percibe la corrupción en España. En segundo lugar, y dado que la transparencia es un mecanismo fundamental en la prevención de las actividades de corrupción, se realiza un análisis de cómo ha evolucionado la transparencia de las administraciones públicas en España.

1. Medidas de corrupción recientes

1.1. Índice de Corrupción Percibida de Transparencia Internacional

El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional (TI) se construye a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público. En la última edición de dicho índice, correspondiente al año 2014[1], participaron 175 países; más de dos terceras partes obtuvieron puntuaciones inferiores a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). Los resultados del Índice de Percepción de la corrupción 2014 indican que España ha venido a consolidar la puntuación que recibió en 2013, dado que este año obtiene una puntuación similar (60) a la de 2013 (59), aunque sensiblemente inferior a la obtenida los años previos a la crisis (en torno a 70). En comparación con el resto de países de la Unión Europea (UE) y de Europa Occidental, España se sitúa en una posición intermedia, ocupando el puesto 19 de un conjunto de 32 países, lejos de los países nórdicos que ocupan los puestos de cabeza, pero lejos también de los países situados a la cola (Grecia, Italia y Rumania), donde la corrupción tiene un carácter sistémico.

1.2. Datos del Informe anticorrupción de la UE

Un documento que aporta información adicional sobre la situación de nuestro país en materia de corrupción es el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, elaborado por primera vez en 2014. El objetivo de este Informe, de carácter bienal, es analizar la corrupción en los Estados miembros de la UE y las medidas adoptadas para prevenirla y luchar contra ella. Su finalidad última es abrir un debate entre la Comisión, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas con el objeto de contribuir a la lucha contra la corrupción y determinar cómo puede ayudar en este empeño la dimensión europea. [2].Aunque la propia Comisión reconoce que la mayoría de las cuestiones que se abordan en el Informe son de exclusiva competencia nacional, conviene al interés común de la UE que todos los Estados miembros dispongan de políticas de lucha contra la corrupción eficaces y que la UE apoye a los Estados miembros en esta labor en la medida que la corrupción afecta a objetivos comunes como los objetivos de crecimiento económico y la propia sostenibilidad de las finanzas públicas y a los objetivos de déficit y deuda de los Estados Miembros.

Para preparar el Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE se llevaron a cabo dos encuestas, realizadas en 2013: 1) el Eurobarómetro especial sobre corrupción; y 2) una encuesta flash[3] entre las empresas. Para la mayor parte de países, la clasificación del índice sobre Percepción de la Corrupción publicado por TI tiene una correlación muy alta con las respuestas dadas por los encuestados del Eurobarómetro.

En relación al Eurobarómetro (Figura 1), a nivel de la UE, tres cuartas partes de los encuestados (76%) creen que la corrupción está muy extendida en su propio país. Los países en los que un mayor porcentaje de los encuestados creen que la corrupción está muy extendida son Grecia (99%), Italia (97%), Lituania, España y la República Checa (95% en cada uno de ellos). En media para la UE, una cuarta parte de la población (26%) considera que la corrupción les afecta personalmente en su vida cotidiana. En este caso, las respuestas más negativas se obtienen en España y Grecia, donde el 63% de los encuestados afirma que la corrupción les afecta personalmente, seguidos de Chipre y Rumanía (57% en cada uno de ellos) y Croacia (55%); y las mejores en Dinamarca (3%), Francia y Alemania (6% en cada uno de ellos).

[1] Ver https://www.transparency.org/cpi2014

[2] Ver http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

[3] Las encuestas flash fueron introducidas en el Eurobarómetro en los años noventa. Consisten en una serie de entrevistas telefónicas realizadas en serie en un periodo relativamente corto y sobre un tema concreto. Su principal ventaja es su capacidad para otorgar resultados casi de forma instantánea y resultan muy adecuadas para fijar la atención en grupos específicos de la población (en este caso, empresas) sobre los que se desee conocer su opinión.

A pesar de los malos resultados para España en relación con la percepción de la extensión de la corrupción, los resultados no son tan negativos cuando se preguntan por experiencia directa de corrupción. Los resultados españoles son mejores que la media de la UE en lo que respecta a la corrupción de poca envergadura: sólo el 2 % de los encuestados españoles fue objeto de una petición, explícita o implícita, de soborno durante el año anterior, mientras que la media de la UE se sitúa en el 4 %.

Finalmente, en relación con la efectividad de la legislación y del sistema judicial para hacer frente a la corrupción, los españoles también se muestran más críticos que la media de los ciudadanos de la UE. De esta forma, sólo el 11% de los encuestados en España piensa que los esfuerzos del Gobierno por combatir la corrupción son eficaces (frente al 23% de media en la UE) y sólo el 10% piensan que en España hay suficientes condenas por corrupción para que éstas puedan tener un carácter disuasorio (muy lejos del 26% de media de la UE).

En relación con las encuestas flash realizadas a las empresas (Figura 2), a escala de la UE, más de 4 de cada 10 empresas consideran que la corrupción es un problema para la actividad empresarial, lo que se aplica también al tráfico de influencias y al nepotismo. Cuando se les preguntó específicamente si la corrupción es un problema para la actividad empresarial, el 50% de las empresas del sector de la construcción y el 33% de las empresas del sector de las telecomunicaciones lo consideraron un problema en gran medida. Cuanto más pequeña es la empresa, más a menudo son la corrupción y el nepotismo un problema para la actividad empresarial. La corrupción es más probable que sea considerada un problema por las empresas de la República Checa (71 %), Portugal (68 %), Grecia y Eslovaquia (ambos un 66 %). En el caso de España, el 52% de los empresarios encuestados señalaba que la única manera de triunfar en el mundo empresarial es disponer de contactos políticos (media de la UE, 47%). El 97% de las empresas españolas (segundo porcentaje más elevado de la UE) declaró que la corrupción está muy extendida en su país (media de la UE, 75 %).

2. El principio de transparencia como mecanismo de prevención de la corrupción

La transparencia administrativa como principio de buena gobernanza resulta fundamental a la hora de prevenir y de luchar contra la corrupción. En este sentido, existe consenso por parte de los organismos internacionales y de los expertos en la lucha contra la corrupción de que una mayor transparencia de las Administraciones Públicas (AA.PP.) puede tener un impacto positivo significativo en los niveles de corrupción de un país, puesto que cuanto mejor conozca la sociedad cómo funcionan las AA.PP. y qué decisiones toman, menos posibilidades existen de que haya corrupción. La lucha contra la corrupción no puede centrarse únicamente en mecanismos reactivos de sanción, sino que es necesario favorecer las condiciones que eviten la existencia de actos de corrupción.

El principio de transparencia se ha desarrollado a través de diferentes mecanismos, que pueden clasificarse en función del tipo de actividad que desarrollan las AA.PP. y los ciudadanos en relación con la información pública. Encontramos, así, mecanismos de transparencia pasiva y mecanismos de transparencia activa (además del que algunos autores han denominado como transparencia colaborativa, donde los propios ciudadanos difunden informaciones relativas a las AA.PP. a través de las redes sociales). Los diferentes mecanismos existentes tienen funciones diferentes, aunque un papel complementario y una finalidad común de facilitar el conocimiento público de la información del sector público.

La transparencia pasiva se refiere al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información administrativa, previa solicitud a la Administración Pública para que se la muestre o les facilite una copia[4].

La transparencia activa, por su parte, hace referencia a aquellos mecanismos en los que la Administración Pública difunde información, generalmente a través de medios electrónicos. En España, el avance más importante realizado en los últimos años en relación con la transparencia activa está vinculado a la puesta en marcha, en diciembre del año pasado, del Portal de Transparencia[5], cuyo objetivo (conforme a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno) es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos[6].

El portal de Transparencia suministra información relativa a los ámbitos institucional, legal y económico, ofreciendo en este último aspecto información sobre aquellos actos de gestión administrativa que tienen repercusión económica o presupuestaria, así como información estadística de relevancia en

[4] En España ya se recoge en el artículo 105.b de la Constitución de 1978, en el que se estableció que la ley regularía el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, aunque este derecho no fue regulado hasta la aprobación de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en 1992 e incluido posteriormente en numerosas legislaciones autonómicas.

[5] http://transparencia.gob.es/

[6] España ha sido el último país de la UE de más de un millón de habitantes en aprobar su ley. En cualquier caso, la transparencia es más una cuestión de voluntad política que de leyes de transparencia y hay países como India, Serbia o Eslovenia que, teniendo las mejores leyes de Transparencia, desde un punto de vista técnico – según el *Centre for Law and Democracy*-, no figuran entre los países con más transparencia en el funcionamiento de sus AA.PP.

Figura 1: Eurobarómetro especial sobre corrupción, 2013. % Ciudadanos

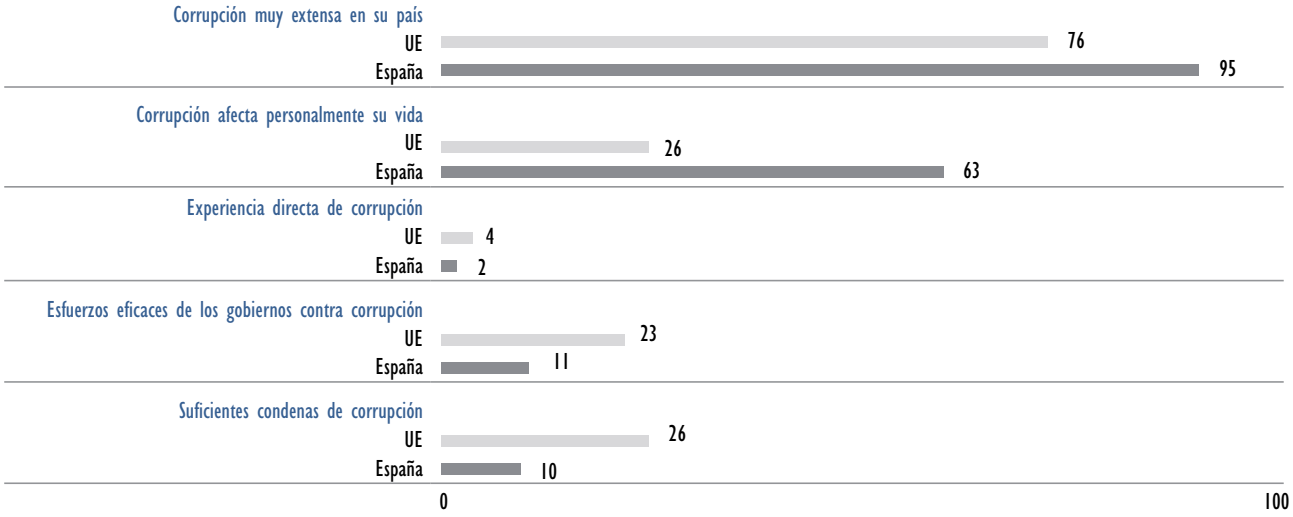
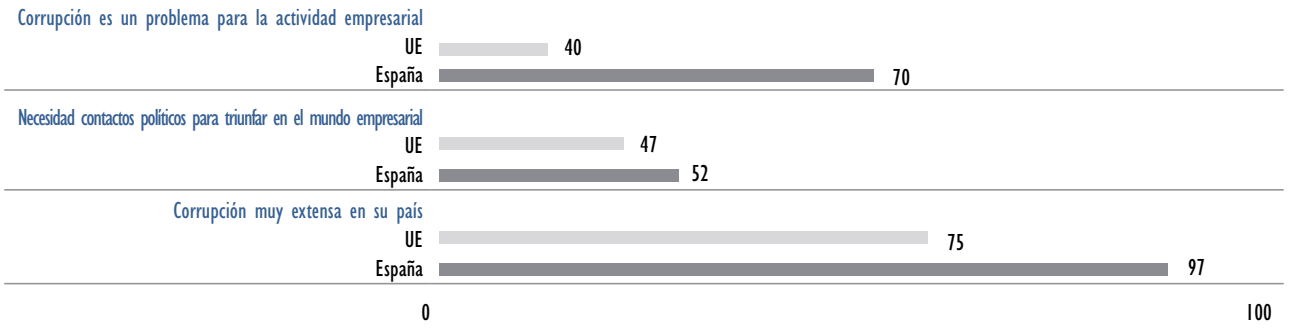


Figura 2: Encuesta flash 2013. % Empresas



el ámbito de la Administración General del Estado. En esta sección ‹económica›, se pueden encontrar datos relativos a contratos públicos, subvenciones o retribuciones de los altos cargos del gobierno, entre otros.

El Portal ha sido objeto de críticas por las numerosas limitaciones que presenta y, en particular, por no contener información de Comunidades Autónomas (CC.AA.), Entidades Locales, Sociedades Estatales, Fundaciones y Órganos Constitucionales. En cualquier caso, es pronto para evaluar la efectividad del Portal de Transparencia, que está operativo sólo desde finales de 2014. En la medida en que se desarrollen iniciativas similares a nivel autonómico y de las corporaciones locales de los principales núcleos de población, es una iniciativa positiva y que nos sitúa en un plano similar al de los países de nuestro entorno.

El análisis de la transparencia a nivel autonómico es especialmente importante, dadas las competencias y el volumen de gasto que gestionan las CC.AA y las diferencias que existen, en el ámbito de la transparencia, entre las mismas. Para apreciar estas diferencias entre las CC.AA., puede utilizarse el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas[7] (elaborado por TI España) y que persigue un doble objetivo: por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los Gobiernos de las diferentes CC.AA. y, por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su

[7] El valor de este índice oscila en un rango comprendido entre 0 (mínima transparencia) y 100 (máxima transparencia).

conjunto[8]. Para elaborar este índice, se contrasta en qué medida las CC.AA publican la información relativa a un conjunto de 80 indicadores, que abarcan las áreas más importantes de la información que los responsables del gobierno de una Comunidad Autónoma deberían poner públicamente a disposición de la sociedad.

Según el último informe publicado[9], correspondiente al año 2014, las CC.AA. muestran en conjunto unos niveles relativamente altos de transparencia, con una media global de las diecisiete CC.AA. de 88´6 (sobre 100), aunque pueden observarse diferencias muy significativas entre las mismas. Las tres Comunidades que obtienen mejores resultados, son Castilla y León, Cataluña y País Vasco (100 puntos sobre 100 en los tres casos). Las Comunidades Autónomas que ocupan los puestos inferiores del ranking son Madrid (65), Murcia (78´8) y Canarias (80). Cabe destacar además que, desde que se elabora este índice, los resultados globales han mejorado de forma continuada, ya que la valoración media global fue 71´5 y 79´9 en los años 2010 y 2012, respectivamente.

Conclusiones

Desde comienzos de la recesión económica, los índices de percepción subjetiva de la corrupción en España han empeorado considerablemente. No obstante, existen indicios objetivos de que los niveles de corrupción pueden haber disminuido en los últimos años como consecuencia de la crisis económica; el enfriamiento de la economía, especialmente en el sector urbanístico, y la caída de la contratación pública permiten pensar que los casos de corrupción se han reducido. Sin embargo, la lentitud de la Administración de Justicia, la baja intensidad de las sanciones penales en casos de corrupción relevantes, la sensación de impunidad de las élites políticas y económicas y el afloramiento de escándalos que han afectado a instituciones clave del Estado explican la percepción social negativa que se mantiene en los índices de corrupción percibida. La crisis económica ha incrementado, también, el nivel de exigencia ciudadana y se han desarrollado medidas en los últimos años con la finalidad de incrementar la transparencia de las AA.PP. encaminadas a prevenir las actividades de corrupción.

[8] El Índice de Transparencia de las CC.AA. además de ofrecer información sobre la transparencia de las mismas, tiene como objetivo fomentar la cultura informativa de las CC.AA. Para ello se les ofrece la posibilidad, durante un plazo determinado, de que incorporen en sus respectivas Webs la información solicitada por TI-España. De esta forma, además de mejorar sus respectivas puntuaciones en el índice, se consigue aumentar la información relevante que las CC.AA. ofrecen a los ciudadanos.

[9] http://www.transparencia.org.es/incau_2014/indice_incau_2014.htm

Los límites de las elecciones como mecanismo de control de la corrupción política

Jordi Muñoz
Universitat de Barcelona

La persistencia de niveles moderados o, incluso, altos de corrupción en democracias establecidas supone un reto para la teoría democrática: si las elecciones son un mecanismo mediante el cual el principal (los ciudadanos) pueden controlar y sancionar al agente (los políticos) cuando estos actúen en contra de sus intereses, ¿cómo es posible que la democracia electoral resulte, a menudo, un instrumento ineficaz para evitar la apropiación de recursos públicos para beneficio privado por parte de cargos políticos?

En rigor, los estudios empíricos sobre la cuestión tienden a detectar un cierto nivel de castigo electoral a la corrupción. La magnitud de dicho castigo varía sustancialmente entre casos, pero muy a menudo se sitúa en una horquilla aproximada de entre el 4 y el 6%, lo que suele resultar insuficiente para prevenir la reelección de candidatos implicados en actividades relacionadas con la corrupción. Este es un resultado, el del castigo limitado, bastante robusto, que con variaciones, se ha dado tanto en los EEUU (Peters & Welch 1980; Welch & Hibbing 1997), el Reino Unido (Eggers & Fisher 2011), Polonia (Slomczynski & Shabad 2012), Japón (Reed 1999), Italia (Chang et al. 2010), España (Costas-Perez et al. 2012; Fernández-Vázquez et al. 2014), o incluso en un estudio comparado a nivel europeo (Bågenholm 2013).

Dada la consistencia de la observación del castigo limitado, la pregunta relevante, pues, es bajo qué condiciones los electores castigan más severamente a los partidos corruptos. Entender los correlatos de esta variación en el castigo es necesario para identificar los mecanismos institucionales e individuales que pueden contribuir a intensificar la severidad con la que los electores tratan a los políticos implicados en corrupción.

Esto es especialmente importante, puesto que cualquier reforma orientada a facilitar el castigo electoral a la corrupción puede contribuir significativamente a limitar la prevalencia de la corrupción política. De hecho, existe evidencia robusta de que los responsables políticos que tienen la posibilidad de presentarse a la reelección tienen una probabilidad significativamente menor de caer en prácticas corruptas que aquellos que, por límites legales, no pueden optar a ser reelegidos. Ferraz y Finan (2011) en Brasil encuentran que el volumen de recursos sustraídos en municipios con alcaldes en su segundo mandato (que, por ley, es el último) es de hasta un 27% más que allí donde los alcaldes se pueden presentar de nuevo a las elecciones. Así pues, la posibilidad del castigo electoral es un mecanismo potencialmente muy eficaz de control de la corrupción.

¿Bajo qué condiciones, pues, el castigo electoral es más severo? En primer lugar, la evidencia apunta a que no todos los tipos de corrupción son tratados del mismo modo por los electores. Algunas prácticas de corrupción son percibidas por los votantes como beneficiosas para la colectividad puesto que estimulan, al menos en el corto plazo, la actividad económica. Un ejemplo cercano lo encontramos en numerosos escándalos de corrupción urbanística ocurridos en España durante el período de máxima actividad inmobiliaria: numerosos alcaldes y cargos locales fueron acusados recalificar de modo irregular terrenos no edificables, a menudo a cambio de sobornos. Dicha práctica de corrupción, sin embargo, tenía como consecuencia inmediata la intensificación de la actividad inmobiliaria en el municipio y por tanto, podía ser interpretada por los electores como beneficiosa para la colectividad, al menos en el corto plazo. De hecho, Fernández-Vazquez, Barberá y Rivero (2014) en un análisis de los casos de corrupción a nivel local en España entre 2003 y 2007 encuentran que este tipo de corrupción no genera castigo electoral alguno, mientras que los casos en los que el beneficio es estrictamente privado y la corrupción no puede ser percibida como beneficiosa para el conjunto del municipio, los partidos implicados pierden de media alrededor de un 4,2% de sus apoyos. Este resultado parece reforzar una vieja hipótesis según la cual los votantes entran en una suerte de intercambio con los políticos corruptos, y cambian su apoyo político por beneficios colaterales más o menos explícitamente relacionados con la práctica corrupta. Así, ya sea por proximidad ideológica (Runquist et al. 1977), identificación partidista (Anduiza et al. 2013) o por eficacia en la gestión (en Latinoamérica es de uso común el dicho '*roba pero hace*' para referirse a políticos corruptos percibidos cómo eficaces), los votantes a menudo están dispuestos a hacer la vista gorda de prácticas corruptas.

Un debate parcialmente relacionado con el anterior es el del efecto moderador del ciclo económico en el castigo electoral a la corrupción. Tradicionalmente, se ha defendido la hipótesis de que un contexto económico negativo exacerba la intensidad del castigo a la corrupción, puesto que los votantes pueden percibir con mayor intensidad sus consecuencias negativas. Así, cuando la corrupción convive con el crecimiento económico, podemos esperar menos castigo (Zechmeister & Zizumbo-Colunga 2013, Manzetti 2007), puesto que los votantes pueden estar dispuestos a *perdonar* u otorgar menor relevancia a la corrupción. Sin embargo, este patrón dista de ser universal. En un estudio comparado entre Moldavia y Suecia, Klansja y Tucker (2013) encuentran que la situación económica sólo actúa como moderador del castigo en

el caso del país con niveles altos de corrupción. Asimismo, Riera et al. (2013) encuentran, para el caso español, que en las elecciones municipales de 2007, con un contexto económico favorable, la corrupción tuvo mucho más impacto electoral que en las de 2011, ya en plena crisis económica. El argumento de los autores es que, en el contexto de 2011, la mala situación económica contribuyó a un castigo generalizado de los partidos en el gobierno, que diluyó el castigo específico en aquellos municipios con casos de corrupción.

Pero quizás el argumento principal de la literatura que trata de explicar el limitado castigo electoral a la corrupción sea el de la información. A menudo los votantes no tienen acceso a información precisa y creíble sobre los casos de corrupción, lo que obviamente representa un obstáculo para que puedan actuar en consecuencia en las urnas. El estudio de referencia en la cuestión el de Ferraz y Finan (2008), que explotan unas auditorías públicas realizadas en Brasil por la *Controladoria Geral da União* en determinados municipios seleccionados aleatoriamente, lo cual permite identificar de modo robusto el efecto de la información. Lo que resulta especialmente interesante es que en su estudio, la exposición pública de información sobre irregularidades tiene efectos negativos sobre los resultados del alcalde, sobre todo en aquellos municipios que cuentan con radios locales. Costas-Pérez , Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2012) también encuentran, en el caso español, que los casos de corrupción con mayor repercusión mediática acarrean un castigo electoral significativamente mayor que aquellos que no reciben tanta cobertura mediática. Además, la intensidad de la cobertura interactúa con la gravedad del caso (determinada judicialmente) para producir un castigo aún más fuerte, lo que sugiere que, con una buena información, los electores pueden discernir entre casos fundados e infundados.

Sin embargo, a menudo la cuestión no tiene tanto que ver con la disponibilidad de información como con la credibilidad de la misma. Especialmente en sistemas mediáticos polarizados, los electores pueden tener acceso a la información, pero a menudo esta información está sesgada, o puede ser percibida como poco creíble por parte de los votantes, lo que puede limitar su efectividad (Weitz-Shapiro & Winters 2014) puesto que los electores tenderán a descontar esta información como ruido partidista.

¿Qué implicaciones podemos derivar de la evidencia acumulada? Aunque identificar reformas institucionales concretas es complejo, podemos pensar que cualquier reforma que dificulte el intercambio propio del '*roba pero hace*', o que combata la percepción que determinados tipos de corrupción son positivos para bienestar colectivo conseguirá hacer más severo el castigo electoral. Una posibilidad en esta dirección podría ser usar el historial de transparencia de las administraciones locales como criterio para las transferencias económicas de otras administraciones, penalizando aquellas administraciones cuyos responsables hayan estado implicados en prácticas de corrupción. Así mismo, conseguir que los ciudadanos dispongan de información no sesgada y creíble sobre la corrupción puede contribuir significativamente al castigo electoral. Así, un modelo de auditorías independientes de administraciones locales similar al brasileño, si se garantiza una difusión amplia de sus resultados, podría contribuir a un mejor funcionamiento de las elecciones como mecanismo de control de la corrupción.

Referencias bibliográficas

Anduiza, E., Gallego, A. y Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Dic), 1664-92.

Bågenholm, A. (2013): "Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981", *Crime Law & Social Change*, 60, 595-609.

Chang, E. C., Golden, M. A. y Seth, J. (2010): "Legislative malfeasance and political accountability", *World Politics*, 62, 177-220.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. y Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.

Eggers, A. y Fisher, A. C. (2011): "Electoral accountability and the U.K. parliamentary expenses scandal: Did voters punish corrupt MPs?", working paper, disponible en http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1931868.

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. y Rivero, G. (2014): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals", próximamente en *Political Science Research and Methods*.

Ferraz, C. y Finan, F. (2008): "Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, 123, 703-745.

Ferraz, C. y Finan, F. (2011): "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments", *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.

Klašnja, M. y Tucker, J. A. (2013): "The economy, corruption, and the vote: Evidence from experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, 32(3), 536-543.

Manzetti, L. y Wilson, C. J. (2007): "Why do corrupt governments maintain public support?", *Comparative Political Studies*, 40, 949-970.

Peters, J. G. y Welch, S. (1980): "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 71, 697-708.

Reed, S. R. (1999): "Punishing corruption: The response of the Japanese electorate to Scandals", en *Political psychology in Japan: Behind the nails which Sometimes stick out (and get hammered down)*, Edited by Feldman, O. Commack, New York.: Nova Science.

Riera, P., Barberá, P., Gómez, R., Mayoral, J. A. y Montero, J. R. (2013): "The electoral consequences of corruption scandals in Spain", *Crime, law and social change*, 60(5), 515-534.

Rundquist, B. S., Strom, G. S. y Peters, J. G. (1977): "Corrupt politicians and their electoral support: Some experimental observations", *American Political Science Review*, 71, 954-963.

Slomczynski, K. M. y Shabad, G. (2012): "Perceptions of political party corruption and voting behavior in Poland", *Party Politics*, 18, 897-917.

Weitz-Shapiro, R. y Winters, M.S. (2014): "Discerning Corruption: Credible Accusations and the Punishment of Politicians in Brazil", *APSA 2014 Annual Meeting Paper*, 2014.

Welch, S. y Hibbing, J. R. (1997): "The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections 1982-1990", *The Journal of Politics*, 59, 226-239.

Winters, M. y Weitz--Shapiro, R. (2013): "Lacking information or condoning corruption. When do voters support corrupt politicians?", *Comparative Politics*, 45, 418-436.

Zechmeister, E. J. y Zizumbo-Colunga, D. (2013): "The varying political toll of concerns about Corruption in good versus bad economic times", *Comparative Political Studies*, published online January 23, 2013, doi: 10.1177/0010414012472468.

La Unión Fiscal Europea: el proceso de armonización fiscal

Alejandro Esteller-Moré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

Contrasta con otras estructuras federales[1] el escaso peso del presupuesto de la Unión Europea (UE) – apenas un 1% del PIB de sus países miembros – y su escasa autonomía por el lado del ingreso; el 80% de sus ingresos derivan de una participación en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y en la Renta Nacional Bruta (RNB) de cada país. La primera característica lleva inevitablemente a que tenga que ser la política monetaria la que actúe como mecanismo estabilizador ante perturbaciones asimétricas de sus países miembros[2], mientras que implícitamente la segunda hace que los agentes económicos – en especial, las empresas con presencia en diversos países miembros – tengan que hacer frente a diversos sistemas fiscales, con los consecuentes costes de cumplimiento fiscal, pero también con posibilidades de arbitraje fiscal dentro de la Unión, por ejemplo, a través de los denominados "precios de transferencia". De hecho, paradójicamente, esto último acaba limitando la autonomía fiscal de los países miembros y, además, generando entre la ciudadanía la percepción de impunidad fiscal de las empresas multinacionales.

Sin duda, se trata de dos deficiencias a superar en el camino hacia una Unión Fiscal Europea. De éstas dos, en este Informe, de manera particular, se describen y analizan las acciones que ha tomado y está tomando la UE para reforzar la armonización fiscal entre sus países miembros y así contribuir al buen funcionamiento del mercado único[3]. Como pone de manifiesto la contribución de Durán, al respecto, existe una amplia tradición legislativa en el ámbito de la imposición indirecta, aunque todavía existen acciones prioritarias pendientes de realizar, como la evaluación de las exenciones en el IVA. En cambio, a pesar de las recomendaciones que se hicieron ya en 1962 en el informe Neumark, el avance en el ámbito de la imposición directa y, en concreto, en relación al impuesto de sociedades, ambas contribuciones señalan los pocos avances producidos[4] y comentan en detalle el proyecto de Base Imponible Común Consolidada del Impuesto de Sociedades (BICCIS)[5].

