

El sistema de nivelación fiscal de Suiza: bases y resultados de la reforma de 2008. Una fuente de lecciones para la reforma del sistema de financiación autonómica en España

Mikel Erkoreka

Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica y Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales, UPV/EHU (España)

The Swiss fiscal equalisation system: basis and results of the 2008 reform. A source of lessons for the reform of the regional funding system in Spain

ABSTRACT In 2008, the reform of the system of fiscal equalisation and the framework of distribution of powers between the Swiss Confederation and the cantons came into effect. This is considered to be one of the most relevant and far-reaching reforms in the recent history of Swiss federalism. This article has a double objective: firstly, it analyses the basis of the reform of Switzerland's fiscal equalisation system, both in terms of form and procedure, as well as its content, objectives and results. Taking into account the characteristics of the Swiss model of governance and democracy, the strict system of checks and balances and the institutional veto points that the reform had to overcome in order to be approved, the article concludes that the key to success lay in the diligent management of the political and institutional dimensions. Secondly, the article aims to serve as a source of inspiration for the pending renewal process of the regional financing system in Spain. The article identifies political and institutional enablers that can help to unblock contexts of deadlock, immobility and custody of the status quo.

Artículo recibido el 04/04/2023; aceptado el 08/05/2023.

Este trabajo de investigación se ha desarrollado gracias a la beca para proyectos de investigación sobre la organización territorial del poder concedida por el Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA) en el año 2021 al autor. Asimismo, también forma parte de la actividad investigadora del grupo de investigación Cliobasque (IT1523-22) y del proyecto de investigación Ituna (IT302123SAAC).

KEYWORDS Switzerland; Spain; fiscal federalism; fiscal equalisation; tax decentralisation; intergovernmental relations; distribution of powers; regional funding.

RESUMEN En el 2008 entró en vigor la reforma del sistema de nivelación fiscal y del marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones suizos. Esta reforma es considerada una de las más relevantes y trascendentes de la historia reciente del federalismo suizo. El artículo plantea un doble objetivo. En primer lugar, analiza las bases de la reforma del sistema de nivelación fiscal de Suiza, tanto en lo que respecta a la forma y el procedimiento como al contenido, objetivos y resultados de esta. Teniendo en cuenta las características del modelo de gobernanza y democracia suiza, el estricto sistema de frenos y contrapesos, y los puntos de veto institucional que tuvo que superar para ser aprobada, el artículo concluye que la clave del éxito de la reforma no estribó tanto en las cuestiones técnicas, sino en una acertada gestión de la dimensión política e institucional. En segundo lugar, pretende servir como fuente de inspiración para el proceso de renovación pendiente del sistema de financiación autonómico; especialmente, para extraer lecciones acerca de los elementos facilitadores de naturaleza política e institucional que ejerzan de palanca para desatascar contextos de bloqueo, inmovilismo y custodia del *statu quo*.

PALABRAS CLAVE Suiza; España; federalismo fiscal; nivelación fiscal; descentralización; relaciones intergubernamentales; distribución competencial; financiación autonómica.

1. Introducción

En 2008 entró en vigor la reforma del sistema de nivelación fiscal y del marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones de Suiza. Esta reforma se considera una de las más relevantes y trascendentes de la historia reciente del federalismo suizo.¹

Empleando la descripción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la nivelación fiscal abarca las transferencias de recursos financieros hacia y entre los gobiernos subcentrales con el objetivo de atenuar o reducir las desigualdades regionales en términos de capacidad fiscal y de necesidades de gasto.² La gran mayoría de países federales o descentralizados cuentan en la actualidad con algún tipo de sistema o mecanismo de nivelación fiscal.³

1. Cappelletti et al., “Let’s Talk Cash”, 168; Vatter, *Swiss federalism*, 168.

2. Dougherty y Forman, “Evaluating fiscal equalisation”, 5.

3. Dougherty et al., *Going beyond fiscal equalisation*.

La implantación o reforma del sistema de nivelación no tiene las mismas implicaciones ni suscita la misma controversia en todos los países. En un país como Suiza, con una enraizada cultura confederal primero y federal después, donde los gobiernos cantonales y locales disfrutaban de una amplia autonomía fiscal a la par que asumen el riesgo derivado de sus políticas públicas, y bajo un modelo de federalismo fiscal cimentando sobre los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad fiscal, que fomenta la competencia fiscal tanto a nivel cantonal como municipal, el encaje y alcance del sistema de nivelación fiscal ofrece un campo abonado para el debate.

Sin embargo, tras un proceso de preparación, negociación y aprobación que duró dieciséis años, en el 2008 entró en vigor la reforma que tuvo un doble objetivo: renovar el sistema de nivelación fiscal y redefinir el marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones. Además de la vertiente fiscal y financiera, los sistemas de nivelación guardan un importante componente político como elemento de cohesión interna.⁴ Ante la tendencia creciente de las desigualdades intercantonales, tanto la Federación como la mayoría de los cantones defendieron esta reforma, apelando a la necesidad urgente de revitalizar el federalismo y reforzar la solidaridad y cohesión interna.⁵ En el dossier informativo que publicaron conjuntamente la Federación y los cantones antes del referéndum de ratificación de la reforma en 2004, el representante federal defendió que “el nuevo sistema de nivelación fiscal responde al principio de solidaridad, garantiza una sana competencia entre cantones y favorece el espíritu de innovación, así como un marco plural de soluciones”. El representante cantonal, por su parte, lo respaldó argumentando que “solo un sistema de nivelación fiscal transparente y una clara distribución del marco competencial pueden garantizar la coexistencia armoniosa de nuestras cuatro culturas”.⁶

Justificada la relevancia y el interés que guarda el tema, este artículo tiene un doble objetivo. En primer lugar, el artículo analizará las bases de la reforma del sistema de nivelación fiscal, tanto en lo que respecta a la forma y el pro-

4. Béland y Lecours, “Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states”; Brenton, “The price of federation”.

5. Linder y Mueller, *Swiss democracy*, 87-91; Kirchgässner, “The effectiveness of the 2008 reform of fiscal federalism in Switzerland”, 9-13.

6. Département fédéral des finances y Conférence des gouvernements cantonaux, *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, 2-3.

cedimiento como al contenido y objetivos de esta, incluyendo también una aproximación a sus resultados hasta la fecha.

En segundo lugar, guardando las distancias y precauciones necesarias de este tipo de ejercicios comparativos, se empleará el caso de Suiza como fuente de lecciones e inspiración de cara al proceso de renovación y reforma del sistema de financiación autonómico pendiente. Este tipo de reformas estructurales son sumamente complicadas e infrecuentes en los sistemas políticos que requieren del acuerdo cuasi-unánime de los actores nacionales y subnacionales.⁷ Por eso, teniendo en cuenta las características del modelo de democracia suiza, el estricto sistema de frenos y contrapesos, y los puntos de veto institucional del sistema de gobernanza suizo, el éxito de la reforma es un caso de estudio de interés para extraer lecciones acerca de los elementos de naturaleza política e institucional facilitadores de este tipo de procesos de reforma orgánica y estructural.⁸ Por este motivo, además de las cuestiones financieras y técnicas, el artículo prestará atención a los elementos formales e informales vinculados con las dinámicas y procesos de negociación y toma de decisiones, poniendo en valor su importancia a la hora de garantizar la legitimidad, durabilidad, cumplimiento y, en última instancia, éxito de la reforma.

