

## LA REFORMA DE LA NIVELACIÓN FISCAL (NFA) EN SUIZA <sup>1</sup>

*Por Gebhard Kirchgäsner  
Universidad de San Galo, Swiss Institute for International Economics  
and Applied Economic Research, Leopoldina y CESifo*

### RESUMEN

En primer lugar se analiza por qué es necesario un sistema de nivelación fiscal de estas características para Suiza. El motivo son las asimetrías, principalmente de tamaño, pero también de ubicación, entre los diferentes cantones. A continuación se presenta la situación actual suiza, antes de pasar a describir el nuevo sistema, que de hecho consta de dos partes: la primera asigna nuevamente las distintas tareas a los diferentes niveles de gobierno y organiza la cooperación entre los niveles de gobierno nacional y cantonal así como entre los gobiernos cantonales, mientras que la segunda reorganiza los flujos financieros entre los distintos niveles. Además, se abordarán los efectos financieros del nuevo sistema para los diferentes cantones durante el año 2009. Sin embargo, queda por ver si los objetivos de este nuevo sistema de nivelación se alcanzarán realmente o no, porque solamente lleva en vigor desde principios de 2008. Aún así, el documento concluye con una breve evaluación del nuevo sistema.

Palabras clave: nivelación fiscal, competencia tributaria asimétrica, asignación de tareas.

Clasificación JEL: K14, K42

Dirección: Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Perspectivas internacionales”, Zaragoza, 26 – 27 de octubre de 2009. Versión revisada, diciembre de 2009.

## 1 INTRODUCCIÓN

[1] Tras la Segunda Guerra Mundial, en muchos países se registró una tendencia hacia la centralización. En ocasiones se propuso abiertamente, pero más a menudo se trató de un proceso paulatino. Con todo, más recientemente se constatan intentos de reforzar las estructuras federales o incluso de introducirlas en países anteriormente unitarios. Incluso países como Reino Unido o España concedieron a sus unidades subfederales (estados) una independencia relativa que a veces es más fuerte que en estados tradicionalmente federales como Alemania o Austria. Los países sucesores de la Unión Soviética poseen también estructuras en gran medida federales. Y en otros continentes también se constata un avance más que una retirada de las estructuras federales, al menos en tanto en cuanto esos países se consideran democracias.

[2] A pesar de que Suiza dispone de una estructura muy descentralizada y de que presenta una orientación mucho más marcada hacia el concepto de federalismo competitivo más que cooperativo, también ha experimentado una centralización progresiva. Parte de esta centralización estaba justificada objetivamente, pero otras partes son altamente cuestionables y quizá deberían invertirse. Así pues, a comienzos de la década de 1990, parecía apropiada una reforma del sistema federal suizo. Además, cada vez parecía más claro que el antiguo sistema de nivelación fiscal no sólo era bastante poco transparente sino que además proporcionaba a veces incentivos perversos. Esto era cierto de las relaciones financieras, pero también de la asignación de tareas políticas a los diferentes niveles de gobierno y de la cooperación (necesaria) entre los cantones y el gobierno federal así como entre los propios cantones. La necesidad de una reforma era cada vez más evidente.<sup>2)</sup> Sin embargo, como nos enseñan no sólo los acontecimientos en Suiza, la concienciación general de la necesidad de una reforma y su implantación exitosa son dos cosas bien distintas.

---

<sup>2)</sup>Las deficiencias del anterior sistema se describen, por ejemplo, en R FISCHER, T. BELIJEAN y J. FIVAZ (2003).

[3] Una característica bastante especial del sistema suizo es la gran autonomía fiscal que poseen los cantones (y de una forma algo más limitada) las comunidades locales. Existe un impuesto sobre la renta federal altamente progresivo, pero su cantidad es relativamente baja, e incluso el tipo impositivo marginal no supera el 13% (el tipo impositivo medio máximo es del 11%). El motivo de esta limitación del nivel federal es que el impuesto sobre la renta es básicamente un impuesto cantonal; aparte de algunos antecesores, no existía un impuesto sobre la renta federal general antes de la Segunda Guerra Mundial.<sup>3)</sup> Asimismo, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria continúa siendo exclusivamente cantonal. Según la ley de armonización fiscal, hay cierta armonización de la base impositiva. Los cantones deciden el régimen fiscal (progresivo) y los tipos impositivos concretos, mientras que las comunidades locales (y en muchos cantones también las iglesias oficiales) establecen un sobrecargo a los impuestos cantonales. Por ello existen 26 regímenes fiscales distintos en Suiza, lo cual implica que existe una fuerte competencia tributaria y no solo de gasto entre los cantones. Como se demostrará a continuación, el resultado son diferencias considerables en las cargas impositivas para las empresas así como las personas entre, por ejemplo, los cantones de tributación baja como Zug o Schwyz y los “infiernos fiscales” como Jura o Valais. Estas discrepancias se han exacerbado en los últimos años. El sistema de nivelación imperante fue al parecer incapaz de evitar esto. En consecuencia, no sólo desde una perspectiva teórica, sino considerando la deficiencia de los resultados reales, parecía necesario llevar a cabo una reforma.

[4] Pero, ¿por qué necesitamos en realidad un sistema de nivelación fiscal? En el mundo de Tiebout, por ejemplo, un sistema así nunca sería necesario. Aunque, ¿vivimos verdaderamente en un mundo ideal de Tiebout con sus suposiciones de simetría? Desde luego no es el caso, porque los cantones difieren considerablemente, en particular con respecto a su tamaño y sus ubicaciones. Y como se explicará más adelante, esto puede justificar la existencia de un sistema así, pero si y sólo si es eficaz en alcanzar el objetivo de (cierta) nivelación. Al parecer, el antiguo sistema suizo era bastante deficiente en este sentido.

---

<sup>3)</sup>Para la historia del impuesto sobre la renta federal directo, ver por ejemplo C. STOCKAR (2006).

[5] Antes de presentar el concepto del nuevo sistema de nivelación fiscal suizo, analizaremos primero por qué es necesario un sistema así para Suiza (*apartado 2*). Luego se presentará la situación suiza actual (*apartado 3*). El *apartado 4* describe el nuevo sistema, que en realidad consta de dos partes: la primera asigna nuevamente las diferentes tareas a los distintos niveles de gobierno y organiza la cooperación entre los gobiernos nacional y cantonal, así como entre los gobiernos cantonales, mientras que la segunda reorganiza los flujos financieros entre los distintos niveles. Además, demostraremos los efectos financieros del nuevo sistema para los distintos cantones en 2009. Sin embargo, queda por ver si los objetivos de este nuevo sistema de nivelación se alcanzarán realmente o no, porque solo lleva en vigor desde principios de 2008. Con todo, el documento concluye con una breve evaluación del nuevo sistema (*apartado 5*).

## **2 SOBRE LA NECESIDAD DE UN SISTEMA DE NIVELACIÓN FISCAL EN SITUACIONES ASIMÉTRICAS**

[6] En la literatura se debate si la competencia fiscal y, en particular, la competencia tributaria, tiene consecuencias positivas o negativas en general. Las consideraciones teóricas por sí solas no ofrecen una respuesta clara<sup>4</sup>). La gran ventaja en comparación con los sistemas unitarios que ya fue destacada por A.C. TIEBOUT (1956) es que las decisiones políticas están más en armonía con las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, el principal problema es que podría haber una “carrera hacia el fondo” que condujera a un grado demasiado bajo de actividad gubernamental. Esto es especialmente aplicable a la redistribución<sup>5</sup>), pero también sería aplicable al abastecimiento de bienes públicos, tal y como señaló H.W. SINN (1997, 2003) más recientemente. Por otro lado, existe un efecto positivo adicional que permite a los ciudadanos controlar mejor a su gobierno y, por tanto, “domar al Leviatán”<sup>6</sup>). El hecho de que predominen los efectos positivos o negativos es, ante todo, una cuestión empírica, pero también depende en gran medida del diseño del sistema federal,

---

<sup>4</sup>.Hay un análisis de resultados de los modelos teóricos en L.P. FELD (2000, pág. 25 y ss.).

<sup>5</sup>.Hay información al respecto en G. STIGLER (1957) así como p.ej. un resumen en D.E. WILDASIN (1997).

<sup>6</sup>.Hay información al respecto en G.M. BRENNAN y J.M. BUCHANNAN (1977, 1980).

especialmente del reparto de las tareas entre los diferentes niveles de gobierno.