Este proyecto está desarrollado en una propuesta de Directiva de 2011[6], y recientemente, en Junio de 2015, la Comisión ha anunciado que a lo largo de 2016 pondrá una nueva propuesta sobre la mesa, con los matices ya identificados en la contribución de Durán y en la de Fuest. Independientemente de estos matices, y a pesar de la incertidumbre sobre su aplicación, la propuesta debe ser bienvenida. Entre esos matices, no poco importante es el hecho de que si bien se propone la armonización de la base, la fijación (y rango) del tipo impositivo seguiría en manos de los países miembros. Esta circunstancia puede hacer que siga existiendo arbitraje fiscal y, de hecho, estudios como el de Bettendorf *et al.* (2010) demuestran que las ganancias de bienestar – sin tener en cuenta la reducción en los costes de cumplimiento – son modestas y, en cualquier caso, son mayores cuando también se armonizan los tipos impositivos. Eso sí, dependiendo de la fórmula de reparto de la recaudación que se utilice, es previsible una redistribución de los ingresos entre países, lo cual – tal y como sugiere Fuest – dificulta su implementación (véase nota al pie 3). En relación con su administración, la propuesta de Directiva propone el sistema de "ventanilla única" (en inglés, *one-stop-shop*). Así, el grupo consolidado presentará una única declaración, y lo hará allí donde se localice la empresa matriz. A priori, ello puede generar el incentivo de que la matriz ("contribuyente principal") elija localizarse allí donde la administración tributaria sea más ágil o más laxa. La primera característica, que implica una competencia entre administraciones tributarias para minimizar los costes de cumplimiento, debe ser bienvenida, mientras que la segunda, de nuevo, sería una espita

[1] Véase, por ejemplo, Allard *et al.* (2013).
[2] Ya en 1977 el denominado "McDougall Report" identificaba el poco peso del presupuesto de la Unión, y sugería aumentar su peso hasta el 2-2,5% del PIB de sus países miembros, esto es, como mínimo, doblar su importancia actual.
[3] Estas acciones, recordemos, no son fáciles de implementar por la existencia del principio de unanimidad del Consejo a la hora de tomar decisiones fiscales en el ámbito de la Unión (Art. 223.2 del Tratado de la Unión).
[4] A la hora de contrastar la situación de la armonización en la imposición directa vs. en la directa, las palabras de Piketty y otros (2014) son contundentes: "All too often today's Europe has proved to be stupidly intrusive on secondary issues (such as the VAT rate on hairdressers and equestrian clubs) and pathetically impotent on important ones (such as tax havens and financial regulation)", *Our Manifesto for Europe*, The Guardian, 2 de Mayo (disponible *on-line* en http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic).
[5] En relación a la imposición directa, cabe señalar también la directiva de 2003 sobre las rentas del ahorro, en concreto, sobre el intercambio de información sobre los intereses obtenidos en un país miembro por un residente en otro país miembros, y cuyo alcance ha sido ampliado en 2014 (véase: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/index_en.htm).
[6] Véase: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm

por donde los beneficios de la armonización pudieran llegar a desvanecerse.

En definitiva, existen grandes dificultades técnicas y políticas para acometer un proceso de armonización fiscal en el ámbito del impuesto sobre sociedades. Además, como la misma propuesta de Directiva afirma, su implementación no tendría consecuencias sobre el presupuesto de la Unión Europea, con lo cual no ayudaría a ampliar la escala de actuación de la Unión en el ámbito fiscal tal y como pedíamos al principio de este Editorial. En cambio, sí se prevé que tuviera un impacto sobre el presupuesto de la Unión el impuesto sobre las transacciones financieras (en inglés, *Financial Transaction Tax*)[7], el cual de nuevo es a día de hoy sólo una propuesta de Directiva. Este impuesto indirecto pretende que las entidades financieras contribuyan de manera sustancial y justa a través del pago de impuestos y, además, se armonice – de nuevo, para evitar distorsiones en el funcionamiento del mercado único – este área de imposición allí donde ciertos países miembros ya han tomado iniciativas unilaterales para gravar tales transacciones[8]. Sin duda, en general, sería éste un impuesto muy bien aceptado por los ciudadanos europeos[9], y su impacto recaudatorio previsto – de 31.000 millones en total, según los cálculos de la Comisión – dependerá de qué porción le correspondiera a la Unión; en el caso límite (y poco realista) que esa porción fuese del 100%, el presupuesto comunitario aumentaría en un 14% aproximadamente, pasando a representar, de nuevo aproximadamente, el 1,31% del PIB de los países miembros. No obstante, de nuevo, parece poco factible su implementación en el corto plazo, aunque estas dificultades no deberían dejar de poner sobre la mesa propuestas que, siendo técnicamente solventes, encontraran los apoyos políticos necesarios. Como sugiere Fuest, ése es el principal reto de la Unión Fiscal Europea en la actualidad.

Referencias bibliográficas

Allard, C., Brooks, P.K., Bluedorn, J.C., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F. y Poghosyan, T. (2013): "*Toward a Fiscal Union for the Euro Area*", IMF Staff Discussion Note, IMF.

Bettendorf, L., Devereux, M.P., van der Horst, A., Loretz, S. y de Mooij, R.A. (2010): "Corporate tax harmonization in the EU", *Economic Policy*, 25, 537-590.

Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (1977) ("McDougall Report"), Volume I: General Report, Commission of the European Communities.

[7] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm

[8] Esta decisión se llevaría a cabo bajo el procedimiento de "cooperación reforzada", el cual exige que un mínimo de nuevo países miembros estén de acuerdo. En este caso, son once los países miembros que han mostrado a la Comisión su predisposición a llegar a un acuerdo (Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España Estonia, Francia, Grecia, Italia y Portugal). Por tanto, su puesta en práctica sólo afectaría a este grupo de países.

[9] Según la última encuesta del Eurobarometro (2015), sólo un 31% de los ciudadanos de la Unión estaría en contra, siendo, con diferencia, en Alemania allí donde encontraría menos oposición (16%). Véase *on-line* la pregunta QC3.1 en la pág. T105 en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_anx_en.pdf

La armonización del impuesto sobre sociedades en Europa

Clemens Fuest
Centre for European Economic Research (ZEW) / University of Mannheim

En la Unión Europea (UE) el impuesto de sociedades es competencia de los Estados miembros, aunque se han hecho numerosos intentos de armonización en ese sentido. Ya en los años sesenta la Comisión Europea encargó a un comité de expertos presidido por Fritz Neumark el desarrollo de una propuesta de armonización del impuesto sobre sociedades. El resultante Informe Neumark (1962) proponía la armonización de los sistemas impositivos aplicados a las empresas de la UE, en la línea de una doble imposición en el impuesto de sociedades, con un tipo reducido para los beneficios distribuidos. Los principales argumentos para la armonización del impuesto sobre sociedades eran los siguientes. En primer lugar, las diferencias tributarias aplicadas a las empresas distorsionan los flujos de capitales y la competencia entre las empresas del mercado único. En segundo lugar, los sistemas tributarios nacionales suelen discriminar a las actividades económicas transfronterizas con respecto a las actividades puramente nacionales. La falta de coordinación entre los sistemas tributarios nacionales puede tener el mismo efecto.

Entre los gobiernos nacionales, el Informe Neumark y otras iniciativas de armonización fiscal no han tenido mucho cuórum: los Estados miembros consideran que el impuesto sobre sociedades, y en concreto la competencia de fijar su tipo, es un elemento fundamental de su soberanía fiscal. Además, la decisión de armonizar el impuesto de sociedades requiere la unanimidad de los Estados miembros, una unanimidad que hasta ahora no ha sido posible.

Lo máximo que se ha logrado en materia de coordinación del impuesto de sociedades es una serie de directivas que limitan el uso de la imposición en origen de operaciones que conlleven pago de intereses, derechos y dividendos transfronterizos, así como una directiva que limita la carga impositiva impuesta en fusiones y adquisiciones transfronterizas.

La última propuesta de la UE para armonizar el impuesto sobre sociedades con respecto a los tipos impositivos fue el Informe Ruding (1992), que sugería una restricción de los tipos en una banda del 30% y el 40%, así como una armonización de la base imponible de las sociedades y distintas medidas para eliminar los obstáculos fiscales en la movilidad transfronteriza. Si bien es cierto que el debate de los noventa sobre la fiscalidad de empresas puso sobre la mesa ciertas cuestiones de peso que siguen siendo relevantes a día de hoy —en concreto, el temor a que la competencia fiscal, la elusión fiscal internacional y el traslado de beneficios puedan erosionar los ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades—, las propuestas del Informe Ruding tampoco fueron aceptadas por los Estados miembros de la UE.

A consecuencia de este revés, la UE dejó de lado la armonización de los tipos impositivos y pasó a centrarse en la armonización de la base imponible y la reducción de los costes de cumplimiento fiscal. Las compañías presentes en los 28 Estados miembros de la UE actualmente deben trabajar con 28 sistemas fiscales nacionales distintos. Respetar la distinta legislación fiscal implica unos costes considerables, que podrían reducirse si se contara con sistemas fiscales más parecidos. En ese sentido, el Informe Bolkestein (2001) aportaba determinadas propuestas de coordinación de las bases imponibles. Incluía ideas innovadoras como la imposición en el Estado de origen, según la cual una empresa española con actividades en Francia tributaría con arreglo a la legislación fiscal española, también para sus actividades en territorio francés. Evidentemente, el problema de esta propuesta es que la reducción de los costes de cumplimiento para las empresas sería a costa de una carga mucho mayor para las agencias tributarias nacionales, que deberían gestionar 28 sistemas fiscales distintos para las empresas que operaran dentro de sus fronteras.

Pero el concepto más importante desarrollado por el Informe Bolkestein fue el de base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades (BICCIS). Esta propuesta consiste en cuatro elementos clave. El primero es la armonización de la base imponible: los Estados miembros se pondrían de acuerdo en fijar unas normas comunes para determinar la base imponible de las sociedades. El segundo es el paso de la contabilidad diferenciada por entidades a la presentación de cuentas consolidadas. Actualmente, las empresas con presencia en más de una Estado miembro presentan sus cuentas de pérdidas y ganancias por entidad, es decir, para cada filial o establecimiento permanente. Con el nuevo sistema, en cambio, el grupo multinacional completo determinaría sus beneficios (o pérdidas) para toda la UE. Esto implicaría que las pérdidas de una entidad podrían compensarse con los beneficios de las otras entidades del grupo. Como la contabilidad diferenciada por entidad desaparecería, sería necesario un tercer elemento: una fórmula para determinar cómo se asigna el beneficio de un grupo corporativo de la UE a cada Estado miembro a efectos de tributación. Dicha fórmula tendría en cuenta las ventas, la plantilla y el capital de la empresa que se pudieran atribuir a cada Estado miembro. Una vez repartido el beneficio entre los Estados miembros, cada país aplicaría su tipo impositivo nacional a su cuota de beneficios.

El cuarto elemento es una simplificación de las agencias tributarias mediante la llamada ventanilla única. Esto implicaría que un grupo corporativo que tributa según la BICCIS únicamente debería interactuar con la agencia tributaria del país de su matriz. Dicha agencia tributaria tendría competencia para gestionar los impuestos de todo el grupo. Si fuera necesario inspeccionar la actividad de una entidad del grupo de otro país, se pediría a la agencia tributaria local que llevara a cabo dicha inspección. Pero el contribuyente tendría un único interlocutor fiscal.

¿Qué se lograría con la BICCIS? Primero, desaparecerían obstáculos para las actividades económicas transfronterizas. En concreto, la mayoría de los sistemas fiscales nacionales permiten la compensación de pérdidas entre miembros de un mismo grupo corporativo, pero suele limitarse al ámbito nacional. Ciertas sentencias del Tribunal Europeo de Justicia —la más conocida es la del caso Marks and Spencer— han forzado a los Estados miembros a ser más abiertos con la compensación transfronteriza de pérdidas. Sin embargo, seguimos lejos de un sistema fiscal que dispense un trato igualitario a las inversiones transfronterizas y a las nacionales. La BICCIS permitiría superar ese obstáculo fiscal y compensar las pérdidas de las empresas más allá de la frontera nacional.

Segundo, los costes de cumplimiento para los contribuyentes se reducirían, pues las compañías presentarían una única declaración, en lugar de 28.

Tercero, con la BICCIS desaparecerían también ciertas dificultades creadas por la tributación con diferentes sistemas de contabilidad, como en el sistema de precios de transferencia y el traslado de beneficios mediante financiación de deuda.

Ahora bien, a pesar de sus ventajas, la BICCIS no ha recibido más apoyo de los Estados miembros de la UE que las otras propuestas de armonización fiscal corporativa. ¿Por qué? Para empezar, los tipos impositivos seguirían siendo distintos en los diferentes países, por lo que las distorsiones fiscales en el mercado único seguirían existiendo. Por otro lado, ciertas formas de elusión fiscal desaparecerían, pero aparecerían otras. Por ejemplo, con la BICCIS se podría evitar el pago de impuestos si se reestructuraran los grupos corporativos de modo que los beneficios se asignaran a los países con menor tributación.

Además, y probablemente esto sea lo más importante, resulta preocupante que la consolidación transfronteriza reduzca la base imponible general de las empresas y redunde en pérdidas de ingresos procedentes de los impuestos. Asimismo, la BICCIS comportaría una considerable redistribución de los ingresos fiscales entre los Estados miembros. Actualmente ciertos Estados miembros con tipos impositivos bajos se benefician de que las compañías declaran elevados beneficios en su territorio a pesar de que su verdadera actividad, sus fábricas y sus puntos de venta se encuentran en otros lugares. Con la BICCIS esos lugares recaudarían menos impuestos.

Muy recientemente, en junio de 2015, la Comisión Europea ha puesto en marcha una nueva iniciativa para que sus Estados miembros acepten el proyecto de la BICCIS. Esta vez, la Comisión hace hincapié en que una mayor coordinación fiscal contribuiría a resolver ciertos temas relacionados con la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, un tema a la orden del día en la agenda política internacional. De nuevo, el avance de la propuesta dependerá de si los países que ahora se benefician de los flujos de capitales están dispuestos a renunciar a sus privilegios.

El largo camino de la armonización fiscal en la Unión Europea: prioridades actuales

José M. Durán-Cabré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

La armonización de la imposición indirecta

Desde su inicio, la Unión Europea tuvo claro que para asegurar el correcto funcionamiento de la entonces unión aduanera era necesario armonizar los impuestos indirectos. Así, el Informe Neumark de 1962 ya recomendó sustituir los impuestos en cascada sobre el consumo por un impuesto sobre el valor añadido, modalidad que en ese momento sólo aplicaba Francia. Y en 1977 se aprobó la Sexta Directiva[1], que estableció un verdadero código europeo del IVA. La introducción de un IVA armonizado se veía, por tanto, como un requisito necesario para el correcto funcionamiento de la unión aduanera.[2] En este sentido, el mandato legal establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es claro al respecto. En particular, el artículo 113 establece la armonización de los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, *"en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia"*.

El artículo 113 establece, además, que la armonización la acordará el Consejo por unanimidad, regla que condiciona y dificulta cualquier posible reforma del IVA. En efecto, por un lado, la Sexta Directiva no modificó la filosofía de los impuestos anteriores, manteniéndose en consecuencia numerosas exenciones y tratamientos especiales previos (Keuschnigg, *et al*, 2014). Por otro lado, la importancia creciente de los servicios en las economías, la introducción de Internet y la globalización de la producción empresarial son factores suficientemente relevantes como para haber provocado un cambio en el diseño y funcionamiento del IVA (Bettendorf y Cnossen, 2014). Las necesidades presupuestarias derivadas de la Gran Crisis han provocado que, entre 2009 y 2014, 18 países comunitarios hayan aumentado el tipo impositivo general en el IVA, cuyo valor medio se sitúa ligeramente por encima del 21,5%. Si el papel del IVA en los sistemas fiscales aún va a ser mayor en un futuro, la necesidad de reformar el IVA es cada vez más perentoria, teniendo en cuenta además que existe un cierto consenso académico sobre cómo se puede mejorar el impuesto[3]. El propio Informe Mirrlees señala que el IVA no es un buen instrumento para realizar políticas sociales y que hay otros instrumentos mucho más eficientes para mejorar la progresividad del conjunto del sistema fiscal (Crawford *et al.*, 2010)

Consciente de la importancia del tema, la Comisión Europea publicó en 2010 un Libro Verde sobre el futuro del IVA, cuyo título pone claramente de manifiesto cuál es su objetivo: "*Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*" (Comisión Europea, 2010). En diciembre de 2011, la propia Comisión aprobó una comunicación (COM (2011) 851) que marca las acciones fundamentales a seguir en la reforma del IVA comunitario, entre las cuales se pueden destacar:

- Examinar si las razones económicas, sociales o técnicas que justificaron las exenciones en el IVA siguen siendo válidas.
- Revisar el uso de tipos impositivos reducidos con el objetivo de limitar al máximo posible su aplicación.
- Abandonar el principio de tributación en origen como objetivo en las operaciones intracomunitarias de bienes y centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del IVA bajo el principio de tributación en destino.
- Regular un modelo estándar de autoliquidación del IVA para toda la UE.
- Facilitar el funcionamiento de un sistema de "ventanilla única" para aquellas empresas que operan en varios estados miembros.

En esta línea, en octubre de 2014 la Comisión ha presentado un documento de trabajo con cinco propuestas alternativas para ya establecer el principio de tributación en destino como definitivo en las operaciones intracomunitarias de bienes (SWD(2014) 338 final). Y desde 2015 las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión y electrónicos ya pueden aprovecharse de un sistema de ventanilla única.

[1] Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo de 1977, que fue reemplazada por la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, una versión refundida de la primera.

[2] Posteriormente, con la entrada en vigor del mercado único en 1993 y la consiguiente desaparición de los controles aduaneros en las fronteras internas de los estados miembros, se consideró necesario armonizar los impuestos especiales de fabricación sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos. Y en 2004 la armonización se amplió a la mayoría de productos energéticos con el objetivo de reforzar el funcionamiento del mercado único.

[3] Véase Durán Cabré (2014) para un análisis de las distorsiones.

La armonización de la imposición directa

El alcance de la armonización de la imposición directa ha sido, sin embargo, muy diferente. Aunque también el Informe Neumark ya preveía en 1962 la armonización del impuesto sobre sociedades en el largo plazo, las diferentes propuestas que se fueron presentando no se llegaron a aprobar por las reticencias de los estados miembros a perder soberanía fiscal en un ámbito, el de la imposición directa, en el cual no existe ningún mandato legal expreso sobre su armonización. Como consecuencia, hasta el momento, la armonización de la imposición directa se ha limitado a cuestiones secundarias[4].

En este contexto, después de muchos análisis y debates, la Comisión Europea propuso en marzo de 2011[5] crear una base imponible común consolidada en el impuesto sobre sociedades, con el objetivo principal de eliminar obstáculos fiscales que impiden el correcto desarrollo del mercado único. En definitiva, la propuesta surge del convencimiento de que el mercado único no puede funcionar bien si las empresas que operan en la UE se encuentran ante 28 impuestos sobre sociedades distintos y 28 administraciones tributarias diferentes[6].

No obstante, nuevamente se plantean ciertas dudas sobre las consecuencias de armonizar la base, dudas que de momento han impedido su aprobación:

- La propuesta al ser voluntaria y permitir la compensación de pérdidas entre sociedades de diferentes estados provocaría una disminución en el total recaudado por el impuesto. Oestreicher y Koch (2011) estiman una bajada en la recaudación total de los estados miembros del 4,65%.

- Los países mantendrían la plena libertad para fijar los tipos impositivos, pero la base común aumentaría la competencia fiscal sobre los tipos impositivos, cuyas diferencias serían mucho más claras (Auerbach et *al.*, 2010). De hecho, se estima que las ganancias de bienestar serían mayores si los tipos impositivos también se armonizaran (Bettendorf *et al.*, 2010).

- El objetivo principal es la reducción en los costes de cumplimiento de los impuestos sobre sociedades[7]. Ahora bien, la base común es voluntaria para las empresas, por lo que es lógico suponer que éstas estimarán cuál de los dos sistemas les resulta más rentable, si cumplir con 28 impuestos distintitos o calcular la base única. El ahorro de costes de cumplimiento, por tanto, sería discutible.

- El alcance de las prácticas de elusión fiscal se reduce dentro de la UE, pero se seguirían produciendo respecto a operaciones con sociedades situadas en terceros países[8].

- Los factores a considerar en la fórmula de reparto del beneficio son las ventas, los trabajadores y los activos fijos tangibles (el primer factor tiene en cuenta el país destinatario de la operación mientras que los otros dos el país de origen). Los trabajadores, por ejemplo, se imputarían ponderando a partes iguales salarios y número de trabajadores y en general se atribuirían al país desde donde se les retribuye. Ahora bien, cuando el trabajador realice físicamente su trabajo bajo el control de una sociedad situada en otro estado miembro distinto, en este caso se asignará a este otro estado. No resulta difícil pensar que al seguir siendo distintos los tipos impositivos (Irlanda podría mantener el tipo del 12,5% o Bulgaria el 10%), los grandes grupos societarios intentarán desarrollar nuevas prácticas de elusión fiscal, atribuyendo los factores a los países con menor imposición.

- El correcto funcionamiento de la propuesta requeriría que los países europeos se pongan de acuerdo sobre cómo interpretar la normativa a efectos del cálculo de base común o de su asignación entre países, y cómo controlar su correcto cumplimiento, cuestiones no menores en la práctica y donde los incentivos de cada país a cooperar no son claros. La literatura empírica enseña que una administración tributaria más laxa se puede utilizar como elemento para captar (o no perder) contribuyentes (Durán Cabré *et al,* 2015).

[4] En particular, las reestructuraciones empresariales y las operaciones matriz-filial, en sendas directivas aprobadas en 1990. Y; desde 2003, a la fiscalidad del ahorro en forma de pago de intereses y a los pagos de intereses y cánones entre empresas asociadas.
[5] COM/2011/121.
[6] En la contribución del profesor Fuest se resumen las características más relevantes de la propuesta.

[7] La Comisión Europea (2011) estima que los costes indirectos fiscales derivados de crear una filial en otro estado miembro superan los 140.000 euros para grandes empresas y los 128.000 euros en el caso de las pymes. La base común consolidad permitiría, según el estudio, reducir los costes un 62% y un 67%, respectivamente.
[8] La propuesta europea de una base común es en todo caso compatible con otras medidas, como el plan BEPS (siglas en inglés de *Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE que persigue precisamente evitar la erosión ficticia de las bases imponibles.

Recientemente, en junio de 2015, y después de cuatro años de discusiones, la Comisión ha considerado que la propuesta era demasiado ambiciosa como para poderse aprobar en su totalidad y, por este motivo, se compromete a presentar una nueva propuesta en 2016 con dos importantes novedades: la base será obligatoria, al menos para las multinacionales, para potenciar la lucha contra la elusión fiscal; la introducción de la propuesta será gradual, de manera que la base consolidada se aplaza para una segunda etapa, al ser el elemento que más reticencias ha generado en los debates.

Conclusión

La armonización comunitaria ha avanzado considerablemente en el campo de la imposición indirecta y mucho menos en el ámbito de los impuestos directos. Ahora bien, en los dos campos queda mucho por hacer a fin de tener unos impuestos mejores que permitan aprovechar las oportunidades del mercado único. Para ello los estados miembros han de ser capaces de superar sus reticencias a ceder soberanía fiscal, soberanía que en particular en la imposición directa ya queda muy limitada por la propia fuerza de un mundo cada vez más globalizado.

Referencias bibliográficas

Auerbach, A., Devereux y M.P., Simpson, H. (2010): "Taxing Corporate Income", en Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. y Poterba, J. (eds), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

Bettendorf, L. y Cnossen, S. (2014): "The Long Arm of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience", CESifo Working Paper Series No. 4730.

Bettendorf, L., Devereux, M., van der Horst, A., Loretz, S. y de Mooij, R. (2010): "Corporation tax", *Economic Policy*, 25, 537-590.

Comisión Europea (2010): *Green Paper. On the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*, COM(2010) 695 final.

Comisión Europea (2011): "Tax reform in EU Member States 2011 (Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability)", *Taxation papers* WP 28.

Crawford, I., Keen, M. y Smith, S. (2010): "Value-Added Tax and Excises", *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. y Poterba, J. (eds), Oxford University Press.

Durán Cabré, J.M. (2014): "La armonización fiscal en la Unión Europea: Evolución y prioridades actuales", *Papeles de Economía Española*, 141, 99-111.

Durán Cabré, J.M., Esteller Moré, A.;, Salvadori, L. (2015): "Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement", *International Tax and Public Finance*, 22 (5), 834-860.

Keuschnigg, C., Loretz, S. y Winner, H. (2014): "Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey", *Working Papers in Economics and Finances, 2014-04,* University of Salzburg.

Oestreicher, A. y Koch, R. (2011): "The Revenue Consequences of Using a Common Consolidates Corporate Tax Base to Determine Taxable Income in the EU Member States", *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 67 (1), 64-102.

Autores

CASTELLS, ANTONI es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, y catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona. Ha sido profesor visitante en la Johns Hopkins University de Baltimore y fue director del Instituto de Economía de Barcelona (UB) hasta el año 2003. Es director de EuropeG, grupo de opinión y reflexión en economía política; presidente del Consejo Asesor de la Fundación Cataluña Europa, miembro del Consejo Consultivo de FUNCAS, y miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Ha sido miembro de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (1984-1989), diputado electo al Parlamento de Cataluña por el PSC (1992, 2003 y 2006), miembro de la Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalitat (1989-1996), representante español en el Tribunal de Cuentas Europeo (1994-2000), secretario de Economía de la Comisión Ejecutiva del PSC (2000-2011), y consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya (2003-2010). Especialista en federalismo fiscal, en economía del estado del bienestar, en economía regional y en los aspectos económicos del proceso de integración europea. Es autor de artículos en revistas como European Economic Review, Oxford Review of Economic Policy, Government and Policy, Economies et Societés, Revista de Economía Pública, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas o Papeles de Economía Española. También ha publicado libros o capítulos de libros editados, entre otros, por Clarendon Press, Ariel, Ashgate o Edward Elgar.

DURÁN CABRÉ, JOSÉ MARÍA es licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona (con "Premio extraordinario" y Premio del Consejo Económico y Social), licenciado en Derecho por la misma universidad y MSc en Fiscal Studies por la University of Bath (Gran Bretaña). Profesor agregado de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universitat de Barcelona es especialista en temas fiscales, en concreto, en imposición sobre la riqueza, imposición y federalismo fiscal, y reformas fiscales. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas como Hacienda Pública Española, International Tax and Public Finance, The Review of Income and Wealth o Tax Notes International, y libros y capítulos de libros publicados, entre otros, por Ariel, Edward Elgar Publishing¸ Instituto de Estudios Fiscales o Thomson Civitas. Es investigador y gerente del Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO es licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (con "Premio extraordinario" y Premio "José Manuel Blecua" del Consejo Social de la UB), y MA en Economía (premio "Leatherland Book") por la University of Essex (Gran Bretaña). Es profesor agregado de Hacienda Pública en la UB, investigador y miembro del consejo de gobierno del IEB y Director del programa de investigación del IEB en "Análisis de Sistemas Impositivos". Su investigación ha sido publicada, ente otras revistas, en Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Investigaciones Económicas, Journal of Public Economics, The Review of Income and Wealth, National Tax Journal o Economics of Governance. Es editor asociado de Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública.

FOREMNY, DIRK se doctoró en la University of Bonn en 2012. Su actividad investigadora está relacionada con las finanzas públicas locales, el federalismo fiscal y la economía política. Después de obtener el doctorado empezó a trabajar en la Universitat de Barcelona, donde ocupa un puesto de investigación en el Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Desde el 2015, es Profesor Lector del Departamento de Economía. Su trabajo ha sido publicado en revistas especializadas como Journal of Public Economics, Journal of Urban Economics, y otros medios. También ha trabajado en proyectos de la Comisión Europea y la OCDE.

FUEST, CLEMENS es doctor por la Universidad de Colonia. Es presidente del Centre for European Economic Research (ZEW) y catedrático de Economía en la Universidad de Mannheim. Es miembro del Consejo Asesor Académico del Ministerio Federal de Finanzas de Alemania y director de programa en el Oxford University Centre for Business Taxation. Sus áreas de investigación son las finanzas públicas y la política fiscal, la fiscalidad internacional y los aspectos económicos de la integración europea. Ha publicado artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales como Journal of Public Economics, Journal of International Economics, International Economic Review, Scandinavian Journal of Economics, International Tax and Public Finance, Finanzarchiv y European Law Review.

GOLDEN, MIRIAM A. es Catedrática de Ciencias Políticas en la Universidad de California (Los Angeles). Su investigación se centra en la corrupción política, la delincuencia política, y el fraude electoral. Golden ha realizado trabajo de campo en países desarrollados y en países en vías de desarrollo, como la India y Ghana. Ha publicado artículos en revistas como American Political Science Review, American Journal of Political Science, British Journal of Political Science, y World Politics y es la autora de dos libros. Golden es miembro de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation y de la EGAP: Experiments in Governance and Politics. De doctoró en la Universidad de Cornell.

GUERGUIL, MARTINE es licenciada en Economía por la Universidad de París1 Panthéon-Sorbonne y en Ciencias Políticas por el Instituto de Estudios Políticos de París. Inició su Carrera en las Naciones Unidas, en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde estuvo investigando sobre la crisis de la deuda de los ochenta en América Latina. En 1993 se incorporó al Fondo Monetario Internacional (FMI), donde se consagró a la sostenibilidad y al alivio de la deuda, y al asesoramiento en el diseño de política macroeconómica en Europa, América Latina y África. Como subdirectora del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, supervisaba la preparación de la publicación de referencia Monitor Fiscal. Ha publicado extensamente sobre deuda pública y temas fiscales, y su libro más reciente (coeditado con Carlo Cottarelli) es Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations.

