

EL FEDERALISMO FISCAL SUIZO DESDE LA PERSPECTIVA DEL PAÍS VASCO

Mikel ERKOREKA GONZÁLEZ

Investigador

Departamento de Historia Contemporánea

Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2015 Suiza cuenta con una población de 8.239.600 habitantes, donde conviven tres comunidades culturales (alemana, francesa e italiana) y coexisten cuatro lenguas oficiales (alemán, francés, italiano y romanche)¹. Desde el siglo XVI ha existido en Suiza una división religiosa entre católicos y protestantes que aún pervive en la actualidad. En cuanto a la organización administrativa interna, podemos distinguir tres niveles de gobierno: La Confederación Suiza, 26 cantones² y 2.324 municipios³.

Suiza comparte frontera con Alemania, Austria, Francia, Italia y Liechtenstein. Los factores externos, principalmente el miedo a ser absorbidos por las grandes potencias limítrofes, explica en buena medida que desde el siglo XIII hasta la actualidad haya prevalecido el principio de unidad frente a posibles injerencias exteriores entre las distintas comunidades internas que componen el país alpino.

Además del factor externo, el modelo de organización interno por el que se ha regido Suiza, primero como Estado confederal y luego como Estado federal, ha sido un factor importante para mantener un equilibrio interno que ha permitido que esa diversidad de culturas, lenguas y creencias prevaleciera unida en pro de unos intereses comunes⁴.

Desde el siglo XIII en el que se formó la antigua Confederación Suiza, precursora del Estado moderno suizo, hasta el año 1798, Suiza se organizó como un Estado puramente confederal. Suiza era un Estado de estados donde la Confederación jugaba un rol subsidiario. Su función principal era garantizar la defensa nacional y la estabilidad interior. Hasta el siglo XIX la Confederación

¹ FEDERAL CHANCELLERY. *The Swiss Confederation. A brief guide*, Bern: Federal Chancellery, 2015; 8.

² De los 26 cantones, seis son semicantones.

– Los cantones son: Zúrich, Bern, Lucerna, Uri, Schwyz, Glarus, Zug, Friburgo, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Ginebra y Jura.

– Los semicantones son: Obwald, Nidwal, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures y Appenzell Rhodes-Tessin.

³ FEDERAL CHANCELLERY. *The Swiss Confederation. A brief guide*; 14.

⁴ BARRENA, Alberto. *El federalismo en Suiza*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1970.

no ostentó facultades administrativas ni contó con ninguna fuente de ingresos propios⁵.

En el contexto de la Revolución Francesa, las tropas de la Francia revolucionaria conquistaron el territorio suizo en 1798, aprobando ese mismo año una nueva Constitución. La Constitución de 1798 creaba la República Helvética y establecía un modelo de Estado unitario. Tras la derrota de Napoleón en 1814 y los acuerdos de la Conferencia de Viena en 1815, los sectores conservadores de la sociedad suiza trataron de restaurar el modelo de organización previo a la invasión francesa. Las facciones liberales se opusieron a dicho proceso de restauración, defendiendo la creación de un Estado moderno de corte liberal. Tras una breve guerra civil en 1847, derivada de disensiones religioso-ideológicas, los liberales impusieron su proyecto de Estado, aprobando la "Constitución Federal de la Confederación de Suiza" el año 1848⁶.

Aunque el título de la nueva Constitución mantuvo la denominación de "Confederación de Suiza", la Constitución de 1848 estableció las bases del Estado federal suizo, dejando atrás el modelo confederal. Inspirándose en la Constitución de los Estados Unidos, se creó un Consejo Nacional y un Consejo de los Estados⁷ para gobernar los asuntos de la Confederación y también se estableció un Tribunal Federal.

El rol de la Confederación ya no solo se limitaba a garantizar la defensa nacional y la estabilidad interna. Entre otros se estableció una unión aduanera, monetaria y de pesas y medidas. La Confederación quedó facultada con la exclusividad de acuñación de moneda y se le dotó de ingresos propios provenientes de la gestión de los derechos aduaneros.

Aunque revisada y enmendada en diversas ocasiones⁸, la Constitución de 1848 se mantuvo vigente hasta el año 1999. Durante el periodo de vigencia

⁵ FAHRNI, Dieter. *Historia de Suiza: ojeada a la evolución de un pequeño país desde sus orígenes hasta nuestros días*, Zurich: Pro Helvetia, 1984.

⁶ SIGG, Oswald. *Las instituciones políticas en Suiza*, Zurich: Pro Helvetia, 1988.

⁷ En el Consejo de los Estados, que sigue vigente en la actualidad, todos los cantones tienen la misma representación, sea cual sea su población o su dimensión económica. Los cantones tienen dos representantes y los semicantones uno.

⁸ SÁNCHEZ, Remedio, GARCÍA, María Vicenta. *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2002.

de esta Constitución, se observa un proceso gradual de centralización en favor de la Confederación⁹. Este proceso de centralización obtuvo especial relevancia en periodos de inestabilidad, como la Primera y la Segunda Guerra Mundial o los años de grave crisis económica entre ambas guerras.