La investigación empleará las herramientas del análisis fiscal y presupuestario para desarrollar un estudio de carácter cuantitativo y cualitativo sobre la reforma del sistema de nivelación fiscal y sus resultados, fundamentado principalmente sobre estadísticas presupuestarias y publicaciones oficiales de carácter fiscal y financiero. Entre las fuentes primarias empleadas, destacan las estadísticas financieras sobre el sistema de nivelación fiscal publicadas por el Departamento Federal de Finanzas de la Federación Suiza, así como otras publicaciones y estadísticas presupuestarias oficiales. Asimismo, para estudiar las dinámicas institucionales y la vertiente procedimental de la reforma dentro del contexto legal, político e institucional suizo, la investigación se fundamentará principalmente sobre el análisis de la producción normativa y legislativa, así como en otras fuentes secundarias.

El artículo se estructura en cinco apartados, además de esta introducción. En el segundo apartado se contextualiza y explican los principios del modelo de

7. Scharpf, “The Joint-Decision Trap Revisited”.

8. Braun, “Constitutional change in Switzerland”, 333-36; Cappelletti et al., “Let’s Talk Cash”.

federalismo fiscal suizo. El tercer apartado estudia las bases del sistema de nivelación fiscal antiguo y desgrana sus principales deficiencias. En el siguiente apartado se analiza el proceso de negociación y aprobación de la reforma del sistema de nivelación fiscal y del marco de distribución competencial. En el cuarto y quinto apartado se analizan las bases de la reforma, el funcionamiento del nuevo sistema de nivelación fiscal vigente desde 2008 y se ofrece una aproximación a los resultados del mismo. En el último apartado de conclusiones, además de presentar los principales resultados de la investigación, se extraen algunas lecciones que puedan contribuir a ayudar en el proceso de renovación del sistema de financiación autonómica pendiente en España.

2. Introducción al federalismo fiscal suizo: autonomía y competencia fiscal

Suiza, con una población de 8,7 millones de habitantes en 2022, es una sociedad multilingüe (con cuatro lenguas oficiales: alemán, francés, italiano y romanche), donde se distinguen tres principales comunidades culturales (alemana, francesa e italiana). Desde el siglo xvi, también ha existido una división religiosa entre católicos y protestantes, que, aunque con menor intensidad, aún se manifiesta en la actualidad. A pesar de esta diversidad interna, Suiza no es una sociedad multinacional.⁹ El federalismo y su modelo de gobernanza han sido un instrumento fundamental para respetar la diversidad y garantizar la cohesión interna. El modelo federal se organiza en tres niveles de gobierno: la Federación, veintiséis cantones (seis de ellos semicantones) y más de 2.100 municipios.¹⁰

Para entender las dinámicas y los procesos del federalismo suizo actual es necesario conocer sus raíces históricas. 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 y no contaba con ninguna fuente de ingresos propios.¹¹ Su función principal era garantizar la defensa nacional y la estabilidad interior.

9. Dardanelli, “Multi-lingual but mono-national”.

10. Federal Chancellery, *The Swiss Confederation*, 8-9.

11. Dardanelli, “El federalismo suizo”, 231-37.

La revolución liberal que se propagó en Europa desde finales del siglo XVIII, junto con otros factores de cambio como las guerras, el endeudamiento público o la industrialización, transformaron el modelo confederal suizo. Tras una breve guerra civil en 1847, los liberales impusieron su proyecto de estado y aprobaron la Constitución Federal de la Confederación de Suiza en el 1848. Aunque se mantuvo la denominación de Confederación de Suiza, la Constitución de 1848 estableció las bases del Estado federal suizo, dejando atrás el modelo confederal.¹²

El rol y las competencias de la Federación se extendieron. En línea con los objetivos del programa liberal para impulsar la integración económica y articular un mercado nacional, se estableció una unión aduanera, monetaria y de pesas y medidas. La Federación quedó facultada con la exclusividad de acuñación de moneda y se le dotó de ingresos propios provenientes de la gestión de los derechos aduaneros. En 1874 se aprobó una nueva constitución que expandió las atribuciones de la Federación. Aunque la Constitución de 1874 se modificó en sucesivas ocasiones, estuvo vigente hasta el año 2000, cuando entró en vigor la actual Constitución Federal de la Confederación Suiza.¹³

Desde la aprobación de la primera constitución federal de 1848 hasta la actualidad, el sistema federal ha mantenido una tendencia centralizadora en favor de la Federación. Las dinámicas centralizadoras se aceleraron especialmente en periodos de inestabilidad y crisis, como, por ejemplo, la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se llevó a cabo un profundo proceso de reflexión y revisión de las bases y principios del sistema federal, que, entre otros, reajustó el marco de organización y distribución de poderes y responsabilidades entre la Federación y los cantones. El proceso gradual de centralización ha alcanzado principalmente a la esfera legislativa, pero ha tenido menor repercusión en las esferas administrativa y, sobre todo, fiscal, donde los cantones conservan una notable autonomía.¹⁴

Un punto importante a destacar es que la formación de la federación Suiza y la distribución de poderes y competencias entre los distintos niveles de gobierno que la componen, no respondió a un ejercicio de descentralización;

12. Sigg, *Las instituciones políticas en Suiza*.

13. Church y Head, *A concise history of Switzerland*, 162-92; Sánchez y García, *Suiza*.

14. Dardanelli y Mueller, "Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010", 157.

es un modelo de no centralización.¹⁵ La construcción del Estado federal suizo se desarrolló desde abajo hacia arriba. Fueron los cantones, formados a su vez por los municipios, los que gradualmente, y en respuesta a las necesidades coyunturales, transfirieron poder y competencias a la Federación; y no al revés.

La distribución de poderes y competencias entre la Federación y los cantones se establece en la Constitución Federal y se rige por los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad fiscal. El marco competencial de la Federación está explícitamente fijado y delimitado en la Constitución federal. Asimismo, el artículo 3 de la Constitución federal reconoce la soberanía originaria de los cantones y les atribuye los poderes residuales, protegiendo su posición y estatus en los conflictos sobre el reparto de poderes entre la Federación y los cantones. A su vez, todos los cantones tienen aprobada su propia constitución cantonal, que regula el modelo de organización y funcionamiento interno, incluyendo el marco de financiación y el reparto de competencias entre la administración cantonal y las administraciones locales.¹⁶

Basándose en el principio de democracia directa que rige el sistema de federalismo suizo, cualquier reforma de la Constitución, única vía para modificar el orden competencial de la Federación, requiere de una doble mayoría: una mayoría en referéndum del pueblo suizo y una mayoría de los cantones (todos los cantones tienen la misma representación). Los instrumentos de democracia directa, los mecanismos de veto y los frenos y contrapesos que rigen en el sistema de gobernanza suizo obligan a buscar amplios consensos entre las múltiples jurisdicciones y sensibilidades políticas y culturales que conforman la Federación suiza para llevar a cabo cualquier reforma estructural, con el consiguiente coste en forma de tiempo y esfuerzo.¹⁷ Más allá de un ideal político, el consenso es una necesidad inherente a la dinámica política e institucional del federalismo suizo como garante de la cohesión interna. Esta necesidad de consenso, junto con otros factores como el estatismo político o la heterogeneidad y fragmentación de jurisdicciones, explica la lentitud y complejidad que acompañan a las iniciativas de reforma relevantes dentro del federalismo

15. Linder y Mueller, *Swiss democracy*, 63-65.

16. Sánchez y García, *Suiza*, 81.

17. Sciarini, “The decision-making process”.

suizo.¹⁸ En la parte positiva, la necesidad de consenso es una garantía para el respeto de la diversidad y reviste de legitimidad, estabilidad y durabilidad a las reformas.¹⁹