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO es actualmente Director General de Economía y Estadística y miembro de la Comisión Ejecutiva del Banco de España así como Alterno al Gobernador en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Es también miembro del Consejo Superior de Estadística, así como de los Patronatos del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) y de FEDEA, siendo también miembro de la Comisión Ejecutiva de esta Fundación. Con anterioridad, fue Jefe de la División de Análisis de Políticas Económicas del Servicio de Estudios del Banco de España y Presidente del Grupo de Trabajo de Finanzas Públicas del Banco Central Europeo. En julio de 2013 fue nombrado por el Gobierno español miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. Previamente, trabajó como asesor del Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo y como titulado del Servicio de Estudios del Banco de España en sus departamentos de Estudios Monetarios y Financieros y de Coyuntura y Previsión Económica. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por C.U.N.E.F. y licenciado en derecho por la U.N.E.D., ha sido también profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid y del Instituto de Empresa. Es autor de numerosos artículos en revistas académicas y de divulgación sobre políticas macroeconómicas y reformas estructurales, entre otros

LECEA, ANTONIO DE es asesor principal de Asuntos Económicos y Financieros de la Delegación de la Unión Europea en los Estados Unidos (Washington DC) y responsable de la diplomacia económica con las autoridades estadounidenses, las instituciones financieras internacionales con sede en los Estados Unidos (FMI, Banco Mundial) y los mercados financieros. Coordina la labor de inteligencia interdepartamental, análisis e información sobre temas clave de la esfera económica y geopolítica (integración económica, energía no convencional, regulación financiera, flujos digitales, financiación de infraestructuras y cooperación al desarrollo). Participa en debates públicos y conferencias profesionales, y habitualmente imparte clases en programas universitarios o asiste a programas de radio y televisión. Con anterioridad a este puesto, De Lecea estuvo en la Comisión Europea, donde ocupó el cargo de director de Asuntos Internacionales Económicos y Financieros, representante económico personal del presidente en el G7, el G8 y el G20 (2004-2009), asesor económico del presidente (1999-2004), además de desempeñar distintos puestos de dirección y asesoramiento. Anteriormente había trabajado en el Gabinete del Secretaría de Estado de Finanzas en España y había tenido cargos académicos en España y los Estados Unidos. Desde 1986 es profesor titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco (Bilbao). Sus publicaciones giran en torno a las finanzas públicas y la economía europea.

MUÑOZ MENDOZA, JORDI es Investigador Ramón y Cajal en ciencia política en la Universidad de Barcelona. Doctor en Ciencia Política por la Universitat Pompeu Fabra, anteriormente ha sido investigador posdoctoral en la Universitat Autònoma de Barcelona e investigador visitante en las universidades de Göteborg (Suecia) y Yale (EEUU). Su tarea de investigación se centra fundamentalmente en el estudio del comportamiento y las preferencias políticas. Ha publicado trabajos sobre el efecto de la corrupción en el voto, sobre el apoyo a la secesión, la abstención o sobre la confianza en las instituciones europeas, entre otros. Sus trabajos han sido publicados en revistas especializadas como Comparative Political Studies, European Political Science Review, Electoral Studies, European Union Politics, Nations and Nationalism, Ethnic and Racial Studies o Regional and Federal Studies. Es colaborador del diario Ara.

PEYDRÓ, JOSÉ LUIS es catedrático de Economía en la UPF, profesor de investigación de ICREA y de la Barcelona GSE, investigador asociado del CREI y Research Fellow del CEPR. Centra sus líneas de investigación en las finanzas y la macroeconomía. Recientemente ha escrito el libro Systemic Risk, Crises and Macroprudential Policy, publicado por MIT Press. Ha publicado en las tres revistas más importantes del sector financiero (Review of Financial Studies, Journal of Financial Economics y Journal of Finance) y en dos de las principales de economía (Econometrica y American Economic Review), y ha presentado sus investigaciones en las principales universidades y bancos centrales. José Luis Peydró es también Associate Editor de la Review of Finance (publicación de la European Finance Association) y le han concedido la subvención Consolidator Grant del European Research Council. Es miembro del Comité Científico Asesor del European Systemic Risk Board, ha sido asesor del Departamento de Estabilidad Financiera del Banco de España y ha asesorado asimismo a distintos bancos centrales y organismos internacionales. Es doctor en Finanzas por INSEAD, máster en Economía por el CEMFI y licenciado en Economía por la UB, y en 1997 le distinguieron con el Primer Premio Nacional de Fin de Carrera del Gobierno de España para Economía.

PRUD'HOMME, RÉMY es profesor emérito de la Universidad de París XII. Tras estudiar en la École des Hautes Études Commerciales de París (HEC, la primera escuela de negocios francesa), doctorarse en Economía en la Universidad de París y estudiar fiscalidad internacional en Harvard (Facultad de Derecho), ha sido profesor de economía en las universidades de Phnom-Penh, Lille y París XII, así como profesor visitante en el MIT. Durante varios años desempeñó el cargo de subdirector de la Dirección de Medio Ambiente la OCDE. Ha participado en numerosos comités de asesoramiento del Gobierno francés (en la Comisión PEON, por ejemplo, que preparó el programa nuclear francés) y ha asesorado a gobiernos y organismos internacionales (particularmente el Banco Mundial, donde fue invitado como investigador visitante) y a empresas del ámbito privado. Ha sido miembro del Consejo del Instituto Internacional de Finanzas Públicas de París y de la Asociación Francesa de Ciencias Económicas. Sus principales intereses se centran en las finanzas públicas, políticas urbanas y regionales, políticas medioambientales y, cada vez más, políticas de transporte y energía. Ha publicado unos quince libros o publicaciones, unos 180 papers en publicaciones de investigación y más de cien artículos en prensa (Le Monde, Le Figaro, Les Echos y otras publicaciones periódicas francesas de primera línea). Para más información, véase su web: www.rprudhomme.com.

SALINAS JIMÉNEZ, JAVIER es Master in Economic and Social Policy Analysis (University of York) y Doctor en Economía por la Universidad de Extremadura. En la actualidad es Catedrático de Economía Pública y Director del Departamento de Economía y Hacienda Pública en la Universidad Autónoma de Madrid. Previamente ha sido Profesor Titular en la Universidad de Extremadura y en la Universidad Complutense de Madrid y ha desempeñado los puestos de Subdirector General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público y de Vocal Asesor en el Instituto de Estudios Fiscales. Está especializado en los campos del análisis de la eficiencia en el sector público, en el análisis económico de la corrupción y en los efectos de las políticas públicas sobre el bienestar subjetivo. Ha publicado artículos en diversas revistas nacionales e internacionales especializadas en temas relacionados con la Economía Pública como: Journal of Productivity Analysis, Applied Economics, Social Indicators Research, Socio-Economic Planning Science, Journal of Policy Modelling, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas y Revista de Economía Aplicada. Ha participado en proyectos de investigación financiados por la Unión Europea, por la Dirección General de Ciencia y Tecnología, por la Fundación BBVA y por el Instituto de Estudios Fiscales.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR es Profesora Agregada de Economía en la Universitat de Barcelona. Recibió el doctorado en la Universitat Autónoma de Barcelona en 2005. Ha sido investigadora invitada en la University of Warwick (2006), la University of Uppsala (2008) y la University of Toronto (2012). Su labor investigadora se centra en la economía pública, el federalismo fiscal y la economía política. Sus trabajos han sido publicados en revistas como Journal of Public Economics y European Journal of Political Economy, entre otras.

índex

FEDERALISME FISCAL

Polítiques supranacionals per superar la crisi 95

• Cap a una major integració europea 95
Foremny, D.

• Crisis financeres: beneficis i costos fiscals de les polítiques bancàries i monetàries 97
Peydró, J.L.

• L'informe dels cinc presidents i la unió fiscal europea 99
Hernández de Cos, P.

Anàlisi de la UE des de la perspectiva del federalisme fiscal 101

• L'incert camí cap a la unió fiscal europea 101
Castells, A.

• La unió pressupostària europea: necessària i impossible 105
Prud'homme, R.

• La zona euro pot prosperar sense una unió fiscal? 107
Guerguil M.

• La unió fiscal de la UE 111
de Lecea, A.

FINANCES PÚBLIQUES

Corrupció: magnitud, causes i conseqüències 115

• Corrupció: magnitud, causes i conseqüències 115
Sorribas-Navarro, P.

• Una visió global de la corrupció política 117
Golden, M.A.

• Corrupció i transparència a Espanya: indicadors recents 121
Salinas Jiménez, J.

• Els límits de les eleccions com a mecanisme de control de la corrupción política 125
Muñoz, J.

Harmonització fiscal a la UE 129

• La Unió Fiscal Europea: el procés d'harmonització fiscal 129
Esteller-Moré, A.

• L'harmonització de l'impost sobre societats a Europa 131
Fuest, C.

• El llarg camí de l'harmonització fiscal a la Unió Europea: prioritats actuals 133
Durán-Cabré, J.M.

ÍNDEX D'AUTORS 136

Cap a una major integració europea

Dirk Foremny
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

L'any 2007 les economies europees van rebre un cop molt fort amb la crisi econòmica i financera, la coneguda com a *Gran Recessió*. Certament, la severitat d'aquesta sacsejada econòmica ha estat enorme i, en part, inesperada. La crisi financera, causada per una acumulació de desequilibris financers, es va traduir després en una crisi del deute sobirà a Europa: es va crear una situació en què el deute públic de certs països europeus va assolir nivells clarament insostenibles i els diferencials de rendiment es van ampliar ràpidament. Aquests esdeveniments van agafar desprevinguda una Unió Europea que, per primera vegada, experimentava les conseqüències directes de les imperfeccions de la integració europea acumulades en les dècades precedents. Amb unes circumstàncies que exigien respostes ràpides, la reacció d'Europa va ser lenta, frenada per les deficiències institucionals.

I aquesta reacció lenta, precisament, es pot considerar una de les raons perquè a la zona de l'euro els resultats fossin pitjors que als Estats Units. A l'altre costat de l'Atlàntic, la ràpida i decisiva actuació de les autoritats monetàries i fiscals va acompanyar la recuperació. En canvi, Europa va quedar sumida en la crisi, amb unes institucions poc preparades per a una sacsejada econòmica com aquella. La descoordinació generalitzada, els "spillovers" entre països amb reaccions individualistes, la manca de normativa comuna en el sector bancari i un sistema fiscal amb un grau de formalització molt feble van accelerar la crisi i, en part, són responsables del retard en la recuperació europea pel que fa als Estats Units, o fins i tot de la zona de l'euro respecte del Regne Unit.

El principal problema era que els països de la zona de l'euro tenien clara la necessitat de reformes, però consensuar aquelles reformes no era tan senzill. El diagnòstic de la malaltia ja estava fet, però el tractament era controvertit (i ho continua sent). Ara bé, cal dir que la manca de consens no era un problema exclusiu dels polítics: els economistes estaven també sumits en un debat sobre les polítiques que calia aplicar i no aconseguien treure'n l'aigua clara.

Tanmateix, sí que se n'ha tret alguna cosa positiva, de tot plegat, i és que per fi han sortit a la llum les deficiències de la Unió Europea i, en concret, de la zona de l'euro. A partir d'aquí, s'ha endegat un debat sobre el grau de federalisme necessari a la Unió Europea i, sobretot, a la zona de l'euro; i és un debat important, però arriba amb molt de retard. En realitat, la Gran Recessió ha posat sobre la taula que el futur de la Unió Europea serà federal. De fet, l'absència d'estructura federal o confederal i l'absència de sobirania europea expliquen per què les institucions de la Unió Europea sempre han tingut determinades febleses.

A hores d'ara, superat el pitjor de la crisi, cal dissenyar les polítiques i el sistema de govern fiscal que redueixi la probabilitat que les situacions viscudes es tornin a reproduir. Aquest IEB Report se centra, doncs, en la coordinació de polítiques supranacionals i, en concret, en la creació d'una unió bancària i fiscal, en un clar moviment cap a la centralització de certes àrees polítiques a nivell europeu.

En primer lloc, José Luis Peydró presenta els beneficis i els costos fiscals de les polítiques bancàries i monetàries, i identifica la importància dels mecanismes de prevenció per reduir la probabilitat de crisi. La seva contribució insisteix en el paper de la unió bancària per mantenir l'estabilitat econòmica i destaca el paper del procediment de desequilibri macroeconòmic per evitar futures crisis. Aquest mecanisme forma part de la governança econòmica de la Unió Europea, posada en pràctica per la Comissió Europea, i el seu objectiu és identificar i corregir els desequilibris entre els Estats membres que a hores d'ara posen pals a les rodes al funcionament de les economies europees.

El següent article el signa Pablo Hernández de Cos i destaca les propostes específiques per completar la unió econòmica i monetària europea, segons es va presentar en l'*Informe dels cinc presidents* l'estiu de 2015. Aquest document destaca el paper que hauria de tenir una unió fiscal, considerada fonamental per a la sostenibilitat i l'estabilització fiscal.

Millorar les institucions d'àmbit europeu pot exigir una ampliació pressupostària, però també s'haurien de poder aplicar nombroses polítiques sense incrementar substancialment la despesa supranacional. Ara bé, en aquest moment del procés, l'augment de la integració s'hauria d'entendre com una mutualització més àmplia dels interessos i les preocupacions que es tenen en comú, i no tant del deute o la despesa. Necessàriament i inevitablement, això exigeix la creació d'una unió política per assegurar la legitimitat democràtica de tota acció política que s'emprengui en l'àmbit europeu.

La ciutadania europea en realitat no s'oposa a l'augment de la coordinació política, tot i el recent repunt de l'euroescepticisme en alguns països. En realitat, l'Eurobaròmetre de novembre de 2015 revelava que el 71% dels enquestats reconeixia que les reformes econòmiques serien més efectives si es posessin en pràctica de forma coordinada arreu de la Unió. Ara bé, que els polítics europeus reconeguin aquesta necessitat —amb la pèrdua de sobirania que implica— ja és una altra història.

Crisis financeres: beneficis i costos fiscals de les polítiques bancàries i monetàries

José Luis Peydró
ICREA-UPF, CREI, Barcelona GSE

L'any 2007 els Estats Units i l'Europa occidental van ser devastats per una crisi financera sistèmica (sobretot bancària), a la qual li va seguir una greu recessió econòmica. Però no era la primera vegada que es vivia aquesta seqüència d'esdeveniments: les crisis financeres són fenòmens sistèmics recurrents, que solen conduir a recessions de llarga durada amb una important reducció dels nivells d'ocupació i de benestar. En realitat, les crisis financeres sistèmiques no solen ser esdeveniments aleatoris ocasionats per esdeveniments exògens. Normalment s'esdevenen després de períodes en què coincideixen un ràpid augment del crèdit i d'altres desequilibris financers, com ara bombolles immobiliàries i importants entrades de capital. En cas d'una crisi financera, aquesta expansió de l'endeutament *ex-ante* s'associa amb costos sistèmics *ex-post* més elevats, tant dins del sector financer (fallides bancàries, entre d'altres) com en l'economia en general (xifres elevades d'atur o pobresa, importants costos fiscals, i fins i tot extremisme polític, entre d'altres). Per tot plegat, és important que les persones que dissenyen les polítiques, els acadèmics i fins i tot la ciutadania comprenguin els determinants de les crisis financeres sistèmiques, les seves conseqüències i que les polítiques públiques poden millorar la probabilitat i els costos d'aquestes crisis.

Aquest document presenta un breu resum d'alguns dels beneficis i costos fiscals de certes polítiques monetàries i bancàries (incloses les macroprudencials) que s'exposen en el llibre *Systemic Risk, Crises and Macroprudential Policy*, escrit per Xavier Freixas, Luc Laeven i per mi mateix, i publicat l'any passat per MIT Press. Un missatge clau que vull expressar aquí és que per limitar els efectes del risc sistèmic és fonamental que es redueixi l'excessiu endeutament en els cicles expansius, tant pel que fa als nivells com a l'acceleració (cal destacar que a Espanya s'acosta al 400% del PIB i al -100% de la posició d'inversió internacional neta). També és important que es redueixin els costos que representa per a l'economia l'excessiu endeutament en èpoques de crisi, el que es coneix com a *sobreendeutament* (sobretot perquè el deute, especialment a Espanya, sol ser no contingent, fet que en dificulta els impagaments i les renegociacions). Per tot plegat, cal dir que el deute públic no sol estar entre les causes de les crisis financeres, sinó que n'és més aviat una conseqüència. De fet, l'acceleració de l'endeutament que condueix a les crisis es deu al deute privat. Ara bé, sí que és cert que els nivells massa elevats de deute públic en època de crisi (en suport de l'economia i el sistema financer) es poden traduir en uns costos excessius i poden arribar fins i tot a desplaçar la inversió privada.

Atès que les crisis sistèmiques sorgeixen de desequilibris en el sector financer (especialment per l'explosió del palanquejament), és fonamental que les polítiques públiques es fixin com a objectiu evitar els riscos excessius (en lloc de limitar-se a la resolució i gestió de les crisis a posteriori); en concret, es poden preveure polítiques bancàries i macroprudencials. De fet, el risc sistèmic se sol atribuir a certes decisions en relació amb riscos correlacionats que prenen intermediaris financers individuals i prestataris no financers (riscos sistèmics endògens); no es deu, doncs, a riscos aliens al sistema financer (riscos exògens). Per això, en situació de crisi, les intervencions *ex-post* —com ara les injeccions de liquiditat dels bancs centrals mitjançant polítiques monetàries expansives o recapitalitzacions públiques (rescats)— no arrenquen de soca-rel la causa de la crisi sistèmica i fins i tot poden fer que s'assumeixin encara més riscos *ex-ante*, pel risc moral, incrementant així la probabilitat de crisi financera. Les polítiques *ex-post* són importants per a la liquiditat i la capitalització de les entitats financeres (bancs) i els prestataris no financers (llars i empreses), el flux de crèdit de l'economia real i els preus dels actius en èpoques de crisi. Tanmateix, en períodes d'expansió, la política macroprudencial hauria de ser una línia de defensa bàsica per combatre el risc sistèmic.

A l'hora de dissenyar les polítiques més adients el primer que cal fer és comprendre per què es produeix aquesta acumulació endògena excessiva de deute en el sector financer i en prestataris no financers. Bàsicament es deu a dues raons. En primer lloc, en èpoques d'expansió econòmica s'accepten massa riscos, sobretot els agents que es deixen portar per la *behavioral finance* (llars, bancs i empreses). És a dir, les persones experimentem una certa irracionalitat (per exemple, som massa optimistes) quan les coses van bé, ignorem els riscos de cua (*tail risks*) o demostrem tenir molt mala memòria pel que fa a les crisis anteriors. En segon lloc, una altra explicació per a les bombolles de crèdit i de valoració dels actius són els incentius inadequats perquè s'assumeixi un risc excessiu (risc moral), especialment per part de bancs, amb un palanquejament espectacular i garanties públiques implícites i explícites. Establint una comparació extrema, és com anar a un casino a apostar i privatitzar els guanys, però socialitzar les pèrdues àmpliament, fet que implica clarament un risc excessiu per als jugadors.

És important insistir que segons la visió sobre el que ens porta a assumir riscos excessius, la política pública òptima serà una o serà una altra. Per exemple, imposar més exigències de capitalització per als bancs tindria efectes positius amb independència de la causa que es triï, perquè s'augmentarien les reserves en temps de crisi. No obstant això, aquestes prescripcions de capital més grans reduirien l'acceptació de riscos excessiva *ex-ante*, sobretot pel que fa al risc moral.

En la literatura empírica que analitza amplis episodis històrics de crisis financeres sistèmiques en diferents països, l'expansió del crèdit (deute, palanquejament) és l'indicador amb més correlació *ex-ante* amb la incidència de crisis financeres; a més, en temps de crisi, augmenten els efectes negatius en l'economia real associats amb la crisi. Ara bé, també cal dir que l'expansió del crèdit també pot derivar-se de valors econòmics sòlids (i produir-los) i, per tant, pot formar part del camí que ens duu a un creixement en equilibri, sense contribuir negativament al risc sistèmic. Per exemple, en analitzar les dades des de la dècada de 1970, s'ha demostrat que dos terços dels *booms* de crèdit no van derivar en crisis financeres. Així doncs, és fonamental identificar a temps real els determinants dels *booms* de crèdit negatius que causen inestabilitat financera, en oposició als positius.

Dit això, hi ha certs instruments clau que poden reduir el palanquejament excessiu durant les fases d'expansió i que també poden reduir-ne els costos per a l'economia real en època de crisi. D'una banda, es poden eliminar o reduir els escuts fiscals a l'endeutament a favor del passiu sobre l'actiu (pagament d'interessos de deute respecte als dividends) o a favor de la compra d'habitatge pel que fa al lloguer (com a Espanya durant la crisi), o es pot incrementar la capitalització bancària seguint els preceptes de Basilea III. D'altra banda, es pot optar pels préstecs amb dació en pagament, com se sol fer als Estats Units. Es poden també posar en pràctica polítiques monetàries expansives, mitjançant una reducció convencional dels tipus d'interès monetaris a curt termini i certes polítiques no convencionals, com ara la flexibilització quantitativa i la reducció dels tipus d'interès a llarg termini (les polítiques monetàries expansives bàsicament transfereixen les rendes dels creditors als deutors). Es poden també tenir en compte els impagaments o les renegociacions de préstecs (inclosos els procediments de declaració de fallida de països, bancs i persones físiques, que van avançant a poc a poc). I es pot també optar per polítiques de capitalització anticícliques (com ara el sistema de provisió dinàmica del Banc d'Espanya), i potser cal preveure també potencials rescats de prestadors i prestataris, si bé aquesta política de crisi hauria de ser una de les últimes línies de defensa.

És important destacar que es tracta de polítiques fiscals, mitjançant canvis impositius, o rescats. Més indirectament, en certes polítiques monetàries no convencionals, s'incrementa el risc de pèrdues per als bancs centrals o es redueixen els fons procedents dels contribuents en cas de majors capitalitzacions bancàries (i, en conseqüència, més reserves bancàries per fer front a una crisi o a una reducció potencial en període de crisi, atès que els accionistes del banc perden molt més en cas de risc excessiu).

Finalment, voldria esmentar que en l'àmbit europeu s'està avançant en certes polítiques públiques en aquest sentit, destacant especialment la unió bancària, que implica avenços en la reducció del risc de rescat de bancs per als contribuents, augmentant els principis de recapitalització interna (*bail-in*), com ja es va veure en la resolució de la crisi de Xipre. Això reduirà el bucle diabòlic del problema dels bancs amb el deute sobirà. Si bé encara existeixen certes limitacions en l'actual unió bancària —especialment pel que fa a l'assegurança de dipòsits—, s'ha avançat molt amb el BCE com a supervisor comú. A més, a Europa hi ha altres polítiques interessants. Per exemple, el procediment de desequilibri macroeconòmic és un mecanisme de vigilància per detectar riscos potencials en una fase més primerenca, prevenir els desequilibris macroeconòmics negatius i corregir els existents, sobretot els externs, com ara els dèficits per compte corrent i les fortes entrades de capital, però també els interns, com ara l'augment inadequat dels crèdits i l'acceleració dels preus de l'immobiliari.

En definitiva, tant en l'àmbit local com en l'internacional, si volem reduir la probabilitat i les conseqüències negatives de les crisis financeres, calen millors polítiques públiques, amb una combinació de polítiques bancàries, macroprudencials, monetàries i fiscals.

L'informe dels cinc presidents i la unió fiscal europea

Pablo Hernández de Cos
Banc d'Espanya[1]

La crisi econòmica iniciada el 2007 va posar de manifiest les fragilitats del marc institucional inicial de la Unió Econòmica i Monetària (UEM), que es van fer evidents d'una manera més explícita amb la crisi del deute sobirà en l'àrea euro que es va iniciar el 2010.

La resposta de política econòmica a aquesta crisi va prioritzar una revisió del marc de governança econòmica, que va incloure, entre d'altres, un reforçament del pacte d'estabilitat com a mecanisme de disciplina pressupostària, la creació d'un instrument permanent de gestió de crisis, la reforma del marc de supervisió financera a la Unió Europea i l'acord per avançar cap a una unió bancària.

Més recentment, el juny de 2015, el president de la Comissió Europea (CE), en estreta cooperació amb els presidents del Consell Europeu, de l'Eurogrup, del Banc Central Europeu (BCE) i del Parlament Europeu, va presentar un informe amb un full de ruta que porta cap a la plena realització de la UEM (l'anomenat *Informe dels cinc presidents*). L'*Informe* destaca que cal avançar en quatre fronts en paral·lel. En primer lloc, cap a la convergència en l'estructura de les economies dels estats membres (unió econòmica). En segon lloc, cap a una unió financera, que limiti els riscos sobre l'estabilitat financera i augmenti el repartiment de riscos amb el sector privat. En tercer lloc, cap a una unió pressupostària, que proporcioni sostenibilitat i estabilització pressupostària. I, finalment, cap a una unió política, que legitimi democràticament aquestes tres unions. A més, s'estableix un calendari d'implementació de l'informe, amb tres etapes que defineixen passos a curt termini (fins al 2017), a termini mitjà i a llarg termini (amb el 2025 com a data objectiu per aconseguir el desenvolupament ple de les mesures proposades a l'*Informe*).

En el cas particular de la unió pressupostària, l'informe estableix un full de ruta concret. A curt termini, en una primera etapa (de l'1 de juliol de 2015 al 30 de juny de 2017), a banda d'aconseguir i mantenir polítiques pressupostàries responsables en l'àmbit nacional i de la UEM mitjançant l'aplicació plena de les regles ja existents, es proposa la creació d'un Consell Fiscal Europeu Consultiu, que hauria de proporcionar una anàlisi independent, a escala europea, del compliment dels objectius pressupostaris nacionals. A termini mitjà i a llarg termini (segona etapa), s'advoca per l'establiment d'una "funció comuna d'estabilització macroeconòmica», per afrontar les pertorbacions econòmiques comunes i/o idiosincràtiques dels països, més enllà de la resposta que proporcionen els estabilitzadors automàtics nacionals. L'*Informe* estableix alguns principis rectors: és a dir, que no doni lloc a transferències permanents entre països o a transferències únicament en una sola direcció; que no mini els incentius per aconseguir polítiques fiscals nacionals sanejades; que sigui coherent amb el marc pressupostari general de la UE, i que no sigui un instrument de gestió de crisis sinó de prevenció.

En l'àmbit de la unió política, es planteja crear un tresor de l'àrea euro, que assumiria progressivament la responsabilitat sobre diferents aspectes de la política fiscal, per als quals la presa de decisions passaria a tenir un caràcter conjunt i compartit.

La comunicació de la CE sobre "Mesures destinades a fer la Unió Econòmica i Monetària" de l'octubre de 2015, inclou propostes concretes per al desenvolupament de la primera etapa de *l'Informe dels cinc presidents*. En l'àmbit pressupostari, la CE advoca per un debat específic de l'Eurogrup sobre la política fiscal de la zona euro en conjunt, proposa millorar la transparència i reduir la complexitat en l'aplicació del marc actual de regles fiscals, i pren la decisió d'establir un Comitè Fiscal Europeu (CFE). El CFE haurà d'avaluar l'aplicació del marc fiscal de la UE, en particular pel que fa a la coherència horitzontal de les decisions i l'execució de la supervisió pressupostària, els casos d'incompliment especialment greu de les normes, i l'adequació de la política fiscal en l'àmbit nacional i de la UEM, i emetre recomanacions. El CFE també haurà de contribuir al debat sobre les implicacions de les polítiques pressupostàries a la UEM i en l'àmbit nacional, i aconsellar sobre l'adequació del to de la política fiscal.

El CFE estarà compost per un president i quatre membres més, nomenats per la CE per un període de tres anys, ampliable a un més. En l'exercici de les seves funcions, els membres del CFE han d'actuar amb independència i no acceptar instruccions d'altres institucions de la Unió ni dels governs dels estats membres. Els consells i avaluacions del CFE s'han de fer públics i la CE ha de tenir en compte l'assessorament del CFE.

Per tant, les iniciatives de l'*Informe dels cinc presidents* en matèria pressupostària es poden resumir en tres: 1) millorar la transparència i simplificar les regles fiscals existents; 2) crear un consell fiscal independent d'àmbit europeu; 3) avançar en mecanismes d'estabilització europeus.

[1] Les opinions que apareixen en aquest article són responsabilitat de l'autor i, per tant, no coincideixen necessàriament amb les del Banc d'Espanya o les de l'Eurosistema.

En relació amb el marc de regles fiscals, tot i que la reforma del pacte d'estabilitat i creixement (PEC) duta a terme durant la crisi inclou millores importants, no poden obviar-se'n algunes debilitats. En particular, ara és més complex i, en conseqüència, això redueix la seva transparència i aplicabilitat, dificulta la rendició de comptes, i el marge de discrecionalitat en l'aplicació continua sent elevat. Per tant, caldria millorar la claredat del marc actual i reduir-ne la complexitat. A més, se n'hauria de reforçar la credibilitat dotant de més automatisme la seva aplicació, sobre la base d'indicadors pressupostaris fiables i objectius, davant de l'aplicació actual excessivament discrecional.

Pel que fa a la creació del CFE, aquest podria permetre de reforçar el paper de la CE en l'aplicació del marc de regles fiscals i rebaixar la pressió política a què està sotmesa sovint. No obstant això, la creació del CFE també planteja reptes significatius. En primer lloc, en la mesura que és un òrgan consultiu de la Comissió Europea, s'haurà de perfilar adequadament quin paper tenen les seves recomanacions, en particular quan no estiguin totalment d'acord amb l'opinió de la Comissió. En segon lloc, el CFE s'haurà de forjar una reputació d'independència contrastada des de bon començament, atesa la dependència formal i pressupostària respecte a la Comissió Europea, i també perquè és la Comissió l'encarregada de nomenar els experts, per mandats inferiors a la durada d'una legislatura estàndard.

En tot cas, la limitació més gran de la nova governança fiscal rau en el fet que és lluny d'una veritable unió fiscal, ja que no compta ni amb un pressupost comú europeu prou potent que permeti suavitzar l'impacte econòmic de pertorbacions que afecten només un país o uns pocs països, ni amb emissions conjuntes de deute compartit que ajudi a mitigar la vulnerabilitat de les emissions individuals davant de processos de pèrdua de confiança com els experimentats durant la crisi.

En efecte, d'acord amb l'evidència disponible per als Estats Units i altres estats federals, els mercats de capitals amorteixen bona part de les pertorbacions en les unions monetàries, i els mercats de crèdit també hi tenen un paper rellevant com a canal de diversificació del risc. D'altra banda, l'impacte de les transferències fiscals també tendeix a ser significatiu, tot i ser més moderat.