[7] Cuando se trata este problema, casi todos los modelos teóricos consideran situaciones simétricas, esto es, las distintas unidades de gobierno tienen el mismo tamaño y en un principio la misma cantidad de factores de producción<sup>7</sup>). Las diferencias se derivan principalmente de las preferencias distintas de los individuos, y de acuerdo con estas preferencias, los ciudadanos se organizan para encontrar sus ubicaciones óptimas. No obstante, este panorama bastante optimista es difícilmente compatible con la realidad en los sistemas federales vigentes. Los problemas surgen habitualmente por las disparidades, es decir, en situaciones asimétricas, ya sea debido a condiciones históricas diferentes como por ejemplo en Alemania, debido a la disparidad en la existencia de recursos naturales como sucede por ejemplo en Canadá, debido a diferentes condiciones de localización, tal y como se declara en la Nueva Geografía Económica, o lo que es más relevante en Suiza (aunque también enormemente relevante para la competencia tributaria internacional) debido al tamaño dispar de las unidades gubernamentales. S. BUCHOVETSKY (1991) y J.D. WILSON (1991) han demostrado que las unidades pequeñas pueden tener ventaja en el juego de la competencia tributaria comparadas con las unidades grandes<sup>8</sup>). Partiendo de una situación social óptima con tipos impositivos idénticos, una unidad pequeña, como por ejemplo el cantón de Zug en Suiza, puede mejorar su situación reduciendo los tipos impositivos y, en consecuencia, atrayendo a más contribuyentes. Si los cantones grandes de Suiza, como Berna o Zúrich, redujeran sus impuestos en la misma medida, nadie ganaría: ambos seguirían teniendo tipos impositivos idénticos, pero menos recursos financieros. Los cantones grandes no se adaptarán

---

<sup>7</sup>.Existen dos excepciones. Primero, la Nueva Geografía Económica, remontándonos a P. KRUGMAN (1991, 1991a), donde se trata la función de los impuestos bajos como compensaciones por los inconvenientes relacionados con ubicaciones periféricas (en comparación con ubicaciones en núcleos urbanos (ver, por ejemplo, R.E. BALDWIN et al. (2003, pág. 365 y ss.)). Segundo, hay literatura sobre paraísos fiscales (ver, por ejemplo, M. DESAI, C.F. FOLEY y J.R. HINES (2005) o D. DHARMAPALA y J.R. HINES (2009)). Mientras la primera tiene cierta relevancia para Suiza, porque los cantones situados en la periferia podrían intentar atraer a contribuyentes con tipos impositivos bajos, el segundo aspecto es totalmente irrelevante, al menos para las relaciones fiscales en Suiza.

<sup>8</sup>.Hay información al respecto en A. HAUFLE (2001, pág. 74 y ss.).

completamente; reducirán sus tipos impositivos en menor grado que los cantones pequeños. La lógica de ello es que, al reducir los tipos impositivos, un cantón grande perderá bastantes ingresos de aquellos contribuyentes que ya residan en el cantón y, en términos relativos, no ganará muchos de los contribuyentes que se trasladen a vivir al cantón. La situación del cantón pequeño es la contraria. En el nuevo equilibrio, ambos tendrán tipos impositivos más bajos que al principio, pero el tipo impositivo de la unidad más pequeña será más reducido que el de la unidad grande. Además, a pesar del tipo impositivo más bajo, la unidad más pequeña tendrá un gasto público per cápita más elevado, y también mejor bienestar en comparación con el cantón más grande, y las ganancias en bienestar de la unidad menor no pueden compensar las pérdidas de la mayor<sup>9</sup>). La condición para que se produzca este efecto es que la diferencia de tamaño entre el cantón (o país) menor y mayor sea lo bastante grande. En principio, estos resultados son aplicables para todos los impuestos que son instrumentos en el juego de la competencia tributaria, pero si bien guardan relación principalmente con los impuestos de sociedades en la competencia tributaria internacional, dentro de Suiza también son muy relevantes para los impuestos sobre la renta personales porque, por ejemplo, se puede trabajar en el cantón grande de Zúrich y vivir en el cantón pequeño de Zug.

[8] Si todas las unidades cumplieran (más o menos) las condiciones de simetría de los modelos teóricos, no necesitaríamos un sistema de nivelación fiscal. Los ámbitos en los que se temería una carrera hacia el fondo, especialmente la redistribución y los bienes públicos nacionales, se asignarían al nivel central, y podría haber competencia en otros ámbitos, principalmente con respecto a la asignación de bienes públicos regionales y locales. Sin embargo, si hay una competencia tributaria entre unidades con tamaño muy desigual, será preciso un sistema de nivelación fiscal para evitar que el país se desmiembre. Éste es desde luego el caso de Suiza, donde la proporción del tamaño de la población entre el cantón más pequeño, Appenzell Rodas Interiores, y el más grande, Zúrich, es de 1 a 84 aproximadamente. En una democracia, esto podría tener dos consecuencias: la escisión del país en varios

---

<sup>9</sup>. Incluso se podría afirmar que las unidades más pequeñas explotan a las más grandes.

países más pequeños pero unitariamente organizados, o la abolición de la estructura federal o, al menos, de la competencia tributaria. Esta última será la solución suiza porque, debido a la existencia de derechos políticos directos, la gente podría abolir o al menos restringir la competencia tributaria entre los cantones mediante una iniciativa constitucional, si las discrepancias se volvieran demasiado grandes.

[9] Éste fue un aspecto importante en la campaña del referéndum para el nuevo sistema de nivelación fiscal en 2004. Los partidos de izquierda se declararon en contra de este sistema (con varios argumentos). Quieren restringir la competencia tributaria entre los cantones, para lograr un sistema más armonizado. Las posibilidades de conseguir este objetivo serán menores cuanto mejor alcance sus metas el sistema de nivelación fiscal. Así pues, los otros partidos que estaban a favor de la reforma señalaron que, a causa de las discrepancias crecientes entre los cantones, su fracaso incrementaría las probabilidades de que un sistema tributario más armonizado fuera aceptado por el electorado suizo.

[10] No obstante, el problema de cualquier sistema de nivelación fiscal es que los incentivos para mantener bajo control la propia base impositiva son pocos. Sucede en aquellas unidades gubernamentales que reciben dinero de este sistema, pero también en aquéllas que aportan fondos al sistema. Este problema se puede aliviar en parte si el dinero repartido procede (al menos en parte) de los ingresos tributarios centrales, porque los “cantones ricos” continuarán teniendo incentivos para mantener bajo control su base impositiva. Sin embargo, para los cantones pobres, sigue siendo cierto que los correspondientes incentivos son más bajos cuanto más fuerte es la nivelación. Alemania es un ejemplo bastante negativo en este sentido. El Tribunal Constitucional alemán declaró en varias resoluciones que incluso una nivelación de muy gran alcance es constitucional<sup>10</sup>. Asimismo, hubo un rescate

---

<sup>10</sup>. Ver las resoluciones del Tribunal Constitucional del 20 de febrero de 1952 (1 BvF 2/51), del 24 de junio de 1986 (2 BvF 1, 5, 6/83 y 1, 2/85; E 72, 330 II), del 27 de mayo de 1992 (2 BvF 1, 2/88, 1/89 y 1/90; E 86, 148, II) y del 11 de noviembre de 1999 (2, BvF 2, 3/98 1, 2/99; BverfGE 101, 158).

parcial de dos estados más pequeños, Sarre y Bremen, en 1992. Esto incitó a algunos estados a seguir una política no sostenible.

### 3 LA SITUACIÓN SUIZA

[11] Como mencionábamos más arriba, en el sistema federal suizo la autonomía fiscal de las unidades subnacionales, los cantones y las comunidades locales es especialmente pronunciada<sup>11)</sup>. Ellos son responsables de todas las tareas que se asignan explícitamente en la constitución al nivel nacional; además disponen de la autonomía tributaria requerida para recaudar los ingresos que resultan necesarios para cumplir esas tareas. Esto permite a cada cantón y a cada comunidad local equilibrar y fijar individualmente la cantidad apropiada de gasto público, lo que genera disparidades considerables entre los cantones. En 2006, por ejemplo, un matrimonio con dos hijos y una renta bruta del trabajo de 100.000 CHF debía pagar en Zug 4.082 CHF de impuesto sobre la renta, pero en Delémont en el cantón de Jura 11.751 CHF, casi tres veces más. Con una renta bruta del trabajo de 1 millón de CHF, la diferencia relativa disminuye, pero la diferencia absoluta, con 163.441 CHF, es mucho mayor<sup>12)</sup>. Con todo, a pesar de que la carga impositiva es mucho mayor, los ingresos tributarios per cápita son considerablemente más bajos: en 2006 ascendieron a 9.880 CHF en el cantón de Zug y 6.163 CHF en el cantón de Jura<sup>13)</sup>.

---

<sup>11)</sup> Para descripciones del sistema federal suizo ver, por ejemplo, V. BOGDANOR (1988) o D. STARK (1999), en comparación con Alemania G. KIRCHGÄSSNER y W.W. POMERHNE (1992) así como A. JÖRG (1998), y en comparación con otros países federales W.W. POMMERHNE (1977) o R. BIRD (1986).

<sup>12)</sup> Fuente de los datos: OFICINA FEDERAL DE ESTADÍSTICA, *Steuerbelastung in der Schweiz: Kantonshauptorte, Kantonsziffern 2006*, Neuchâtel 2007, pág. 21. – Si solamente contamos la carga por impuestos cantonales, locales y eclesiásticos, es decir, sin el impuesto sobre la renta bastante progresivo, la carga impositiva en Delémont para unos ingresos de 100.000 CHF es aproximadamente 3,3 veces más alta que en Zug y para unos ingresos de 1.000.000 CHF cerca de 2,5 mayor.