La esfera tributaria es un buen reflejo del amplio poder y autonomía que históricamente han ejercido y siguen ejerciendo los cantones dentro del entramado político e institucional suizo.²⁰ Suiza es una de las federaciones donde los gobiernos subcentrales ostentan mayor autonomía fiscal.²¹ La recaudación fiscal es la principal fuente de ingresos de los cantones y de los municipios. Las transferencias federales suponen en torno a un 25-30 de los presupuestos de ingresos cantonales, si bien, su proporción varía ostensiblemente entre cantones.²²

La Constitución le reconoce a la Federación la gestión exclusiva de la mayoría de los impuestos indirectos, lo que incluye, entre otros, el impuesto sobre el valor añadido, los derechos de aduana o los impuestos especiales sobre los hidrocarburos, el tabaco o las bebidas alcohólicas. En cambio, ostenta una capacidad fiscal limitada en el campo de los impuestos directos. Los cantones, por su parte, regulan, gestionan y recaudan el grueso de los impuestos directos, lo que incluye, entre otros, el impuesto sobre la renta y el patrimonio, el impuesto sobre sociedades o el impuesto sobre sucesiones y donaciones.²³ Por lo tanto, además de la administración tributaria federal, en Suiza coexisten veintiséis administraciones cantonales con amplia autonomía fiscal para regular sus sistemas tributarios y diseñar e implantar sus políticas tributarias. Asimismo, los municipios también ostentan una notable autonomía fiscal.

18. Klöti et al., *Handbook of Swiss Politics*; Linder y Mueller, *Swiss democracy*.

19. Fleiner, “The current situation of federalism in Switzerland”, 85-87.

20. Erkoreka, “The Basque and Swiss fiscal systems building processes as a source of lessons for the European integration process”; Dardanelli y Mueller, “Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010”.

21. OECD Fiscal Decentralisation Database. Disponible online: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/> (último acceso: 15 de mayo de 2023).

22. Erkoreka, “El federalismo fiscal suizo desde la perspectiva del País Vasco”, 59-64.

23. Federal Tax Administration, *The Swiss Tax System*, 51-66.

La competencia fiscal es un elemento esencial del federalismo fiscal suizo.²⁴ Con la excepción de disposiciones concretas como el respeto del principio de capacidad económica o la prohibición de la doble imposición, la Constitución federal ofrece una amplia libertad a los cantones para establecer y organizar sus sistemas tributarios. La Constitución confiere a la Federación la capacidad de armonización fiscal, pero limitada a los aspectos formales. De hecho, el artículo 129 de la Constitución federal protege la competencia fiscal al excluir explícitamente de la esfera de la armonización “las escalas fiscales, los tipos impositivos y las exenciones fiscales”. La Ley federal de armonización fiscal sobre los impuestos directos de cantones y ayuntamientos (*Loi fédérale sur l’harmonisation des impôts directs des cantons et des communes*) de 1990, que entró en vigor en el año 1993, estableció unas normas y bases tributarias formales comunes, que, entre otros, permitió comparar la carga fiscal entre cantones.²⁵ Esta ley de armonización no restringió la competencia fiscal, pero facilitó la implantación y funcionamiento de determinados mecanismos e instrumentos, como, por ejemplo, el nuevo sistema de nivelación fiscal.

Bajo el paraguas de la autonomía fiscal, no todos los cantones aplican los mismos tributos. Además, cada cantón tiene la capacidad de regular los elementos sustanciales de los tributos que sujeta a tributación, tales como las escalas, los tipos o las exenciones. Como consecuencia de la competencia fiscal, las diferencias intercantonales respecto a la carga fiscal y los tipos y la progresividad en los impuestos sobre la renta y sobre sociedades son manifiestas.²⁶

Debido a la autonomía fiscal municipal, la competencia fiscal no se desarrolla tan solo a nivel intercantonal, sino también intermunicipal.²⁷ En este sentido, cabe destacar que además del sistema de nivelación fiscal federal, internamente, los cantones también cuentan con sus propios instrumentos y mecanismos de nivelación fiscal intermunicipal.²⁸

24. Feld, *Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en Suisse?*; Federal Tax Administration, *The Swiss Tax System*, 20-21.

25. Feld, *Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en Suisse*; Hänni, “The Swiss tax system”, 264.

26. Soguel, “Tax power and tax competition”, 281-87; Gilardi et al., “Cantonal tax autonomy in Switzerland”.

27. Schmidheiny, “Emerging lessons from half a century of fiscal federalism in Switzerland”.

28. Soguel, “Intergovernmental fiscal transfers and equalization”, 301-02.

3. El sistema de nivelación fiscal antiguo

El primer programa financiero con componentes niveladores se implantó en 1938 en Suiza, en el contexto de la crisis económica y social del periodo de entreguerras. Tras la Segunda Guerra Mundial, en 1958, se modificó la Constitución federal para facultar a la Federación en materia de nivelación fiscal. Al año siguiente, en 1959, se aprobó la primera ley federal de nivelación fiscal en Suiza.²⁹ Aunque el sistema aprobado en 1959 se modificó y revisó parcialmente, no se renovó de manera integral hasta la reforma que entró en vigor en 2008.

El sistema de nivelación tenía como objetivo compensar a los cantones con menos recursos y a los que, por sus circunstancias, tenían sobrecostes en la provisión de bienes públicos. La compensación por sobrecostes tenía en cuenta principalmente la situación geográfica (en especial, a los cantones más montañosos) y la densidad de población.

La metodología de clasificación en vigor con anterioridad al proceso de reforma que culminó en 2008, clasificaba a los cantones en un índice de capacidad financiera. La fórmula para calcular la capacidad financiera de cada cantón integraba cuatro elementos: la renta per cápita, la carga fiscal, la recaudación fiscal y los costes generales en la provisión de bienes públicos.³⁰

Una vez conformado el índice, los cantones se clasificaban en tres grupos según su capacidad financiera: alta capacidad financiera (los cantones con un índice igual o superior a 120); capacidad financiera intermedia (los cantones con un índice entre 61 y 119); baja capacidad financiera (los cantones con un índice igual o menor a 60).

Con base en esta clasificación se establecía la distribución de los fondos de nivelación. El programa federal tenía un carácter vertical bidireccional y contaba con tres herramientas para poner en práctica las políticas de nivelación.³¹

29. Dafflon, *Fédéralisme et solidarité*.

30. Dafflon y Perritaz, *Federal-cantonal equalisation in Switzerland*, 12-14.

31. Dafflon, “Federal-cantonal equalisation in Switzerland”, 18-23.

- Las subvenciones condicionadas. La Federación utilizaba parte de la política de subvenciones con criterios niveladores. Cabe subrayar que tan solo una parte (en torno a un tercio) de las subvenciones de la Federación tenían componentes niveladores. Asimismo, los cantones debían cofinanciar parte del proyecto para recibir las subvenciones condicionadas federales.
- La participación sobre los ingresos de la Federación. Los cantones participan sobre parte de los ingresos federales. En la distribución de determinadas participaciones se aplicaba un criterio nivelador.
- La contribución de los cantones para financiar la Seguridad Social. La metodología de cálculo sobre la aportación de los cantones al sistema de Seguridad Social incluía ciertos componentes niveladores.