En el cas dels països de la zona euro, no obstant això, aquesta mateixa evidència mostra que el canal creditici ha constituït l'única via per amortir les pertorbacions entre els països, si bé aquest canal sembla que ha perdut potència en una situació de pèrdua de confiança, com ara la viscuda durant la crisi. Alguns treballs també suggereixen un increment del paper dels mercats de capitals, i això hauria contribuït a una integració financera més gran. En tot cas, el resultat és que a la UEM el percentatge de risc que no es comparteix o mutualitza és molt més elevat que en altres unions monetàries; i això es deu, en part, a l'absència de transferències fiscals. El desenvolupament d'una unió bancària completa, amb instruments de gestió de crisi que evitin la fragmentació dels mercats financers i afavoreixin avenços en la integració dels mercats de capitals, constitueix un element essencial per a l'estabilitat del projecte europeu. Però també seria desitjable augmentar la potència del canal fiscal. En aquest context, la posada en marxa d'una funció d'estabilització macroeconòmica que suggereix l'*Informe dels cinc presidentes* s'ha de valorar positivament.

Ara queda pendent la concreció d'aquesta funció estabilitzadora. En la literatura s'han plantejat diverses opcions, com ara la creació d'un tram de la prestació per desocupació finançat amb el pressupost europeu o d'un sistema de transferències vinculades a les desviacions del producte respecte del seu nivell potencial. El finançament es podria fer mitjançant aportacions directes dels governs o amb fons procedents d'impostos específics. Un pas més endavant en el terreny de la unió fiscal és l'emissió conjunta d'algun tipus de deute compartit que ajudi a mitigar la vulnerabilitat de les emissions individuals en processos de pèrdua de confiança com els experimentats durant la crisi. En aquest sentit, i en un termini mitjà, s'ha previst la possibilitat d'emissió conjunta d'instruments de deute de curt termini, de manera limitada i sotmesa a condicionalitat estricta. Més a llarg termini, la Comissió Europea i el Consell han considerat la introducció d'eurobons; tot i que aquesta iniciativa planteja un fort rebuig en alguns països, a causa del risc que podria comportar de debilitament dels incentius per establir polítiques fiscals disciplinades.

En definitiva, afrontar una veritable unió fiscal exigeix resoldre els dubtes que sorgeixen en relació amb els efectes que es derivarien d'una decisió de compartir riscos d'una forma expressa en el si de la Unió Monetària sobre el debilitament dels incentius per dur a terme polítiques fiscals disciplinades; això podria resoldre's amb la introducció de nous elements de disciplina o, fins i tot, amb la possibilitat de pèrdua de sobirania dels països, en casos extrems.

L'incert camí cap a la unió fiscal europea

Antoni Castells
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

La Gran Recessió ha posat de manifest les serioses deficiències de disseny de la unió monetària. Unes deficiències que han provocat greus desequilibris, en forma d'endeutament exterior i de dèficit de la balança per compte corrent; en els països menys competitius de la zona euro (els anomenats països perifèrics) i també entre aquests i els països centrals de l'eurozona.

Aquests desequilibris no es van produir sobtadament en esclatar la crisi, ni a conseqüència d'ella, sinó més aviat al revés. La crisi els va posar en evidència amb tota la seva dimensió i els va fer insostenibles, degut al tancament dels mercats financers. Però els desequilibris s'havien anat acumulant abans, al llarg dels anys de bonança, davant de la indiferència i de la inconsciència generalitzades de tots els agents econòmics. Dels bancs centrals nacionals, del BCE, dels reguladors, dels governs, dels mercats, de les agències de rating, dels deutors (que s'endeutaven més del que es podien permetre) i dels creditors (que assumien més riscos dels que haurien estat prudents).

L'origen d'aquests desequilibris està precisament en els errors de disseny de la unió monetària. Ara sembla àmpliament acceptat que la moneda única es va posar en marxa, a finals dels anys noranta, sense que es complissin les condicions necessàries per assegurar el seu èxit. Aquestes condicions són fonamentalment dos. En primer lloc, d'acord amb la teoria tradicional de les àrees monetàries òptimes, han d'existir mercats suficientment integrats i amb una elevada mobilitat dels factors. En la seva versió més recent, aquesta teoria atorga un paper especialment rellevant a la integració dels mercat financers, com instrument imprescindible per la mutualització de riscos (risk-sharing).

En segon lloc, la integració monetària ha d'anar acompanyada d'un grau apreciable d'integració fiscal, que a la seva vegada no és possible sense la corresponent integració política. Aquesta unió fiscal s'ha de concretar en dos pilars. Per una banda, en un govern comú, amb les seves corresponents atribucions: un pressupost, uns ingressos tributaris i un Tresor facultat per emetre deute. I, per una altra banda, en uns mecanismes que assegurin la disciplina pressupostària dels estats (subcentrals) integrants de la unió.

La realitat és que quan es va posar en funcionament la unió monetària no es complia cap d'aquestes dues condicions o es complia molt insuficientment. En aquell moment, van pesar massa el voluntarisme i l'èxit polític que significava figurar entre els països fundadors de la zona euro, i massa poc el realisme i el rigor necessaris per valorar els riscos que suposava posar en marxa un projecte d'aquesta envergadura, sense que es donessin les condicions apropiades per fer-ho.

Això va tenir dos tipus de conseqüències especialment greus, que, probablement, no s'han pogut apreciar en tota la seva dimensió fins que no ha esclatat la crisi. En primer lloc, la unió monetària sense unió fiscal condueix a un afebliment essencial dels instruments macroeconòmics de caràcter estabilitzador (tant els de naturalesa monetària a com els de caràcter pressupostari), per fer front als shocks asimètrics o idiosincràtics. Per una banda, la política monetària es determina en funció de les necessitats del conjunt de la zona euro, no de les de cada país en particular, de manera que, de fet, te un efecte procíclic en tots ells. Es massa expansiva per als països que travessen per una fase expansiva del cicle, i massa contractiva per als que es troben en la situació contrària. I, d'altra banda, la unió monetària ha accentuat les limitacions de la política fiscal com instrument estabilitzador nacional, perquè les restriccions per incórrer en dèficit públic i per endeutar-se se situen en una escala molt superior quan el sobirà no pot exercir el control sobre la seva moneda. La primera conseqüència és, doncs, que la creació de l'euro ha conduït, de facto, a la desaparició (cas de la política monetària) o a una més que notable pèrdua d'eficàcia (cas de la política fiscal) dels instruments macroeconòmics nacionals de caràcter estabilitzador, sense que aquests hagin estat reemplaçats per altres instruments a nivell europeu.

La segona conseqüència ha afectat especialment als països menys competitius de la zona euro. Probablement, es van subvalorar els efectes que podia tenir per aquests països la renúncia a dos instruments de política econòmica tan rellevants, com són el tipus d'interès i el tipus de canvi. Aquests instruments actuen a la vegada com a senyal d'alerta i com a mecanisme de correcció, per a prevenir i/o corregir els desequilibris que es puguin produir en la balança per compte corrent i en l'endeutament exterior, precisament a conseqüència de la seva menor competitivitat,. Com és sabut, al llarg de la història la pèrdua de competitivitat d'aquests països s'ha anat corregint, de forma recurrent, amb successives devaluacions. Està clar que aquesta mesura no resolia el problema de fons, però permetia evitar que els desequilibris arribessin a ser insostenibles i que la seva correcció tingués uns costos molt elevats socialment. Aquesta vegada no hi havia la senyal d'alerta (la pressió sobre el tipus de canvi), de forma que els desequilibris es van anar acumulant fins arribar a tenir una magnitud sense precedents, ni tampoc no es disposava del mecanisme de correcció, la devaluació.

Això va conduir a que l'única fórmula disponible per corregir-los sense abandonar l'euro, fos forçar la devaluació interna, a través de duríssimes polítiques d'austeritat, que han tingut conseqüències visibles en termes d'enfonsament de l'activitat productiva i de l'ocupació i d'augment de les desigualtats. La segona conseqüència que la crisi ens ha ensenyat és, doncs, que en una unió monetària sense unió fiscal no es pot permetre que es vagin acumulant de manera sostinguda diferències de competitivitat apreciables entre territoris, i que, en cas de produir-se, l'única forma de corregir-les, en absència de mecanismes pressupostaris de caràcter redistributiu, és a través d'unes polítiques d'ajustament difícilment acceptables socialment de forma continuada.

Aquestes conseqüències són de tal gravetat i transcendència que haurien de portar a interrogar-nos, simplement, si és viable una unió monetària sense unió fiscal. Algunes de les contribucions d'aquest IEB Report, molt en especial les de Martine Guérguil i de Rémy Prud'homme, posen precisament de manifest que, en les unions monetàries realment existents, el pressupost del govern central (en el seu cas, el del govern federal) juga un paper essencial en la prevenció i correcció d'aquests desequilibris. Aquest pressupost du a terme, fonamentalment, tres funcions. En primer lloc, una funció estabilitzadora o anticíclica, que fa que quan un territori (ric o pobre) experimenta un shock de renda específic o asimètric, el pressupost federal tendeixi a compensar aquest shock de manera automàtica, a través del joc dels estabilitzadors, el que provoca un impacte expansiu específic en aquest territori. En segon lloc, una funció de mutualització de riscos, que te la seva expressió més clara en l'existència d'un Tresor comú, que emet el deute 'federal' (és a dir, el corresponent al nivell central de govern). Una moneda comuna necessita la contrapartida d'un deute sobirà comú, per tal d'evitar que qualsevol episodi de crisi del deute sobirà en algun dels estats integrants de la unió monetària contamini de manera immediata la moneda única. En tercer lloc, el pressupost federal genera transferències fiscals des dels territoris més competitius (i de nivell de renda més elevat) cap els menys competitius (i de menor nivell de renda). Es tracta d'una funció redistributiva implícita, no formulada formalment en aquests termes, que es produeix com a conseqüència indirecta de l'activitat pressupostària del govern central, en la mesura en què aquest presta un nivell similar de serveis i aplica una fiscalitat similar (basada en la capacitat fiscal) als ciutadans sota la seva jurisdicció en tots els territoris.

En exercir les funcions que s'acaben d'assenyalar, el pressupost del govern central ('federal') esdevé, doncs, un element indispensable per a l'èxit de la unió monetària. Per una banda, té un paper insubstituïble en el terreny de l'estabilització macroeconòmica, per fer front als shocks de renda que afecten específicament a un territori, i fins i tot el pot tenir per al conjunt de la unió quan la política monetària està al límit del seu recorregut, que és el que succeeix quan es troba en el zero lower bound. Per altra banda, el pressupost federal actua com amortidor per fer possible un cert procés de convergència de la competitivitat entre els territoris que formen part de la unió monetària. En realitat, en tots els països (en totes les unions monetàries realment existents), existeixen diferències de competitivitat entre els territoris, i encara que l'acció del mercat pugui tendir a corregir-les, si aquestes diferències no condueixen a desequilibris insuportables per als territoris menys competitius és per dues raons: perquè existeix un mercat financer integrat i unes institucions financeres implantades de manera homogènia en tots els territoris de la unió; i per l'acció compensatòria del pressupost del govern central.

El contrast amb les altres unions monetàries i l'experiència de la Gran Recessió ens assenyalen, doncs, que difícilment es consolidarà i serà sostenible la unió monetària si no es donen passos decisius cap a la unió fiscal, que a la vegada difícilment es podran produir si no van acompanyats d'un progrés real cap a la unió política, és a dir cap a la constitució d'un poder polític europeu plenament legitimat democràticament.

De fet, quan examinem amb una certa perspectiva el que ha succeït en els darrers anys, veiem fins a quin punt des que va començar la crisi s'ha produït una vertadera acceleració en la vertebració de la zona euro i en l'adopció de mecanismes de presa de decisió conjunta. La magnitud del procés de transferència de sobirania des dels estats nacionals cap a les institucions de la Unió Europea que ha tingut lloc des de 2010 hauria estat simplement impensable uns anys abans.

Durant aquest temps ha tingut lloc un innegable enfortiment en la institucionalització de la zona euro. Les col·laboracions de Martine Guérguil i de Antonio de Lecea que apareixen en aquest IEB Report són especialment il·lustratives sobre aquest punt. Per esmentar només les actuacions més destacades, en aquests anys s'ha creat el MEDE (EMS per les seves sigles en anglès), per tal de proporcionar suport financer conjunt als països amb problemes per a la col·locació del seu deute sobirà; el BCE ha intervingut decisivament en la preservació de la zona euro, aportant liquiditat i creant instruments (com els OMT) o adoptant polítiques (la expansió quantitativa) que eixamplen clarament els límits de la seva actuació tradicional; s'ha establert un sistema de monitoratge rigorós de la situació macroeconòmica dels diferents països; s'ha impulsat decididament la unió bancària, amb l'atribució al BCE de funcions de supervisió i el desplegament dels mecanismes únics de resolució i de garantia de dipòsits; i recentment s'ha posat en marxa el Pla Europeu d'Inversions (el Pla Juncker) iniciativa sens dubte important, tant en termes d'impuls de la demanda, com de millora de la productivitat.

També en el terreny fiscal s'han adoptat nombroses i significatives iniciatives: el Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la Unió Econòmica i Monetària, els anomenats Two Pack i Six Pack, el semestre europeu. Amb totes les contradiccions i vacil·lacions

que es vulgui, durant aquests anys ha tingut lloc un intensíssim procés de transferència de sobirania, en matèries pressupostàries rellevants, des dels estats nacionals cap a les institucions de la Unió. Nombroses qüestions que abans eren decidides de forma completament independent en els governs i els parlaments nacionals, avui dia són decidides a Brussel·les, o no poden ser aprovades sense el seu consentiment, especialment en els països perifèrics, que han necessitat algun tipus d'assistència financera..

Ara bé, aquest procés d'institucionalització i de reforçament de les institucions de la UE presenta dues limitacions que el fan especialment vulnerable. La primera és una limitació general, no aplicable només a la unió fiscal, sinó a tots els àmbits en què s'està produint el procés d'integració en la zona euro, i és la prevalença del caràcter intergovernamental, per damunt del caràcter 'federal' o comunitari. És a dir, s'ha produït, sí, un intens procés de transferència de sobirania des dels governs nacionals cap a les institucions de la Unió, però aquesta sobirania te com a destinatàries institucions de caràcter intergovernamental, no un govern europeu (o un embrió de govern europeu) legitimat democràticament. Paradoxalment, en el mateix moment que, amb la moneda única, Europa donava un pas transcendental cap a la seva unió política, de signe inequívocament federal, amb la creació del BCE, en el conjunt de la zona euro s'ha produït un clar desplaçament del centre de gravetat des de la Comissió (institució d'inspiració federal) cap al Consell (intergovernamental).

Aquest fet és explicable i inevitable en el curt termini. La institucionalització de la Unió Europea sempre ha estat fruit de l'equilibri entre una pulsió 'federal' o comunitària, i una pulsió intergovernamental. Entre el poder d'unes noves institucions, que volen representar el conjunt, i el dels antics estats, cada un expressió d'una sobirania nacional. Aquesta pulsió és inevitable. I probablement el vertigen 'federalista' que va provocar la unió monetària, va originar un cert replegament, una reacció políticament explicable, del estats nacionals, tendent a preservar les seves prerrogatives.

Tanmateix, aquesta lògica intergovernamental, explicable, com s'ha dit, en el curt termini, no és sostenible com a motor més o menys permanent de la institucionalització de la zona euro. I això per diverses i poderoses raons. Perquè tendeix a establir una jerarquització del poder polític entre els diferents estats, difícilment acceptable i, per tant, viable. Perquè crea una dinàmica en la què l'interès particular predomina sempre sobre l'interès comú, en clar perjudici de la visió d'Europa que es projecta sobre els ciutadans europeus. I, sobre tot, la lògica intergovernamental te serioses limitacions, perquè condueix inevitablement a una perillosa fractura del principi democràtic.

Aquesta fractura s'expressa en l'escissió entre legitimitat i poder. La legitimitat democràtica s'obté bàsicament en l'àmbit nacional, mentre que el poder s'exerceix de forma creixent en l'àmbit europeu. El ciutadans europeus tenen la percepció, perfectament fonamentada, que els que prenen les decisions i exerceixen el poder no han estat elegits i que els que ho han estat no tenen prou poder per decidir els destins dels seus pobles. No ha d'estranyar, doncs, que en gairebé tots els països europeus es produeixi un allunyament progressiu de la confiança tant en el projecte europeu, com en el funcionament de les seves institucions nacionals representatives.

S'ha assenyalat que l'intens procés d'institucionalització que s'ha produït dues greus limitacions. La primera, m'hi acabo de referir, és el seu caràcter intergovernamnetal. La segona és aplicable exclusivament al terreny de la unió fiscal i te molt a veure amb la primera. Fins ara aquest procés s'ha centrat exclusivament en un dels pilars que ha de tenir tota unió fiscal, la disciplina fiscal dels estats membres, i ha estat pràcticament inexistent en l'altre pilar, que consisteix en la creació d'institucions fiscals comunes. Certament, la disciplina fiscal dels estats membres és imprescindible. En la zona euro s'ha optat per un model fortament reglamentista, basat en la supervisió i el control del govern central (l'eurogrup), que no és gens clar que sigui el més apropiat en termes d'incentius. Però probablement està justificat, perquè mentre existeixi el risc de contaminació de la solvència del deute sobirà de qualsevol país cap a la moneda única, sembla difícil que es puguin aplicar de veritat esquemes més basats en la disciplina de mercat i en el compliment estricte de la clàusula de 'no bail-out'.

Els avanços en l'altre pilar, la creació d'institucions fiscals comuns, han estat fins ara pràcticament inexistents. Naturalment, aquest fet te molt a veure amb el desplaçament del centre de decisió de la UE cap a mecanismes de caràcter intergovernamental. Perquè institucions fiscals comunes només n'hi pot haver si prèviament hi ha un govern comú, amb les atribucions indispensables en aquest camp: pressupost, ingressos impositius i Tresor. En realitat, com assenyalen De Lecea i Guérguil en aquest IEB Report, al llarg dels darrers anys han aparegut nombroses propostes per avançar també en la construcció d'aquest pilar, que van des del reforçament del pressupost de la Unió, o de la zona euro, amb l'atribució de responsabilitats significatives en la prestació d'alguns serveis, fins a l'atribució de determinades figures tributàries a aquest govern, passant per l'emissió de bons conjunts.

De totes elles, la que sembla més avançada i sobre la que existeix un consens més ampli, és la de la creació d'un mecanisme de naturalesa fiscal de caràcter estabilitzador, a nivell de la zona euro. La capacitat fiscal contemplada en l'informe dels quatre presidents

de 2012 (Van Rompuy e.a.) semblava un pas realment valent en aquest sentit, tant en l'ambició i el grau de concreció de la proposta, com en la formulació del calendari. Però la funció d'estabilització que apareix en la recent proposta dels cinc presidents el 2015 (Juncker e.a.) és molt més prudent i imprecisa, i sobre tot, suposa un seriós aplaçament en les dates previstes en el primer informe.

En resum, de la mateixa manera que la crisi ha posat de relleu les conseqüències d'una unió monetària incompleta (és a dir, d'una unió monetària sense unió fiscal), ara s'està incorrent en l'error d'avançar en una unió fiscal incompleta, centrada exclusivament en la disciplina fiscal dels estats membres i oblidant la construcció d'institucions fiscal comunes. És cert, com assenyala De Lecea, que en la creació de les regles del joc i de les institucions d'una realitat integrada per diferents estats sempre cal trobar un equilibri entre la mitigació i la mutualització de riscos. Però és il·lusori pretendre que la via exclusiva de la disciplina pressupostària aconseguirà evitar la repetició dels greus problemes que s'han produït a la zona euro pel fet de no disposar d'unes institucions fiscals comunes, en el moment en que aparegui una nova crisi.

El problema és, doncs, que difícilment serà possible consolidar la unió monetària, si aquesta no va acompanyada d'una unió fiscal (que, a la seva vegada requereix un grau apreciable d'unió política), però que, al mateix temps, les condicions polítiques estan molt lluny de ser les adequades per a donar passos decisius en aquesta direcció. Prud'homme apunta encertadament al nucli del problema quan subratlla que la unió fiscal és a la vegada necessària i impossible. Això planteja, certament, un seriós problema, que no se soluciona negant-lo o ignorant-ne l'existència. Tant ingenu és pensar que l'objectiu d'uns Estats Units d'Europa d'inspiració federal està a la cantonada, com pretendre que serà possible consolidar tot el que s'ha assolit fins ara, si no es donen passes significatives en el terreny de la unió política. El camí és incert, el trajecte concret que s'haurà de recórrer difícil de preveure, els avanços costosos i moltes vegades aparentment contradictoris, però la direcció no pot ser una altra que la d'avançar cada cop més cap la creació d'institucions fiscals i polítiques comunes.

La unió pressupostària europea: necessària i impossible

Rémy Prud'homme
Catedràtic, Université Paris Est (emèrit)

Europa és inestable. És una unió força avançada en matèria econòmica (amb un mercat únic de béns i de capitals i, en part, de treballadors), en matèria normativa (amb una plètora de normes que tothom ha de complir) i en matèria monetària (amb una moneda comuna a 19 països). Però és també una unió gairebé inexistent en matèria pressupostària: el pressupost de la Unió Europea representa al voltant de l'1% del seu PIB, el 3% del total dels pressupostos dels països de la Unió; les polítiques pressupostàries (impostos i despeses) dels països són diferents, de vegades divergents, i els esforços de coordinació endegats són clarament ineficaços. Aquesta bretxa entre un mercat, una normativa i una moneda d'un costat, i 28 pressupostos de l'altre, suposa un problema.

Aquest problema que no és nou i ha cridat l'atenció dels economistes des de fa temps. L'any 1975, la Comissió Europea crea un grup de treball presidit per Sir Donald MacDougall que el 1977 elabora un important informe sobre "el paper de les finances públiques en la integració europea[1]". El 1991, la Comissió crea un nou grup de treball, presidit per Horst Reichenbach, i el 1994 es publiquen els seus treballs sobre aquest tema[2]. La reflexió s'estructura al voltant dels tres objectius clàssics de les finances públiques: l'estabilització (macroeconòmica), l'assignació (l'eficiència dels serveis públics) i la redistribució (entre persones i entre territoris). Totes les anàlisis conclouen que aquests objectius no es poden assolir a nivell europeu sense un pressupost europeu important, que representi almenys un 15% del PIB de la Unió.

Considerem l'estabilització de les economies, és a dir, la gestió macroeconòmica dels xocs/crisis que sobrevenen en un país donat (anomenats *xocs asimètrics*) o en el conjunt de països. En un país ordinari compost de regions i dotat d'un pressupost important, aquest pressupost actua d'amortidor si es produeix una disminució inesperada del PIB en una de les seves regions: els impostos pagats per la regió al Govern central, que en bona mesura depenen del PIB regional, disminuiran, mentre que les despeses del Govern central en la regió es mantindran constants. Però la regió es podrà recuperar. Aquest amortiment és automàtic i no implica cap política pressupostària particular del Govern central. Res d'això passa a nivell europeu. Si un país és víctima d'un xoc inesperat, cap mecanisme automàtic europeu no l'ajudarà. El pressupost té un pes massa baix per això. Pitjor encara, si aquest pobre país té la mala sort de ser membre de la zona euro, té les mans lligades (des del punt de vista monetari) i no es pot ni tan sols plantejar la devaluació que facilitaria la seva recuperació.

Passa el mateix amb la redistribució i la reducció de les desigualtats territorials. En un país ordinari, amb regions riques i pobres, el pressupost nacional té un fort efecte redistributiu. Les despeses pressupostàries nacionals per habitant són més o menys les mateixes en totes les regions. Les contribucions impositives per habitant, en gran part proporcionals a la renda, en canvi, són força més grans en les regions riques que en les regions pobres. Al joc del pressupost, les regions riques perden i les regions pobres guanyen. D'aquesta manera, el pressupost nacional redueix les desigualtats de manera significativa. Com més pes té el pressupost nacional, més gran és la reducció de les desigualtats. Aquest mecanisme és automàtic i no necessita cap política específica, encara que, naturalment, aquesta reducció de les desigualtats territorials pugui reforçar-se amb polítiques proactives, com ara transferències específiques als governs locals dels territoris més pobres. De nou, res d'això succeeix a nivell europeu, amb un pressupost equivalent a tan sols l'1% del PIB. Per afavorir la convergència desitjada, només es pot comptar amb mecanismes específics, com els fons estructurals europeus, necessàriament modestos i no sempre eficients. A més, la unificació normativa europea en matèria ambiental, per exemple, introdueix costos fixos amb un pes proporcionalment més elevat als països més pobres. Això sens dubte és bo per al medi ambient però, segurament, dolent per a la redistribució.

El matrimoni europeu entre una integració feble en matèria pressupostària i una integració forta en matèria econòmica, normativa i monetària no pot ser, doncs, un matrimoni feliç. Europa hauria d'haver caminat al mateix ritme en tots aquests àmbits. Això és el que recomanaven els informes MacDougall i Reichenbach, però no és el que ha passat. A partir d'aquí, què cal fer? Com podem sortir del parany on nosaltres mateixos ens hem ficat? Es poden esmentar quatre solucions que, evidentment, es poden combinar, tot i que no n'hi hagi cap de veritablement satisfactòria.

El replegament. La primera solució consisteix a alinear la integració econòmica, normativa i monetària amb la modesta integració pressupostària. Les relacions entre els països de la Unió s'assemblarien més a les relacions entre els Estats Units i el Canadà que a les relacions entre els diferents estats dels Estats Units. Alguns parlaran de marxa enrere; d'altres, de replegament estratègic. Una evolució com aquesta sens dubte desplauria més als polítics que a les nacions europees, en les quals es percep un augment de la sensació de fatiga envers Europa.

La fugida endavant. La segona solució consisteix a augmentar massivament el pressupost de la Unió, fent que, per exemple, en vint anys arribi a un 15 o 20% del PIB. Una "unió fiscal" com

[1] **Comissió de les Comunitats Europees. 1977.** *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, **vol. 1, 73 pàg. [Disponible a Internet.]**
[2] **"The Economics of Community Public Finance".** *European Economy Reports and Studies*, **núm. 5, 629 pàg. [Disponible a Internet.]**

aquesta és, en teoria, força satisfactòria. Tanmateix, a la pràctica és molt improbable. Si hi ha un punt que genera consens a Europa és la impossibilitat d'augmentar els impostos europeus. És cert que sovint es proposa una uniformització impositiva, però en l'ànim d'aquells que llancen aquestes propostes, això acostuma a voler dir: jo desitjo que els altres s'alineïn amb la meva fiscalitat, estructura i pes global, la qual cosa no és, òbviament, generalitzable.

De totes maneres, amb la uniformització no n'hi hauria prou per resoldre el desajust aquí exposat. El que caldria són uns impostos veritablement europeus. Ara bé, costa d'imaginar els estats membres enviant a Brussel·les un xec per valor de la meitat dels impostos que ells recapten. I encara és més difícil d'imaginar funcionaris d'impostos brussel·lesos recaptant impostos per tot el territori de la Unió, com fa l'Internal Revenue Service (IRS) per tot el territori dels Estats Units. A més, després caldria que la Unió es gastés les sumes considerables així recaptades en tots els Estats membres. Per descomptat, es poden identificar els sectors on teòricament una despesa centralitzada (des de Brussel·les) podria ser més eficient que una de descentralitzada (des de les capitals dels països membres): defensa, diplomàcia, ajuda al desenvolupament internacional, recerca, ensenyament superior, ajuda social, potser energia. Però les cessions de sobirania que aquestes transferències de funcions impliquen són colossals i els països no semblen disposats a acceptar-les. Per exemple, unes despeses militars comunes impliquen unes polítiques militars idèntiques, de la qual cosa s'està molt lluny. A més, són molts els que pensen que les despeses (ben modestes, per cert) realitzades per Brussel·les en àmbits com l'ajuda als països en desenvolupament, els transports, la recerca, l'agricultura, l'energia, etc. no són precisament models d'eficiència. Les anàlisis independents serioses sobre l'eficiència d'aquestes despeses, certament difícils de portar a terme, són inexistents o secretes. Sobre el tema de l'ajuda al desenvolupament, per exemple, el contrast amb l'acció del Banc Mundial —analitzada i avaluada abastament i de forma transparent— és colpidor, i no a favor de la Unió Europea.

El bricolatge. Una tercera solució rau en la multiplicació d'acords, bloquejos, mecanismes, pactes, negociats per reduir els inconvenients de la gran bretxa observada. Un exemple típic n'és el Pacte d'Estabilitat i de Creixement. No s'ha de subestimar la utilitat d'aquests bricolatges, però és difícil de veure-hi una solució durable. L'exemple del Pacte d'Estabilitat no resulta gaire convincent en aquest sentit.

L'Europa a dues velocitats. Una quarta solució, preconitzada sobretot per Valéry Giscard d'Estaing, passaria per tenir dues (o tres) Europes. És il·lusori, i fins i tot perillós, pretendre crear un sistema que sigui adequat per a 28 països tan diversos. Més val tenir, d'un costat, un nucli dur que comprengui, per exemple, els sis països signants del Tractat de Roma, amb prou semblances per establir un pressupost comú substancial i les polítiques comunes (monetària, militar, energètica, industrial, etc.) i, de l'altre costat, un conjunt més divers, clarament menys integrat, amb un pressupost comú més modest i unes polítiques comunes menys ambicioses, però ajustades al pressupost. Una partició d'aquest tipus és el que la zona euro ha provat de fer, tot i que sense gaire èxit. Les dificultats polítiques i tècniques de la implementació d'aquesta solució són, evidentment, formidables.

Europa està encallada. És tan difícil avançar com recular i, tanmateix, és impossible restar immòbil, si no és per acabar sent arrossegat pel corrent. Es requereixen polítics valents, capaços d'escoltar economistes amb experiència.

La zona euro pot prosperar sense una unió fiscal?