Aún así, cabe subrayar que los cantones han conservado hasta la actualidad altas cotas de poder y competencias. Como ejemplo de ello, podemos señalar el hecho de que la Constitución no reconoció a la Confederación ninguna participación sobre los impuestos directos hasta después de la II Guerra Mundial. En el año 2000 entró en vigor la nueva "Constitución Federal de la Confederación Suiza" que sigue vigente en el año 2015.

Tras este breve repaso a la historia de la formación del Estado suizo, señalaremos cuatro características básicas del federalismo suizo:

1. La construcción del Estado suizo se ha desarrollado desde abajo hacia arriba ("bottom-up construction"). Son los cantones, formados a su vez por los municipios, los que han creado la Confederación y no al revés. Por ello, el artículo 1 de la Constitución federal establece que la Confederación la forman "el pueblo suizo" y todos los cantones¹⁰.
2. El sistema federal suizo no es el final de un proceso de descentralización. Este punto es fundamental para entender, que aún en la actualidad, la soberanía originaria recae sobre los cantones y no sobre la Confederación. De tal manera, y como señala el artículo 3 de la Constitución federal, los cantones conservan los poderes residuales bajo su control¹¹.
3. La distribución de competencias entre los distintos niveles de administración suizos están claramente delimitadas por la Constitución federal y las constituciones cantonales. La Constitución federal establece nítidamente las competencias y los límites de la Confederación. Todos los cantones tienen aprobada su propia Constitución, que señala los aspectos organizativos

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid. El anexo de la obra contiene una traducción al castellano de la "Constitución Federal de la Confederación de Suiza" del 18 de abril de 1999.

¹¹ Ibid., 81. El artículo 3 de la "Constitución Federal de la Confederación de Suiza" establece que: "Los Cantones serán soberanos, en tanto que su soberanía no esté limitada por la Constitución federal, y ejercerán todos los derechos que no hayan sido delegados a la Confederación".

y competenciales internos del cantón, incluida la relación entre la administración cantonal y las administraciones locales.

4. El control de los principales impuestos se ha mantenido siempre bajo el control de los cantones. Tanto en el pasado como en la actualidad, los cantones han sido los encargados de gestionar los principales impuestos del sistema tributario suizo. Por ejemplo, hoy en día, los cantones controlan la gestión integral de prácticamente todos los impuestos directos.

2. TRES NIVELES DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN SUIZA

La administración tributaria suiza se organiza en tres niveles:

1. La Confederación Suiza.
2. Las administraciones cantonales.
3. Las administraciones locales.

Como ya hemos señalado al exponer las características del federalismo suizo, cada administración tributaria tiene claramente delimitadas sus competencias bien sea por la Constitución federal, por las constituciones cantonales o por las normas municipales.

2.1. La Confederación Suiza

La Constitución federal establece los recursos tributarios que puede aplicar la Confederación (ver Cuadro 1).

La Constitución federal, además de delimitar el abanico de recursos tributarios con los que cuenta la Confederación, en algunos casos establece limitaciones en su aplicación. Por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre sociedades y en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), la Constitución establece los tipos máximos aplicables por las autoridades fiscales de la Confederación.

Cualquier reforma de la Constitución, única vía para modificar el orden competencial de la Confederación, requiere una doble mayoría: una mayoría en referéndum del pueblo suizo y una mayoría de los cantones (todos los cantones tienen la misma representación)¹².

¹² Ibid., 123-126.

CUADRO 1
Cuadro de impuestos de la Confederación Suiza

Impuestos directos	Impuestos indirectos
Impuesto sobre la Renta Tipo máximo: 11,5%	Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) Tipo normal: 8%
Impuesto sobre Sociedades Tipo máximo: 8,5%	Derechos de aduana
Impuesto anticipado	Impuesto federal sobre derechos timbrados
Impuesto Federal sobre los casinos Se destina a financiar el régimen de la Seguridad Social	Impuesto al tabaco
Impuesto sustitutorio del servicio militar	Impuesto sobre la cerveza
	Impuesto sobre las bebidas alcohólicas
	Impuesto sobre hidrocarburos
	Impuesto sobre la importación de automóviles
	Impuesto sobre la circulación Se destina al mantenimiento de la red de carreteras nacionales

Fuente: FEDERAL DEPARTMENT OF FINANCE. *Federal, Cantonal and Communal taxes*, Bern: Swiss Confederation, 2015.

La Constitución le reconoce a la Confederación la exclusividad en el control sobre la mayoría de los impuestos indirectos¹³: entre ellos el IVA o los impuestos especiales como el impuesto sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas o los hidrocarburos.

En cambio, la Confederación tiene competencias limitadas en el campo de los impuestos directos. En esta línea cabe destacar que la Constitución determina que la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las sociedades correspondiente a la Confederación la deben llevar a cabo los cantones¹⁴.