<sup>13)</sup> Fuente de los datos: OFICINA FEDERAL DE ESTADÍSTICA, *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2006*, Neuchâtel 2008, pág. 153.



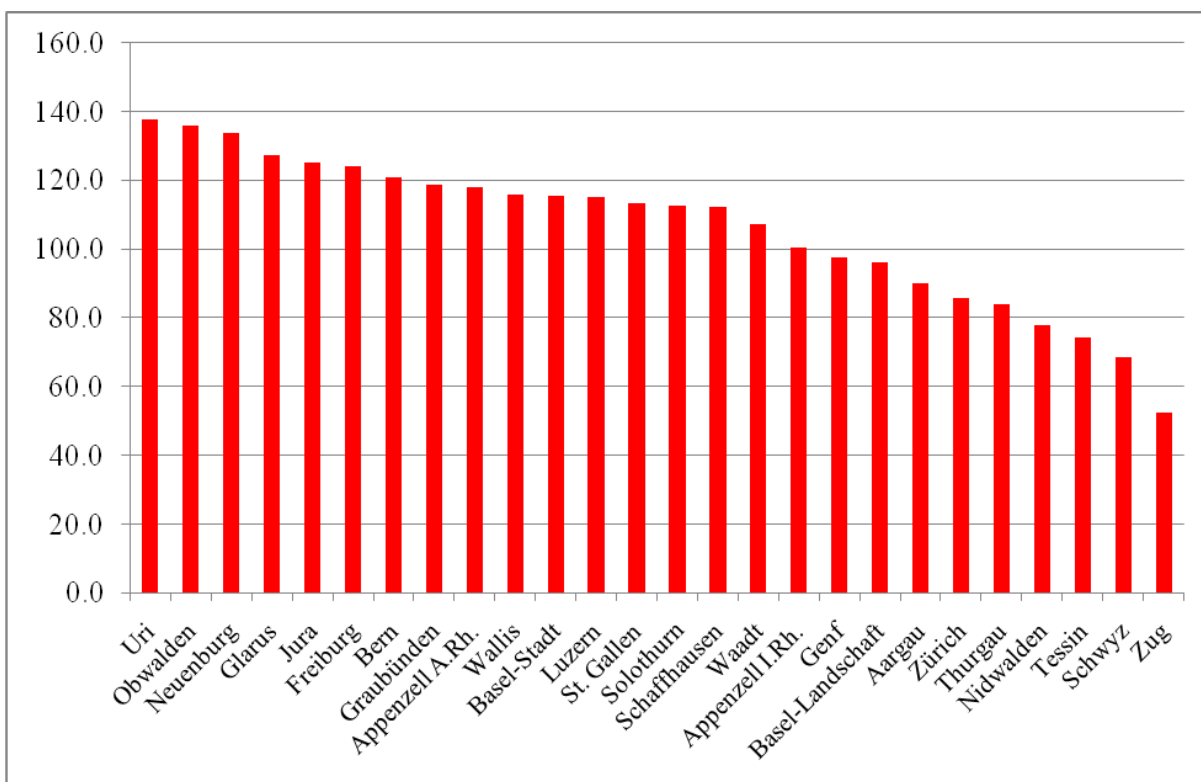


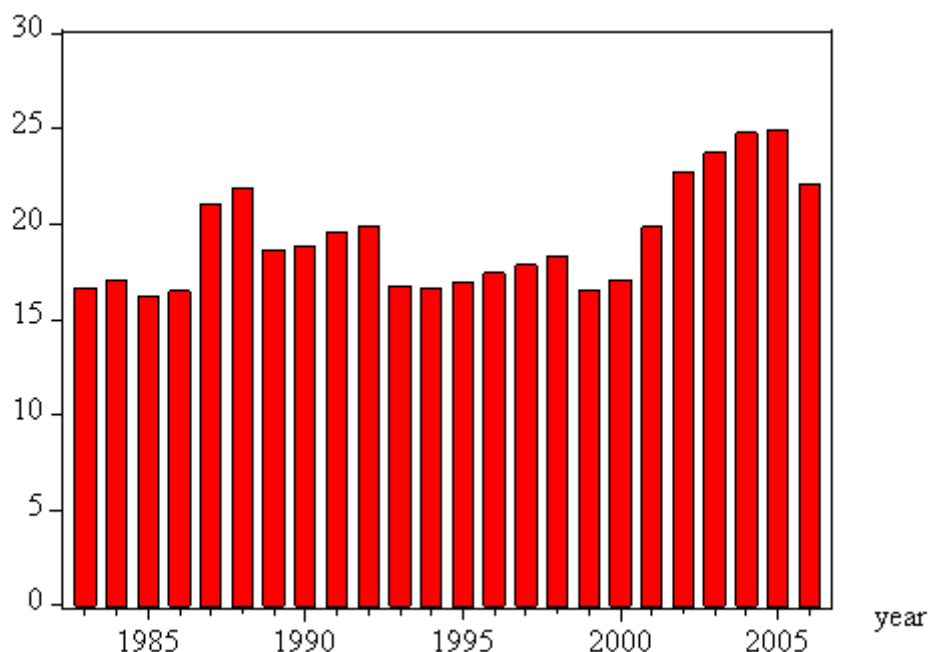
Figura 1: Índice de carga impositiva en los cantones, ( $\emptyset$  Suiza = 100)

[12] La situación de la carga total por impuestos cantonales, locales y eclesiásticos se muestra en el índice de la carga impositiva total, que fue calculado oficialmente hasta 2006. Los valores para este último año (cuando el antiguo sistema de nivelación fiscal aún estaba en vigor) se indican en la *Figura 1*<sup>14</sup>. Existen inmensas discrepancias. En Zug, el cantón con la carga (media) más baja, el coeficiente es algo superior a 50, mientras que en Uri, el cantón con la carga más alta, el coeficiente es ligeramente inferior a 140. Además hay que tener en cuenta que se trata de cifras medias para los cantones; el panorama es algo diferente (y las discrepancias son incluso mayores) si consideramos las comunidades locales. Zug, por ejemplo, tiene un sistema de nivelación intracantonal bastante estricto, por ello solamente existen diferencias menores entre sus comunidades locales. Por el contrario, Schwyz dispone de

<sup>14</sup> Fuente de los datos: OFICINA FEDERAL DE ESTADÍSTICA, *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2009* (CD-ROM) Steuerbelastung nach Kanton, Entwicklung des Gesamtindex (Tabla. je-d-18.02.02.03.02). – Este índice fue utilizado para el antiguo sistema de nivelación fiscal. Como se explica más abajo, el nuevo sistema ya no hace referencia a la tax burden real sino al potencial de ingresos. Así pues, este índice ya no resulta necesario por motivos oficiales y la Oficina Federal de Estadística ha dejado de facilitar estos datos.

un sistema de nivelación bastante laxo. Esto permite que algunas comunidades locales de este cantón, como Freienbach y Wollerau, tengan cargas impositivas aún más bajas que las comunidades locales en el cantón de Zug. Estos cantones y comunidades locales de baja tributación y en su mayoría ricos tienen que contrastarse con los cantones de Uri, Obwalden, Neuchâtel, Glaris, Jura y Friburgo, donde la carga impositiva es superior al 120% de la media nacional. Estos cantones y sus comunidades locales son en su mayoría relativamente pobres. Como las rentas de sus ciudadanos son bajas comparadas con las de otros cantones, deben tener tipos impositivos comparativamente altos para conseguir la recaudación necesaria para llevar a cabo sus tareas constitucionales.

*Índice de carga impositiva. Desviación típica*



*Figura 2: Evolución de la desviación típica del índice de carga impositiva*

[13] Si hubiera una carrera hacia el fondo, no sólo descenderían los tipos impositivos sino que también disminuiría la varianza entre los cantones, pero no es el caso. Ocurrió exactamente lo contrario: se produjo un aumento constante y rápido desde finales de la década de los noventa, que se vio mitigado solo en parte por el descenso en 2006. Esto podría entenderse como

prueba de que esta hipótesis no es válida para la carga impositiva total, aunque no sorprende realmente, porque no estamos ante el caso simétrico que la teoría presupone<sup>15</sup>). Sin embargo, esto no son necesariamente buenas noticias. Más bien demuestra que las discrepancias entre los cantones se han agravado recientemente, lo que pone en peligro la cohesión de la sociedad suiza y respalda la exigencia de restringir la competencia tributaria. Resulta evidente que el sistema suizo de nivelación fiscal prevaleciente hasta ahora no ha sido capaz de aliviar la situación. Para alcanzar este objetivo, el nuevo sistema deberá imponer una carga más elevada a los cantones ricos para subvencionar a los más pobres. En definitiva, no resulta sorprendente que la resistencia más fuerte a la reforma procediera del cantón más rico: Zug.