Martine Guerguil
International Monetary Fund

Des que es va crear l'euro, hi ha hagut un debat intens sobre els acords de política fiscal que haurien d'acompanyar la integració monetària europea. Amb el pas del temps, la discussió ha assolit una nova dimensió, a causa dels canvis viscuts en el context econòmic i en el marc institucional de la zona euro. Aquest text breu pretén resumir aquesta qüestió, com ha evolucionat durant els primers quinze anys d'existència de l'euro i les perspectives que tenim per davant.

Una forma sui generis d'integració monetària

Mentre a Europa prenia forma el projecte per crear una moneda única, la majoria dels economistes advertien que, sense una unió fiscal, la integració monetària estaria associada a una inestabilitat macroeconòmica persistent. L'argument és força senzill. En entrar a l'euro, els governs ja no podrien recórrer a dos dels seus principals instruments d'estabilització macroeconòmica: la política monetària quedaria en mans d'un banc central comú i els tipus de canvi serien fixos, de manera irreversible. La capacitat d'aquests governs per suavitzar les fluctuacions econòmiques quedaria reduïda considerablement. (Per a un resum concís de tots aquests arguments, vegeu Pisani-Ferry, 2012.) Amb un instrument fiscal comú (un pressupost central, finançat per impostos i emissió de deute conjunta) es podrien corregir aquestes limitacions, es facilitaria la resolució de desequilibris macroeconòmics i es reduiria el risc de crisis. Segons alguns estudis empírics, les federacions comparteixen tant una moneda com una hisenda comuna, a més d'un pressupost centralitzat de dimensions considerables (Cottarelli i Guerguil, 2014). A Europa es considerava especialment necessari crear un instrument per mutualitzar el risc fiscal (*risk-sharing*), ja que la mobilitat de factors era reduïda i les rigideses estructurals endarrerien els ajustaments de preus, la qual cosa limitava encara més les opcions per afrontar els desequilibris interns de la zona. Un pressupost comú també acceleraria la convergència i facilitaria la disponibilitat de béns públics per a la zona, incloent-hi la inversió transfronterera.

Tot i això, els estats membres de la zona euro van decidir crear la moneda única sense un instrument fiscal comú. En lloc d'això, es va optar per utilitzar mecanismes de coordinació intergovernamental per prevenir i controlar els desequilibris econòmics (Comissió Europea, 1989). Així, els governs nacionals conservaven la plena sobirania fiscal, però es comprometien a respectar unes normes fiscals per evitar que determinades situacions fiscals nacionals posessin en perill l'estabilitat de la zona euro en conjunt. Aquestes normes serien d'aplicació nacional i se supervisarien tenint en compte l'euro. Les transferències fiscals entre els estats membres no estaven previstes: el Tractat de funcionament de la Unió Europea les prohibia explícitament (a través d'una clàusula explícita de no rescat). Per donar suport a la convergència dins de la zona euro, es van preveure fons estructurals i una partida pressupostària europea comuna, tot i que de dimensions reduïdes (1-2 % del PIB).

Aquest "enfocament innovador i únic" va permetre que els estats membres mantinguessin la independència en el disseny de les seves polítiques, fins i tot després d'adoptar la moneda única. Més enllà del terreny monetari, les decisions econòmiques compartides es limitaven a polítiques de competència i a la regulació del mercat únic. S'havien previst sancions en cas d'incompliment de les normes fiscals acordades, però sempre subjectes a una supervisió intergovernamental. També es preveia una major integració política i econòmica ("una unió cada vegada més estreta"), però no s'especificava la via cap a aquesta integració.

Federalisme per excepció

Fins i tot abans de l'inici de la gran recessió, l'enfocament únic d'Europa respecte de la integració monetària va començar a mostrar les seves limitacions. El marc de governança fiscal era imperfecte tant en el disseny (no preveia la creació de reserves en èpoques de bonança), com en l'aplicació (la majoria de països infringien les normes tot sovint). I més enllà de la fiscalitat, els desequilibris de la balança per compte corrent dins de la zona de l'euro s'ampliaven. Aquestes fallades es van fer molt evidents al final de la primera dècada del 2000, amb una sèrie de crisis severes de deute públic i de bancs centrals, que posaven en dubte la viabilitat de la moneda única (Allard *et al*., 2013).

Com a resposta, es van dissenyar nous mecanismes institucionals. Es va crear un instrument comú de resolució i gestió de crisis, el Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), per oferir un suport conjunt als estats membres amb dificultats financeres. També es van preveure una sèrie d'acords governamentals —el Semestre Europeu, el paquet legislatiu sobre supervisió pressupostària o *Two Pack*, l'anomenat *paquet de sis mesures* o *Six Pack*, i el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança— per augmentar la coordinació política, reforçar el compliment i ampliar les responsabilitats de supervisió més enllà dels temes fiscals. I el Banc Central Europeu (BCE) va dissenyar una sèrie d'instruments per oferir liquiditat als bancs europeus i als mercats de deute públic.

Tanmateix, aquests mecanismes no arribaven a ser veritables instruments fiscals compartits. El MEDE implica una certa mutualització del risc fiscal (es finança a través de deute comú) i una certa cessió de sobirania econòmica (l'accés als préstecs MEDE està condicionat per l'aplicació de certes recomanacions polítiques

centralitzades), però la mutualització del risc no és gaire important i la transferència de sobirania és temporal, limitada a èpoques de crisi. La lògica subjacent és la del "federalisme per excepció", en què les decisions nacionals només s'invaliden quan la situació d'un país compromet el funcionament de la unió monetària (Trichet, 2012). L'objectiu és enfortir el marc per a la coordinació de polítiques fiscals nacionals, en lloc d'ampliar el disseny de polítiques fiscals relacionades amb l'euro. Al final, la mutualització del risc ha augmentat sobretot per mitjans quasifiscals, amb els nous mecanismes d'intervenció del BCE.

Una unió bancària sense protecció fiscal

Malgrat l'èxit de les intervencions del BCE per calmar els mercats, la persistent fragilitat bancària continuava posant dubtes sobre la viabilitat de la unió monetària. A conseqüència d'això, es va dissenyar una unió bancària o un conjunt de normes comunes per als bancs dels estats membres de la zona euro: el Mecanisme Únic de Supervisió (SSM, per les seves sigles en anglès), un sistema de supervisió bancària centralitzat, confiat al BCE, i el Mecanisme Únic de Resolució (SRM, per les seves sigles en anglès), per gestionar els bancs en fallida.

Una unió bancària plena descansaria en un sistema de protecció fiscal comú i, per tant, implicaria una certa redistribució del risc fiscal. No obstant això, l'SRM atorga amplis poders i responsabilitats de finançament als governs nacionals. Només s'inclou una limitada mutualització del risc a través d'un petit fons únic de resolució. A més, no hi ha acord per crear un esquema de garantia de dipòsits comú, principalment per l'oposició a les obligacions fiscals compartides que implicaria.

La unió bancària va ser el pas més significatiu cap a la integració econòmica des que es va adoptar l'euro (Véron, 2015). Enfortia la unió monetària. Però també reflectia, una vegada més, la bretxa entre la necessitat d'instruments comuns percebuda i la voluntat política d'aplicar-los. Mentre gran part de la càrrega de corregir la fallida d'un banc recaigui en les autoritats nacionals, en lloc de poder recórrer a recursos fiscals compartits, la integració financera continuarà sent incompleta, i la unió monetària continuarà sent vulnerable.

Una unió monetària real?

Durant l'última dècada, s'han fet petits passos cap a una major integració fiscal a la zona euro, però es continua estant molt lluny de la creació de veritables instruments fiscals comuns (Juncker *et al.*, 2015). Sense aquests instruments, la zona euro podria diluir-se en una unió monetària menys ambiciosa, propensa a crisis locals recurrents i a abruptes processos d'ajustament. Els mecanismes de gestió de crisis creats són lents i feixucs, i és probable que només s'activin en cas de grans pertorbacions sistèmiques. A més, la consideració d'una sortida temporal de l'euro en el context de la crisi de Grècia ha revifat les preocupacions dels mercats sobre el risc monetari i podria alimentar una inestabilitat generalitzada. Des d'una perspectiva a més llarg termini, la zona euro pateix un dèficit d'inversions transfrontereres, sobretot en el sector energètic, que poden afectar negativament el seu creixement potencial. El Pla d'inversió europeu, destinat a reduir aquest dèficit per mitjà de projectes nacionals coordinats, ha tingut dificultats per posar-se en marxa per la manca de capacitat d'execució específica per a la zona.

Com és ben sabut, la hisenda pública compleix tres funcions bàsiques: estabilització, assignació i redistribució. La teoria del federalisme fiscal afirma que en sistemes federals les dues primeres funcions són més eficients si es gestionen des de l'Administració central, mentre que l'última encaixa millor amb l'Administració local (Oates, 1999). Això acostuma a funcionar així en les federacions existents. A la zona euro, l'oposició a la creació d'instruments fiscals per a l'euro ha continuat sent forta, en bona part a causa de la inquietud davant d'una redistribució no desitjada i un risc moral: els països més rics temen que els seus estalvis s'utilitzin per finançar les ajudes socials, més que generoses, que es concedeixen a països més pobres o fiscalment menys responsables. Aquesta falta de confiança política ha dificultat la consideració d'instruments fiscals per a l'euro que serien molt necessaris —per a la distribució de risc i els recursos públics transfronterers— i ha entelat els beneficis que podrien obtenir tots els països membres de la zona euro (entre d'altres, mitigar el risc moral).

A curt termini les perspectives per aconseguir una integració més gran a Europa són minses, com han demostrat recentment les dificultats per crear una política comuna en la qüestió dels refugiats. Per a alguns, la integració europea ha progressat fins ara seguint una "reacció en cadena", i les crisis futures desbloquejaran a poc a poc la resistència política a una unió més àmplia. Tot i així, també hi ha un risc que no és gens trivial que les crisis futures debilitin encara més el suport a l'euro (Spolaore, 2015). Com que totes les decisions en matèria fiscal i, més concretament, totes les decisions de definició de política econòmica haurien de tenir uns fonaments polítics sòlids, és possible que hagi arribat el moment de centrar-se en la construcció política, en comptes de centrar-se en la tècnica i institucional, i de formar una esfera política més clara per a la zona euro, també en el Parlament Europeu.

Referències bibliogràfiques

Allard, C., Brooks, P., Bluedorn, J., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F. i Poghosyan, T. (2013): "Towards a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note 13/9, Fons Monetari Internacional: Washington.

Cottarelli, C. i Guerguil, M. (eds.) (2014): Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations, Routledge: Londres.

Comissió Europea (1989): Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Comissió Europea: Brussel·les.

Juncker, J.C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. i Schultz, M. (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union, Comissió Econòmica: Brussel·les.

Oates, W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature 37(3): 1120-1149.

Pisani-Ferry, J. (2012): "The Known Unknowns and the Unknown Unknowns of EMU", Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/18, Bruegel: Brussel·les.

Trichet, J.C. (2012): Lessons from the Crisis: Challenges for the Advanced Economies and for the European Monetary Union, Eleventh Annual Niarchos Lecture, Peterson Institute for International Economics, Washington.

Spolaore, E. (2015): Monnet's Chain Reaction and the Future of Europe, Voxeu.

Véron, N. (2015): Europe's Radical Banking Union, Bruegel: Brussel·les.

La unió fiscal de la UE*

Antonio de Lecea
Comissió Europea, Delegació de la Unió Europea als Estats Units

La bibliografia sobre el federalisme fiscal dóna moltes lliçons útils però cap recepta simple per traçar els passos futurs per dissenyar la unió fiscal de la Unió Econòmica i Monetària (UEM) en el marc de la Unió Europea (UE). La raó d'això és que els models d'unió fiscal adopten múltiples formes (Cottarelli i Guerguil, 2014; Bordo i James, 2010). Cada model es basa en unes preferències socials i en unes arrels històriques concretes, i ha anat evolucionant segons les crisis i obstacles que ha hagut de superar. En conseqüència, cada unió fiscal és, en certa manera, única, però el model de la UEM encara és més *sui generis* (Eichengreen, 2010; James, 2012).

El que tenen en comú tots aquests models és que troben un equilibri entre la reducció i la mutualització del risc (*risk-sharing*), d'una banda, i els canals públics i privats, de l'altra. Disposen de normes i institucions per reduir els riscos fins a un nivell considerat acceptable per tots els seus membres, i acords de mutualització del risc tant per reduir els costos dels xocs asimètrics com per distribuir-los de forma viable des del punt de vista polític. Si es posa massa èmfasi en la reducció del risc sense establir una mutualització adequada de les càrregues, o viceversa, el sistema esdevé inestable.

En un primer moment, el disseny de la unió fiscal de la UEM va optar per una descentralització fiscal màxima. No obstant això, tenint en compte la política monetària precedent, els estats membres tenien molt interès a conservar el poder fiscal. A més, les laxes polítiques pressupostàries anteriors a la UEM no eren compatibles amb una unió monetària. Al final, es va arribar al compromís de dissenyar un marc normatiu, supervisat i coordinat discretament des de la UE. Els mecanismes de mutualització del risc consistien en un pressupost molt minso i uns pocs, i relativament poc importants, instruments financers compartits. L'elecció d'aquest sistema també era coherent amb una sèrie de supòsits sobre la capacitat de les polítiques fiscals i monetàries, així com del sector financer, per mitigar les pertorbacions. D'una banda, la supervisió fiscal i econòmica garantiria la convergència i, de l'altra, el sistema financer privat integrat oferiria els mitjans per mutualitzar el risc i respondre a les pertorbacions. També, l'escrutini dels mercats financers contribuiria a evitar que els governs duguessin a terme polítiques inadequades. Així doncs, en un estat estable, n'hi hauria prou amb aquests estabilitzadors automàtics i, per tant, els instruments d'estabilització compartida es consideraven innecessaris.

Ara bé, la crisi financera mundial i la posterior crisi del deute sobirà a la zona euro van demostrar que alguns d'aquests supòsits eren massa agosarats. L'abast de les normes de mitigació del risc era massa estret, i el compliment de les normes existents sovint era massa lax, la qual cosa situava la UEM en una posició vulnerable en cas de pertorbacions. Per això, quan van arribar els problemes (i més importants del que s'esperava), els instruments d'estabilització nacional van ser insuficients per afrontar-los, de manera que les pertorbacions es van convertir en recessions que, a la vegada, es van contagiar a altres estats membres, la qual cosa encara va fer perillar més tot el sistema. Els mercats financers privats es van replegar en les seves fronteres nacionals i van deixar d'actuar com a instruments de mutualització de risc, que és el que se suposava que eren. A més, la crisi també va comportar lliçons molt dures sobre el "cercle viciós financer-sobirà», en què les pertorbacions del sector financer podien destrossar les finances públiques i viceversa: la manca de definició en les finances públiques en matèria fiscal posava en perill l'estabilitat financera.

De fet, la quantitat de reformes d'urgència que es van aplicar durant i després d'aquesta crisi per donar resposta a diversos problemes de distribució i reducció de risc va ser ingent. Hi va haver reformes en tots dos sentits, però es va posar més èmfasi en la mitigació del risc. Tot i així, tant les valoracions oficials com les acadèmiques han demostrat que una unió fiscal estable requereix una integració més gran.

L'actual full de ruta oficial, proposat a començament d'aquest any en l'anomenat *Informe dels cinc presidents*,[1] planteja una sèrie de passos en dues etapes fins al 2025. La Comissió Europea va adoptar el primer paquet de mesures el 21 d'octubre de 2015.[2]

En la primera etapa, que abraça fins a mitjans del 2017, el pla té com a objectiu revertir la fragmentació geogràfica del sector bancari, i restablir així el canal privat de mutualització del risc. Les propostes per centralitzar la supervisió i per crear un fons de resolució bancària únic de finançament privat van en la direcció de reduir el risc dels contribuents i, en conseqüència, facilitar l'avançament cap a la mutualització del risc residual. El pas següent seria afrontar les possibles mancances del fons únic de resolució mitjançant una protecció pública. Un altre pas, crucial, també previst per a la primera etapa, és la creació d'un sistema de garantia de dipòsits central per mutualitzar el risc dels acords nacionals actuals. Això hauria de completar la unió bancària, que està íntimament associada a la unió fiscal, i facilitaria el camí als bancs transfronterers europeus. Així mateix, el canal per mutualitzar el risc bancari s'hauria de complementar amb mercats de capitals més integrats i més

* Les opinions expressades en aquest article són, exclusivament, de l'autor i no representen necessàriament les de la Comissió Europea. L'autor vol agrair a Ángel Ubide els seus comentaris sempre útils.

[1] Els presidents de la Comissió Europea, del Consell Europeu, de l'Eurogrup, del BCE i del Parlament Europeu (Juncker, 2015).
[2] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_en.htm

desenvolupats. Aquesta és la intenció de la unió dels mercats de capitals que la Comissió Europea ja ha posat en marxa i que preveu desenvolupar en els propers anys.

La reducció del risc polític derivarà d'una major resiliència i convergència econòmica, cosa que millorarà el marc de coordinació i l'escrutini local de les polítiques descentralitzades. Els organismes de control nacionals independents de les polítiques fiscals (consells fiscals nacionals) i estructurals (autoritats de competència) hauran de revisar a fons les polítiques dels governs, i també la productivitat, els preus i els salaris. S'hauran de coordinar a escala de la UE i oferir un assessorament independent a la Comissió Europea sobre la postura davant de determinades polítiques referents a l'euro. També s'accedirà a una mutualització de riscos mitjançant el Pla d'inversions europeu, presentat per la Comissió Europea i el Banc Europeu d'Inversions (BEI) l'estiu passat. Aquesta iniciativa ha de servir per fomentar la demanda a nivell central sense incrementar el volum del pressupost compartit. Els fons procedeixen d'una petita quantitat del pressupost actual de la UE en combinació amb préstecs del BEI per mobilitzar altres recursos públics i potenciar el finançament privat.

Aquest pla podria ser l'embrió de la funció d'estabilització més important que els cinc presidents preveien per a la segona etapa: "la culminació d'un procés de convergència i augment de la posada en comú de la presa de decisions relatives als pressupostos nacionals». La convergència hauria d'esdevenir més vinculant mitjançant una normativa compartida en matèria de mercat laboral, competitivitat, entorn empresarial i certs àmbits de política fiscal; i caldria supervisar de prop els avenços referents a aquestes normes. Els presidents posposen fins a la primavera de 2017 la definició de més detalls sobre la funció d'estabilització comuna, que s'ha de reflectir en un llibre blanc basat en el dictamen elaborat per un equip d'experts. Tot i així, sí que preveuen que un primer pas seria identificar un conjunt de fonts de finançament i projectes d'inversió específics "que es vagin activant d'acord amb el cicle econòmic». També subratllen que la funció d'estabilització no implicaria una equiparació d'ingressos entre els estats membres ni hauria de ser un instrument de gestió de crisis, i que el disseny de tot això tampoc hauria de minar els incentius per elaborar polítiques pressupostàries sòlides a nivell nacional.

En els últims anys, els cercles oficials i acadèmics han posat damunt la taula diverses idees més perquè la Unió Econòmica i Monetària de la UE sigui una unió fiscal més profunda.[3] Més recentment, Draghi (2015) i Cœuré (2015) han fet una crida per deixar enrere el sistema basat en normes i plantejar-se un sistema institucional. En un ministeri de finances per a la zona euro se centralitzarien les competències d'aplicació normativa per evitar i corregir desequilibris econòmics i fiscals, gestionar les crisis i executar la capacitat fiscal prevista en *l'Informe dels cinc presidents*.[4] Andrle *et al.* (2015) també donen suport a aquest "enfocament centralitzat» per orientar les decisions nacionals en matèria fiscal. Proposen diverses opcions, com ara desafiaments legals a escala nacional o el poder de veto des del centre.

Pel que fa a compartir acords perquè els països no hagin de posar en marxa polítiques fiscals procícliques en cas de pertorbacions, les opcions recauen en dos enfocaments. D'una banda, centralitzar la provisió de determinats béns i serveis públics. De l'altra, mantenir la despesa descentralitzada i garantir l'accés al finançament en temps difícils gràcies a un mecanisme d'assegurança extrapressupostari (*"per temps difícls"*) o una assegurança de deute comú.

Per al primer enfocament, algunes categories de despesa, com ara la política de R+D i la inversió en infraestructures que fomenta el creixement són candidates naturals a ser centralitzades, perquè tendeixen a cancel·lar-se en èpoques dolentes. En el segon enfocament, l'alternativa seria tenir la despesa alineada amb el cicle, com ara les prestacions d'atur, en què es podria fer una transferència d'un tram bàsic universal o un component cíclic (Cottarelli i Guerguil, 2014). L'opció de transferir les prestacions d'atur planteja problemes com ara les diferències d'accés i de beneficis entre països, o la dificultat metodològica de discernir entre els components cíclics i els estructurals.

La funció d'estabilització extrapressupostària es podria organitzar a partir del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE). Els estats membres farien transferències a aquest mecanisme en època de bonança econòmica i podrien accedir al capital en cas de pertorbacions. El sistema alternatiu de compartir el deute constitueix una manera de garantir l'accés segur als mercats a un preu raonable. Fins ara s'han proposat diverses opcions: eurolletres (Philippon i Hellwig, 2011; Philippon 2015), bons europeus segurs (ESB, per la sigla en anglès) (Brunnermeier *et al.*), bons blaus i vermells (Von Weiszaecker i Delpla, 2010) o bons d'estabilitat (European Commission, 2012). Més recentment, Ubide (2013, 2015) ha suggerit un mecanisme de bons d'estabilitat, mitjançant el qual els estats membres transferirien regularment una part dels seus ingressos fiscals i rebrien, a canvi, una part de l'emissió de deute conjunta, fins a un 25 % del seu PIB. A més de redistribuir el risc, l'emissió conjunta té l'important avantatge addicional de crear un actiu lliure de risc en quantitats suficients per ajudar els bancs i altres inversos a diversificar les seves carteres i diluir el biaix nacional. Així, es pot contribuir a eliminar el cercle viciós bancari-sobirà, i a promoure la integració dels mercats i l'estabilitat financera (Corsetti *et al*., 2015; Ubide, 2015).

En una unió fiscal la distribució de les bases imposables o dels ingressos és tan important com la distribució de les despeses i

[3] Vegeu De Lecea i Drayson, 2014, per a més informació.

[4] "How would the Governing Council of the ECB have dealt with the crisis if it was just a club of 19 national governors making decisions by consensus?" (Cœuré, 2015).

el finançament del deute. La UE genera determinats ingressos a partir dels seus propis recursos (drets de duana i exaccions de les importacions recaptats pels estats membres en nom seu, i un petit percentatge de la base imposable de l'IVA teòricament harmonitzada calculada per a cada país), però amb uns mercats cada vegada més oberts aquestes fonts van a la baixa. Les contribucions estipulades dels estats membres, proporcionals al seu producte nacional brut (PNB), estan pensades per equilibrar el pressupost, ja que el Tractat de la UE no preveu emetre deute per finançar-se. A partir d'aquí, s'apliquen una sèrie d'ajustaments de suma zero per evitar que els saldos nets superin els llindars fixats.

Els diversos intents per reformar aquest sistema d'ingressos només s'han traduït en ajustaments marginals, principalment, per dues raons. En primer lloc, qualsevol modificació comporta canvis en la posició neta dels estats membres, sotmesos a un escrutini important. Així doncs, algunes bases imposables que es presten a la centralització —com ara els ingressos corporatius, les emissions de CO_2 o les transaccions financeres— ni tan sols estan harmonitzades entre els països i, per tant, canviarien la distribució de la càrrega. En segon lloc, hi ha una correlació general entre aquestes bases imposables i la despesa total, o els ingressos nacionals, amb què s'alineen. Si s'ha de mantenir la norma d'equilibri pressupostari, o bé les despeses seran vulnerables a les retallades per afrontar la davallada d'ingressos, o bé la resta d'estats membres hauran d'oferir algun sistema de línies de crèdit. Davant d'aquestes dificultats, fins ara ha prevalgut l'*statu quo*, amb petits ajustaments. Un grup d'alt nivell ha rebut el mandat de tornar a estudiar el tema i presentar, per al 2016, opcions més transparents, més senzilles, més justes i més democràtiques per finançar la UE. Monti (2014), en el seu informe provisional, subratllava la complexitat del criteri d'equitat i indicava la seva intenció d'estendre'n l'abast i revisar no sols com es financen les polítiques de la UE, sinó també les pròpies polítiques, ja que ambdues parts de l'equació pressupostària determinen l'equitat.

Com ja s'ha indicat més amunt, la unió fiscal de la UE s'ha anat construint segons la seva història i els obstacles que ha hagut de superar. Com a resposta a les crisis recents ha experimentat canvis significatius. En *l'Informe dels cinc presidents* es preveuen més reformes, tant per reduir el risc com per mutualitzar-lo, i algunes veus defensen que encara caldran més reformes per assegurar que la unió fiscal garanteix el creixement estable i les finances públiques, així com l'estabilitat financera. Algunes d'aquestes reformes impliquen costos polítics a curt termini que impedeixen l'accés a beneficis a llarg termini que sovint són difícils de quantificar. Es deixen de banda, doncs, perquè no encaixen amb els cicles polítics. Esperem que els polítics hagin après, a partir de les crisis recents, que els riscos són reals i que el cost de no evitar aquestes crisis no es pot menystenir. I que posar fil a l'agulla abans de la propera recessió és una bona inversió.

Referències bibliogràfiques

Andrle, M., Bluerdon, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. i Weber, A. (2015): "Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09, maig de 2015

Bordo, M., i James, H. (2010): "A long term perspective on the euro", a Buti, M et al. The Euro. The First Decade, Cambridge University Press.

Bordo, M., Markiewicz, A. i Jonung, L. (2011): "A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History", NBER, WP 17380.

Brunnermeier, M., Garicano, L., Lane, P. R., Pagano, M., Reis, R., Santos, T., Thesmar, D., Van Nieuwerburgh, S. i Vayanos, D. (2011): "European Safe Bonds: ESBies," Euro-nomics.com, 26 de setembre.

Coeuré, B. (2015): "Drawing Lessons from the Crisis for the Future of the Euro Area". Discurs de Benoît Coeuré, Membre del Comitè Executiu del ECB, a la "Setmana dels Ambaixadors", Paris, 27 d'agost de 2015.

Comissió Europea (2012): "A Blueprint for a Deep and genuine Economic and Monetary Union— Launching the Debate", Communication from the Commission, 30 de novembre.

Corsetti, G., Feld, L., Lane, P., Reichlin, L., Rey, H., Vayanos, D. i Weder di Mauro, B. (2015): A new start for the Eurozone: Dealing with debt, Monitoring the Eurozone 1, CEPR.

Cottarelli, C. i Guerguil, M. (editors), (2014): "Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of fiscal federations", Routledge Studies in the European Economy.

de Lecea, A. i Drayson, N. (2014): "Key elements of fiscal integration in the Euro area", Papeles de Economía Española 141.

Draghi, M. (2015): conferència en el SZ Finance Day 2015, Frankfurt am Main, 16 de març de 2015.

Eichengreen, B. (2010): "The euro: love it or leave it?", VoxEU. org, 4 maig.

James, H. (2012): Making the European Monetary Union, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Juncker, J.C., en estreta cooperació amb Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. i Schulz, M. (2015): "Completing Europe's Economic and Monetary Union", European Commission.

Monti, M. (2014): High Level Group on Own Resources First Assessment Report, European Commission, Brussels, 17 de desembre.

Philippon, T. i Hellwig, C. (2011): "Eurobills, not Eurobonds", VoxEU. org, 2 de desembre.

Philippon, T. (2015): "The State of the Monetary Union", VoxEU. org, 31 d'agost.

Ubide, A. (2013): "How to Form a More Perfect Banking Union", Peterson Institute for International Economics Policy Brief, 13/23.

Ubide, A. (2015): "Stability Bonds for the Euro Area", Peterson Institute for International Economics Policy Brief, en premsa.

von Weizsaecker, J. i Delpla, J. (2010): "The Blue Bond Proposal", Bruegel Policy Brief, Issue 2010/03, 6 de maig.

Corrupció: magnitud, causes i conseqüències

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

Avui dia, la corrupció és considerada per la societat espanyola com un dels principals problemes. Segons l'últim baròmetre del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), un 50 % de la població considera que la corrupció i el frau són un dels tres principals problemes que hi ha.[1] Només el supera l'atur, problema que identifica el 80 % de la població enquestada. Des de l'inici de la dècada passada, durant el boom del mercat immobiliari, han estat nombrosos els escàndols de corrupció urbanística vinculats a polítics dels governs locals. L'esclat de la bombolla immobiliària l'any 2009 no va significar la desaparició de la corrupció, sinó la sortida a la llum, no pas l'inici, d'altres tipus de corrupció, com ara la vinculada al finançament dels partits polítics. S'ha de destacar que, fins a l'octubre del 2009, i com a mitjana, la corrupció només era percebuda com un problema per un 1 % de la població. Així doncs, la preocupació per la corrupció mostra una forta tendència creixent en un breu període temporal, període que coincideix amb la crisi econòmica i el canvi de tipus de corrupció publicat pels mitjans de comunicació.[2] Per tal que la corrupció sigui considerada un problema —tot i que no n'hi ha prou—, cal que la societat sàpiga que n'hi ha, i la principal font d'informació són els mitjans de comunicació.

La corrupció no es fàcil de mesurar, ja que són actuacions fora de la llei que intenten ser clandestines. Una de les mesures del nivell de corrupció més utilitzades és l'índex de percepció de corrupció de Transparència Internacional, a les quals fan referència i expliquen les contribucions de Miriam Golden i Javier Salinas. A Espanya, aquest índex se situa en valors estables i propers a la mitjana de la Unió Europea durant els últims quinze anys.[3]

La corrupció pot erosionar la confiança en les institucions públiques. Per a Espanya, hi ha evidència empírica que la corrupció ha reduït la confiança dels ciutadans en els governs (Solé-Ollé i Sorribas-Navarro, 2014). Un dels principis bàsics que sustenta les democràcies és la presumpció que els governs han de retre comptes als ciutadans a través de les eleccions (Przeworski *et al*., 1999). La falta de confiança en els governs pot generar desafecció i provocar que els individus deixin de participar en el procés electoral (Chong *et al*., 2011). Per tant, la corrupció és una amenaça greu perquè el procés de rendició de comptes funcioni i penalitzi els polítics corruptes.