Las deficiencias del sistema de nivelación fiscal antiguo

Las evidencias sobre las ineficiencias del sistema de nivelación fiscal y el aumento de las voces críticas con su funcionamiento impulsaron un proceso de evaluación y revisión del sistema a principios de los años noventa del siglo xx. En un contexto de crisis económica y empujado por los cambios en el entorno internacional —especialmente, debido a la aceleración del proyecto de integración europea—, el federalismo suizo desarrolló un proceso de reflexión y adaptación, que, entre otros, culminó con la aprobación de la nueva Constitución federal en 1999 y la reforma del sistema de nivelación fiscal y del marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones de Suiza.³²

En el año 1994, se formó una comisión de expertos para estudiar la situación, los resultados y las posibles reformas del sistema de nivelación fiscal.³³ Entre las principales deficiencias identificadas por la comisión de expertos y otros estudios e informes análogos, cabrían destacar los siguientes puntos:³⁴

- El sistema no lograba reducir las desigualdades entre cantones. Al contrario, las desigualdades se estaban agravando.

32. Church y Head, *A concise history of Switzerland*.

33. Frey et al., *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*.

34. Dafflon et al., “La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse”; Bullinger, “Equalization reform in Switzerland”, 9-10; Dafflon y Perritaz, *Federal-cantonal equalisation in Switzerland*, 19-21; Bessard, “Switzerland’s reformed fiscal equalization system”, 45-46.

- La herramienta niveladora vía Seguridad Social era ineficiente.
- La política de subvenciones condicionadas favorecía a los cantones más ricos, ya que los cantones con menos recursos tenían mayor dificultad para cofinanciar el porcentaje que les correspondía. Además, el sistema de subvenciones condicionadas creaba incentivos perversos en la provisión de bienes y servicios públicos, fomentando inversiones no prioritarias por el mero hecho de estar subvencionadas por la Federación.
- La metodología de cálculo del índice de capacidad financiera permitía a los cantones manipular su política tributaria para maximizar su beneficio en el reparto de los fondos niveladores.
- El sistema no fijaba objetivos claros y cuantificables.
- El sistema era confuso, opaco y había tomado un cariz centralizador. La falta de transparencia, junto con la ya descrita indefinición de objetivos y el difuso marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones, dificultaba la evaluación y rendición de cuentas. Asimismo, facilitaba la discrecionalidad política en la toma de decisiones sobre la distribución de los fondos.
- Los resultados del sistema estaban condicionados por las variaciones en el ciclo económico. Las oscilaciones en los ingresos federales, fuera por razones endógenas o exógenas, repercutían directamente en el alcance y rendimiento de la política de nivelación.

4. El proceso de negociación y aprobación de la reforma: el modelo suizo

Teniendo en cuenta el estricto sistema de frenos y contrapesos, y los puntos de veto institucional del sistema de gobernanza suizo (incluyendo la ratificación final vía referéndum), el éxito de la reforma del sistema de nivelación y del marco competencial es un caso de estudio interesante para extraer lecciones acerca de los elementos de naturaleza política e institucional facilitadores de este tipo de procesos de reforma orgánica y estructural.

El debate sobre la necesidad de revisar y reformar el sistema de nivelación fiscal comenzó a principios de la década de 1990. Ante el proceso de reflexión y adaptación del sistema federal previamente mencionado, los cantones apostaron por reforzar e intensificar la cooperación horizontal.³⁵ Entre otros objetivos, esta apuesta buscó unir fuerzas y consensuar posturas comunes frente a los procesos de reforma abiertos en el seno del federalismo suizo y defender la autonomía cantonal frente a la pulsión centralizadora de la Federación. Para articular institucionalmente esta colaboración y cooperación horizontal, los veintiséis gobiernos cantonales fundaron en 1993 la Conferencia de gobiernos cantonales (*Conférence des gouvernements cantonaux*), sin la participación de la Federación. La Conferencia de gobiernos cantonales jugó un papel central en el proceso de reforma y sigue participando de manera activa en las labores de evaluación y revisión del sistema de nivelación fiscal.³⁶

Al analizar las razones del éxito del proceso de negociación y aprobación de la reforma, Braun pone en valor la estrategia del Gobierno federal en la disposición y planificación de los trabajos de preparación, así como en la organización de la agenda.³⁷

Tras fijar un programa marco que planteaba la necesidad de abordar una revisión del sistema de nivelación fiscal, la Federación y los cantones acordaron formar una comisión de expertos en 1994 para estudiar la situación y proponer posibles propuestas.³⁸ Basándose en las conclusiones del informe de los expertos previamente citada, el Gobierno federal planteó una reforma integral del sistema de nivelación fiscal, que incluía en el mismo paquete la revisión del marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones —cuyo intento de reforma había fracasado con anterioridad—. La fusión de ambos proyectos en un solo paquete de acuerdos ayudó a acercar las posturas e intereses de los cantones ricos (favorables a una mayor autonomía cantonal pero recelosos de la reforma del sistema de nivelación fiscal) y pobres (temerosos de asumir mayores responsabilidades sin tener garantizada la

35. Belser, “Heading Together”; Wasserfallen, “The Cooperative Capacity of Swiss Federalism”.

36. Schnabel y Mueller, “Vertical Influence or Horizontal Coordination?”, 18-19.

37. Braun, “Constitutional change in Switzerland”, 329-31.

38. *Conférence des directeurs cantonaux des finances*, Orientierungsrahmen für die künftige ausgestaltung des bundesstaatlichen finanzausgleichs.

financiación).³⁹ Adicionalmente, el carácter multidimensional de la reforma también ayudó a compensar la balanza financiera de la Federación. Así pudo asumir una mayor intervención en el sistema de nivelación fiscal gracias al ahorro previsto fruto de la revisión del marco competencial en favor de la autonomía cantonal.

El Gobierno federal dividió los trabajos de preparación en dos fases: planteó una primera fase de pre-preparación para consensuar unas bases generales, y pospuso el debate sobre los detalles e instrumentos más concretos para una fase posterior. Un grupo de trabajo mixto (federal-cantonal) preparó y presentó una primera propuesta estableciendo las bases y principios generales de la reforma en 1996.⁴⁰ Tras finalizar el proceso de consulta y recopilar las consideraciones de todas las partes implicadas para formar un marco base que fijara los principios generales de la reforma, el grupo de trabajo emprendió la labor de elaboración de una propuesta legislativa completa, que presentó en 1999.⁴¹ Esta disposición en dos fases de los trabajos de preparación ayudó a romper la dinámica de líneas rojas y bloqueo inicial, lo que obligó a todos los actores a posicionarse y ceder para consensuar un marco general que fijara unos objetivos y límites iniciales comunes. De este modo, además de facilitar la labor de diseño y configuración posterior del sistema, dificultó posibles posturas inmovilistas y de bloqueo por parte de los actores implicados y redujo el riesgo de deslegitimación *a posteriori* de la reforma.

En el marco del proceso de consulta y enmiendas sobre la propuesta legislativa, se solicitó un informe técnico que analizara el impacto financiero de la reforma.⁴² En la fase final de las negociaciones, se acordó la creación de un fondo de cohesión temporal —que desaparecerá en 2036— para facilitar la transición de los cantones financieramente débiles que se vieran perjudicados como resultado de la implantación del nuevo sistema de nivelación fiscal. La creación del fondo, calificado por Bernard Dafflon como fondo de

39. Braun, “Constitutional change in Switzerland”, 331-32; Cappelletti et al., “Let’s Talk Cash”, 7-9.

40. Département fédéral des finances and Conférence des gouvernements cantonaux, *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons: lignes directrices*.

41. Département fédéral des finances and Conférence des gouvernements cantonaux, *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons: concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996*.