[14] El sistema tributario suizo posee una característica especial que alienta a los cantones pequeños a reducir sus tipos impositivos. El 30% de la recaudación del impuesto sobre la renta federal directo retorna a los cantones. Por eso, dado que los tipos impositivos más bajos atraen a más contribuyentes, parte del déficit recaudatorio debido a los tipos reducidos se compensa con subvenciones más altas del gobierno federal. El cantón rico de Zug obtuvo de esta manera con mucho las transferencias per cápita más altas del gobierno federal; en 2006 su cantidad era tres veces superior a la media nacional, y equivalía al 25% de sus gastos aproximadamente.

[15] A diferencia de Alemania donde hay demasiada nivelación, un problema grave del antiguo sistema suizo es que no nivelaba suficiente. Además, en la actualidad hay cantones como Vaud que reciben mucho más dinero del que deberían. En tercer lugar, este sistema no es transparente; es difícil evaluar sus verdaderos efectos. Uno de los motivos es que los pagos compensatorios dependen en parte de los ingresos tributarios reales, lo cual los hace fácilmente manipulables por los cantones. Finalmente, el sistema restringe la autonomía

---

<sup>15</sup>.No obstante, recientemente se ha producido una carrera hacia el fondo con respecto a los impuestos sobre sucesiones. Varios cantones los han abolido por completo para descendientes directos en los últimos 15 años. Esto ha conllevado ciertos problemas, porque estos impuestos tienen una carga adicional relativamente baja comparada con otros impuestos (si la tienen) y, en consecuencia, un impacto negativo comparativamente bajo sobre el desarrollo económico. La recaudación anterior conseguida con estos impuestos se debe obtener ahora con otros impuestos que poseen un impacto negativo más fuerte. Sobre los efectos económicos de los impuestos sobre sucesiones, ver por ejemplo H.S. ROSEN (1999, pág. 460 y ss.).

de los cantones hasta un grado que resulta innecesario. Tomando todos estos efectos en conjunto, no cabía la menor duda de que se precisaba una reforma. Esta idea fue incontestable durante la campaña del referéndum. No obstante, sí se disputó a qué nivel se deberían asignar las diferentes tareas, en particular la responsabilidad por las personas discapacitadas, así como hasta qué punto los cantones ricos deberían asumir cargas para aliviar a otros.

#### **4 EL DISEÑO DEL NUEVO SISTEMA DE NIVELACIÓN FISCAL**

[16] Dos objetivos debían cumplirse con el nuevo sistema de nivelación fiscal. Primero, siguiendo el principio de subsidiariedad, las tareas de los distintos niveles de gobierno habrían de estar más delimitadas, en particular entre el nivel nacional y el cantonal. En la actualidad, los distintos niveles de gobierno comparten responsabilidad en la mayoría de ámbitos políticos y a menudo lo hacen de modo poco transparente. Así pues, siempre que las tareas comunes sigan siendo necesarias, debería existir una asignación de responsabilidades más clara a los diferentes niveles así como procedimientos más transparentes. Segundo, el potencial financiero de los cantones debería estar más nivelado. Para alcanzar este objetivo, el nuevo sistema de nivelación utiliza cuatro instrumentos:

- (i) Separación clara de tareas y financiación.
- (ii) Nuevas formas de colaboración y financiación de tareas conjuntas.
- (iii) Nuevas formas de colaboración intercantonal.
- (iv) La nueva nivelación fiscal en sentido estricto, es decir, nuevo pago compensatorio a y entre los cantones.

A continuación, abordaremos primero los nuevos reglamentos de asignación y responsabilidad<sup>16)</sup> y segundo la nivelación fiscal en sentido estricto.

---

<sup>16</sup>.Hay una descripción más detallada de esta parte de la NFA en B. DAFFLON (2004) o en CH.A. SCHALTEGGER y R.L. FREY (2003).

#### 4.1 ASIGNACIÓN DE Y RESPONSABILIDAD POR LAS TAREAS

[17] 18 tareas con responsabilidad anteriormente común han sido vinculadas en el nuevo sistema: siete son ahora responsabilidad exclusiva del nivel nacional y once del nivel cantonal<sup>17)</sup>. Entre las que se cuentan como responsabilidad del gobierno federal destacan, por ejemplo, la financiación de las prestaciones individuales de la primera columna del antiguo sistema suizo de pensiones de jubilación, así como las prestaciones para personas discapacitadas (ambas como complemento a las contribuciones de empleadores y empleados), así como la construcción y el mantenimiento de las autopistas. Los cantones son exclusivamente responsables, por ejemplo, de la educación secundaria y de las subvenciones estatales para los costes de construcción y gastos corrientes de hogares y escuelas profesionales para personas discapacitadas. Entre las 17 tareas que todavía presentan una responsabilidad común, cabe citar, entre otras, las becas de formación universitaria, subvenciones para reducir las primas de seguros de salud o el transporte público en los núcleos urbanos. En estos ámbitos, la tarea del gobierno federal se limita en principio al liderazgo estratégico, mientras los cantones tienen la responsabilidad operativa. Los proyectos en estos ámbitos son financiados con subvenciones globales del gobierno federal dependiendo de los resultados que se quieran lograr<sup>18)</sup>.

[18] Debido a que muchos de los cantones suizos son bastante pequeños pero continúan teniendo responsabilidades grandes (al menos en comparación con los estados en muchos otros países federales), las colaboraciones entre dos o más cantones se hacen necesarias en no pocos casos. Además, los grandes núcleos urbanos, en particular Zúrich, Basilea y Ginebra, proporcionan actualmente servicios de los que disfrutaban otros cantones sin haber sido obligados hasta ahora a contribuir a su financiación<sup>19)</sup>.

---

<sup>17)</sup> Hay información al respecto en NFA Faktenblätter 2 y 9 (<http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/Projektphase/Faktenblaetter/index.php> (15/10/09). – Estos documentos oficiales únicamente están disponibles en alemán, francés e italiano, pero no en español.

<sup>18)</sup> Hay información al respecto en NFA Faktenblatt 10.

<sup>19)</sup> Las comunidades locales de tributación baja del cantón de Schwyz están situadas, por ejemplo, en la frontera del cantón de Zúrich y por ello pueden beneficiarse de las infraestructuras de este cantón.

[19] La Constitución Federal especifica nueve tareas donde el nuevo sistema regula la colaboración entre los cantones<sup>20)</sup>:

- (i) Planificación de instituciones para la rehabilitación y el cuidado de personas discapacitadas.
- (ii) Planificación y división de tareas de medicina de alta tecnología y los correspondientes hospitales.
- (iii) Reparto de cargas entre cantones universitarios y no universitarios para financiar las universidades cantonales.
- (iv) Reparto de cargas para financiar las universidades cantonales de ciencias aplicadas.
- (v) Transporte público urbano siempre que concierna a más de un cantón.
- (vi) Regímenes penitenciarios.
- (vii) Instituciones culturales de importancia intercantonal.
- (viii) Plantas de eliminación de residuos.
- (ix) Depuradoras de aguas residuales.

[20] Ya se ha producido cierta colaboración entre cantones en alguno de estos temas. Además, se celebran conferencias de ministros cantonales cuyas decisiones son aplicables en todos los cantones. No obstante, estas colaboraciones son principalmente opcionales. En particular, fue imposible obligar a algunos cantones a asumir las cargas financieras que habían generado en otros cantones. Esta situación ha cambiado. El parlamento federal es capaz ahora de declarar acuerdos generales u otros tratados intercantonales como generalmente vinculantes y comprometer a los cantones a adherirse individualmente. Esto se hace para garantizar una distribución justa de los servicios y servicios a cambio, o los beneficios y costes de actividades públicas entre los cantones. Aquellos cantones que reciben servicios obtienen derechos de codeterminación a cambio.

---

<sup>20</sup>.Hay información al respecto en NFA Faktenblatt 11.

[21] Esta nueva disposición permite injerencias considerables en la autonomía de los cantones y representa por tanto un cambio significativo del sistema federal suizo. No es un hecho baladí que haya sido atacado por profesores de derecho constitucional y declarado incompatible con la tradición suiza<sup>21)</sup>. Resulta en cierto modo asombroso que este argumento no desempeñara ninguna función en la campaña del referéndum. Entonces, los dos argumentos arriba mencionados, las contribuciones netas de los distintos cantones y el cuidado de las personas discapacitadas fueron el centro del debate. Por otro lado, a pesar de que el nuevo sistema lleva unos dos años en vigor, ya se ha generado un debate sobre este punto, y más o menos es el único punto que se está debatiendo por el momento<sup>22)</sup>.