Fins avui, no s'han identificat quines són les característiques de l'entorn institucional que permeten l'existència de corrupció. Per tant, no es pot proposar una reforma del marc institucional que eviti la corrupció. No obstant això, com explica Javier Salinas, sí que hi ha un ampli consens en el fet que l'augment de la transparència és un bon mecanisme per prevenir la corrupció. Augmentar la informació de què disposen els ciutadans respecte a les accions i decisions del sector públic, dificulta que hi hagi comportaments al marge de la llei.

A Espanya, s'han publicat moltes notícies que suggereixen que els votants no castiguen la corrupció. No obstant això, els estudis acadèmics demostren que els alcaldes implicats en escàndols de corrupció obtenen un percentatge de vot més baix (Anduiza *et al*., 2003; Fernández-Vázquez et *al*., 2014). Aquesta penalització es quantifica, com a mitjana, en una pèrdua del 4 % del percentatge de vot. Aquest càstig electoral és més gran quan el cas té una àmplia cobertura mediàtica i també és sensible a la intervenció del poder judicial. Els escàndols en què s'han presentat càrrecs de manera formal i per als quals hi ha una àmplia cobertura de premsa causen una pèrdua del 14,5 % del percentatge de vot (Costas *et al*., 2012). Aquests resultats no són específics del cas espanyol. Hi ha un ampli consens de sota quines circumstàncies les eleccions funcionen correctament com un mecanisme de sanció dels polítics corruptes. Com explica la contribució de Miriam Golden, la disponibilitat d'informació i la intervenció de la justícia augmenten l'eficiència de les eleccions. Per contra, segons Jordi Muñoz, la identificació ideològica amb el polític corrupte, un context de creixement econòmic o els casos de corrupció dels quals els individus obtenen algun benefici personal (per exemple, un lloc de treball) redueixen el càstig electoral dels individus cap als polítics corruptes.

[1] Dades del baròmetre del CIS de març de 2015 corresponents a la pregunta amb multiresposta en què els individus han d'identificar els tres problemes principals que hi ha actualment a Espanya.

[2] L'evolució del percentatge de població que identifica la corrupció i el frau com un dels tres principals problemes a Espanya, segons el CIS, és la següent: 3,2 % (març de 2010), 4,6 % (març de 2011), 12,2 % (març de 2012), 44,5 % (març de 2013) i 41 % (març de 2014).

[3] L'evolució de l'índex de percepció de corrupció de Transparència Internacional a Espanya és la següent: 69 (mitjana dels anys 2000-2008), 61 (2009), 61 (2010), 62 (2011), 65 (2012), 59 (2013), 60 (2014). El valor d'aquest índex oscil·la entre el 0 (percepció d'alts nivells de corrupció) i el 100 (nivells de corrupció baixos).

Així doncs, per poder prevenir la corrupció sembla imprescindible augmentar la transparència de les actuacions del sector públic, disposar d'un poder judicial independent i eficaç, i de mitjans de comunicació actius i independents. Aquests dos últims factors els apunta Miriam Golden. Pel que fa a la transparència, i com explica Javier Salinas, la mesura aplicada generalment per incrementar-la és regular, per llei, la provisió d'informació de les actuacions dels responsables públics. Un pas més, com suggereix Jordi Muñoz, podria ser vincular les transferències que reben els governs subcentrals al seu nivell de transparència.

En relació amb la justícia, sovint s'afirma que els processos judicials triguen molt de temps a resoldre's. Segons l'últim informe publicat l'any 2014 per la Comissió Europea per a l'eficàcia de la justícia, Espanya té 11,2 jutges per cada 100.000 habitants, gairebé 10 jutges menys que la mitjana europea; i la despesa en justícia per habitant que fa el sector públic també és molt inferior a la mitjana europea (32,4 € vs 60,6 €). Aquestes dades indiquen que, a Espanya, sense entrar a valorar-ne l'eficiència, caldria augmentar els recursos destinats a la justícia per augmentar-ne l'eficàcia.

Finalment, pel que fa als mitjans de comunicació, aquests són la principal font d'informació de les actuacions del sector públic. De fet, se'ls anomena el *quart poder* a causa del paper fonamental per contribuir al bon funcionament de les democràcies. Per tant, és important que els mitjans de comunicació siguin objectius. Aquests mitjans poden fer una cobertura esbiaixada de la realitat si tenen un biaix ideològic, i donar menys cobertura dels escàndols en què estan implicats polítics amb els quals comparteixen ideologia, cosa que passa per exemple als EUA (Puglisi i Snyder, 2011). Aquest biaix també es pot produir si el govern captura el mitjà, i això és més fàcil que es doni quan el sector públic és una font important de finançament per als mitjans, ja sigui a través de transferències, ingressos publicitaris i/o subscripcions institucionals. Aquesta captura es pot mitigar si les transferències cap als mitjans de comunicació s'assignen a partir de criteris objectius i públics i, per tant, no manipulables. Finalment, la societat hauria de ser crítica davant de les notícies rebudes dels mitjans de comunicació, per poder descomptar el possible biaix en la informació rebuda.

Referències bibliogràfiques

Anduiza, E., Gallego, A. i Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Des), 1664-92.

Chong, A., De la O., A., Karlan, D. i Wantchekon, L. (2011): "Looking beyond the incumbent: The effects of exposing corruption on electoral outcomes", NBER Working Paper 17679.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. i Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. i Rivero, G. (2014): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals", en premsa a *Political Science Research and Methods*.

Przeworski, A., Stokes, S. i Manin, B. (1999): *"Democracy, Accountability, and Representation"*, Cambridge University Press.

Puglisi, R. i Snyder Jr, J. M. (2011): "Newspaper coverage of political scandals", *The Journal of Politics,* 73(03), 931-950.

Solé-Ollé, A. i Sorribas-Navarro, P. (2014): "Does corruption erode trust in government? Evidence from a recent surge of local scandals in Spain", Working Papers 2014/26, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

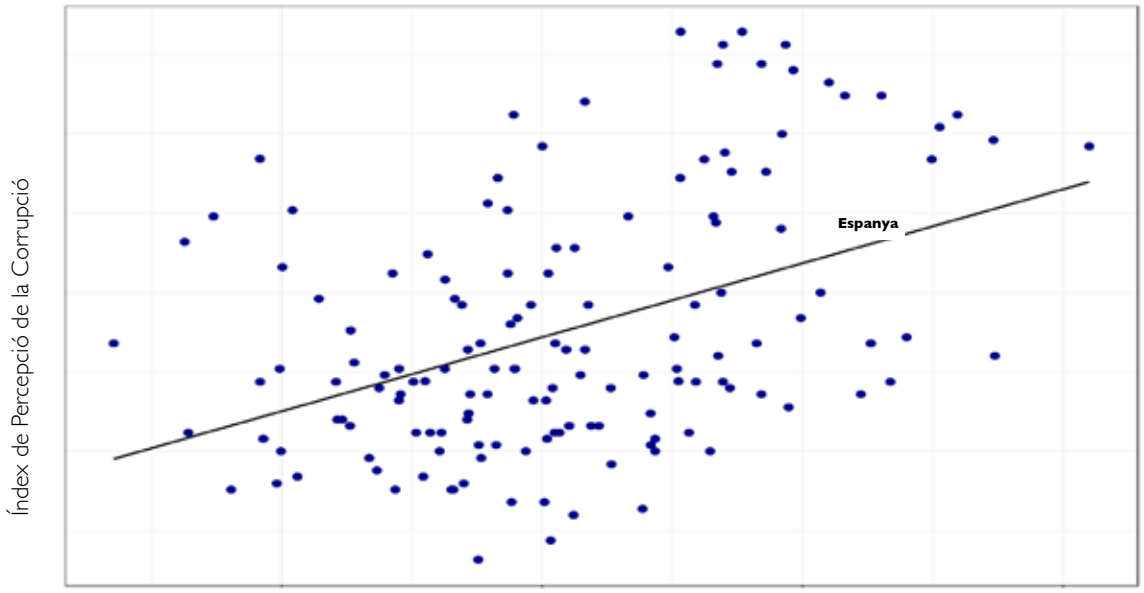
Una visió global de la corrupció política

Miriam A. Golden
University of California at Los Angeles

La corrupció està altament correlacionada amb el desenvolupament econòmic. Per *corrupció* s'entén la utilització o l'abús de les funcions públiques per a un profit personal o partidista, i és molt menys freqüent en les nacions riques que en les pobres. Això queda reflectit en les dades del gràfic 1, que mostra la relació, per a l'any 2013 i a 145 països de tot el món, entre el (logaritme natural del) producte interior brut per càpita i l'índex de percepció de la corrupció de Transparència Internacional (TI). En el gràfic s'ha Espanya en el diagrama de dispersió i s'ha afegit la línia de regressió. D'acord amb l'índex de TI, el gràfic mostra que la classificació d'Espanya en el rànquing de corrupció és exactament l'esperada tenint en compte el nivell de desenvolupament econòmic: el país se situa gairebé sobre la línia de regressió. La relació entre ingressos i corrupció és forta i significativa.

Què mesura exactament l'índex de TI? Segons el web de l'organització,[1] l'índex de percepció de la corrupció "classifica els països i territoris segons el grau de corrupció percebut en el seu sector públic […] en una escala de 0 (el més corrupte) a 100 (el menys corrupte)». Per a aquest índex s'utilitzen dades extretes d'estudis especialitzats d'organitzacions no governamentals, però no es proporciona la documentació completa sobre com es ponderen o s'agreguen les fonts utilitzades. Com que són dades recopilades per a estudis especialitzats, és probable que reflecteixin la percepció de persones de negocis estrangeres més que de ciutadans de carrer. A Espanya, aquest biaix probablement no té gaire importància: la majoria dels casos de corrupció es donen en el món dels negocis, especialment en relació amb l'ús del sòl i el sector de la construcció, i en molt poques situacions els ciutadans es troben implicats en casos de corrupció. En aquest cas, encara que la majoria dels espanyols són crítics amb els esforços del Govern per reduir la corrupció —esforços que consideren inadequats—, no és perquè hagin hagut de pagar suborns a funcionaris públics.[2]

Gràfic 1. Diagrama de dispersió del PIB per càpita i l'índex de percepció de la corrupció de Transparència Internacional per a 145 països (any 2013)



[1] Vegeu www.transparency.org.

[2] Vegeu http://www.transparency.org/country/#ESP_PublicOpinion.

La corrupció a Espanya queda, doncs, concentrada majoritàriament en els sectors més vulnerables de l'economia. De fet, arreu del món es constata un alt risc de corrupció en la construcció, l'ús del sòl i especialment en obra pública. Per això, els països amb booms de construcció resulten especialment vulnerables al sorgiment de casos de corrupció. Algunes causes d'aquest fet són que aquests sectors impliquen relativament poca gent i les decisions s'escapen del control de l'opinió pública, que, a més, està mal posicionada per valorar la qualitat del producte o saber si els preus que s'han pagat són raonables. Finalment, les decisions relatives a l'ús del sòl i l'obra pública les prenen els càrrecs municipals, que no estan subjectes al nivell de competència política i reputació dels polítics nacionals.

¿Hi ha factors institucionals que estiguin correlacionats amb la corrupció i que podrien contribuir a l'existència de corrupció a Espanya? Sorprenentment, la literatura no és concloent en relació amb els determinants institucionals de la corrupció. Règims parlamentaris i presidencials, sistemes electorals de representació proporcional i majoritària, dret continental i anglosaxó, sistemes polítics unitaris i federals: no s'ha arribat a cap consens respecte a les característiques que són eficaces per frenar la corrupció.[3] Això es deu al fet que en el món hi ha massa pocs països amb nivells relativament baixos de corrupció i massa barreges institucionals per poder identificar dissenys institucionals significatius. Per tant, no hi ha una solució institucional per a la corrupció, i no hi ha cap raó per creure que la corrupció a Espanya seria moderada si s'apliqués una reforma institucional.

Els efectes del federalisme sobre la corrupció també són no concloents, com passa amb altres característiques institucionals. En teoria, el federalisme hauria de reduir la corrupció, ja que introdueix més competència política i mecanismes de control. Tot i això, en la realitat s'observa que el seu efecte depèn en gran manera del context específic, i les evidències empíriques que hi ha són heterogènies. Ara bé, a diferència del federalisme, en general s'accepta que la descentralització fiscal sí que acostuma a implicar una alta vulnerabilitat davant de la corrupció, a causa del perill de captura exercit per les elits locals polítiques i econòmiques que s'origina per l'autonomia local en la prestació de serveis públics. Utilitzant un model formal per valorar aquesta captura en la prestació de serveis, un estudi de Bardhan i Mookherjee (2000) constata que, en comparació amb la centralització, la descentralització pot portar nivells més alts de corrupció. Ara bé, és important destacar que l'estudi també demostra que la descentralització *per se* no fomenta necessàriament la corrupció: la captura local es pot reduir si s'imposen certs límits institucionals a la capacitat recaptatòria de l'Administració local mitjançant el finançament a través de taxes. Aquests resultats evidencien la importància del context i del disseny institucional.

Tot i que no es té gaire coneixement sobre els efectes de les institucions polítiques, sí que hi ha evidències concloents que una premsa lliure i agressiva i un poder judicial independent ajuden a controlar la corrupció a llarg termini.[4] En cas de participació en operacions il·legals, la llibertat de premsa pot provocar la destitució o renúncia dels implicats i el poder judicial independent pot acabar aconseguint una condemna penal (i possiblement inhabilitació per a càrrec públic). No obstant això, la llibertat de premsa no és suficient, ja que el seu efecte depèn de la voluntat dels votants d'utilitzar la informació sobre la corrupció política per penalitzar els polítics a les urnes. De fet, el càstig electoral és un instrument molt imperfecte a curt termini. En els sistemes democràtics sòlids, en què els partits polítics representen polítiques alternatives, no és fàcil que els casos de corrupció portin els votants a optar pel candidat d'un altre partit: els votants acostumen a preferir un polític corrupte alineat amb les seves preferències polítiques que un polític honrat que defensi polítiques oposades a les seves. En els sistemes amb partits estables, només quatre de cada sis votants (o potser quatre de cada deu) es mostren disposats a canviar el vot, i deixar de votar els polítics implicats en escàndols de corrupció.[5] La majoria dels votants prioritzen clarament altres aspectes quan decideixen el vot. Si el marge electoral del polític en el poder és ampli, escenari habitual en les democràcies establertes, els petits canvis electorals que es produeixen arran d'aquests casos de corrupció no acostumen a ser suficients perquè el polític perdi el càrrec.

L'amenaça del càstig, per part dels votants, només és eficaç a llarg termini i de manera indirecta, quan els líders dels partits reconeixen la vulnerabilitat de les seves organitzacions davant d'una possible escissió o davant de l'entrada d'un nou partit en el seu espai polític si la corrupció es manté i implica els seus càrrecs públics. Encara que els votants no deixin de votar un polític concret per la seva

[3] Per conèixer diferents opinions sobre sistemes electorals es pot comparar, per exemple, Persson, Tabellini i Trebbi (2003) amb Kunicovà i Rose-Ackerman (2005), i amb Chang i Golden (2007).

[4] Hi ha una àmplia literatura sobre el paper de la llibertat dels mitjans de comunicació; vegeu, entre d'altres, Adserà, Boix i Payne (2003); Besley i Burgess (2002); Brunetti i Weder (2003), i Chang, Golden i Hill (2010). Pel que fa a la importància de les decisions judicials i el compliment de la llei, vegeu Alt i Lassen (2007); Van Aaken, Feld i Voigt (2010), i Fisman i Miguel (2007). Per a una visió més general, destaquen Aidt (2003) i Treisman (2007).

[5] Això s'ha demostrat a Peters i Welch (1980) amb dades dels Estats Units; a Reed (1999) amb dades del Japó; a Eggers (2014) amb dades del Regne Unit; a Chang, Golden i Hill (2010) amb dades d'Itàlia; i per a Espanya, a Costas-Pérez, Solé-Ollé i Sorribas-Navarro (2012), i a Anduiza, Gallego i Muñoz (2013); també s'ha demostrat a Klašjna i Tucker (2013) amb dades de Suècia i Moldàvia.

implicació en temes de corrupció, els líders del partit polític sí que temen les repercussions electorals a llarg termini per permetre la participació dels seus representants en activitats relacionades amb la corrupció. A més, també s'han de tenir en compte els fluxos d'ingressos independents i secrets que fan que els polítics de nivell més baix tinguin accés a recursos que fugen del control del partit, fet que amenaça la disciplina del partit i la capacitat dels líders de controlar la selecció de candidats.[6]

En última instància, per tant, la riquesa i les institucions polítiques democràtiques —especialment un sistema de partits competitiu, uns mitjans de comunicació lliures i un poder judicial independent— interactuen per moderar i dominar la corrupció política. És poc probable que Espanya caigui en els nivells de corrupció de Grècia, Brasil o el Perú, per exemple. Tot i això, a curt termini, l'exposició pública i les conseqüències legals són instruments importants per convèncer els que manegen guanys il·lícits i suborns que no val la pena arriscar-s'hi.

Referències bibliogràfiques

Adserà, A., Boix, C. i Payne, M. (2003): "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, 19(2), 445-90.

Aidt, T. S. (2003): "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *The Economic Journal*, 113:491 (nov.), F632-52.

Alt, J. E. i Lassen, D. D. (2007): "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments", *Economics & Politics*, 20:1 (març), 33-61.

Anduiza, E., Gallego, A. i Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (des.), 1664-92.

Bardhan, P. i Mookherjee. D. (2000): "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries", Mimeo.

Besley, T. i Burgess, R. (2002): "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 117:4 (nov.), 1415-51.

Brunetti, A. i Weder, B. (2003): "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics*, 87:7-8 (agost), 1801-24.

Chang, E. C.C. i Golden, M. A. (2007): "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science*, 37:1 (gener), 115-37.

Chang, E. C.C., Golden, M. A. i Hill, S. J. (2010): "Legislative Malfeasance and Political Accountability", *World Politics*, 62:2 (abril), 177-220.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. i Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability", *European Journal of Political Economy*, 28:4 (des.), 469-84.

Eggers, A. (2014): "Partisanship and Electoral Accountability: Evidence from the UK Expenses Scandal", *Quarterly Journal of Political Science*, 9:4, 441-72.

Fisman, R. i Miguel, E. (2007): "Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets", *Journal of Political Economy*, 115:6 (des.), 1020-48.

Klašjna, M. i Tucker, J. (2013): "The Economy, Corruption and the Vote: Evidence From Experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, 32:3 (set.), 536-43.

Kunicovà, J. i Rose-Ackerman, S. (2005): "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science*, 35:4 (oct.), 573-606.

Persson, T.; Tabellini, G. i Trebbi, F. (2003): "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1:4 (juny), 958-89.

Peters, J. G. i Welch, S. (1980): "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 71:3 (set.), 697-708.

Reed, S. R. (1999): "Punishing Corruption: The Response of the Japanese Electorate to Scandals", A: *Political Psychology in Japan: Behind the Nails Which Sometimes Stick out (and Get Hammered Down),* Ofer Feldman [ed.], Commack N.Y.: Nova Science.

Treisman, D. (2007): "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten years of Cross-National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10, 211-44.

Van Aaken, A., Feld, L. P. i Voigt, S. (2010): "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across 78 Countries", *American Law and Economics Review*, 12(1), 204-44.

[6] La història es complica quan els fons s'utilitzen per a campanyes polítiques en entorns que imposen restriccions severes al finançament legal. A conseqüència d'això els líders dels partits polítics poden caure en connivència amb la corrupció.

Corrupció i transparència a Espanya: indicadors recents

Javier Salinas Jiménez
Universidad Autónoma de Madrid

En els últims anys, a Espanya han estat molt freqüents les denúncies de corrupció en el sector de l'urbanisme lligades, en molts casos, al finançament il·legal de partits polítics. La majoria d'aquests casos, tot i que es van produir durant els anys de bonança econòmica, han sortit a la llum pública amb la crisi i això ha provocat un augment de la percepció de la corrupció. A continuació, es presenta, en primer lloc, una breu panoràmica de com es percep la corrupció a Espanya. En segon lloc, i atès que la transparència és un mecanisme fonamental en la prevenció de les activitats de corrupció, es duu a terme una anàlisi de com ha evolucionat la transparència de les administracions públiques a Espanya.

1. Mesures de corrupció recents

1.1. Índex de corrupció percebuda de Transparència Internacional

L'índex de percepció de la corrupció elaborat per Transparència Internacional (TI) es construeix a partir de les opinions d'experts sobre la corrupció en el sector públic. En l'última edició d'aquest índex, corresponent a l'any 2014,[1] hi van participar 175 països; més de dues terceres partes van obtenir puntuacions inferiors a 50, en una escala del 0 (percepció d'alts nivells de corrupció) al 100 (percepció de baixos nivells de corrupció). Els resultats de l'índex de percepció de la corrupció 2014 indiquen que Espanya ha consolidat la puntuació que va rebre el 2013, ja que aquest any ha obtingut una puntuació similar (60) a la de 2013 (59), tot i que sensiblement inferior a l'obtinguda en els anys previs a la crisi (al voltant de 70). En comparació amb la resta de països de la Unió Europea (UE) i de l'Europa occidental, Espanya se situa en una posició intermèdia, i ocupa el dinovè lloc d'un conjunt de trenta-dos països, lluny dels països nòrdics, que ocupen els primers llocs; però lluny també dels països situats a la cua (Grècia, Itàlia i Romania), on la corrupció té un caràcter sistèmic.

1.2. Dades de l'Informe anticorrupció de la UE

Un document que aporta informació addicional sobre la situació del nostre país en matèria de corrupció és l'Informe de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, elaborat per primera vegada el 2014. L'objectiu d'aquest informe, de caràcter biennal, és analitzar la corrupció en els estats membres de la UE i les mesures adoptades per prevenir-la i lluitar-hi en contra. La finalitat última és obrir un debat entre la Comissió, els estats membres, el Parlament Europeu i altres parts interessades amb l'objectiu de contribuir a la lluita contra la corrupció i determinar com pot ajudar en aquest objectiu la dimensió europea.[2] Tot i que la mateixa Comissió reconeix que la majoria de les qüestions que s'aborden en l'Informe són de competència exclusivament nacional, per interès comú de la UE convé que tots els estats membres disposin de polítiques de lluita contra la corrupció eficaces i que la UE doni suport en aquesta tasca als estats membres en la mesura que la corrupció afecta objectius comuns, com ara els objectius de creixement econòmic i la mateixa sostenibilitat de les finances públiques, i els objectius de dèficit i deute dels estats membres.

Per preparar l'Informe sobre la lluita contra la corrupció a la UE es van dur a terme dues enquestes, realitzades el 2013: d'una banda, l'Eurobaròmetre especial sobre corrupció; i, de l'altra, una enquesta flaix[3] entre les empreses. Per a la major part de països, la classificació de l'índex sobre percepció de la corrupció publicat per TI té una correlació molt alta amb les respostes donades pels enquestats de l'Eurobaròmetre.

En relació amb l'Eurobaròmetre (figura 1), en l'àmbit de la UE, tres quartes parts de les persones enquestades (76 %) creuen que la corrupció està molt estesa en el seu país. Els països en què un percentatge més alt dels enquestats creu que la corrupció està molt estesa són Grècia (99 %), Itàlia (97 %), Lituània, Espanya i la República Txeca (95 % en cadascun). D'acord amb la mitjana de la UE, una quarta part de la població (26 %) considera que la corrupció els afecta personalment en la seva vida quotidiana. En aquest cas, les respostes més negatives s'obtenen a Espanya i a Grècia, on el 63 % de les persones enquestades afirma que la corrupció els afecta personalment, seguits de Xipre i Romania (57 % en cadascun) i Croàcia (55 %); i les millors respostes s'obtenen a Dinamarca (3 %), França i Alemanya (6 % en cadascun).

[1] Vegeu https://www.transparency.org/cpi2014.

[2] Vegeu http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.

[3] Les enquestes flaix es van introduir a l'Eurobaròmetre en els anys noranta. Consisteixen en una sèrie d'entrevistes telefòniques fetes en sèrie en un període relativament curt i sobre un tema concret. L'avantatge principal és la capacitat per atorgar resultats gairebé de manera instantània i són molt adequades per fixar l'atenció en grups específics de la població (en aquest cas, les empreses) sobre els quals es vol saber l'opinió.

Malgrat els mal resultats per a Espanya en relació amb la percepció de l'extensió de la corrupció, els resultats no són tan negatius quan es pregunta per experiència directa de corrupció. Els resultats espanyols són millors que la mitjana de la UE pel que fa a la corrupció de poca envergadura: només el 2 % dels enquestats espanyols va ser objecte d'una petició, explícita o implícita, de suborn durant l'any passat; mentre que la mitjana de la UE se situa en el 4 %.

Finalment, en relació amb l'efectivitat de la legislació i del sistema judicial per fer front a la corrupció, els espanyols també es mostren més crítics que la mitjana dels ciutadans de la UE. Així doncs, només l'11 % de les persones enquestades a Espanya pensa que els esforços del Govern per combatre la corrupció són eficaços (en relació amb el 23 % de mitjana a la UE) i només el 10 % pensa que a Espanya hi ha prou condemnes per corrupció perquè puguin tenir un caràcter dissuasiu (molt lluny del 26 % de mitjana de la UE).

En relació amb les enquestes flaix fetes a les empreses (figura 2), a escala de la UE, més de 4 de cada 10 empreses consideren que la corrupció és un problema per a l'activitat empresarial, i això també s'aplica al tràfic d'influències i al nepotisme. Quan se'ls va preguntar específicament si la corrupció és un problema per a l'activitat empresarial, el 50 % de les empreses del sector de la construcció i el 33 % de les empreses del sector de les telecomunicacions el van considerar un problema en gran manera. Com més petita és l'empresa, més sovint són un problema per a l'activitat empresarial la corrupció i el nepotisme. La corrupció és més probable que sigui considerada un problema per les empreses de la República Txeca (71 %), Portugal (68 %), Grècia i Eslovàquia (ambdós amb un 66 %). En el cas d'Espanya, el 52 % dels empresaris enquestats assenyalava que l'única manera de triomfar en el món empresarial és disposar de contactes polítics (la mitjana de la UE és del 47 %). El 97 % de les empreses espanyoles (el segon percentatge més alt de la UE) va declarar que la corrupció està molt estesa en el seu país (la mitjana de la UE és del 75 %).

2. El principi de transparència com a mecanisme de prevenció de la corrupció

La transparència administrativa com a principi de bona governança és fonamental a l'hora de prevenir i lluitar contra la corrupció. En aquest sentit, entre els organismes internacionals i els experts en la lluita contra la corrupció hi ha consens a pensar que una major transparència de les administracions públiques (AP) pot tenir un impacte positiu significatiu en els nivells de corrupció d'un país, ja que com més bé conegui la societat com funcionen les AP i quines decisions prenen, menys possibilitats hi ha que hi hagi corrupció. La lluita contra la corrupció no pot centrar-se únicament en mecanismes reactius de sanció, sinó que cal afavorir les condicions que eviten l'existència d'actes de corrupció.

El principi de transparència s'ha desenvolupat a través de diferents mecanismes, que poden classificar-se en funció del tipus d'activitat que desenvolupen les AP i els ciutadans en relació amb la informació pública. Trobem, així, mecanismes de transparència passiva i mecanismes de transparència activa (a més del que alguns autors han denominat com a transparència col·laborativa, en què els mateixos ciutadans difonen informacions relatives a les AP a través de les xarxes socials). Els diferents mecanismes existents tenen funcions diferents, tot i tenir un paper complementari i una finalitat comuna de facilitar el coneixement públic de la informació del sector públic.

La transparència passiva es refereix al dret d'accés als arxius i registres administratius. És el mecanisme a través del qual els ciutadans poden tenir coneixement de la informació administrativa, prèvia sol·licitud a l'Administració pública perquè els la mostri o els en faci arribar una còpia.[4]

La transparència activa, d'altra banda, fa referència als mecanismes en què l'Administració pública difon informació, generalment a través de mitjans electrònics. A Espanya, l'avanç més important fet els darrers anys en relació amb la transparència activa està vinculat a la posada en marxa, el desembre de l'any passat, del Portal de Transparència,[5] l'objectiu del qual (i d'acord amb el que estableix la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) és ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, regular i garantir el dret d'accés a la informació relativa a aquella activitat i establir les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics.[6]

El Portal de Transparència subministra informació relativa als àmbits institucional, legal i econòmic, i ofereix en aquest darrer aspecte informació sobre els actes de gestió administrativa que tenen repercussió econòmica o pressupostària, així com informació estadística de rellevància en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat. En aquesta secció 'econòmica', es poden trobar dades relatives a contractes públics, subvencions o retribucions dels alts càrrecs del govern, entre d'altres.

El Portal ha estat objecte de crítiques per les nombroses limitacions que presenta i, en particular, perquè no conté informació de les comunitats autònomes (CA), les entitats locals, les societats

[4] A Espanya ja es recull en l'article 105.b de la Constitució de 1978, en què es va establir que la llei regularia l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, tot i que aquest dret no es va regular fins que es va aprovar, el 1992, la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i inclòs posteriorment en nombroses legislacions autonòmiques.

[5] http://transparencia.gob.es.