42. Frey, *Analyse de l’objectif et de l’efficacité de la nouvelle péréquation financière*.

“cohesión político”,⁴³ fue el peaje a pagar para asegurar un apoyo suficiente en el referéndum.⁴⁴

Tras más de dos años de deliberaciones, la Conferencia de gobiernos cantonales aprobó en 2001 el informe final del grupo de trabajo, con el voto favorable de 24/26 cantones.⁴⁵ La Conferencia canalizó la participación de los cantones en los grupos de trabajo y las labores de preparación, elaboración e implementación de la reforma. La Conferencia fue un instrumento clave para lograr un consenso mayoritario en el eje horizontal que permitió unificar la postura cantonal en las negociaciones con la Federación.

Tras el acuerdo en el ámbito cantonal, el Gobierno federal presentó la propuesta de reforma al Parlamento federal bajo el título de “Mensaje relativo a la reforma del sistema de nivelación fiscal y la distribución de responsabilidades entre la Federación y los cantones” (*Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT*). Tras superar el procedimiento parlamentario, en octubre de 2003, ambas cámaras del Parlamento federal suizo aprobaron por amplia mayoría la reforma.

Para finalizar, la reforma debía superar la prueba de la doble mayoría en referéndum para ser aprobada definitivamente: una mayoría en referéndum del pueblo suizo y una mayoría de los cantones. Con una participación del 36,8%, la reforma fue aprobada en referéndum en noviembre de 2004, logrando el apoyo del 64,4% de la población y la aprobación en veintitrés de los veintiséis cantones.⁴⁶ Tan solo los cantones de Zoug, Schwyz y Nidwald, los más perjudicados por la reforma, rechazaron el proyecto.⁴⁷ Aunque el nuevo sistema introdujo como novedad la dimensión horizontal en el sistema de nivelación, el número de cantones contribuyentes es reducido: entre 2008 y 2023, el número total de cantones contribuyentes ha oscilado entre seis y nueve. Este hecho condiciona el potencial del sistema a la hora de reducir las

43. Dafflon, “Federal-cantonal equalisation in Switzerland”, 45.

44. Cappelletti et al., “Let’s Talk Cash”, 12-13.

45. Braun, “Constitutional change in Switzerland”, 323.

46. Para consultar las bases de la consulta y el resultado del referéndum, véase <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20041128/index.html> (último acceso: 15 de mayo de 2023).

47. Cappelletti et al., “Let’s Talk Cash”, 12.

desigualdades intercantonales, pero, al mismo tiempo, ensanchó el abanico de apoyos necesario para su aprobación.⁴⁸ Finalmente, superado el largo y complejo proceso de elaboración, negociación y aprobación, la reforma entró en vigor el 1 de enero de 2008.

5. El nuevo sistema de nivelación fiscal y la redefinición del marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones

La reforma que entró en vigor en 2008 se estructuró en dos pilares: la revisión y redefinición del marco de distribución competencial entre la Federación y los cantones y la implantación de un nuevo sistema de nivelación fiscal.

El primer pilar de la reforma abarcó la revisión y redefinición de poderes y competencias entre la Federación y los cantones. Las negociaciones fueron intrincadas, ya que esta es una cuestión altamente sensible, controvertida y en permanente debate desde la formación del Estado federal suizo en el siglo XIX.⁴⁹ Aplicando los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad fiscal, se alcanzó un consenso para actualizar y redefinir el marco de distribución competencial, priorizando la asignación de competencias en exclusividad: siete funciones se asignaron en exclusiva a la Federación, trece a los cantones y otras diecisiete quedaron como competencias compartidas, tanto de carácter vertical (Federación-cantones) como horizontal (cooperación intercantonal).⁵⁰ El objetivo de esta actualización fue reforzar la autonomía cantonal, promover la transparencia, reducir las duplicidades, facilitar la fiscalización y rendición de cuentas e incentivar una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos.⁵¹ La redefinición del marco de distribución competencial también ayudó en la implantación del nuevo sistema de nivelación fiscal.

48. Mueller et al., “Self-interest or solidarity?”.

49. Vatter, *Swiss Federalism*, 167-86.

50. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization. Strengthening*, 7-8.

51. Département fédéral des finances and Conférence des gouvernements cantonaux, *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, 16-24.

Además, también se reconfiguró el marco de cooperación intercantonal para reforzar el cumplimiento del principio de corresponsabilidad fiscal y compensar el efecto derrame o *spillover*.⁵² A partir de la reforma que entró en vigor en 2008, la Federación ha asumido el rol de árbitro y tiene la facultad de intervenir en el marco de cooperación horizontal intercantonal en nueve ámbitos competenciales específicos (entre otros, las universidades cantonales o el transporte urbano), pudiendo forzar a un cantón a cooperar con otro para compensarle económicamente por las externalidades no deseadas de las que se aprovecha. Esta medida respondió principalmente a las demandas de los cantones centrales para compensarles por los servicios y bienes que prestan a los cantones vecinos.⁵³

El segundo pilar de la reforma fue la implantación de un nuevo sistema de nivelación fiscal, que se establece y regula mediante la Ley federal de nivelación fiscal y compensación por sobrecostes (*Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges - PFCC*). La Ley desarrolla el artículo 135 de la Constitución federal y fija los siguientes objetivos:

- Reforzar la autonomía financiera de los cantones.
- Reducir las desigualdades entre cantones en lo que respecta a la capacidad financiera y las cargas fiscales.
- Mantener la competitividad fiscal de los cantones en el ámbito nacional e internacional.
- Garantizar una dotación mínima de recursos financieros a los cantones.
- Compensar los sobrecostes de los cantones debido a factores geotopográficos o sociodemográficos.
- Garantizar una compensación de las cargas equitativa entre cantones.

La Constitución fija el carácter vertical y horizontal del sistema de nivelación y establece los límites de la aportación correspondiente a los cantones

52. Frey y Wettstein, “Reform of the Swiss fiscal equalisation system”, 23-24.

53. Cappelletti et al., “Let’s Talk Cash”, 11-12.

contribuyentes: un mínimo de 2/3 y un máximo del 80% de la aportación que realice la Federación.

Con el fin de simplificar y dotarlo de mayor transparencia, el nuevo sistema se organiza y fiscaliza de forma totalmente independiente del resto de las transferencias y los flujos financieros del sistema de financiación suizo. El sistema se evalúa cuatrienalmente. A partir de esta evaluación, la Ley se revisa y ajusta cara al próximo cuatrienio. El sistema de nivelación fiscal se compone de dos mecanismos, que funcionan y se financian de manera independiente: la nivelación de recursos y la compensación por sobrecostes. El sistema se completa con el fondo de cohesión y otros instrumentos temporales.

5.1. La nivelación de recursos

Es el mecanismo central del sistema de nivelación, concentrando más del 75% del esquema de flujos y transferencias niveladoras. Los cantones ya no se clasifican basándose en un índice de capacidad financiera, sino en relación con su potencial de recursos. El potencial de recursos de un cantón corresponde al valor de sus recursos fiscalmente gravables, calculado a partir de las bases imponibles del impuesto sobre la renta, sobre el patrimonio y el impuesto sobre sociedades.⁵⁴ Mediante la suma ponderada de estos tres elementos se calcula el potencial de recursos per cápita de cada cantón. Utilizando el índice de potencial de recursos, los cantones se clasifican en dos grupos: los cantones con un índice superior a la media, o sea, por encima de cien, se consideran financieramente fuertes; los cantones situados por debajo de ese umbral se clasifican como financieramente débiles.⁵⁵ La nueva metodología de clasificación, basada en el potencial per cápita de cada cantón, dificulta que los cantones puedan manipular sus sistemas tributarios y la carga fiscal para maximizar su beneficio en el reparto de los fondos niveladores.⁵⁶

54. Para consultar los detalles de la metodología de cálculo y las fórmulas empleadas, véase: Dafflon, “Federal-cantonal equalisation in Switzerland”, 33-45.

55. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization. Strengthening federalism*, 9-12.

56. Kirchgässner, “The effectiveness of the 2008 reform of fiscal federalism in Switzerland”, 15; Bessard, “Switzerland’s reformed fiscal equalization system”, 48.

Mientras que en el sistema antiguo los fondos niveladores tenían un carácter vertical, en el nuevo sistema se incluye también el componente horizontal. Aunque la Federación sigue siendo la principal financiadora, los cantones financieramente fuertes tienen la obligación de contribuir a través de transferencias de carácter horizontal. Los cantones por debajo de cien en el índice son los beneficiarios de las transferencias niveladoras tanto verticales como horizontales. El Consejo federal se encarga de fijar la cuantía anual de este mecanismo teniendo en cuenta la evolución del índice de potencial de recursos y de la recaudación fiscal. Tal y como se aprecia en la tabla 1 referente a las transferencias niveladores durante el 2023, la Federación ha financiado el 60% del mecanismo de nivelación de recursos y los cantones financieramente fuertes el restante 40%.

Tabla 1. Distribución vertical y horizontal de las transferencias del sistema de nivelación fiscal en el ejercicio de 2023 (en miles de francos suizos y porcentajes)

	Nivelación de recursos		Compensación por sobrecostos		Fondo de cohesión y otros inst. temp.			Total	
	Contribución	Porcentaje	Contribución	Porcentaje	Contribución	Porcentaje	Inst. temp.	Contribución	Porcentaje
Nivelación vertical (Federación)	2.606.815	60%	880.895	100%	139.798	66,66%	160.000	3.787.509	68%
Nivelación horizontal (cantones)	1.737.877	40%	-	-	69.899	33,33%	-	1.807.776	32%
Total	4.344.692	100%	880.895	100%	209.697,48	100%	160.000	5.595.285	100%

Fuente: Administration fédérale des finances.⁵⁷ Elaboración propia.

El sistema establece un objetivo parcial de nivelación: inicialmente, se determinó que todos los cantones debían alcanzar un mínimo de 85 puntos en el índice de potencial de recursos tras la nivelación. Tras los ajustes que se aplicaron en el sistema en el 2020, año base del cuatrienio 2020-2023, se introdujo una fórmula más precisa para evitar el “exceso” de financiación por encima del mínimo establecido tras la nivelación.⁵⁸ los cantones con un po-

57. Administration fédérale des finances, *Péréquation financière 2023 entre la Confédération et les cantons*, 40.

58. Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*; Vatter, *Swiss federalism*, 199-200.

tencial de recursos menor a 70 recibirán fondos de nivelación hasta alcanzar exactamente 86,5 puntos en el índice.⁵⁹

La metodología de reparto incluye una condición: aplicando el principio de ordinalidad, el orden de los cantones en el índice de potencial de recursos no puede verse alterado tras la nivelación de recursos. Como se puede apreciar en la tabla 2, el principio de ordinalidad se cumple de manera estricta en el caso suizo. Tras aplicar las transferencias horizontales y verticales del sistema de nivelación, los recursos per cápita de los cantones financieramente más fuertes se reducen, pero sin alterar su posición en el índice. La distribución de recursos verticales y horizontales entre los cantones con menor capacidad financiera tiene un carácter progresivo: los cantones financieramente débiles más alejados del promedio reciben más fondos. En cambio, los cantones contribuyentes aportan a los fondos niveladores de manera proporcional dependiendo de su capacidad financiera. Tal y como ya se ha señalado previamente, el número de cantones contribuyentes es reducido: a modo de ejemplo, en 2023, seis de los veintiséis cantones contribuyeron a la nivelación horizontal.

59. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization*, 4.

Tabla 2. Esquema de transferencias del sistema de nivelación fiscal en el ejercicio de 2023 (en miles de francos suizos)

Cantón	Índice de recursos antes de la nivelación	Nivelación de recursos				Índice de recursos después de la nivelación	Compensación por sobrecostes				Fondo de cohesión e instrumentos temporales				Total
		Horizontal		Vertical			Total	Factores geográficos	Factores sociodemográficos	Total	Fondo de cohesión		Ins. Temp.		
		Contribuye	Percibe	Contribuye	Percibe						Contribuye	Percibe			
Zoug	265,9	-368.273	0	0	-368.273	0	235,3	0	3.280	3.280	-951	0	-951	0	-365.944
Schwyz	173,2	-202.317	0	0	-202.317	0	159,7	0	6.881	6.881	-1.239	0	-1.239	0	-196.674
Nidwald	158,1	-43.685	0	0	-43.685	0	147,4	0	1.414	1.414	-358	0	-358	0	-42.629
Bâle-Ville	153,1	-182.180	0	0	-182.180	0	143,3	0	66.325	66.325	-1.865	0	-1.865	0	-117.721
Genève	137,4	-925.622	0	0	-925.622	0	130,5	0	157.094	157.094	-3.956	0	-3.956	0	-172.484
Zurich	123,1	-610.776	0	0	-610.776	0	118,8	0	125.443	125.443	-11.831	0	-11.831	0	-497.164
Obwald	107,1	-4.694	0	0	-4.694	0	105,8	0	6.198	6.198	-312	0	-312	0	1.192
Appenzell Rh.-Int.	101,2	-329	0	0	-329	0	101,0	0	9.150	9.150	-142	0	-142	0	8.679
Vaud	99,0	0	2.056	3.084	0	5.140	99,0	142	124.440	124.440	-6.088	0	-6.088	0	123.635
Schaffhouse	98,9	0	230	345	0	575	99,0	0	0	0	-710	0	-710	0	2.411
Bâle-Cam-pagne	97,5	0	3.167	4.750	0	7.917	97,7	0	0	0	-2.491	0	-2.491	0	143.600
Tessin	93,4	0	18.423	27.635	0	46.058	94,8	15.041	384	15.425	-2.975	0	-2.975	11.003	69.311
Lucerne	92,5	0	26.410	39.616	0	66.026	94,2	5.740	0	5.740	-3.347	14.915	10.868	12.701	95.336
Appenzell Rh.-Ext.	83,2	0	10.782	16.473	0	26.955	90,4	20.741	0	20.741	-517	0	-517	1.710	48.889
Saint-Gall	83,6	0	117.331	175.997	0	293.328	89,8	1.867	0	1.867	-4.345	0	-4.345	15.739	306.589
Grisons	82,2	0	49.532	74.298	0	123.831	89,6	14.037	0	14.037	-1.827	0	-1.827	6.332	268.927
Argovie	81,1	0	198.789	298.183	0	496.972	88,8	0	0	0	-5.239	0	-5.239	20.994	512.728
Thurgovie	80,1	0	87.792	131.688	0	219.480	88,5	3.296	0	3.296	-2.204	0	-2.204	8.538	229.130
Berne	77,7	0	397.384	596.076	0	993.459	87,9	29.011	0	29.011	-9.231	31.281	22.050	32.113	1.076.633
Neuchâtel	77,5	0	69.539	104.308	0	173.847	87,8	22.994	13.515	36.510	-1.615	65.300	63.685	5.520	279.562
Glaris	72,9	0	21.409	32.114	0	53.524	86,9	5.445	0	5.445	-371	4.901	4.530	1.258	64.737
Uri	70,9	0	21.687	32.531	0	54.219	86,6	11.742	0	11.742	-336	0	-336	1.136	66.761
Soleure	70,8	0	163.140	244.710	0	407.851	86,6	0	9.250	9.250	-2.351	0	-2.351	8.485	423.235
Fribourg	70,2	0	195.441	293.161	0	488.602	86,5	9.476	1.045	10.521	-2.298	82.368	80.070	9.847	589.040
Jura	66,7	0	54.785	82.178	0	136.963	86,5	4.633	0	4.633	-654	11.633	10.978	2.274	154.848
Valais	63,8	0	299.978	449.967	0	749.945	86,5	76.105	9.672	85.777	-2.646	0	-2.646	10.829	843.904
Total	100,00	-4.737.877	1.737.877	2.606.815	-1.737.877	4.344.692		370.448	510.448	880.895	-69.899	209.697	139.798	160.000	3.787.509

Fuente: Administration fédérale des finances.⁶⁰ Elaboración propia.