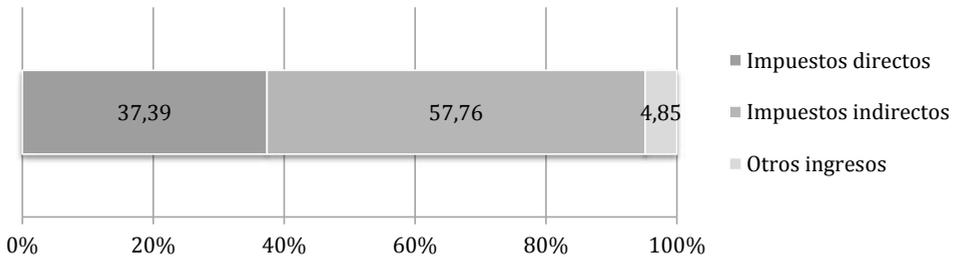
¹³ Artículo 134 de la "Constitución Federal de la Confederación Suiza".

¹⁴ Artículo 128 de la "Constitución Federal de la Confederación Suiza".

Analizando la distribución del presupuesto de ingresos no financieros de la Confederación Suiza en el año 2013 (ver Gráfico 1), se percibe la limitación de la Confederación en la administración de los impuestos directos.

En cambio, la Confederación ostenta un papel preponderante en la gestión y recaudación de los impuestos indirectos, que suponen más de la mitad del total de sus ingresos.

GRÁFICO 1
Distribución de la liquidación del presupuesto de ingresos no financieros de la Confederación Suiza (2013)



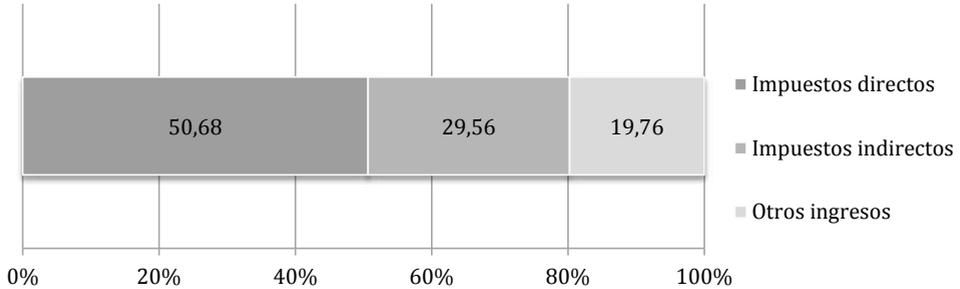
Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015. Elaboración propia.

Si comparamos el gráfico de la distribución de ingresos de la Confederación Suiza con la de un país descentralizado como es España advertimos evidentes diferencias (ver Gráfico 2).

La recaudación por el IVA es el principal ingreso de la Confederación Suiza (35,4% del total de la liquidación presupuestaria del ejercicio del 2013). La suma de los ingresos obtenidos por el impuesto federal sobre la renta y el impuesto federal sobre sociedades, el 28,86% del total de la liquidación presupuestaria del 2013, no alcanza el rendimiento obtenido por los ingresos provenientes del IVA.

En cambio, en España, el Estado tiene la preponderancia tanto sobre los impuestos directos como los indirectos. La principal fuente de recursos del presupuesto de ingresos no financieros de España proviene del impuesto sobre la renta (en el año 2013 suponía el 30,47% del total de la liquidación del presupuesto de ingresos), seguido a una distancia prudencial por la recaudación por el IVA (21,5% del total de la liquidación del año 2013).

GRÁFICO 2
Distribución de la liquidación del presupuesto de ingresos no financieros de España (2013)



Fuente: INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. *Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2013*, Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 2014. Elaboración propia.

En el ámbito del gasto, cabe resaltar que la Constitución federal le impone importantes obligaciones ineludibles a la Confederación, que condicionan la capacidad decisoria sobre el gasto del Gobierno federal. Entre otros, sea por preceptos constitucionales o por acuerdos entre administraciones, la Confederación debe transferir parte de sus ingresos fiscales a los cantones y otra parte a financiar el régimen de la Seguridad Social.

2.2. Las administraciones cantonales

El nivel medio de la administración la componen 26 cantones, cada cual con una Constitución cantonal y con una administración tributaria propia. Los cantones son las principales instituciones suizas a la hora de planificar y ejecutar las políticas fiscales. Entre otros, dado que gestionan la mayor parte de los impuestos directos, recae sobre ellos la función redistribuidora de la riqueza.

La Constitución federal tan solo les impone dos condicionantes al desarrollar las políticas fiscales: respetar el principio de capacidad económica y prohibir la doble imposición entre distintas administraciones¹⁵. Siempre que cumplan estos dos preceptos, los cantones son libres para establecer dentro de su jurisdicción

¹⁵ Artículo 127 de la "Constitución Federal de la Confederación de Suiza".

los baremos, tasas o las sumas exoneradas que decidan¹⁶. Esta amplia autonomía fiscal a nivel cantonal habilita la existencia de una competencia fiscal entre cantones¹⁷ (ver Cuadro 2).