[6] Espanya ha estat l'últim país de la UE de més d'un milió d'habitants a aprovar la llei. En qualsevol cas, la transparència és més una qüestió de voluntat política que de lleis de transparència i hi ha països com l'Índia, Sèrbia o Eslovènia que, tenint les millors lleis de transparència, des d'un punt de vista tècnic —segons el Centre for Law and Democracy—, no figuren entre els països amb més transparència en el funcionament de les seves AP.

Figura 1. Eurobaròmetre especial sobre corrupció, 2013. Percentatge de ciutadans

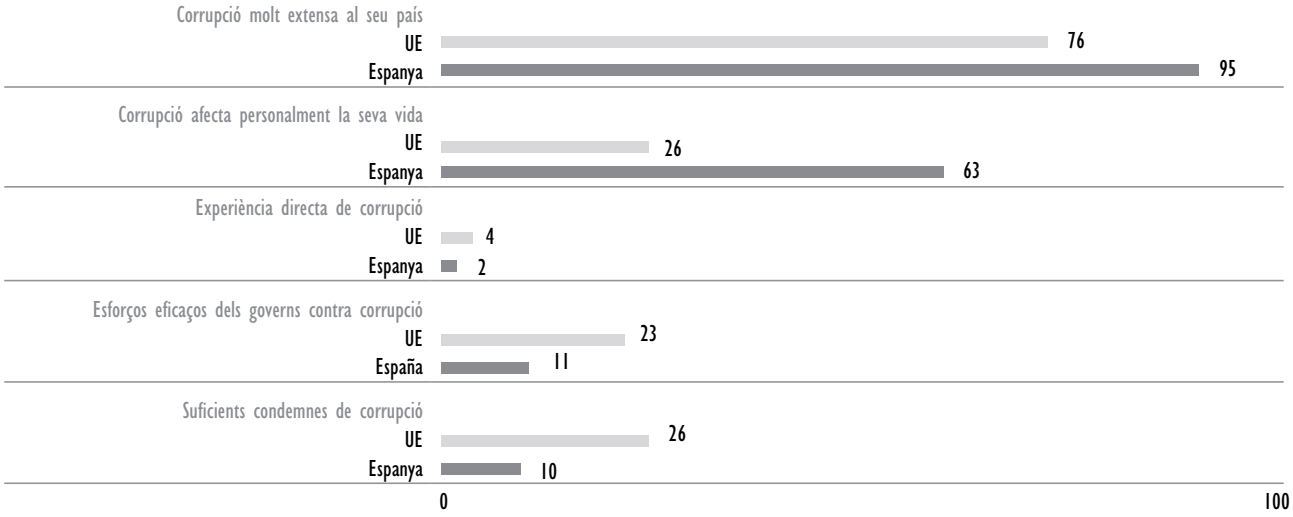
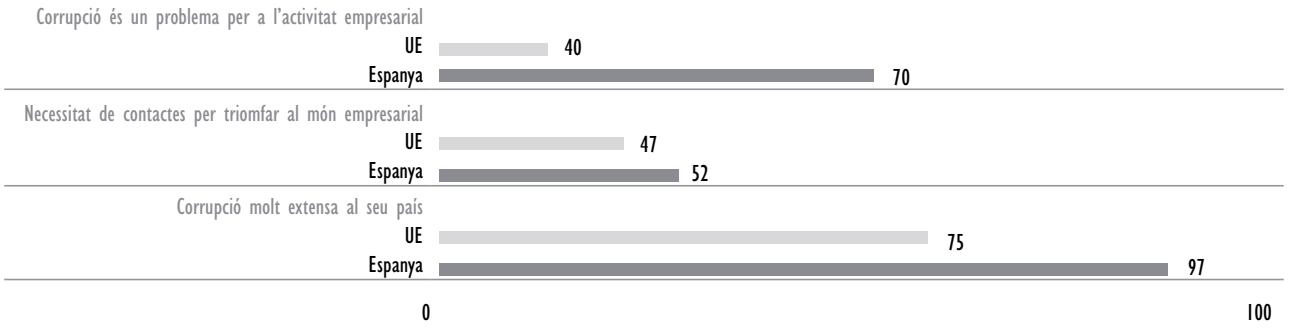


Figura 2. Enquesta flaix, 2013. Percentatge d'empreses



estatals, les fundacions i els òrgans constitucionals. En qualsevol cas, és d'hora per avaluar l'efectivitat del Portal de Transparència, ja que està operatiu només des de final del 2014. En la mesura que es desenvolupin iniciatives similars en l'àmbit autonòmic i de les corporacions locals dels principals nuclis de població, és una iniciativa positiva que ens situa en un pla similar al dels països del nostre entorn.

L'anàlisi de la transparència en l'àmbit autonòmic és especialment important, ateses les competències i el volum de despesa que gestionen les CA i les diferències que hi ha entre elles pel que fa a la transparència. Per apreciar aquestes diferències entre les CA, es pot utilitzar l'Índex de transparència de les comunitats autònomes[7] (elaborat per TI Espanya), que té un doble objectiu: d'una banda, avaluar el nivell de transparència dels governs de les diferents CA i, de l'altra, impulsar i propiciar l'augment de la informació que aquestes institucions ofereixen als ciutadans i a la societat en conjunt.[8] Per elaborar aquest índex, es contrasta en quina mesura les CA publiquen la informació relativa a un conjunt de 80 indicadors, que inclouen les àrees més importants de la informació que els responsables del govern d'una comunitat autònoma haurien de posar públicament a disposició de la societat.

[7] El valor d'aquest índex oscil·la en un rang comprès entre el 0 (mínima transparència) i el 100 (màxima transparència).

[8] L'Índex de Transparència de les CA, a banda d'oferir informació sobre la transparència de les comunitats, té com a objectiu fomentar la cultura informativa de les CA. Per fer-ho se'ls ofereix la possibilitat, durant un termini determinat, que incorporin en els seus webs la informació sol·licitada per TI-Espanya. D'aquesta manera, a més de millorar les seves puntuacions en l'índex, s'aconsegueix augmentar la informació rellevant que les CA ofereixen als ciutadans.

Segons l'últim informe publicat,[9] corresponent a l'any 2014, les CA mostren en conjunt uns nivells relativament alts de transparència, amb una mitjana global de les disset CA de 88,6 (sobre 100), tot i que hi ha diferències molt significatives entre elles. Les tres comunitats que obtenen més bons resultats, són Castella i Lleó, Catalunya i el País Basc (100 punts sobre 100 en els tres casos). Les comunitats autònomes que ocupen els llocs inferiors del rànquing són Madrid (65), Múrcia (78,8) i Canàries (80). Cal destacar també que, des que s'elabora aquest índex, els resultats globals han millorat de manera continuada, ja que la valoració mitjana global va ser del 71,5 i 79,9 en els anys 2010 i 2012, respectivament.

Conclusions

Des de començament de la recessió econòmica, els índexs de percepció subjectiva de la corrupció a Espanya han empitjorat considerablement. No obstant això, hi ha indicis objectius que els nivells de corrupció poden haver disminuït en els últims anys com a conseqüència de la crisi econòmica; el refredament de l'economia, especialment en el sector urbanístic, i la caiguda de la contractació pública permeten pensar que els casos de corrupció s'han reduït. Tot i això, la lentitud de l'Administració de Justícia, la baixa intensitat de les sancions penals en casos de corrupció rellevants, la sensació d'impunitat de les elits polítiques i econòmiques, i l'aflorament d'escàndols que han afectat institucions clau de l'Estat expliquen la percepció social negativa que es manté en els índexs de corrupció percebuda. La crisi econòmica ha incrementat, també, el nivell d'exigència ciutadana i en els últims anys s'han desenvolupat mesures amb la finalitat d'incrementar la transparència de les AP encaminades a prevenir les activitats de corrupció.

[9] http://www.transparencia.org.es/incau_2014/indice_incau_2014.htm.

Els límits de les eleccions com a mecanisme de control de la corrupció política

Jordi Muñoz
Universitat de Barcelona

La persistència de nivells moderats o, fins i tot, alts de corrupció en democràcies establertes suposa un repte per a la teoria democràtica: si les eleccions són un mecanisme mitjançant el qual el principal (els ciutadans) pot controlar i sancionar l'agent (els polítics) quan aquests actuen en contra dels seus interessos, com és possible que la democràcia electoral sigui, sovint, un instrument ineficaç per evitar que càrrecs polítics s'apropiïn de recursos públics per a benefici privat?

En rigor, els estudis empírics sobre la qüestió tendeixen a detectar un cert nivell de càstig electoral a la corrupció. La magnitud d'aquest càstig varia substancialment segons els casos, però sovint se situa en una franja aproximada d'entre el 4 i el 6 %, fet que acostuma a resultar insuficient per prevenir la reelecció de candidats implicats en activitats relacionades amb la corrupció. Aquest és un resultat, el del càstig limitat, bastant robust, que amb variacions s'ha donat tant en els EUA (Peters & Welch 1980; Welch & Hibbing 1997), el Regne Unit (Eggers & Fisher 2011), Polònia (Slomczynski & Shabad 2012), el Japó (Reed 1999), Itàlia (Chang et al. 2010), Espanya (Costas-Pérez et al. 2012; Fernández-Vázquez et al. 2014) com, fins i tot, en un estudi comparat d'àmbit europeu (Bågenholm 2013).

Tenint en compte la consistència de l'observació del càstig limitat, la pregunta rellevant, per tant, és en quines condicions els electors castiguen més severament els partits corruptes. Cal entendre els correlats d'aquesta variació en el càstig per identificar els mecanismes institucionals i individuals que poden contribuir a intensificar la severitat amb què els electors tracten els polítics implicats en corrupció.

Això és especialment important, ja que qualsevol reforma orientada a facilitar el càstig electoral a la corrupció pot contribuir significativament a limitar la prevalença de la corrupció política. De fet, hi ha l'evidència clara que els responsables polítics que tenen la possibilitat de presentar-se a la reelecció tenen una probabilitat significativament menor de caure en pràctiques corruptes que aquells que, per límits legals, no poden optar a ser reelegits. Ferraz i Finan (2011), al Brasil, troben que el volum de recursos sostrets en municipis amb alcaldes en el seu segon mandat (que, per llei, és l'últim) és de fins a un 27 % més que allà on els alcaldes es poden tornar a presentar a les eleccions. Així doncs, la possibilitat de càstig electoral és un mecanisme potencialment molt eficaç de control de la corrupció.

En quines condicions, doncs, el càstig electoral és més sever? En primer lloc, l'evidència apunta que els electors no tracten de la mateixa manera tots els tipus de corrupció. Els votants perceben determinades pràctiques de corrupció com a beneficioses per a la col·lectivitat, ja que estimulen, com a mínim a curt termini, l'activitat econòmica. N'és un exemple proper els nombrosos escàndols de corrupció urbanística a Espanya durant el període de màxima activitat immobiliària: un bon nombre d'alcaldes i càrrecs locals han estat acusats de requalificar de manera irregular terrenys no edificables, sovint a canvi de suborns. Tot i això, aquesta pràctica de corrupció tenia com a conseqüència immediata la intensificació de l'activitat immobiliària en el municipi i, per tant, els electors la podien interpretar com a beneficiosa per a la col·lectivitat, com a mínim a curt termini. De fet, Fernández-Vázquez, Barberá i Rivero (2014) en una anàlisi dels casos de corrupció d'àmbit local a Espanya entre el 2003 i el 2007 consideren que aquest tipus de corrupció no genera cap càstig electoral; en canvi, en els casos en què el benefici és estrictament privat i la corrupció no es pot percebre com a beneficiosa per al conjunt del municipi, els partits implicats perden de mitjana al voltant d'un 4,2 % del suport. Aquest resultat sembla que reforça una vella hipòtesi segons la qual els votants entren en una mena d'intercanvi amb els polítics corruptes, i canvien el seu suport polític per beneficis colaterals relacionats més o menys explícitament amb la pràctica corrupta. Així, ja sigui per proximitat ideològica (Rundquist et al. 1977), identificació partidista (Anduiza et al. 2013) o per eficàcia en la gestió (a Llatinoamèrica és d'ús comú la dita "roba pero hace» per referir-se a polítics corruptes percebuts com a eficaços), els votants sovint estan disposats a fer els ulls grossos davant de pràctiques corruptes.

Un debat parcialment relacionat amb l'anterior és el de l'efecte moderador del cicle econòmic en el càstig electoral a la corrupció. Tradicionalment, s'ha defensat la hipòtesi que un context econòmic negatiu intensifica el càstig a la corrupció, ja que els votants en poden percebre amb més intensitat les conseqüències negatives. Així, quan la corrupció conviu amb el creixement econòmic, podem esperar menys càstig (Zechmeister & Zizumbo-Colunga 2013, Manzetti 2007), ja que els votants poden estar disposats a "perdonar» o atorgar menys rellevància a la corrupció. Tot i això, aquest patró dista de ser universal. En un estudi comparat entre Moldàvia i Suècia, Klanšja i Tucker (2013) consideren que la situació econòmica només actua com a moderadora del càstig en el cas del país amb nivells alts de corrupció. Així mateix, Riera et al. (2013)

mostren com, en el cas espanyol, en les eleccions municipals del 2007, amb un context econòmic favorable, la corrupció va tenir molt més impacte electoral que en les del 2011, ja en plena crisi econòmica. L'argument dels autors és que en el context del 2011 la mala situació econòmica va contribuir a un càstig generalitzat dels partits de govern, que va diluir el càstig específic en aquells municipis amb casos de corrupció.

Però potser l'argument principal de la literatura que intenta explicar el limitat càstig electoral a la corrupció sigui la informació. Sovint els votants no tenen accés a informació precisa i creïble sobre els casos de corrupció, i això representa òbviament un obstacle perquè puguin actuar en conseqüència a les urnes. L'estudi de referència en aquesta qüestió és el de Ferraz i Finan (2008), que exploten unes auditories públiques que va fer la Controladoria-Geral da União al Brasil en determinats municipis seleccionats aleatòriament, fet que permet identificar de manera robusta l'efecte de la informació. El que resulta especialment interessant en el seu estudi és que l'exposició pública de la informació sobre irregularitats té efectes negatius en els resultats de l'alcalde, sobretot en els municipis que tenen ràdios locals. Costas-Pérez, Solé-Ollé i Sorribas-Navarro (2012) també demostren, en el cas espanyol, que els casos de corrupció amb més repercussió mediàtica comporten un càstig electoral significativament més gran que els que no reben tanta cobertura mediàtica. A més, la intensitat de la cobertura mediàtica interactua amb la gravetat del cas (determinada judicialment) per produir un càstig encara més fort; cosa que suggereix que, amb una bona informació, els electors poden discernir entre casos fonamentats i infundats.

Tot i això, sovint la qüestió té a veure no tant amb la disponibilitat d'informació, com amb la credibilitat d'aquesta informació. Especialment en sistemes mediàtics polaritzats, els electors poden tenir accés a la informació, però sovint aquesta informació està esbiaixada o els votants la perceben com a poc creïble, i això en pot limitar l'efectivitat (Weitz-Shapiro & Winters 2014) perquè els votants tendiran a descomptar aquesta informació com a soroll partidista.

Quines implicacions es poden derivar de l'evidència acumulada? Encara que identificar reformes institucionals concretes és complex, podem pensar que qualsevol reforma que dificulti l'intercanvi propi del "roba pero hace» o que combati la percepció que determinats tipus de corrupció són positius per al benestar col·lectiu, aconseguirà fer més sever el càstig electoral. Una possibilitat en aquesta direcció podria ser utilitzar l'historial de transparència de les administracions locals com a criteri per a les transferències econòmiques d'altres administracions, i penalitzar les administracions amb responsables implicats en pràctiques de corrupció. Així mateix, aconseguir que els ciutadans disposin d'informació no esbiaixada i creïble sobre la corrupció pot contribuir significativament al càstig electoral. Així, un model d'auditories independents d'administracions locals similar al brasiler, si se'n garanteix una difusió àmplia dels resultats, podria contribuir a un millor funcionament de les eleccions com a mecanisme de control de la corrupció.

Referències bibliogràfiques

Anduiza, E., Gallego, A. i Muñoz, J. (2013): "Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption", *Comparative Political Studies*, 46:12 (Des), 1664-92.

Bågenholm, A. (2013): "Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981", *Crime Law & Social Change*, 60, 595-609.

Chang, E. C., Golden, M. A. i Seth, J. (2010): "Legislative malfeasance and political accountability", *World Politics*, 62, 177-220.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A. i Sorribas-Navarro, P. (2012): "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, 28, 469-484.

Eggers, A. i Fisher, A. C. (2011): "Electoral accountability and the U.K. parliamentary expenses scandal: Did voters punish corrupt MPs?", working paper, disponible a http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1931868.

Fernández-Vázquez, P., Barberá, P. i Rivero, G. (2014): "Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals", pròximament a *Political Science Research and Methods*.

Ferraz, C. i Finan, F. (2008): "Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes", *The Quarterly Journal of Economics*, 123, 703-745.

Ferraz, C. i Finan, F. (2011): "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments", *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.

Klašnja, M. i Tucker, J. A. (2013): "The economy, corruption, and the vote: Evidence from experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, 32(3), 536-543.

Manzetti, L. i Wilson, C. J. (2007): "Why do corrupt governments maintain public support?", *Comparative Political Studies*, 40, 949-970.

Peters, J. G. i Welch, S. (1980): "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections", *American Political Science Review*, 71, 697-708.

Reed, S. R. (1999): "Punishing corruption: The response of the Japanese electorate to Scandals", a *Political psychology in Japan: Behind the nails which Sometimes stick out (and get hammered down)*, editat per Feldman, O. Commack, New York.: Nova Science.

Riera, P., Barberá, P., Gómez, R., Mayoral, J. A. i Montero, J. R. (2013): "The electoral consequences of corruption scandals in Spain", *Crime, law and social change*, 60(5), 515-534.

Rundquist, B. S., Strom, G. S. i Peters, J. G. (1977): "Corrupt politicians and their electoral support: Some experimental observations", *American Political Science Review*, 71, 954-963.

Slomczynski, K. M. i Shabad, G. (2012): "Perceptions of political party corruption and voting behavior in Poland", *Party Politics*, 18, 897-917.

Weitz-Shapiro, R. i Winters, M.S. (2014): "Discerning Corruption: Credible Accusations and the Punishment of Politicians in Brazil", *APSA 2014 Annual Meeting Paper*, 2014.

Welch, S. i Hibbing, J. R. (1997): "The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections 1982-1990", *The Journal of Politics*, 59, 226-239.

Winters, M. i Weitz--Shapiro, R. (2013): "Lacking information or condoning corruption. When do voters support corrupt politicians?", *Comparative Politics*, 45, 418-436.

Zechmeister, E. J. i Zizumbo-Colunga, D. (2013): "The varying political toll of concerns about Corruption in good versus bad economic times", *Comparative Political Studies*, publicat online el 23 de gener del 2013, doi: 10.1177/0010414012472468.

La Unió Fiscal Europea: el procés d'harmonització fiscal

Alejandro Esteller-Moré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

Contrasta amb altres estructures federals[1] l'escàs pes del pressupost de la Unió Europea (UE) —tan sols un 1 % del PIB dels països membres— i l'escassa autonomia per la banda de l'ingrés; el 80 % dels ingressos deriven d'una participació en l'impost sobre el valor afegit (IVA) i en la renda nacional bruta (RNB) de cada país. La primera característica porta inevitablement al fet que la política monetària hagi d'actuar com a mecanisme estabilitzador davant de pertorbacions asimètriques dels països membres de la UE,[2] mentre que implícitament la segona fa que els agents econòmics —especialment les empreses amb presència en diversos països membres— hagin de fer front a diversos sistemes fiscals, amb els conseqüents costos de compliment fiscal, però també amb possibilitats d'arbitratge fiscal dins de la Unió, per exemple, a través dels anomenats "preus de transferència». De fet, paradoxalment, això últim acaba limitant l'autonomia fiscal dels països membres i, a més, generant entre la ciutadania la percepció d'impunitat fiscal de les empreses multinacionals.

Sens dubte, es tracta de dues deficiències a superar en el camí cap a una Unió Fiscal Europea. D'aquestes dues, en aquest informe, de manera particular, es descriuen i s'analitzen les accions que ha pres i està prenent la UE per reforçar l'harmonització fiscal entre els països membres i així contribuir al bon funcionament del mercat únic.[3] Com posa de manifest la contribució de Durán, hi ha una àmplia tradició legislativa en l'àmbit de la imposició indirecta, tot i que encara hi ha accions prioritàries per desenvolupar, com ara l'avaluació de les exempcions en l'IVA. En canvi, malgrat les recomanacions que ja es van fer el 1962 en l'informe Neumark, l'avançament en l'àmbit de la imposició directa i, concretament, en relació amb l'impost de societats, ambdues contribucions assenyalen els pocs avanços fets[4] i comenten en detall el projecte de base imposable comuna consolidada de l'impost de societats (BICCIS).[5]

Aquest projecte està desenvolupat en una proposta de directiva del 2011[6] i, recentment, el juny del 2015, la Comissió ha anunciat que al llarg del 2016 posarà una nova proposta sobre la taula, amb els matisos ja identificats en la contribució de Durán i la de Fuest. Independentment d'aquests matisos, i malgrat la incertesa sobre l'ampliació, la proposta ha de ser benvinguda. Entre aquests matisos, no poc important és el fet que si bé es proposa l'harmonització de la base, la fixació (i el rang) del tipus impositiu seguiria en mans dels països membres. Aquesta circumstància pot fer que segueixi havent-hi arbitratge fiscal i, de fet, estudis com el de Bettendorf et al. (2010) demostren que els guanys de benestar —sense tenir en compte la reducció en els costos de compliment— són modestos i, en qualsevol cas, són més elevats quan també s'harmonitzen els tipus impositius. Això sí, depenent de la fórmula de repartiment de la recaptació que s'utilitzi, és previsible una redistribució dels ingressos entre països, fet que —com suggereix Fuest— en dificulta la implementació (vegeu la nota 3). En relació amb la seva administració, la proposta de directiva proposa el sistema de "finestreta única» (en anglès *one-stop-shop*). Així, el grup consolidat presentarà una única declaració, i ho farà on es trobi l'empresa matriu. A priori, això pot generar l'incentiu que la matriu ("contribuent principal») triï localitzar-se on l'administració tributària sigui més àgil o més laxa. La primera característica, que implica una competència entre administracions tributàries per minimitzar els costos de compliment, ha de ser benvinguda, mentre que la segona seria, una altra vegada, una escletxa per on els beneficis de l'harmonització podrien arribar a desaparèixer.

En definitiva, hi ha grans dificultats tècniques i polítiques per emprendre un procés d'harmonització fiscal en l'àmbit de l'impost sobre societats. A més, com afirma la proposta de la directiva, la implementació no tindria conseqüències sobre el pressupost de la Unió Europea, i per tant no ajudaria a ampliar l'escala d'actuació de la Unió en l'àmbit fiscal, tal com demanàvem al principi d'aquest editorial. En canvi, sí que es preveu que tindria un impacte sobre el pressupost de la Unió l'impost sobre les transaccions financeres

[1] Vegeu, per exemple, Allard et al. (2013).
[2] Ja el 1977 l'anomenat "McDougall Report» identificava el poc pes del pressupost de la Unió, i suggeria augmentar-ne el pes fins al 2-2,5 % del PIB dels països membres, és a dir, com a mínim doblar-ne la importància actual.
[3] Aquestes accions, recordem-ho, no són fàcils d'implementar a causa de l'existència del principi d'unanimitat del Consell a l'hora de prendre decisions fiscals en l'àmbit de la Unió (art. 223.2 del Tractat de la Unió).
[4] A l'hora de contrastar la situació d'harmonització de la imposició directa amb la indirecta, les paraules de Piketty i altres (2014) són contundents: "All too often today's Europe has proved to be stupidly intrusive on secondary issues (such as the VAT rate on hairdressers and equestrian clubs) and pathetically impotent on important ones (such as tax havens and financial regulation)», "Our Manifesto for Europe», *The Guardian*, 2 de maig (disponible en línia a: http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic).
[5] En relació amb la imposició directa, cal assenyalar també la directiva del 2003 sobre les rendes de l'estalvi, concretament sobre l'intercanvi d'informació sobre els interessos obtinguts en un país membre per un resident en un altre país membre, amb un abast que ha estat ampliat el 2014 (vegeu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/index_en.htm).
[6] Vegeu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm

(en anglès, *Financial Transaction Tax*),[7] que avui només és una proposta de directiva. Aquest impost indirecte pretén que les entitats financeres contribueixin de manera substancial i justa a través del pagament d'impostos i, a més, s'harmonitzi —novament, per evitar distorsions en el funcionament del mercat únic— aquesta àrea d'imposició en què certs països membres ja han pres iniciatives unilaterals per gravar aquestes transaccions.[8] Sens dubte, en general aquest seria un impost molt ben acceptat pels ciutadans europeus,[9] i l'impacte recaptatori previst —de 31.000 milions en total, segons els càlculs de la Comissió— dependrà de quina proporció correspongui a la Unió. En el cas límit (i poc realista) que aquesta porció fos del 100 %, el pressupost comunitari augmentaria un 14 % aproximadament, i passaria a representar aproximadament l'1,31 % del PIB dels països membres. No obstant això, una altra vegada sembla poc factible que s'implementi a curt termini, tot i que aquestes dificultats no haurien de deixar de posar sobre la taula propostes que, sent tècnicament solvents, trobessin els suports polítics necessaris. Com suggereix Fuest, aquest és el repte principal de la Unió Fiscal Europea actualment.

Referències bibliogràfiques

Allard, C., Brooks, P.K., Bluedorn, J.C., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F. i Poghosyan, T. (2013): "*Toward a Fiscal Union for the Euro Area*", IMF Staff Discussion Note, IMF.

Bettendorf, L., Devereux, M.P., van der Horst, A., Loretz, S., i de Mooij, R.A. (2010): "Corporate tax harmonization in the EU", *Economic Policy*, 25, 537-590.

Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (1977) ("McDougall Report"), Volume 1: General Report, Commission of the European Communities.

[7] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm

[8] Aquesta decisió es duria a terme amb el procediment de "cooperació forçada», que exigeix que un mínim de nou països membres hi estiguin d'acord. En aquest cas, són onze els països membres que han mostrat a la Comissió la seva predisposició a arribar a un acord (Alemanya, Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, França, Grècia, Itàlia i Portugal). Per tant, la posada en pràctica només afectaria aquest grup de països.

[9] Segons l'última enquesta de l'Eurobaròmetre (2015), només un 31 % dels ciutadans de la Unió hi estaria en contra, i és amb diferència a Alemanya on hi ha menys oposició (16 %). Vegeu en línia la pregunta QC3.1 a la pàgina T105 a:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_anx_en.pdf.

L'harmonització de l'impost sobre societats a Europa

Clemens Fuest
Centre for European Economic Research (ZEW) / University of Mannheim

A la Unió Europea (UE) l'impost sobre societats és competència dels estats membres, tot i que s'han fet nombrosos intents d'harmonització en aquest sentit. En els anys seixanta la Comissió Europea ja va encarregar a un comitè d'experts presidit per Fritz Neumark el desenvolupament d'una proposta d'harmonització de l'impost sobre societats. L'informe Neumark resultant (1962) proposava l'harmonització dels sistemes impositius aplicats a les empreses de la UE, en la línia d'una doble imposició en l'impost sobre societats, amb un tipus reduït per als beneficis distribuïts. Els arguments principals per a l'harmonització de l'impost sobre societats eren els següents. En primer lloc, les diferències tributàries aplicades a les empreses distorsionen els fluxos de capitals i la competència entre les empreses del mercat únic. En segon lloc, els sistemes tributaris nacionals acostumen a discriminar les activitats econòmiques transfrontereres respecte a les activitats estrictament nacionals. La manca de coordinació entre els sistemes tributaris nacionals pot tenir el mateix efecte.

Entre els governs nacionals, l'informe Neumark i altres iniciatives d'harmonització fiscal no han tingut gaire quòrum: els estats membres consideren que l'impost sobre societats, i concretament la competència de fixar-ne el tipus, és un element fonamental de la seva sobirania fiscal. A més, la decisió d'harmonitzar l'impost sobre societats requereix la unanimitat dels estats membres, una unanimitat que fins ara no ha estat possible.

El màxim que s'ha aconseguit en matèria de coordinació de l'impost sobre societats és una sèrie de directives que limiten l'ús de la imposició en origen d'operacions que comporten pagament d'interessos, drets i dividends transfronterers, així com una directiva que limita la càrrega impositiva imposada en fusions i adquisicions transfrontereres.

L'última proposta de la UE per harmonitzar l'impost sobre societats respecte als tipus impositius va ser l'informe Ruding (1992), que suggeria una restricció dels tipus en una franja del 30 % i el 40 %, així com una harmonització de la base imposable de les societats i diverses mesures per eliminar els obstacles fiscals en la mobilitat transfronterera. Si bé és cert que el debat dels anys noranta sobre la fiscalitat d'empreses va posar sobre la taula certes qüestions de pes que segueixen sent rellevants avui en dia —concretament, la por que la competència fiscal, l'elusió fiscal internacional i el trasllat de beneficis puguin erosionar els ingressos procedents de l'impost sobre societats—, les propostes de l'informe Ruding tampoc van ser acceptades pels estats membres de la UE.

Com a conseqüència d'aquest revés, la UE va deixar de banda l'harmonització dels tipus impositius i es va centrar en l'harmonització de la base imposable i la reducció dels costos de compliment fiscal. Actualment les companyies presents en els vint-i-vuit estats membres de la UE han de treballar amb vint-i-vuit sistemes fiscals nacionals diferents. Respectar la diferent legislació fiscal implica uns costos considerables, que es podrien reduir si es comptés amb sistemes fiscals més semblants. En aquest sentit, l'informe Bolkestein (2001) aportava determinades propostes de coordinació de bases imposables. Incloïa idees innovadores com ara la imposició en l'estat d'origen, segons la qual una empresa espanyola amb activitats a França tributaria segons la legislació fiscal espanyola, també per a les seves activitats en territori francès. Evidentment, el problema d'aquesta proposta és que la reducció dels costos de compliment per a les empreses seria a costa d'una càrrega molt més gran per a les agències tributàries nacionals, que haurien de gestionar vint-i-vuit sistemes fiscals diferents per a les empreses que operen dins de les seves fronteres.