60. Administration fédérale des finances, *Péréquation financière 2023 entre la Confédération et les cantons*, 40.

En cuanto al procedimiento de distribución de los fondos, el nuevo sistema ya no emplea las aportaciones de los cantones a la Seguridad Social ni el flujo de transferencias por la participación de los cantones sobre los ingresos federales con fines niveladores. De este modo, no guarda ningún punto de conexión con el resto de los fondos y transferencias federales.

Asimismo, los fondos de nivelación ya no tienen carácter condicionado. Por lo tanto, los cantones son libres de decidir sobre el destino de los fondos. Además de minimizar los incentivos perversos en la provisión de bienes y servicios, esta libertad repercute directamente en un aumento de la autonomía cantonal.⁶¹ Esta decisión no es un tema baladí. Aunque en el cómputo global del sistema de financiación suizo los fondos de nivelación suponen en torno al 6% de los presupuestos cantonales, entre los cantones financieramente más débiles puede llegar a superar el 20%.⁶²

5.2. La compensación por sobrecostes

La compensación por sobrecostes está dirigida a los cantones alpinos y a los cantones centrales que por razones estructurales se enfrentan a sobrecostes en la provisión de bienes y servicios públicos.⁶³ La compensación tan solo cubre el exceso de costes que asumen algunos cantones en la financiación de determinadas políticas públicas respecto a la media de Suiza. Por un lado, los cantones alpinos, debido a su carácter montañoso, afrontan, por ejemplo, sobrecostes en la construcción de infraestructuras o en el mantenimiento de carreteras. Por otro lado, los cantones centrales, donde se concentran las principales aglomeraciones urbanas, por ejemplo, soportan sobrecostes vinculados a su estructura de población.

Los fondos de compensación por sobrecostes se clasifican con base en dos factores: compensación por sobrecostes de índole geotopográfica (altitud, superficie en pendiente y baja densidad poblacional) y sociodemográfica (pobreza, envejecimiento, inmigración y grandes aglomeraciones urbanas).

61. Bessard, “Switzerland’s reformed fiscal equalization system”, 48-49.

62. Soguel, “Intergovernmental fiscal transfers and equalization”, 299-301; Dafflon, “Fiscal equalization”.

63. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization. Strengthening federalism*, 13-14.

La financiación de los fondos de compensación por sobrecostes corre en exclusiva a cargo de la Federación y es independiente del mecanismo de nivelación de recursos (no tiene en cuenta el índice de potencial de recursos). De hecho, la compensación por razones sociodemográficas alcanza principalmente a los cantones situados por encima de la media en el índice de recursos. El fondo supone en torno al 15% del sistema de nivelación fiscal.⁶⁴

En cada revisión cuatrienal del sistema se establece la cuantía del fondo para los próximos cuatro años. El Consejo Federal ajusta anualmente la cuantía del año base por la inflación. Durante las negociaciones de la reforma, para facilitar el acuerdo, se aprobó un reparto paritario del fondo entre ambos tipos de sobrecostes.⁶⁵ Pero posteriormente, en el marco de los ajustes introducidos en el sistema de nivelación fiscal en el 2020 y accediendo a las demandas de los cantones más poblados, se decidió aumentar la aportación destinada a los cantones que sufren sobrecostes por razones sociodemográficas.⁶⁶ Tal y como se refleja en la tabla 2, en el 2023, el fondo de compensación se distribuyó en un 58% y 42% respectivamente entre ambos tipos de sobrecostes.

5.3. El fondo de cohesión y otros instrumentos temporales

El fondo de cohesión y los instrumentos temporales ejercen de mecanismos de cierre del sistema de nivelación. La reforma del 2008 incluyó un mecanismo de compensación para facilitar la transición de los cantones financieramente débiles que se vieran perjudicados como resultado de la implantación del nuevo sistema de nivelación fiscal.

El fondo de cohesión es temporal. El fondo se dotó de una cantidad anual fija preestablecida y sin deflactar de 366 millones de francos.⁶⁷ Se estableció que a partir del 2016 el fondo se reduciría a un ritmo del 5% anual, y que desaparecería definitivamente para el año 2036, 28 años después de la entrada en

64. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization*, 10.

65. Cappelletti et al., "Let's Talk Cash", 9-11.

66. Vatter, *Swiss federalism*, 198.

67. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization*, 15.

vigor de la reforma. La Federación financia 2/3 partes y los cantones, según criterios demográficos, el tercio restante (ver tablas 1 y 2).

Inicialmente, el fondo alcanzó a ocho cantones que cumplían los dos requisitos señalados: cantones financieramente débiles que fueran perjudicados por la implantación del nuevo sistema de nivelación fiscal. En caso de que en algún ejercicio un cantón supere el promedio en el índice de recursos, pierde automáticamente el derecho a percibir el fondo y no podrá acceder a este aunque vuelva a descender por debajo del promedio. Del mismo modo, si un cantón financieramente fuerte desciende por debajo del promedio, no podrá optar a ser beneficiario. Por ejemplo, los cantones de Schaffhausen y Obwalden superaron el promedio respectivamente en 2013 y 2018; y, por lo tanto, dejaron de ser beneficiarios del fondo.⁶⁸ De tal manera, el fondo está diseñado para desaparecer gradualmente. Actualmente, el fondo alcanza a seis cantones y tan solo supone en torno a un 5% del total del esquema de transferencias del sistema de nivelación fiscal.⁶⁹

Además del fondo de cohesión, con el objetivo de reducir el impacto derivado de los ajustes en el sistema de nivelación fiscal que entraron en vigor en 2020, se aprobó un segundo instrumento temporal para el periodo 2021-2025, financiado exclusivamente por la Federación. En 2024 se introducirá un tercer instrumento temporal, financiado por la Federación durante seis años, con el objetivo de amortiguar los efectos provocados en el sistema de nivelación fiscal por la reforma federal en materia tributaria y de financiación de la seguridad social (*Le projet RFFA*).

6. El mecanismo de evaluación y revisión del sistema de nivelación fiscal

La Ley de nivelación fiscal establece un mecanismo de control y revisión cuatrienal. Cada cuatro años, el Gobierno federal debe presentar ante el Parlamento federal un informe evaluando la eficacia del sistema de nivelación fiscal. El informe de eficacia evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos del sistema de nivelación y presenta posibles medidas y propuestas de mejo-

68. Vatter, *Swiss federalism*, 190.

69. Federal Finance Administration, *National fiscal equalization*, 10.

ra para el próximo periodo cuatrienal, elaboradas por un comité paritario federal-cantonal.