CUADRO 2
Tipos impositivos aplicados por los cantones de Schwyz, Zug, Ginebra y Neuchâtel en el impuesto cantonal sobre la renta para distintas bases imponibles de un contribuyente soltero y sin descendencia (2007)

Cantón	25.000 CHF	50.000 CHF	100.000 CHF	200.000 CHF
Schwyz	0,69	1,81	2,96	4,24
Zug	0,17	1,2	2,64	4,3
Ginebra	0,08	1,61	7,99	13,17
Neuchâtel	0,86	3,66	9,37	13,33
Promedio 26 cantones	0,47	2,57	5,5	8,17

Fuente: GILARDI, Fabrizio; KÜBLER, Daniel; WASSERFALLEN, Fabio. "Cantonal tax autonomy in Switzerland: Trends, challenges, and experiences". En *Tax autonomy of subnational entities*. Universidad Carlos III de Madrid, 2010; 7.

Como podemos analizar en el cuadro precedente, los tipos impositivos en el impuesto cantonal sobre la renta varían sustancialmente entre cantones, no solo en el intervalo entre las tasas sino también en lo que respecta a la progresividad del impuesto.

¹⁶ En el año 1990 se aprobó una Ley de Armonización sobre los impuestos directos de cantones y ayuntamientos (LHID) que entró en vigor en el año 1993. La Ley de Armonización se limitó a los aspectos formales, no preceptuando nada sobre la armonización material. La propia Constitución federal, en su artículo 129, garantiza que "los baremos, las tasas y las sumas exoneradas del impuesto no se someterán a la armonización fiscal". Para más información sobre el proceso de armonización fiscal ver: BAUR, Martin, DAEPP, Martin, JEITZNER, Bruno. "L'harmonisation fiscale formelle à la lumière des théories économiques". En *La Vie économique*, 3, 2010; FELD, Lars. *Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en suisse?*, Zurich: Economiesuisse, 2009.

¹⁷ KIRCHGÄSSNER, Gebhard, FELD, Lars. "Income tax competition at the state and local level in Switzerland". En *CESifo Working Paper Series*, 238, 2000.

Los principales tributos aplicados por las administraciones fiscales cantonales son los siguientes:

CUADRO 3
Principales impuestos de las administraciones cantonales suizas

Impuestos directos	Impuestos indirectos
Impuesto sobre la Renta y el patrimonio	Impuesto sobre vehículos motorizados
Impuesto sobre Sociedades y sobre el capital	Impuesto sobre perros
Impuesto sobre los beneficios derivados del juego	Impuesto cantonal sobre derechos timbrados
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	Impuesto sobre espectáculos
Impuesto de capitación	Impuesto sobre las actividades del juego
Impuesto sobre bienes inmuebles	Otros tributos
Impuesto sobre los beneficios de la venta de bienes inmuebles	
Impuesto sobre la transferencia de titularidad de bienes inmuebles	
Impuesto cantonal sobre los casinos	

Fuente: FEDERAL DEPARTMENT OF FINANCE. *Federal, Cantonal and Communal taxes*, Bern: Swiss Confederation, 2015.

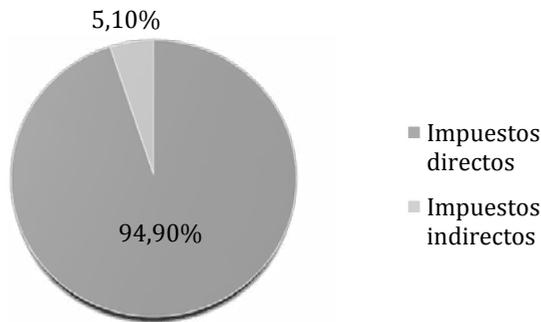
No todos los cantones aplican los mismos tributos¹⁸. Por ejemplo, el impuesto sobre sucesiones se aplica en 25 cantones y el impuesto sobre donaciones en 24¹⁹.

¹⁸ La Ley de Armonización de 1993 establece la obligación en la aplicación de ciertos tributos a nivel cantonal, entre otros el impuesto cantonal sobre la renta y el impuesto cantonal sobre sociedades.

¹⁹ GILARDI, Fabrizio, KÜBLER, Daniel, WASSERFALLEN, Fabio. "Cantonal tax autonomy in Switzerland: Trends, challenges, and experiences", in *Tax autonomy of subnational entities* (Universidad Carlos III de Madrid: 2010), 5.

Los tributos directos suponen la práctica totalidad de los ingresos fiscales de los cantones (ver Gráfico 3). El impuesto sobre la renta es la principal fuente de ingresos fiscales de los cantones, seguido por el impuesto sobre sociedades²⁰. La recaudación por impuestos indirectos tiene un papel casi testimonial en la financiación cantonal, ya que como previamente hemos señalado, la Confederación ejerce en exclusividad el control de los tributos indirectos más importantes, entre ellos el IVA.

GRÁFICO 3
Composición de los ingresos fiscales de los cantones suizos (2013)



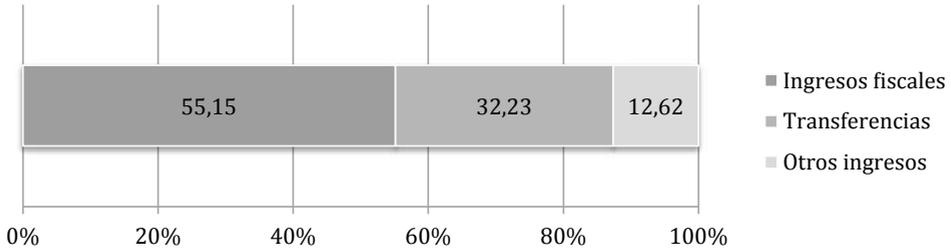
Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015. Elaboración propia.