Però el concepte més desenvolupat per l'informe Bolkestein va ser el de la base imposable comuna consolidada de l'impost sobre societats (BICCIS). Aquesta proposta consisteix en quatre elements clau. El primer és l'harmonització de la base imposable: els estats membres s'haurien de posar d'acord per fixar unes normes comunes per determinar la base imposable de les societats. El segon és el pas de la comptabilitat diferenciada per entitats a la presentació de comptes consolidats. Actualment, les empreses amb presència en més d'un estat membre presenten els comptes de pèrdues i guanys per entitat, és a dir, per cada filial o establiment permanent. Amb el nou sistema, en canvi, el grup multinacional complet determinaria els seus beneficis (o pèrdues) per a tota la UE. Això implicaria que les pèrdues d'una entitat es podrien compensar amb els beneficis de les altres entitats del grup. Com que la comptabilitat diferenciada per entitat desapareixeria, caldria un tercer element: una fórmula per determinar com s'assigna el benefici d'un grup corporatiu de la UE a cada estat membre a l'efecte de tributació. Aquesta fórmula tindria en compte les vendes, la plantilla i el capital de l'empresa que es poguessin atribuir a cada estat membre. Un cop repartit el benefici entre els estats membres, cada país aplicaria el seu tipus impositiu nacional a la quota de beneficis.

El quart element és una simplificació de les agències tributàries mitjançant l'anomenada finestreta única. Això implicaria que un grup corporatiu que tributa segons la BICCIS només hagués d'interactuar amb l'agència tributària del país de la seva matriu. Aquesta agència tributària tindria competència per gestionar els impostos de tot el grup. Si calgués inspeccionar l'activitat d'una entitat del grup d'un altre país, es demanaria a l'agència tributària local que portés a terme aquesta inspecció. Però el contribuent tindria un únic interlocutor fiscal.

Què s'aconseguiria amb la BICCIS? En primer lloc, desapareixerien els obstacles per a les activitats econòmiques transfrontereres. Concretament, la majoria dels sistemes fiscals nacionals permeten la compensació de pèrdues entre membres d'un mateix grup corporatiu, però acostuma a limitar-se a l'àmbit nacional. Certes sentències del Tribunat Europeu de Justícia —la més coneguda és la del cas Marks and Spencer— han forçat els estats membres a ser més oberts amb la compensació transfronterera de pèrdues. Tot i això, seguim lluny d'un sistema fiscal que dispensi un tracte igualitari a les inversions transfrontereres i a les nacionals. La BICCIS permetria superar aquest obstacle fiscal i compensar les pèrdues de les empreses més enllà de la frontera nacional.

En segon lloc, els costos de compliment per als contribuents es reduirien, ja que les companyies presentarien una declaració única, en lloc de vint-i-vuit.

En tercer lloc, amb la BICCIS també desapareixerien certes dificultats creades per la tributació amb diferents sistemes de comptabilitat, com en el sistema de preus de transferència i el trasllat de beneficis mitjançant finançament de deute.

Ara bé, malgrat els avantatges, la BICCIS no ha rebut pas més suport dels estats membres de la UE que les altres propostes d'harmonització fiscal corporativa. Per què? Per començar, els tipus impositius seguirien sent diferents en els diversos països, i per tant continuaria havent-hi distorsions fiscals en el mercat únic. D'altra banda, certes formes d'elusió fiscal desapareixerien, però n'apareixerien d'altres. Per exemple, amb la BICCIS es podria evitar el pagament d'impostos si es reestructuressin els grups corporatius de manera que els beneficis s'assignessin als països amb una tributació més baixa.

A més, i probablement això sigui el més important, és preocupant que la consolidació transfronterera redueixi la base imposable general de les empreses i redundi en pèrdues d'ingressos procedents dels impostos. Així mateix, la BICCIS comportaria una redistribució considerable dels ingressos fiscals entre els estats membres. Actualment certs estats membres amb tipus impositius baixos es beneficien del fet que les companyies declaren beneficis elevats en el seu territori malgrat que la seva veritable activitat, les fàbriques i els punts de venda són en altres llocs. Amb la BICCIS aquests llocs recaptarien menys impostos.

Molt recentment, el juny del 2015, la Comissió Europea ha posat en marxa una nova iniciativa perquè els estats membres acceptin el projecte de la BICCIS. Aquesta vegada, la Comissió fa èmfasi en el fet que més coordinació fiscal contribuiria a resoldre certs temes relacionats amb l'erosió de la base imposable i el trasllat de beneficis, un tema a l'ordre del dia en l'agenda política internacional. Altra vegada, però, l'avançament de la proposta dependrà de si els països que ara es beneficien dels fluxos de capital estan disposats a renunciar als seus privilegis.

El llarg camí de l'harmonització fiscal a la Unió Europea: prioritats actuals

José M. Durán-Cabré
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

L'harmonització de la imposició indirecta

Des de l'inici la Unió Europea tenia clar que, per assegurar el funcionament correcte de la unió duanera d'aleshores, calia harmonitzar els impostos indirectes. Així, l'Informe Neumark de 1962 ja recomanava substituir els impostos en cascada sobre el consum per un impost sobre el valor afegit, una modalitat que en aquell moment només s'aplicava a França. I el 1977 es va aprovar la Sisena Directiva,[1] que establia un veritable codi europeu de l'IVA. La introducció de l'IVA harmonitzat es veia, per tant, com un requisit necessari per al funcionament correcte de la unió duanera.[2] En aquest sentit, el mandat legal establert en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea és clar. Concretament, l'article 113 estableix l'harmonització dels impostos sobre el volum dels negocis, els impostos sobre consums específics i altres impostos indirectes: "en la mesura en què aquesta harmonització sigui necessària per garantir l'establiment i el funcionament del mercat interior i evitar les distorsions de la competència».

L'article 113 estableix, a més, que l'harmonització l'acorda el Consell per unanimitat, regla que condiciona i dificulta qualsevol reforma possible de l'IVA. En efecte, d'una banda, la Sisena Directiva no modifica la filosofia dels impostos anteriors i manté, en conseqüència, nombroses exempcions i tractaments especials previs (Keuschnigg et al., 2014). D'altra banda, la importància creixent dels serveis en les economies, la introducció d'Internet i la globalització de la producció empresarial són factors prou rellevants per haver provocat un canvi en el disseny i el funcionament de l'IVA (Bettendorf i Cnossen, 2014). Les necessitats pressupostàries derivades de la gran crisi han provocat que, entre el 2009 i el 2014, divuit països comunitaris hagin augmentat el tipus impositiu general en l'IVA, el valor mitjà del qual se situa lleugerament per sobre del 21,5 %. Si el paper de l'IVA en els sistemes fiscals encara serà més gran en un futur, la necessitat de reformar l'IVA és cada vegada més peremptòria, tenint en compte a més que hi ha un cert consens acadèmic sobre com es pot millorar l'impost.[3] El mateix Informe Mirrlees assenyala que l'IVA no és un bon instrument per fer polítiques socials i que hi ha altres instruments molt més eficients per millorar la progressivitat del conjunt del sistema fiscal (Crawford et al., 2010).

Conscient de la importància del tema, la Comissió Europea va publicar el 2010 un Llibre Verd sobre el futur de l'IVA, amb un títol que posava de manifest clarament el seu objectiu: *Towards a simpler, more robust and efficient VAT system* (Comissió Europea, 2010). El desembre de 2011, la mateixa Comissió va aprovar una comunicació (COM (2011) 851) que marca les accions fonamentals que cal seguir en la reforma de l'IVA comunitari, entre les quals se'n poden destacar les següents:

- Examinar si les raons econòmiques, socials o tècniques que van justificar les exempcions en l'IVA segueixen sent vàlides.
- Revisar l'ús de tipus impositius reduïts amb l'objectiu de limitar-ne al màxim possible l'aplicació.
- Abandonar el principi de tributació en origen com a objectiu en les operacions intracomunitàries de béns i centrar els esforços a millorar el funcionament de l'IVA sota el principi de tributació en destí.
- Regular un model estàndard d'autoliquidació de l'IVA per a tota la UE.
- Facilitar el funcionament d'un sistema de "finestreta única» per a aquelles empreses que operen en diversos estats membres de la UE.

En aquesta línia, l'octubre de 2014 la Comissió va presentar un document de treball amb cinc propostes alternatives per establir el principi de tributació en destí com a definitiu en les operacions intracomunitàries de béns (SWD (2014) 338 final). I des del 2015 les empreses que presten serveis de telecomunicacions, radiodifusió i televisió, i serveis electrònics ja es poden aprofitar d'un sistema de finestreta única.

L'harmonització de la imposició directa

L'abast de l'harmonització de la imposició directa, en canvi, ha estat molt diferent. Tot i que l'Informe Neumark també preveia el 1962 l'harmonització de l'impost sobre societats a llarg termini, les diferents propostes que s'han anat presentant no s'han arribat a aprovar per les reticències dels estats membres de la UE a perdre sobirania fiscal en un àmbit, el de la imposició directa, en què no hi ha cap mandat legal expressament sobre l'harmonització. Com a conseqüència, i fins a l'actualitat, l'harmonització de la imposició directa s'ha limitat a qüestions secundàries.[4]

[1] Directiva 77/388/CEE, del 17 de maig de 1977, que va ser substituïda per la Directiva 2006/112/CE, del 28 de novembre de 2006, una versió refeta de la primera.

[2] Posteriorment, amb l'entrada en vigor del mercat únic el 1993 i la conseqüent desaparició dels controls duaners a les fronteres internes dels estats membres de la UE, es va considerar necessari harmonitzar els impostos essencials de fabricació sobre l'alcohol, el tabac i els hidrocarburs. I el 2004 es va ampliar l'harmonització a la majoria de productes energètics amb l'objectiu de reforçar el funcionament del mercat únic.

[3] Vegeu Durán Cabré (2014) per a una anàlisi de les distorsions.

[4] Concretament, a les reestructuracions empresarials i les operacions matriu-filial, en dues directives aprovades el 1990. I, des del 2003, a la fiscalitat de l'estalvi en forma de pagament d'interessos i als pagaments d'interessos i cànons entre empreses associades.

En aquest context, després de moltes anàlisis i debats, el març del 2011[5] la Comissió Europea va proposar crear una base imposable comuna consolidada en l'impost sobre societats, amb l'objectiu principal d'eliminar obstacles fiscals que impedeixin el desenvolupament correcte del mercat únic. En definitiva, la proposta sorgeix del convenciment que el mercat únic no pot funcionar bé si les empreses que operen a la UE es troben davant de vint-i-vuit impostos sobre societats diferents i vint-i-vuit administracions tributàries diferents.[6]

No obstant això, novament es plantegen certs dubtes sobre les conseqüències d'harmonitzar la base, dubtes que de moment n'han impedit l'aprovació:

– La proposta, com que és voluntària i permet la compensació de pèrdues entre societats d'estats diferents, provocaria una disminució en el total recaptat per l'impost. Oestreicher i Koch (2011) estimen una baixada en la recaptació total dels estats membres del 4,65 %.

– Els països mantindrien la plena llibertat per fixar els tipus impositius, però la base comuna augmentaria la competència fiscal sobre els tipus impositius, amb unes diferències que serien molt més clares (Auerbach et al., 2010). De fet, s'estima que els guanys de benestar serien més elevats si els tipus impositius també s'harmonitzessin (Bettendorf et al., 2010).

– L'objectiu principal és la reducció en els costos de compliment dels impostos sobre societats.7 Ara bé, la base comuna és voluntària per a les empreses, i per tant és lògic suposar que estimaran quin dels dos sistemes els resulta més rendible, si complir amb vint-i-vuit impostos diferents o calcular la base única. L'estalvi de costos de compliment, per tant, seria discutible.

– L'abast de les pràctiques d'elusió fiscal es redueix dins de la UE, però se seguirien produint respecte d'operacions amb societats situades en altres països.[8]

– Els factors que cal considerar en la fórmula de repartiment del benefici són les vendes, els treballadors i els actius fixos tangibles (el primer factor té en compte el país destinatari de l'operació mentre que els altres dos el país d'origen). Els treballadors, per exemple, s'imputarien ponderant a parts iguals salaris i nombre de treballadors, i en general s'atribuirien al país des d'on se'ls retribueix. Ara bé, quan el treballador faci una feina física sota el control d'una societat situada en un altre estat, en aquest cas s'assignaria a aquest segon estat. No és difícil pensar que, com que els tipus impositius seguirien sent diferents (Irlanda podria mantenir el tipus del 12,5 % o Bulgària el 10 %), els grans grups societaris intentaran desenvolupar noves pràctiques d'elusió fiscal, atribuint els factors als països amb menys imposició.

– El funcionament correcte de la proposta requereix que els països europeus es posin d'acord sobre com interpretar la normativa a efectes del càlcul de base comuna o de l'assignació entre països, i com controlar-ne el compliment correcte, unes qüestions que no són menors en la pràctica, i en què els incentius de cada país per cooperar no són clars. La literatura empírica ensenya que una administració tributària més laxa es pot utilitzar com a element per captar (o no perdre) contribuents (Durán Cabré et al., 2015).

Recentment, el juny del 2015, i després de quatre anys de discussions, la Comissió ha considerat que la proposta era massa ambiciosa per aprovar-se en la totalitat i, per aquest motiu, es compromet a presentar una nova proposta el 2016 amb dues novetats importants: la base serà obligatòria, almenys per a les multinacionals, per potenciar la lluita contra l'elusió fiscal; i la introducció de la proposta serà gradual, de manera que la base consolidada s'ajorna per a una segona etapa, perquè és l'element que ha generat més reticències en els debats.

[5] COM/2011/121.

[6] En la contribució del professor Fuest es resumeixen les característiques més rellevants de la proposta.

[7] La Comissió Europea (2011) estima que els costos indirectes fiscals derivats de crear una filial en un altre estat membre de la UE superen els 140.000 euros per a grans empreses i els 128.000 euros en el cas de les pimes. La base comuna consolidada permetria, segons un estudi, reduir els costos un 62 % i un 67 %, respectivament.

[8] La proposta europea d'una base comuna és, en tot cas, compatible amb altres mesures, com el pla BEPS (sigles en anglès de *Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE, que pretén precisament evitar l'erosió fictícia de les bases imposables.

Conclusió

L'harmonització comunitària ha avançat considerablement en el camp de la imposició indirecta i molt menys en el camp dels impostos directes. Ara bé, en els dos camps queda molt per fer per tal de tenir uns impostos millors que permetin aprofitar les oportunitats del mercat únic. Per això els estats membres de la UE han de ser capaços de superar les reticències a cedir sobirania fiscal, una sobirania que concretament en la imposició directa ja queda molt limitada per la mateixa força d'un món cada vegada més globalitzat.

Referències bibliogràfiques

Auerbach, A., Devereux, M.P., i Simpson, H. (2010): "Taxing Corporate Income", a Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. i Poterba, J. (ed.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

Bettendorf, L. i Cnossen, S. (2014): "The Long Arm of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience", CESifo Working Paper Series No. 4730.

Bettendorf, L., Devereux, M., van der Horst, A., Loretz, S., i de Mooij, R. (2010): "Corporation tax", *Economic Policy*, 25, 537-590.

Comissió Europea (2010), *Green Paper. On the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system*, COM (2010) 695 final.

Comissió Europea (2011): "Tax reform in EU Member States 2011 (Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability)", *Taxation papers* WP 28.

Crawford, I., Keen, M. i Smith, S. (2010): "Value-Added Tax and Excises", *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. i Poterba, J. (ed.), Oxford University Press.

Durán Cabré, J.M. (2014): "La armonización fiscal en la Unión Europea: Evolución y prioridades actuales", *Papeles de Economía Española*, 141, 99-111.

Durán Cabré, J.M., Esteller Moré, A., Salvadori, L. (2015): "Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement", *International Tax and Public Finan*ce, 22 (5), 834-860.

Keuschnigg, C., Loretz, S. i Winner, H. (2014): "Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey", *Working Papers in Economics and Finances, 2014-04,* University of Salzburg.

Oestreicher, A. i Koch, R. (2011): "The Revenue Consequences of Using a Common Consolidates Corporate Tax Base to Determine Taxable Income in the EU Member States", *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 67 (1), 64-102.

Autors

CASTELLS, ANTONI és doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials, i catedràtic d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona. Ha estat professor visitant a la Johns Hopkins University de Baltimore i va ser director de l'Institut d'Economia de Barcelona (UB) fins l'any 2003. És director d'EuropeG, grup d'opinió i reflexió en economia política, president del Consell Assessor de la Fundació Catalunya Europa, membre del Consell Consultiu de FUNCAS, i membre de la Reial Acadèmia de Ciències Econòmiques i Financeres. Ha estat membre de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (1984-1989), diputat electe al Parlament de Catalunya pel PSC (1992, 2003 i 2006), membre de la Comissió Mixta de Valoracions Estat-Generalitat (1989-1996), representant espanyol al Tribunal de Comptes Europeu (1994-2000), secretari d'Economia de la Comissió Executiva del PSC (2000-2011), i conseller d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya (2003-2010). Especialista en federalisme fiscal, economia de l'estat del benestar, economia regional i en els aspectes econòmics del procés d'integració europea, és autor de diversos articles en revistes com European Economic Review, Oxford Review of Economic Policy, Government and Policy, Economies et Societés, Revista de Economía Pública, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas o Papeles de Economía Española. També ha publicat llibres o capítols de llibres, editats, entre altres, per Clarendon Press, Ariel, Ashgate o Edward Elgar.

DURÁN CABRÉ, JOSÉ MARÍA és llicenciat i doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona (amb "Premi extraordinari" i Premi del Consell Econòmic i Social), llicenciat en Dret per la mateixa universitat i MSc en Fiscal Studies per la University of Bath (Gran Bretanya). Professor agregat d'Hisenda Pública i Sistema Fiscal a la Universitat de Barcelona, és especialista en temes fiscals, en conc n imposició sobre la riquesa, imposició i federalisme fiscal, i reformes fiscals. Ha publicat diversos articles científics en revistes com Hacienda Pública Española, International Tax and Public Finance, The Review of Income and Wealth o Tax Notes International, i llibres i capítols de llibres publicats, entre d'altres, per Ariel, Edward Elgar Publishing¸ Institutode Estudios Fiscales o Thomson Civitas. És investigador i gerent de l'Institut de Economia de Barcelona (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO és llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) (amb "Premi extraordinari" i Premi "José Manuel Blecua" del Consell Social de la UB), i MA en Economia (premi "Leatherland Book") per la University of Essex (Gran Bretanya). És professor agregat d'Hisenda Pública a la UB, investigador i membre del consell de govern de l'IEB i Director del programa de recerca de l'IEB en "Anàlisi de Sistemes Impositius". La seva recerca ha estat publicada, entre altres revistes, a Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Investigaciones Económicas, Journal of Public Economics, The Review of Income and Wealth, National Tax Journal o Economics of Governance. És editor associat d'Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública.

FOREMNY, DIRK es va doctorar a la University of Bonn el 2012. La seva activitat investigadora està relacionada amb les finances públiques locals, el federalisme fiscal i l'economia política. Després d'obtenir el doctorat va començar a treballar a la Universitat de Barcelona, on ocupa una plaça d'investigador a l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Des del 2015, és Professor Lector del Departament d'Economia. La seva recerca ha estat publicada en revistes especialitzades com Journal of Public Economics, Journal of Urban Economics, i altres mitjans. També ha treballat en projectes de la Comissió Europea i l'OCDE.

FUEST, CLEMENS és doctor per la Universitat de Colònia. És president del Centre for European Economic Research (ZEW) i catedràtic d'Economia a la Universitat de Mannheim. És membre del Consell Assessor Acadèmic del Ministeri Federal de Finances d'Alemanya i director de programa a l'Oxford University Centre for Business Taxation. Les seves àrees de recerca són les finances públiques i la política fiscal, la fiscalitat internacional i els aspectes econòmics de la integració europea. Ha publicat articles en revistes especialitzades nacionals i internacionals com Journal of Public Economics, Journal of International Economics, International Economic Review, Scandinavian Journal of Economics, International Tax and Public Finance, Finanzarchiv i European Law Review.

GOLDEN, MIRIAM A. és Catedràtica de Ciències Polítiques a la Universitat de Califòrnia (Los Angeles). La seva recerca se centra en la corrupció política, la delinqüència política, i el frau electoral. Golden ha realitzat treball de camp en països desenvolupats i en països en vies de desenvolupament, com l'Índia i Ghana. Ha publicat articles en revistes com American Political Science Review, American Journal of Political Science, British Journal of Political Science, i World Politics i és l'autora de dos llibres. Golden és membre de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation i de l'EGAP: Experiments in Governance and Politics. Es va doctorar a la Universitat de Cornell.

GUERGUIL, MARTINE és llicenciada en Economia per la Universitat de París1 Panthéon-Sorbonne i en Ciències Polítiques per l'Institut d'Estudis Polítics de París. Va iniciar la seva carrera a les Nacions Unides, a la Comissió Econòmica per a l'Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL), on va fer recerca sobre la crisi del deute dels vuitanta a l'Amèrica Llatina. El 1993 es va incorporar al Fons Monetari Internacional (FMI), on es va consagrar a la sostenibilitat i l'alleujament del deute, i a l'assessorament en el disseny de política macroeconòmica a Europa, Amèrica Llatina i Àfrica. Com a subdirectora del Departament de Finances Públiques de l'FMI, supervisava la publicació de referència Monitor Fiscal. Ha publicat abastament sobre deute públic i temes fiscals, i el seu llibre més recent (coeditat amb Carlo Cottarelli) és Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations.

HERNÁNDEZ DE COS, PABLO és actualment director general d'Economia i Estadística, i membre de la Comissió Executiva del Banc d'Espanya, així com governador suplent en el Consell de Govern del Banc Central Europeu. També és membre del Consell Superior d'Estadística, així com dels patronats del Centre d'Estudis Monetaris i Financers (CEMFI) i de la Fundació d'Estudis d'Economia Aplicada (FEDEA), de la qual també és membre de la Comissió Executiva. Anteriorment, va ser cap de la Divisió d'Anàlisi de Polítiques Econòmiques del Servei d'Estudis del Banc d'Espanya i president del Grup de Treball de Finances Públiques del Banc Central Europeu. El juliol de 2013 va ser nomenat pel Govern espanyol membre de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol. Prèviament, va treballar com a assessor del Consell Executiu del Banc Central Europeu i com a titulat del Servei d'Estudis del Banc d'Espanya en els departaments d'Estudis Monetaris i Financers, i de Conjuntura i Previsió Econòmica. Doctor en Ciències Econòmiques per la Universitat Complutense de Madrid, llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresarials per CUNEF i llicenciat en Dret per la UNED, també ha estat professor associat del Departament d'Economia de la Universitat Carles III de Madrid i de l'Institut d'Empresa. És autor de nombrosos articles en revistes acadèmiques i de divulgació sobre polítiques macroeconòmiques i reformes estructurals, entre d'altres.

LECEA, ANTONIO DE és assessor principal d'Afers Econòmics i Financers de la Delegació de la Unió Europea en els Estats Units (Washington DC) i responsable de la diplomàcia econòmica amb les autoritats nord-americanes, les institucions financeres internacionals amb seu als Estats Units (FMI, Banc Mundial) i els mercats financers. Coordina la labor d'intel·ligència interdepartamental, anàlisi i informació sobre temes clau de l'esfera econòmica i geopolítica (integració econòmica, energia no convencional, regulació financera, fluxos digitals, finançament d'infraestructures i cooperació al desenvolupament). Participa en debats públics i conferències professionals, i habitualment imparteix classes en programes universitaris o assisteix a programes de ràdio i televisió. Amb anterioritat a aquest càrrec, De Lecea va estar a la Comissió Europea, on va exercir càrrecs com director d'Afers Internacionals Econòmics i Financers, representant econòmic personal del president en el G7, el G8 y el G20 (2004-2009), assessor econòmic del president (1999-2004), a més d'ocupar diferents càrrecs de direcció i assessorament. Anteriorment havia treballat al Gabinet de la Secretaria d'Estat de Finances a Espanya i havia tingut càrrecs acadèmics a Espanya i als Estats Units. Des del 1986 és professor titular d'Economia Aplicada a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials de la Universitat del País Basc (Bilbao). Les seves publicacions giren al voltant de les finances públiques i l'economia europea.

MUÑOZ MENDOZA, JORDI és Investigador Ramón y Cajal en ciència política a la Universitat de Barcelona. Doctor en Ciència Política per la Universitat Pompeu Fabra, anteriorment ha estat investigador postdoctoral a la Universitat Autònoma de Barcelona i investigador visitant en les universitats de de Göteborg (Suècia) y Yale (EEUU). La seva tasca de recerca se centra fonamentalment en l'estudi del comportament i les preferències polítiques. Ha publicat treballs sobre l'efecte de de la corrupció en el vot, sobre el suport a la secessió, l'abstenció o sobre la confiança en les institucions europees, entre d'altres. Els seus treballs han estat publicats en revistes especialitzades com Comparative Political Studies, European Political Science Review, Electoral Studies, European Union Politics, Nations and Nationalism, Ethnic and Racial Studies o Regional and Federal Studies. És col·laborador del diari Ara.

PEYDRÓ, JOSÉ LUIS és catedràtic d'Economia a la UPF, professor d'investigació d'ICREA i de la Barcelona GSE, investigador associat del CREI i Research Fellow del CEPR. Les seves línies d'investigació se centren en les finances i la macroeconomia. Recentment ha escrit el llibre Systemic Risk, Crises and Macroprudential Policy, publicat per MIT Press. Ha publicat en les tres revistes més importants del sector financer (Review of Financial Studies, Journal of Financial Economics y Journal of Finance) i en dues de les principals publicacions d'economia (Econometrica y American Economic Review), i ha presentat el resultat de la seva recerca en les principals universitats i bancs centrals. José Luis Peydró és també Associate Editor de la Review of Finance (publicació de la European Finance Association) i li han concedit la subvenció Consolidator Grant del European Research Council. És membre del Comitè Científic Assessor del European Systemic Risk Board, ha estat assessor del Departament d'Estabilitat Financera del Banc d'Espanya i ha assessorat diferents bancs centrals i organismes internacionals. És doctor en Finances per INSEAD, màster en Economia pel CEMFI i llicenciat en Economia per la UB, i l'any 1997 el van distingir amb el Primer Premi Nacional de Fi de Carrera del Govern d'Espanya per Economia.

PRUD'HOMME, RÉMY és professor emèrit de la Universitat de París XII. Després d'estudiar a l'École des Hautes Études Commerciales de París (HEC, la primera escola de negocis francesa), doctorar-se en Economia a la Universitat de París i estudiar fiscalitat internacional a Harvard (Facultat de Dret), ha estat professor d'economia a Phnom-Penh, Lille i París XII, així com professor visitant al MIT. Durant diversos anys, va treballar a l'OCDE com a subdirector de la Direcció de Medi Ambient. Ha participat en nombrosos comitès d'assessorament del Govern francès (a la Comissió PEON, per exemple, que va preparar el programa nuclear francès) i ha assessorat governs i organismes internacionals (particularment el Banc Mundial, on va ser convidat com a investigador visitant), a més d'empreses de l'àmbit privat. Ha estat membre del Consell de l'Institut Internacional de Finances Públiques de París i de l'Associació Francesa de Ciències Econòmiques. Els seus principals interessos se centren en les finances públiques, polítiques urbanes i regionals, polítiques mediambientals i, cada vegada més, polítiques de transport i energia. Ha publicat uns quinze llibres o publicacions, uns 180 papers en publicacions de recerca i més de cent articles en premsa (Le Monde, Le Figaro, Les Echos i altres publicacions periòdiques franceses de primera línia). Per a més informació, vegeu el seu web: www.rprudhomme.com.

SALINAS JIMÉNEZ, JAVIER és Master in Economic and Social Policy Analysis (University of York) i Doctor en Economia per la Universitat d'Extremadura. En l'actualitat és Catedràtic d'Economia Pública i Director del Departament d'Economia i Hisenda Pública a la Universitat Autònoma de Madrid. Prèviament ha estat Professor Titular a la Universitat d'Extremadura i a la Universitat Complutense de Madrid i ha ocupat els llocs de Subdirector General d'Estudis Pressupostaris i de Despesa Pública i de Vocal Assessor a l'Institut d'Estudis Fiscals. Està especialitzat en els camps de l'anàlisi de l'eficiència en el sector públic, en l'anàlisi econòmica de la corrupció i en els efectes de les polítiques públiques sobre el benestar subjectiu. Ha publicat articles en diverses revistes nacionals i internacionals especialitzades en temes relacionats amb l'Economia Pública com: Journal of Productivity Analysis, Applied Economics, Social Indicators Research, Socio-Economic Planning Science, Journal of Policy Modelling, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas i Revista de Economía Aplicada. Ha participat en projectes de recerca finançats per la Unió Europea, per la Direcció General de Ciència i Tecnologia, per la Fundació BBVA i per l'Institut d'Estudis Fiscals.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR és Professora Agregada d'Economia a la Universitat de Barcelona. Es va doctorar a la Universitat Autònoma de Barcelona en 2005. Ha estat investigadora convidada a la University of Warwick (2006), la University of Uppsala (2008) i la University of Toronto (2012). La seva tasca investigadora se centra en l'economia pública, el federalisme fiscal i l'economia política. Els seus treballs han estat publicats en revistes com Journal of Public Economics i European Journal of Political Economy, entre d'altres.

IEB
Institut
d'Economia
de Barcelona

www.ieb.ub.edu