#### **4.2 EL SISTEMA DE NIVELACIÓN FISCAL EN SENTIDO ESTRICTO**

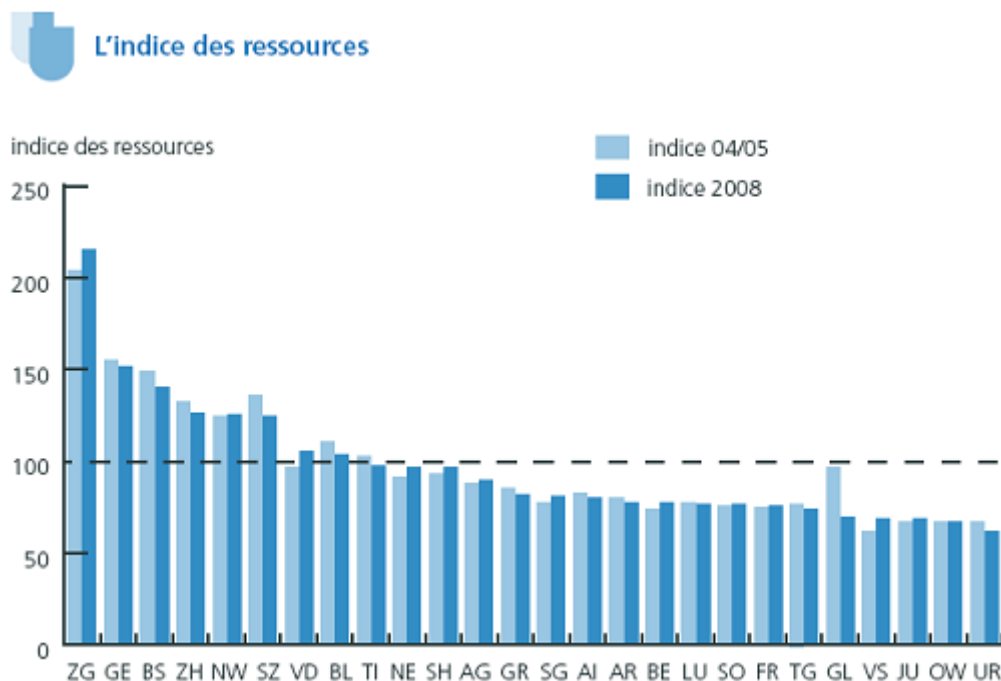
[22] El nuevo sistema de nivelación fiscal en sentido estricto consta de tres elementos. El primero es la nivelación de recursos. Todos los cantones tendrán la cantidad mínima necesaria de recursos fiscales para ser capaces de cumplir las tareas que les han sido encomendadas en virtud de la constitución. El segundo elemento es el reparto de cargas especiales de algunos cantones provocadas por su situación sociodemográfica o por su estructura geográfica y topológica. El último elemento, denominado compensación por dificultades, es una compensación por pérdidas financieras temporales causadas por la transición del antiguo al nuevo sistema.

---

<sup>21</sup>.Ver, por ejemplo, R. RHINOW, Wenig autonomie- und demokratieverträglich: Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs, *Neue Zürcher Zeitung* 7 mayo 2002, pág. 15.

<sup>22</sup>.Ver, por ejemplo, Unterwegs zum föderalen Verwaltungsstaat, *Neue Zürcher Zeitung* Nº 31 o 7/8 febrero 2009, pág. 13..

*Capacidad financiera de los cantones. Índice de recursos.*



*Figura 3: Índice de recursos*

[23] La pieza principal del nuevo sistema de nivelación es, por supuesto, la nivelación de recursos. Por este motivo, es necesario ante todo evaluar la capacidad financiera de cada cantón mediante un índice de recursos<sup>23)</sup>. Este índice se basa en la renta imponible y en el patrimonio de los individuos, pero también en los beneficios corporativos. La suma ponderada de estos tres elementos constituye el potencial de recursos del cantón y, dividido por el tamaño de la población, el potencial de recursos per cápita. Comparando esto con el potencial medio de recursos per cápita en Suiza, que obtiene un coeficiente de 100, se calcula el coeficiente de cada uno de los cantones. Se dice que los cantones con un coeficiente superior a 100 son fuertes con respecto a los recursos, mientras que los cantones con un coeficiente inferior a 100 se consideran débiles con respecto a los recursos. El primer grupo aporta dinero al sistema, el segundo recibe ingresos del sistema. Los pagos deben diseñarse de tal manera que cada cantón posea unos recursos financieros libres del 85% como mínimo de la media nacional. La *Figura 3* muestra los

<sup>23</sup>.Hay información al respecto en NFA Faktenblätter 5 y 6.



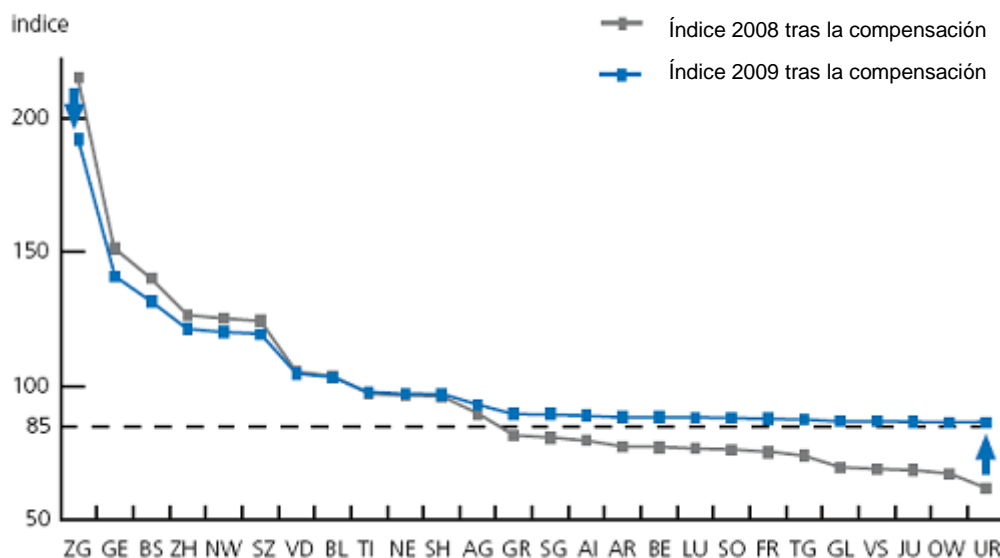
coeficientes del nuevo índice para 2008 frente a los del antiguo índice para los años 2004/05<sup>24</sup>). El panorama global es más o menos el mismo: la mayoría de cantones donantes siguen siendo cantones donantes, y la mayoría de cantones beneficiarios siguen siendo cantones beneficiarios. Sin embargo, habrá algunos cambios nada desdeñables porque, por ejemplo, Zug tendrá que pagar un poco más mientras que Glaris recibirá más dinero.

[24] Con todo, la ventaja principal del nuevo sistema no es tanto que la nivelación sea ahora más justa (un aspecto que desde luego también es importante) como que los incentivos sean diferentes. El fundamento del nuevo índice es la situación del cantón con respecto al impuesto sobre la renta federal directo. En contraposición con el antiguo sistema, el nivel de los impuestos cantonales o los tipos impositivos ya no tiene ninguna función. Por ello, las manipulaciones de los antiguos ingresos tributarios no tienen efectos directos sobre las subvenciones recibidas. Por supuesto, existen efectos indirectos; la situación de un cantón en la competencia tributaria intercantonal tiene implicaciones para la base imponible del impuesto sobre la renta federal directo. No obstante, estos efectos indirectos confieren muy poco margen a los cantones para manipular las subvenciones que reciben. En concreto, una reducción de los impuestos cantonales no desencadenará un incremento de las subvenciones; si se produce un efecto, irá en la dirección contraria. Por ahora, los incentivos para que los cantones se ocupen de su base imponible no se han visto afectados. Ésta es una enorme mejora en comparación con el antiguo sistema.

---

<sup>24</sup> Fuente de las Figuras 3 a 6: DEPARTAMENTO FEDERAL DE FINANZAS, Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (PRT), Berna, septiembre de 2007.

*Efectos de la nivelación fiscal. Efectos de la nivelación.*



*Figura 4: Efectos de la nivelación de recursos*

[25] La *Figura 4* ilustra los efectos de nivelación del nuevo sistema para el año 2008. Catorce de los veintiséis cantones tienen un potencial de recursos inferior al 85% de la media nacional. Su situación mejorará considerablemente. Un cantón se sitúa entre la línea del 85% y la media nacional; su situación también mejorará. Por el contrario, seis cantones están muy por encima de la media nacional y tendrán que pagar contribuciones, mientras que la situación de los cinco cantones restantes permanece más o menos sin cambios.