Los ingresos fiscales son la fuente principal de la financiación cantonal (ver Gráfico 4). Aún así, las transferencias constituyen un recurso importante en los presupuestos cantonales. Fundamentalmente se tratan de transferencias provenientes de la Confederación. Entre otros, la Confederación transfiere a los cantones una participación sobre la recaudación fiscal, destina recursos al fondo de compensación intercantonal y subvenciona ciertas obras y servicios a nivel cantonal²¹.

²⁰ En el año 2013, el impuesto sobre la renta y el patrimonio supuso el 65,28% sobre la recaudación fiscal de los 26 cantones. El impuesto sobre sociedades y sobre el capital alcanzó el 16,57%. Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015.

²¹ Sobre las relaciones financieras entre la Confederación y los cantones ver: *ibid.*, 41-46.

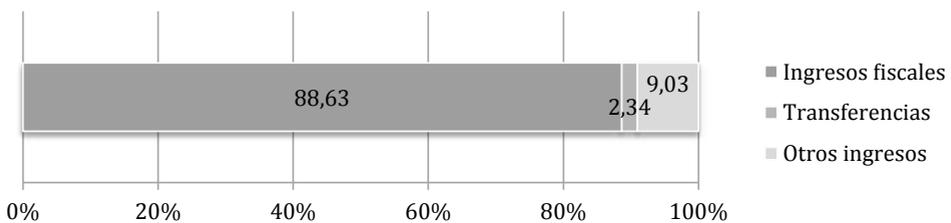
GRÁFICO 4
Distribución de la liquidación del presupuesto de ingresos no financieros de los cantones suizos (2013)



Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015. Elaboración propia.

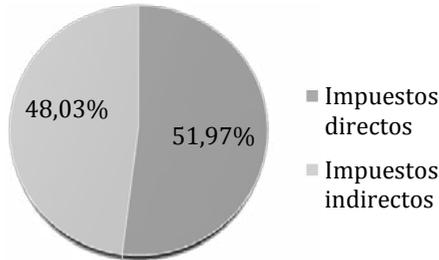
Si comparamos la distribución del presupuesto de ingresos de los cantones suizos con el presupuesto de la Diputación de Bizkaia del mismo año (ver Gráfico 5), podemos apreciar que las diputaciones vascas gozan de una autonomía financiera más amplia. Además, si tenemos en cuenta la composición de la recaudación fiscal de las diputaciones (ver Gráfico 6), apreciamos que las diputaciones gestionan un abanico de tributos más amplio que los cantones suizos, ya que además de controlar los principales impuestos directos, también gestionan una parte importante de los impuestos indirectos, entre ellos el IVA.

GRÁFICO 5
Distribución de la liquidación del presupuesto de ingresos corrientes no financieros de la Diputación de Bizkaia (2013)



Fuente: DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA. *Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2014. Elaboración propia.

GRÁFICO 6
Composición de los ingresos fiscales de la Diputación de Bizkaia (2013)



Fuente: DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y FINANZAS DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA. *Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, 2014. Elaboración propia.

De todas formas, las conclusiones derivadas del análisis de los gráficos precedentes no son suficientes para discernir acerca del poder relativo que diputaciones y cantones ejercen en sus respectivas economías públicas. Los cantones cuentan con una autonomía y un marco de actuación sustancialmente más amplio que las diputaciones vascas a la hora de gestionar, administrar y aplicar reformas sobre los impuestos directos. Además, los cantones tienen menos obligaciones respecto de otras administraciones.

2.3. Las administraciones locales

Los mecanismos de control sobre las haciendas locales y el régimen de financiación municipal se establece a nivel cantonal. Cada cantón en su respectiva Constitución cantonal o mediante otros acuerdos delimita el marco de financiación de los municipios en su jurisdicción. En general, las haciendas locales se nutren de los mismos tributos que los de su respectivo gobierno cantonal (ver Cuadro 4).

Los cantones ofrecen cierta libertad de elección a los municipios en la aplicación de los tributos. Por ejemplo, dentro de los límites establecidos por la autoridad cantonal, los municipios tienen capacidad de decisión sobre los tipos aplicables en el impuesto sobre la renta²².

²² EUGSTER, Beatrix, PARCHET, Raphaël. "Culture and Taxes: Towards Identifying Tax Competition", ed. Department of Economics (Lausanne: Universidad de Lausana, 2011).

CUADRO 4
Principales impuestos de las administraciones locales suizas

Impuestos directos	Impuestos indirectos
Impuesto sobre la Renta y el patrimonio	Impuesto sobre espectáculos
Impuesto sobre Sociedades y sobre el capital	Impuesto sobre perros
Impuesto sobre los beneficios derivados del juego	Otros tributos
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	
Impuesto de capitación	
Impuesto sobre bienes inmuebles	
Impuesto sobre los beneficios de la venta de bienes inmuebles	
Impuesto sobre la transferencia de titularidad de bienes inmuebles	
Impuesto al comercio	

Fuente: FEDERAL DEPARTMENT OF FINANCE. *Federal, Cantonal and Communal taxes*, Bern: Swiss Confederation, 2015.

CUADRO 5
Recaudación fiscal obtenida por el impuesto municipal sobre la renta en distintos municipios suizos para el caso de un contribuyente casado, sin descendencia y con una base imponible de 200.000 CHF (2007)

Cantón	Municipio con menor gravamen	Municipio con mayor gravamen
Zug	Walchwil	Unterägeri
Schwyz	Wollerau	Steinen
Nidwald	Hergiswil	Beckenried
Jura	Courroux	Courgenay
Bern	Muri	Lauterbr.
Neuchâtel	Marin-E.	Couvet

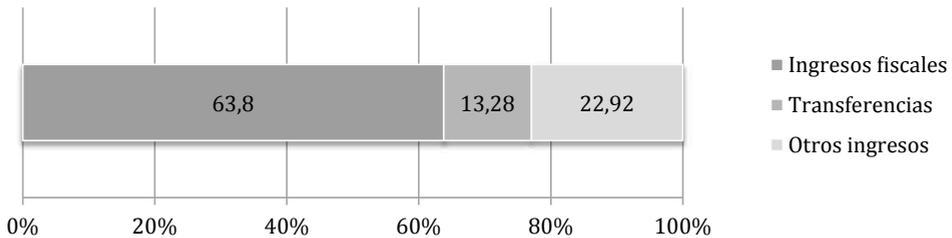
Fuente: BESSARD, Pierre. *Tax competition: The Swiss case*, Liberal Institute, 2008; 92-93.

Derivada de esta autonomía fiscal, en Suiza existe una competencia fiscal a nivel municipal²³. El grado de la competencia fiscal depende de las normas establecidas por cada administración cantonal. En el siguiente cuadro podemos apreciar que los cantones con regímenes tributarios de impuestos más bajos (Zug y Schwyz) son los que habilitan un marco de financiación local con mayor margen para la competencia.

Prácticamente la totalidad de los ingresos fiscales de los municipios suizos proviene de los impuestos directos. El impuesto sobre la renta y el patrimonio es la fuente principal de ingresos de los municipios suizos. En el año 2013, los ingresos por dicho impuesto supusieron el 72,13% de la recaudación fiscal de todos los municipios suizos, seguido por el impuesto sobre sociedades y el capital que alcanzó el 14,25%²⁴.

Los municipios suizos gozan de una gran autonomía financiera que les permite obtener la mayoría de sus recursos mediante ingresos propios (ver Gráfico 7). Las transferencias que reciben los municipios provienen casi en exclusiva de las administraciones cantonales. Las conexiones financieras entre la Confederación y las haciendas locales es muy restringida.

GRÁFICO 7
Distribución de la liquidación del presupuesto de ingresos no financieros de los municipios suizos (2013)



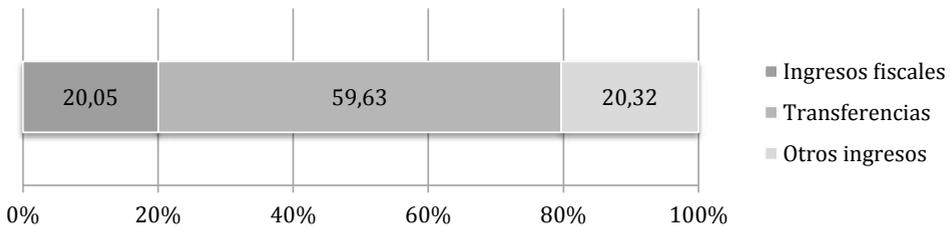
Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015. Elaboración propia.

²³ KIRCHGÄSSNER, G., FELD, Lars. "Income tax competition at the state and local level in Switzerland".

²⁴ FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*.

Si comparamos la realidad suiza con el presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao del mismo año (ver Gráfico 8), observamos que los municipios vascos detentan una autonomía financiera notablemente más limitada. Los presupuestos de las haciendas locales vascas padecen de una fuerte dependencia respecto de las transferencias de otras administraciones, fundamentalmente de las diputaciones.

GRÁFICO 8
Distribución del presupuesto de ingresos no financieros del Ayuntamiento de Bilbao (2013)



Fuente: AYUNTAMIENTO DE BILBAO. Presupuesto general de 2013, Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao, 2012. Elaboración propia.

3. TRES PRINCIPIOS RECTORES DEL FEDERALISMO FISCAL SUIZO

Al analizar el sistema de federalismo fiscal suizo podemos distinguir tres principios rectores básicos que equilibran las relaciones del complejo entramado administrativo interno²⁵: El principio de subsidiariedad, el principio de equivalencia fiscal y la democracia directa.