[26] Sin embargo, esta nivelación no solo se financia con las contribuciones de los cantones donantes sino también con aportaciones del gobierno federal. Durante los cuatro primeros años, es decir, desde 2008 hasta 2011, la cantidad total ascenderá a 3.160 millones de CHF; el gobierno federal pagará 1.800 millones de CHF y los cantones donantes 1.260 millones de CHF<sup>25</sup>). La contribución del gobierno federal se paga con los ingresos del impuesto sobre la renta federal directo. Del 30% de la recaudación de este impuesto que

<sup>25</sup>.Ver: Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs vom 22. Juni 2007 (613.22) (<http://www.admin.ch/ch/d/sr/6/613.22.de.pdf> (15/10/09)).

retorna a los cantones solamente el 13% se redistribuye directamente en la actualidad, mientras que el 17% restante se destina al sistema de nivelación. Así, los cantones ricos no tendrán que pagar necesariamente más dinero a los otros cantones, pero obtendrán menos dinero directamente del gobierno federal. Para algunos cantones, en particular para Zug, esto tendrá como resultado una contribución neta significativamente más alta. Sin embargo, debido a su potencial financiero, esto apenas tendrá efectos negativos para este cantón e incluso menos para Suiza en su conjunto, tal y como declaró este cantón antes del referéndum<sup>26)</sup>. Por otro lado, resulta comprensible que el incremento previsto en la contribución neta provocara una resistencia a la reforma en Zug, si bien finalmente no tuvo consecuencias.

[27] No obstante, los cantones difieren no solo con respecto a su potencial de recursos, sino también con respecto a los costes de los servicios que deben prestar, ya sea porque tienen una demanda considerablemente más elevada de estos servicios, ya sea porque resulte más caro prestarlos. El primer factor guarda relación básicamente con los núcleos urbanos con sus problemas sociales y demográficos; el segundo factor alude a la topografía del cantón. Para compensar estas cargas adicionales, se ha incorporado al sistema el segundo elemento: “reparto de cargas” o “nivelación de costes”<sup>27)</sup>.

[28] A fin de valorar las cargas adicionales debidas a factores geológicos y geográficos, es decir, para registrar los efectos de residir en zonas montañosas, se consideran tres indicadores: el tamaño de la población que reside en altitudes superiores a los 800 metros por encima del nivel del mar, la altitud media de la zona productiva de un cantón por encima del nivel del mar, y la proporción de comunidades locales con menos de 200 habitantes. La lógica que explica estos tres indicadores es que las personas que viven en comunidades locales más altas tienen más necesidad de servicios públicos sobre todo durante el invierno, que un municipio ubicado en una zona más elevada y por lo tanto más abrupta genera además costes más altos, por ejemplo en silvicultura, y que una localidad menos densamente poblada conlleva costes más elevados de infraestructuras. Para compensar estas

---

<sup>26)</sup>En este sentido, ver G. KIRCHGÄSSNER y H. HAUSER (2001).

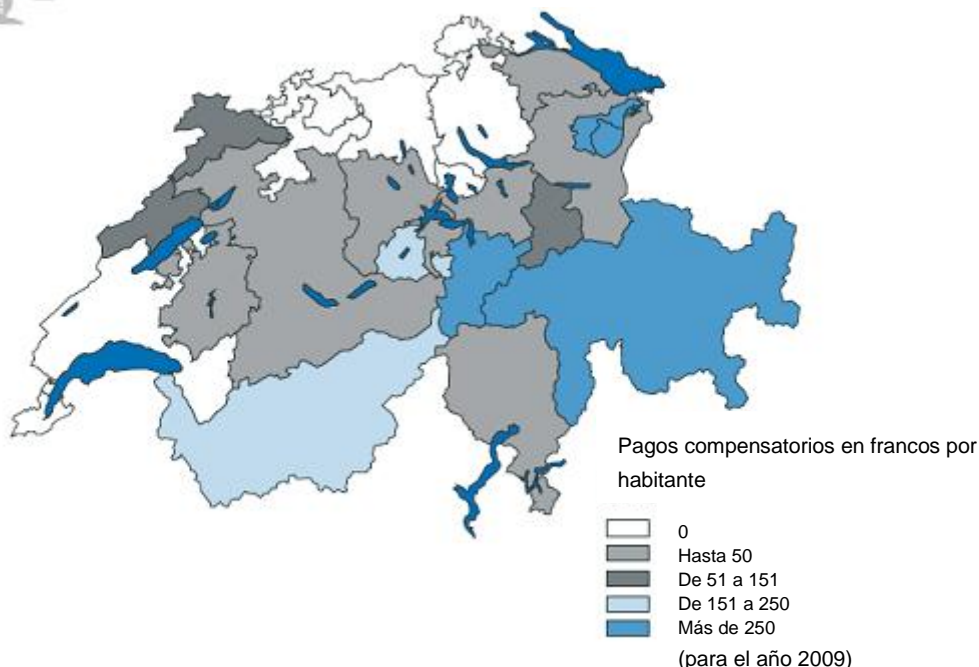
<sup>27)</sup>Se utiliza el segundo término, por ejemplo, en B. DAFFLON (2004).

cargas, el gobierno federal paga 341.000 millones de CHF anualmente a los cantones<sup>28</sup>). La distribución regional de estas subvenciones se muestra en la *Figura 5*. Tal y como ilustra esta figura, los principales beneficiarios de estas subvenciones son Girones, los dos Appenzell, Uri y, en menor medida, Valais y Obwalden.

### Compensación de costes



*Efectos de la compensación de costes por factores geotopográficos*



*Figura 5: Efectos de la compensación de costes por factores geográficos y topográficos*

[29] El gobierno federal paga el mismo importe para compensar las cargas sociodemográficas. Esta contribución consta de dos partes: la primera tiene en cuenta problemas especiales de la estructura poblacional. Los indicadores utilizados aquí son la proporción de personas que reciben asistencia social, la proporción de personas mayores de ochenta años y la proporción de extranjeros nacidos fuera de Suiza y sus países limítrofes y que llevan viviendo

<sup>28</sup>.Fuente: ver nota a pie de página 24.

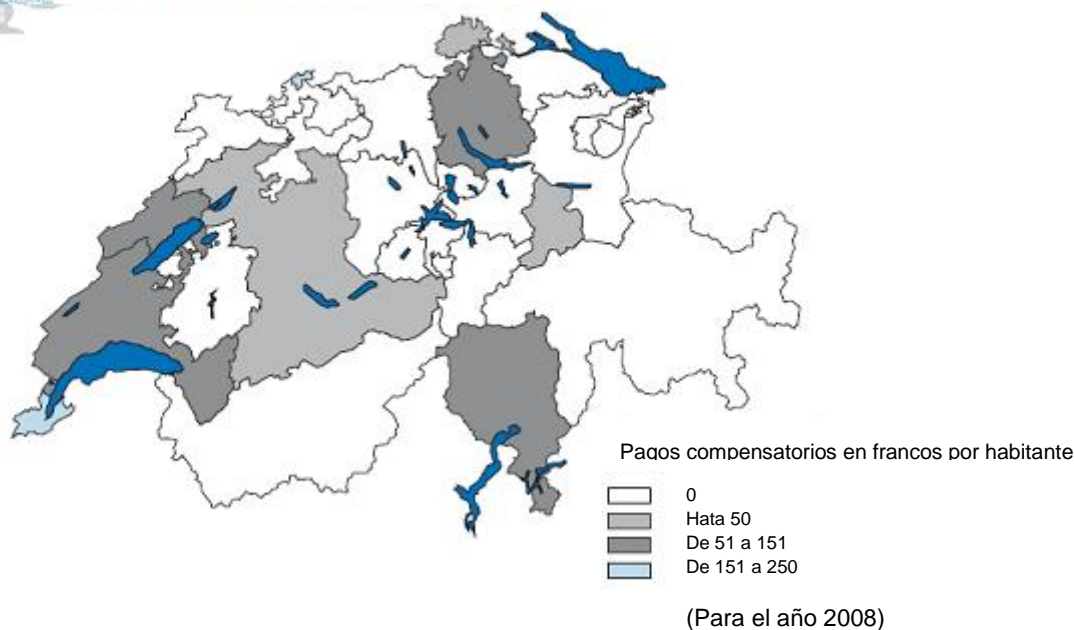
en Suiza menos de 12 años. La segunda parte tiene en cuenta los costes de los grandes núcleos urbanos. En este caso, el indicador se basa en el tamaño de la comunidad local, el porcentaje de desempleados y la densidad de población. La distribución regional de estas subvenciones se muestra en la Figura 6. La principal beneficiaria de estos pagos en Ginebra, y pagos per cápita algo más bajos se destinan a Zúrich, Vaud, Neuchâtel y Tesino.

[30] Una transición inmediata al nuevo sistema hubiera creado muchos perdedores, incluso entre los cantones que son financieramente débiles (en función de su índice de recursos). Ello se debe a que, con el anterior sistema, éstos recibían subvenciones más altas de las que merecen con el nuevo sistema. En estas condiciones, el nuevo sistema habría tenido muy pocas oportunidades en el referéndum. Sin embargo, era obligatorio convocar un referéndum, porque la introducción del nuevo sistema requería una modificación constitucional, y en Suiza un cambio de esta índole está sujeto a referéndum obligatorio. Para evitar esto y no poner en riesgo todo el proyecto, se añadió la compensación por dificultades como tercer elemento. La idea es que cada cantón financieramente débil tenga un alivio, al menos al principio, independientemente de cuál fuera su posición con el antiguo sistema.