3.1. El principio de subsidiariedad

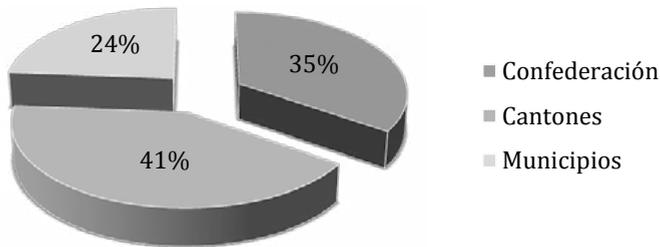
En su definición más amplia, el principio de subsidiariedad establece que un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto en cuestión. En el ámbito de las finanzas públicas, este principio señala que los servicios públi-

²⁵ BLINDENBACHER, Raoul. "Fiscal Federalism and accountability within the Swiss System of Government", China: Forum of Federations, 2005). 3-7.

cos deben ser provistos por el nivel de administración más bajo posible. Las obligaciones y servicios encomendados a cada nivel de administración suizo están claramente delimitadas, fundamentalmente por la Constitución federal y las constituciones cantonales.

La distribución del gasto público entre las distintas administraciones suizas (ver Gráfico 9), refleja un equilibrio entre los tres niveles de administración a la hora de desarrollar el gasto público. De tal manera, tanto la Confederación como los cantones y municipios tienen capacidad de influir en las políticas de gasto público²⁶.

GRÁFICO 9
Distribución del gasto público en Suiza por administraciones (2013)



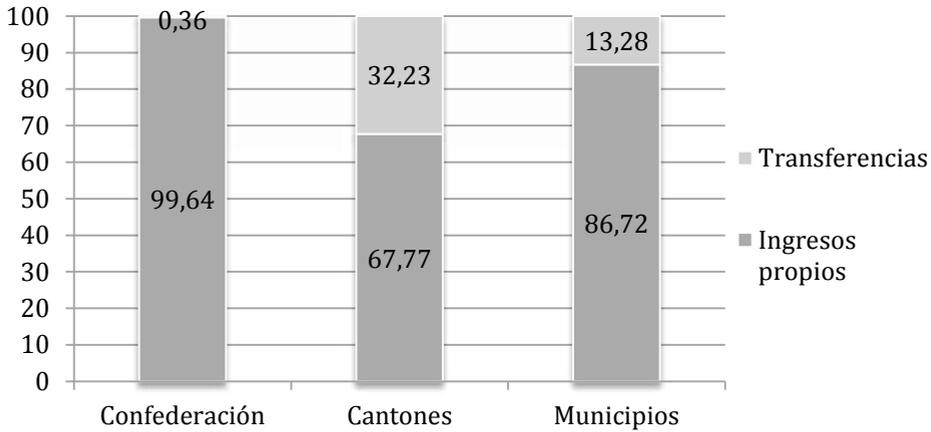
Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015. Elaboración propia.

3.2. El principio de equivalencia fiscal

El principio de equivalencia fiscal vincula el coste con el beneficio. En el ámbito de las finanzas públicas, el principio de equivalencia fiscal establece que el sujeto que disfruta de un bien público debe ser el mismo que asuma su pago. Los tres niveles de administración en Suiza gozan de una amplia autonomía financiera, fundamentada esencialmente en los ingresos fiscales (ver Gráfico 10). De tal manera, cada nivel de administración afronta sus obligaciones mayoritariamente mediante ingresos propios.

²⁶ KIRCHGÄSSNER, Gebhard. "Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss example". En *Swiss Political Science Review*, 11, 2005.

GRÁFICO 10
Composición de la liquidación de los presupuestos de ingresos no financieros de la Confederación, los cantones y los municipios en Suiza (2013)



Fuente: FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015. Elaboración propia.

El principio de equivalencia fiscal añade un componente de eficiencia al principio de subsidiariedad. La correspondencia entre el sujeto beneficiario y el contribuyente, reduce posibles distorsiones en la provisión del bien público, como por ejemplo el efecto “spillover” sobre jurisdicciones limítrofes²⁷.

Además, la correspondencia entre coste y beneficio también facilita la percepción de la gestión pública por parte del contribuyente (normalmente también el votante), dado que la responsabilidad en la gestión de todo el proceso de provisión pública (desde la recaudación hasta la entrega del servicio o bien público) no queda diluida entre distintas administraciones²⁸.

El principio de equivalencia fiscal también juega un papel estabilizador en el sistema. La nítida división de las responsabilidades financieras en un sistema

²⁷ BLINDENBACHER, R. “Fiscal Federalism and accountability within the Swiss System of Government” 5.

²⁸ GALLETTA, Sergio. “Direct Democracy, Partial Decentralization and Voter Information: Evidence from Swiss Municipalities”, ed. Institute of Economics (Lugano: University of Lugano, 2015).

donde confluyen distintas administraciones tributarias, que además compiten entre ellas, es un factor fundamental para prevenir posibles conflictos entre administraciones. Entre otros, puede ser una herramienta para reducir las discrepancias que pudieran surgir en la distribución de fondos comunes.