## Compensación de costes



### Efectos de compensación de costes por factores sociodemográficos

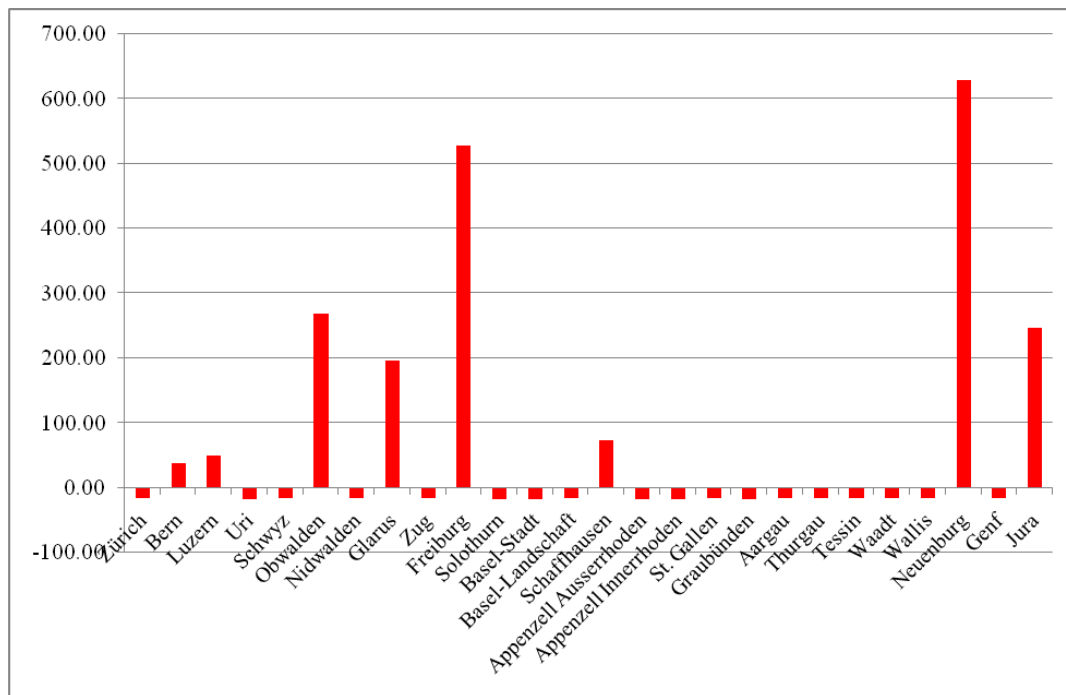


**Figura 6: Efectos de la compensación de costes por factores sociodemográficos (núcleos urbanos)**

[31] Durante los ocho primeros años, los pagos son fijos. La cantidad total asciende a 430.500 millones de CHF; el gobierno federal paga 287.000 millones de CHF y los cantones 143.500 millones de CHF. Estos últimos reciben 19,5 CHF aproximadamente en términos per cápita. La *Figura 7* muestra la distribución de los pagos netos per cápita entre los cantones. Hay dos cantones, Neuchâtel y Friburgo, que se benefician bastante de estos pagos, tres con beneficios considerables, Obwalden, Jura y Glaris, y otros tres que se benefician poco. Sin embargo, aparte de los cantones ricos, todos los cantones están mejor ahora que con el anterior sistema. Ésta era en realidad la intención de este procedimiento<sup>29</sup>). La situación se prolongará los primeros ocho años, es decir, hasta finales de 2015. Después, la cantidad de dinero

<sup>29</sup>.Ver, por ejemplo, P. SIEGENTHALER y G. WETTSTEIN: "Ningún cantón con capacidad financiera débil, que actualmente se beneficia de la nivelación, debería sufrir condiciones peores con el nuevo sistema", NEUE ZÜRCHER ZEITUNG Nº 182, 9 agosto 2001, pág. 13 (Traducción de B. DAFFLON (2004, pág. 45).

destinada a la compensación por dificultades se reducirá 5 puntos porcentuales cada año. Así pues, la nueva situación estándar no llegará hasta 2035.



*Figura 7: Pagos de compensación por dificultades*

[32] Económicamente, esta parte del nuevo sistema de nivelación es la más problemática. Sin embargo, se trata de una concesión política a estos cantones. Considerando la gran mayoría obtenida en el referéndum del 28 de noviembre de 2004, cabría preguntarse si estas concesiones han sido realmente necesarias, sobre todo con tan gran alcance. Con todo, se tuvo en cuenta que un rechazo por parte del electorado tendría como consecuencia que estos cantones habrían seguido recibiendo sus subvenciones (desde una perspectiva actual) injustificadas y estas subvenciones incluso habrían ascendido. Por ahora estas concesiones parecen estar justificadas para lograr la segunda mejor solución y no poner en peligro todo el proyecto.

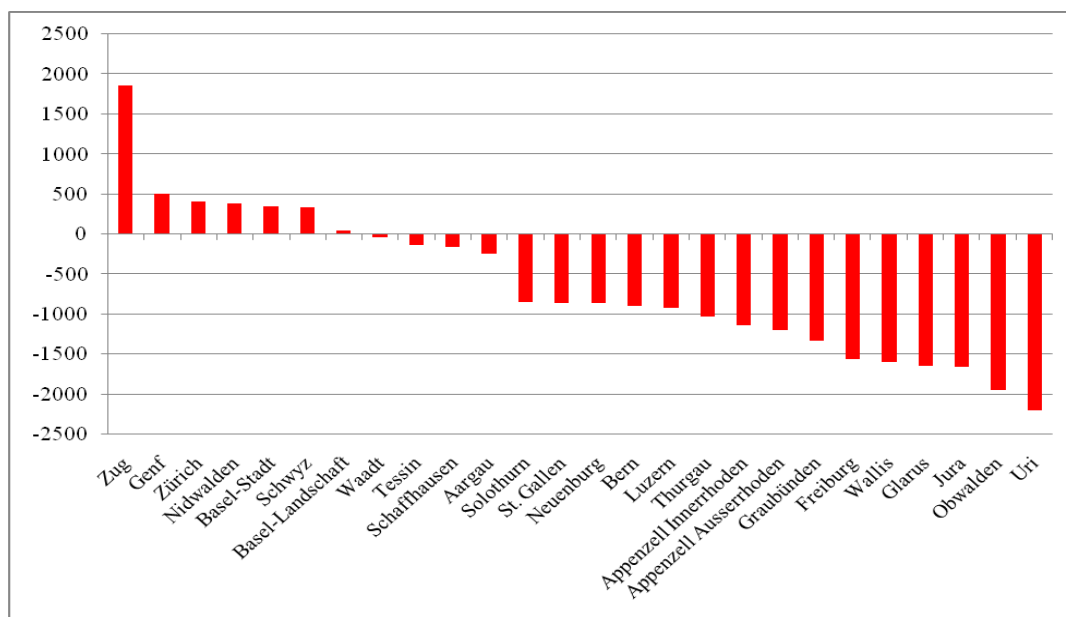


Figura 8: Pagos o contribuciones netas en 2009, respectivamente

[33] La Figura 8 indica los pagos netos per cápita de la suma de las tres partes del sistema de nivelación conjuntamente para todos los cantones en 2009. Hay seis cantones donantes, dos cantones presentan una situación más o menos equilibrada, tres cantones obtienen algo de dinero, y 15 cantones reciben subvenciones relativamente altas. En términos absolutos, el mayor donante es con mucho el cantón de Zúrich, pero también es con mucho el cantón más grande. En términos per cápita, el mayor donante es Zug, con 1.856 CHF per cápita en 2009. Por el contrario, Uri recibe hasta 2.196 CHF per cápita. Considerando que 15 cantones son claros beneficiarios, que otros 4 consiguen por lo menos algo de dinero del sistema y que, debido a la compensación por dificultades, todos los cantones de este grupo están mucho mejor ahora que antes, no sorprende que el referéndum diera un claro respaldo mayoritario del 64,4% a la reforma. Resulta bastante asombroso que únicamente tres cantones, Zug, Nidwalden y Schwyz, votaran en contra. Incluso el cantón de Zúrich votó a favor, con un 60%.



## 5 COMENTARIOS A MODO DE CONCLUSIÓN

[34] La reforma del sistema de nivelación fiscal suizo fue un proceso bastante largo; en conjunto requirió 16 años. Se produjeron las primeras consideraciones serias y la planificación comenzó en la administración de finanzas federal en 1992. La primera propuesta concreta se presentó en 1999. A excepción de la compensación por dificultades, ya tenía la estructura del concepto actualmente vigente. Tal y como prescribe la constitución, se dio el habitual procedimiento de consulta, y la propuesta con todos los comentarios fue publicada en marzo de 2000. Los ministros de finanzas cantonales aceptaron las propuestas tras unas deliberaciones adicionales y la inclusión de la compensación por dificultades en agosto de 2001. En ese momento, el único voto negativo llegó de Zug.

[35] A continuación comenzó el proceso parlamentario. El primer paso fue aprobar la enmienda necesaria de la constitución. El gobierno federal presentó su propuesta en noviembre de 2001. El parlamento aceptó la reforma con algunas revisiones menores en octubre de 2003. Como mencionábamos más arriba, tenía que convocarse un referéndum, como ocurre con cualquier cambio en la constitución suiza. Tras una serie de intensos debates públicos, los ciudadanos suizos votaron con una mayoría bastante amplia a favor de esta reforma. Después de casi 13 años se completó con éxito la parte más importante de la reforma.

[36] La última parte, que precisó otros tres años, consistió en promulgar la ley necesaria y los correspondientes decretos gubernamentales y parlamentarios. Los últimos aspectos pero muy importantes, los importes concretos de los pagos, se decidieron con dos decretos parlamentarios, aprobados por el parlamento el 22 de junio de 2007<sup>30</sup>). Existía la posibilidad de un referéndum (opcional), pero nadie recogía firmas. Así pues, ambos decretos entraron en vigor el 1 de enero de 2008. Asimismo, el gobierno había decidido que la ley para el nuevo sistema de nivelación que había sido aprobada por el parlamento (sin un referéndum) ya en 2003 debería entrar en vigor en la misma fecha.

---

<sup>30</sup>.SR 613.22 y SR 613.26.

[37] Una razón de que hiciera falta tanto tiempo es que, para evitar el fracaso del proyecto, la democracia directa suiza hace necesario implicar a todos los grupos afectados en el proceso de consulta antes de que la ley (o un cambio en la constitución) llegue al parlamento. Por eso, nuestra democracia directa no sólo provoca un retraso, porque después de pasar por el parlamento se precisa la aceptación de los ciudadanos, sino que además genera un proceso lento debido a la amplia incorporación de estos grupos al proceso de debate político. La posibilidad de un referéndum satisfactorio organizado por destacados grupos de interés difícilmente se puede excluir, y para evitarla es necesario considerar seriamente los intereses de los grupos relevantes.

[38] Sin embargo, esto no implica que las principales reformas sean imposibles, como afirmaron algunos economistas suizos<sup>31)</sup>, ni que necesariamente precisen más tiempo que en otros países con sistemas puramente representativos. Por ejemplo, desde hace décadas se tenía la convicción de que hacía falta una reforma importante del sistema federal alemán. El documento básico de F.W. SCHARPF sobre la “trampa de las decisiones conjuntas” se publicó ya en 1985. No obstante, tuvo que pasar bastante tiempo antes de que las dos pequeñas reformas del sistema federal alemán se llevaran a cabo hace unos años; incluso tomadas en conjunto, su envergadura es menor que la de la reforma suiza. Además, el sistema de nivelación fiscal alemán con sus incentivos bastante contraproducentes todavía no ha sido abordado por estas reformas.

[39] Al contrario de la experiencia alemana, el nuevo sistema de nivelación fiscal suizo parece ser una buena solución de compromiso entre preservar los incentivos de los cantones para que se ocupen de sus contribuyentes y la nivelación (parcial) de la situación financiera de los cantones. Los dos puntos importantes en este sentido son, primero, que el potencial de recursos se mide por la base impositiva de los tributos federales directos, por lo que los cambios de los tipos impositivos cantonales no tienen consecuencias directas sobre las subvenciones procedentes del sistema de nivelación, y segundo, que la fijación de un nivel mínimo de recursos financieros del 85% de la media nacional y la

---

<sup>31</sup>.Ver, por ejemplo, S. BORNER (1997) o W. WITTMANN (2001), pero también G. KIRCHGÄSSNER (2008).

renuncia de un nivel superior deja suficiente margen de maniobra e incentivos para que tanto los cantones pobres como los ricos se ocupen de sus bases impositivas. En consecuencia, una conducta del ir por libre de los cantones pobres se puede excluir en buena parte, y el sistema federal suizo continúa siendo competitivo.

[40] Una buena prueba de ello es que la intensidad de la competencia tributaria entre los cantones no se acrecentó tras la introducción del nuevo sistema. No es solo que los cantones como Zug decidieran recortes fiscales adicionales, sino que los cantones con imposición elevada que ahora consiguen más dinero del sistema de nivelación utilizaron con frecuencia estos fondos para aplicar rebajas fiscales. Evidentemente, uno de los objetivos de esta reforma era ofrecer esta posibilidad a esos cantones. Debido a la crisis económica actual y a la reducción de los ingresos tributarios que conlleva, el margen de maniobra para estas rebajas fiscales será menor en los próximos años. Sin embargo, esto no implica que el proceso haya acabado.

[41] En definitiva, se trató de un proceso largo pero finalmente satisfactorio. Debido a que el periodo de transición con la compensación por dificultades durará 28 años en total, hará falta aún más tiempo hasta que el nuevo sistema esté plenamente en vigor. Hoy en día no se puede afirmar todavía que el nuevo sistema de nivelación fiscal cumplirá las expectativas que suscitó. Tendrán que pasar varios años para tener más información al respecto. No obstante, hasta ahora no hay indicios de que no vaya a suceder.

## REFERENCIAS:

- BALDWIN, R.E; FORSLID, R; MARTIN, P; OTTAVIANO, G y ROBERT-NICOUD, F. (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press, Princeton N.J.
- BIRD, R.M. (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- BOGDANOR, V. (1988), Federalism in Switzerland. *Government and Opposition* 23, págs. 69 – 90.
- BORNER, S. (1997), Die direkte Demokratie: Ein schweizerischer Balanceakt zwischen direktdemokratischer Partizipation, staatlicher Handlungsfähigkeit und 'Rule of Law', en: S. BORNER y H. RENTSCH (eds.), *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz*, Rüegger, Chur/Zúrich, págs. 13 – 24, 341.
- BRENNAN, G. Y BUCHANAN, J.M. (1977), Towards a Tax Constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics* 8, págs. 255 – 273.
- BRENNAN, G Y BUCHANAN, J.M. (1980), *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.).
- BUCHOVETSKY, S. (1991), Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30, págs. 167 – 181.
- DAFFLON, B. (2004), Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress, University of Fribourg, Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques, Documento de trabajo N° 356, versión actualizada, mayo.
- DESAI, M; FOLEY C.F, Y HINES, J.R. (2005), Do Tax Havens Divert Economic Activity?, Ross School of Business, Documento de trabajo N° 1024, abril.
- DHARMAPALA, D. Y. HINES, J.R (2009), Which Countries Become Tax Heavens, mimeo, University of Connecticut, mayo.

- FELD, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- FISCHER, R; BELIJEAN, T y FIVAZ, J. (2003), Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung: Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 73, págs. 407 – 422.
- HAUFLER (2001), *Taxation in a Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido).
- JÖRG (1998), *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und in der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2008), Direct Democracy: Obstacle to Reform, *Constitutional Political Economy* 19, págs. 81 – 93.
- KIRCHGÄSSNER, G. y HAUSER, H (2001), *Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat ins Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA)*, Gutachten zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie der Konferenz der Kantonsregierungen, 10. August 2001 (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00873/index.html?lang=de> (05/04/ 06)).
- KIRCHGÄSSNER, G. y POMMEREHNE, W.W. (1992), Zwischen Parteien und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, en: H. ABROMEIT y W.W. POMMEREHNE (eds.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Haupt, Berna/Stuttgart/Viena, págs. 221 – 245.
- KIRCHGÄSSNER, G; FELD, L.P. y SAVIOZ, M.R. (1999), *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing y Lichtenhahn/Vahlen, Basilea/Munich.
- KRUGMAN, P. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy* 99, págs. 483 – 499.
- KRUGMAN, P. (1991a), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

- POMMEREHNE, W.W. (1977), Quantitative Aspects of Fiscal Federalism: A Study of Six Countries, en: W.E. OATES (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath, Lexington, págs. 275 – 355.
- ROSEN, H.S. (1999), *Public Finance*, Irwin, Homewood (Ill.), 5ª edición.
- SCHALTEGGER, CH.A. Y FREY, R.L (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderativen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, págs. 239 – 258.
- SCHARPF, F.W. (1985), Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 26, págs. 323 – 356.
- SINN, H.-W. (1997), The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66, págs. 247 – 274.
- SINN, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford et al..
- STARCK, D. (1999), Föderalismus in der Schweiz: Darstellung der Strukturen und der praktischen Erfahrungen, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyrer Arbeitshefte Nr. 126.
- STIGLER, G.J. (1957), The Tenable Range of Functions of Local Government, en: U.S. CONGRESS, JOINT ECONOMIC COMMITTEE (ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, D.C., págs. 213 – 219.
- STOCKAR (2006), Direkte Bundessteuer, en: *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13768.php> (16/10/09).
- TIEBOUT, CH.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, págs. 416-424.
- WILDASIN, D.E. (1997), Factor Mobility and Redistributive Policy: Local and International Perspectives, en: P.B. SÖRENSEN (ed.), *Public Finance in a Changing World*, MacMillan, Londres.

- WILSON, J.D. (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21, págs. 423 – 451.
- WITTMANN, W. (2001), *Direkte Demokratie: Bremsklotz der Revitalisierung*, Huber, Frauenfeld et al..