3.3. La democracia directa

Además de los mecanismos comunes a la mayoría de los sistemas democráticos contemporáneos, como por ejemplo la celebración de elecciones para escoger a los representantes públicos, Suiza cuenta con dos instrumentos que caracterizan su sistema democrático: el referéndum y las iniciativas populares²⁹. Ambos, de frecuente aplicación, habilitan una continua participación ciudadana en los asuntos públicos.

Ambos instrumentos de participación directa influyen no solo en el marco político, sino también en el de las finanzas públicas, especialmente en el ámbito del gasto³⁰. En casi la totalidad de los cantones, actualmente existe un referéndum sobre inversiones, en algunos casos opcional y en otros obligatorio, para las inversiones públicas que superen un porcentaje del total del presupuesto cantonal³¹. A nivel municipal, la mayoría de gobiernos locales también tienen en vigor la herramienta del referéndum sobre tasas, inversiones o incluso en algunos casos sobre la aprobación del presupuesto anual.

Esta activa participación ciudadana mediante referéndum e iniciativas populares repercute en la eficiencia del gasto público, ejerciendo un efecto moderador sobre éste. Por ejemplo, en un reciente trabajo de investigación realizado por Patricia Funk y Christine Gathman³², se calcula que la existencia de un refe-

²⁹ SÁNCHEZ, R., GARCÍA, María Vicenta. *Suiza. Sistema político y Constitución*; 82-93.

³⁰ KIRCHGÄSSNER, Gebhard. "Fiscal institutions at the Cantonal Level in Switzerland", ed. Department of Economics (St. Gallen: University of St. Gallen, 2013); DAFFLON, Bernard. "Federal-cantonal Equalisation in Switzerland: An overview of the Present System and Reform in Progress", (Fribourg: Centre d'Études en Économie du Secteur Public 2004).

³¹ DAFFLON, Bernard. "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", ed. Department of Political Economy (Fribourg: University of Fribourg, 2006).

³² FUNK, Patricia, GATHMAN, Christina. "Does Direct Democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000". En *The Economic Journal*, 121, 2011.

réndum cantonal obligatorio sobre las inversiones repercute en una reducción del 12% en el gasto público de dicha administración.

BIBLIOGRAFÍA

BARRENA, Alberto. *El federalismo en Suiza*, Madrid: Instituto de Estudios políticos, 1970.

BAUR, Martin, DAEPP, Martin, JEITZINER, Bruno. "L'harmonisation fiscale formelle à la lumière des théories économiques". En *La Vie économique*, 3, 2010.

BESSARD, Pierre. "Tax competition: The Swiss case". Liberal Institute, 2008.

BLINDENBACHER, Raoul. "Fiscal Federalism and accountability within the Swiss System of Government". China: Forum of Federations, 2005.

DAFFLON, Bernard. "Federal-cantonal Equalisation in Switzerland: An overview of the Present System and Reform in Progress". Fribourg: Centre d'Études en Économie du Secteur Public 2004.

DAFFLON, Bernard. "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation". Edited by Department of Political Economy. Fribourg: University of Fribourg, 2006.

EUGSTER, Beatrix, PARCHET, Raphaël. "Culture and Taxes: Towards Identifying Tax Competition". Edited by Department of Economics. Lausanne: Universidad de Lausana, 2011.

FAHRNI, Dieter. *Historia de Suiza: ojeada a la evolución de un pequeño país desde sus orígenes hasta nuestros días*, Zurich: Pro Helvetia, 1984.

FEDERAL CHANCELLERY. *The Swiss Confederation. A brief guide*, Bern: Federal Chancellery, 2015.

FEDERAL DEPARTMENT OF FINANCE. *Federal, Cantonal and Communal taxes*, Bern: Swiss Confederation, 2015.

FEDERAL FINANCE ADMINISTRATION. *Switzerland's financial statistics for 2013. Annual report*, Neuchâtel: Federal Finance Administration, 2015.

FELD, Lars. *Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en suisse?*, Zurich: Economiesuisse, 2009.

- FUNK, Patricia, GATHMAN, Christina. "Does Direct Democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000". En *The Economic Journal*, 121, 2011.
- GALLETTA, Sergio. "Direct Democracy, Partial Decentralization and Voter Information: Evidence from Swiss Municipalities". Edited by Institute of Economics. Lugano: University of Lugano, 2015.
- GILARDI, Fabrizio, KÜBLER, Daniel, WASSERFALLEN, Fabio. "Cantonal tax autonomy in Switzerland: Trends, challenges, and experiences". In *Tax autonomy of subnational entities*. Universidad Carlos III de Madrid, 2010.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard. "Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss example". En *Swiss Political Science Review*, 11, 2005.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard. "Fiscal institutions at the Cantonal Level in Switzerland". Edited by Department of Economics. St. Gallen: University of St. Gallen, 2013.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard, FELD, Lars. "Income tax competition at the state and local level in Switzerland". En *CESifo Working Paper Series*, 238, 2000.
- SÁNCHEZ, Remedio, GARCÍA, María Vicenta. *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- SIGG, Oswald. *Las instituciones políticas en Suiza*, Zurich: Pro Helvetia, 1988.