De acuerdo con los resultados del informe de eficacia y los ajustes introducidos en el sistema, el Parlamento federal define la cuantía a aportar por la Federación y los cantones durante el primer año del siguiente periodo cuatrienal. Posteriormente, el Gobierno federal se encarga de ajustar la cuantía establecida para el año base en los siguientes tres años del cuatrienio. La Ley de nivelación fiscal establece que la cuantía del mecanismo de nivelación de recursos se actualice anualmente según la evolución del índice de potencial de recursos y que el mecanismo de compensación se actualice por la inflación.

Hasta la fecha se han elaborado tres informes de eficacia para evaluar los periodos 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019. A la luz de los resultados del último informe de eficacia para el periodo 2016-2019, se aprobó un paquete de medidas y ajustes en el sistema de nivelación que entraron en vigor en el 2020, cara al cuatrienio 2020-2023. Entre otros aspectos, tal y como ya se ha explicado previamente, se modificó el objetivo de nivelación parcial y se incrementó el fondo de compensación por sobrecostes vinculados a factores sociodemográficos.

7. Una aproximación a los resultados del nuevo sistema de nivelación fiscal

En el 2023 se evaluará el cuarto periodo cuatrienal del nuevo sistema de nivelación fiscal. A pesar de que dieciséis años no son suficientes para poder valorar de manera concluyente los resultados del nuevo sistema de nivelación fiscal, en términos generales, tanto a nivel político-institucional como académico, existe un consenso sobre las ventajas y beneficios del actual sistema en comparación con el anterior. Aunque algunos aspectos y resultados del nuevo sistema han suscitado debates y posiciones encontradas entre especialistas, a continuación, y según los informes de eficacia publicados, se resumen las conclusiones presentadas hasta la fecha sobre los principales resultados del nuevo sistema de nivelación fiscal:⁷⁰

70. Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*; Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-*

- El sistema es más transparente y facilita la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados. Además, el sistema es más predecible y su distribución se resuelve con antelación al periodo de elaboración presupuestaria cantonal.
- La nueva metodología de clasificación basada en el potencial de recursos reduce los incentivos perversos y dificulta que los cantones puedan manipular sus sistemas tributarios para maximizar su beneficio en el reparto de los fondos niveladores. Además, no ha mermado la capacidad de competencia fiscal intercantonal y los cantones financieramente fuertes han podido mantener sus niveles de carga fiscal estables. Por ejemplo, tras la implantación del nuevo sistema de nivelación fiscal, el cantón de Obwalden aplicó una política de impuestos bajos para atraer contribuyentes a su cantón, sin distorsionar el funcionamiento del sistema de nivelación.⁷¹ Como consecuencia del incremento de las bases imponibles, Obwalden escaló en el índice de potencial de recursos y pasó de ser un cantón beneficiario en 2008 (recibiendo incluso fondos del mecanismo de cohesión), a ser un cantón contribuyente a partir de 2018.
- Con la excepción de los ejercicios de 2010 y 2011, en el periodo 2008-2023 se ha logrado garantizar el nivel mínimo de recursos establecido en 85 puntos para todos los cantones (desde el 2020, 86,5), cumpliendo también con el principio de ordinalidad. El sistema ha resistido las variaciones en el ciclo económico y ha superado dos exigentes pruebas de estrés para las finanzas públicas como han sido la crisis financiera del 2008 y la crisis de la COVID-19 en 2020.
- Tras la aplicación de los mecanismos de nivelación, el sistema logra reducir las desigualdades en la disponibilidad de recursos entre cantones de manera considerable. En el informe de eficacia del cuatrienio 2016-2019 se concluye que “el sistema de nivelación fiscal reduce en aproximadamente un tercio las disparidades entre los cantones en términos de capacidad financiera”.⁷² No

2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons; Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2008-2011 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*.

71. Kirchgässner, “The effectiveness of the 2008 reform of fiscal federalism in Switzerland”, 141; Ladner y Desfontaine, *Le fédéralisme suisse*, 141.

72. Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, 12.

obstante, tal y como se aprecia en la tabla 3, las desigualdades estructurales —antes de aplicar los mecanismos de nivelación— no se han reducido; al contrario, la brecha en términos de recursos entre los cantones financieramente más fuertes y más débiles ha aumentado entre 2008 y 2023. Mientras que los cantones financieramente más fuertes han incrementado sus recursos en más de un 15% según el índice de potencial de recursos antes de la nivelación, el grupo de cantones financieramente más débiles apenas ha aumentado un 2% entre 2008 y 2023. Aunque al analizar el indicador del PIB confluyen otros factores explicativos, también cabe indicar que la brecha del PIB per cápita entre los cinco cantones más ricos y más pobres se ha mantenido estable entre 2008 y 2019.⁷³ Soguel apunta a la escasa capacidad niveladora del mecanismo horizontal de nivelación fiscal para explicar las limitaciones del sistema a la hora de reducir las desigualdades.⁷⁴

Tabla 3. El índice de potencial de recursos antes y después de la nivelación en los cinco cantones financieramente más fuertes y débiles en los ejercicios de 2008 y 2023

	2008			2023		
	Cantón	Antes de la nivelación	Después de la nivelación	Cantón	Antes de la nivelación	Después de la nivelación
Cinco cantones financieramente más fuertes	Zoug	214,9	192,0	Zoug	265,9	235,3
	Genève	151,2	140,9	Schwyz	173,2	159,7
	Bâle-Ville	139,8	131,8	Nidwald	158,1	147,4
	Zurich	126,5	121,2	Bâle-Ville	153,1	143,3
	Nidwald	125,4	120,3	Genève	137,4	130,5
	Media	151,6	141,2	Media	177,6	163,2
Cinco cantones financieramente más débiles	Glaris	69,6	86,9	Uri	70,9	86,6
	Valais	69,0	86,9	Soleure	70,8	86,6
	Jura	68,6	86,9	Fribourg	70,2	86,5
	Obwald	67,2	86,7	Jura	66,7	86,5
	Uri	61,8	86,5	Valais	63,8	86,5
	Media	67,2	86,8	Media	68,5	86,5

Fuente: Administration fédérale des finances. Elaboración propia.

73. Calculado a partir de las estadísticas sobre el PIB per cápita cantonal elaboradas por la Oficina Federal de Estadísticas. Véase, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/national-economy/national-accounts/gross-domestic-product-canton.assetdetail.23526489.html> (último acceso: 15 de mayo de 2023).

74. Soguel, “Intergovernmental fiscal transfers and equalization”, 298.

- Se han reducido las transferencias condicionadas y se ha reforzado el marco competencial cantonal, fortaleciendo su autonomía. Sin embargo, algunos estudios relativizan el impacto de la reforma en su objetivo de reforzar la autonomía fiscal efectiva de los cantones.⁷⁵
- El mecanismo de compensación por sobrecostes es insuficiente, especialmente en lo que respecta a la compensación por factores sociodemográficos.⁷⁶ Por eso, a partir de los ajustes introducidos en 2020, se rompió la paridad en la distribución del fondo de compensación por sobrecostes, y se aumentó la cuantía destinada a la compensación por factores sociodemográficos.
- Se ha incrementado la cooperación intercantonal relativa a la compensación horizontal de costes derivada de las externalidades.⁷⁷

8. Conclusiones y consideraciones finales en perspectiva comparada entre Suiza y España

La reforma del sistema de nivelación suizo que entró en vigor en 2008 es un caso de éxito en la historia reciente del federalismo suizo, tanto en lo que respecta a la forma y al procedimiento como en el contenido y resultado. Tras un proceso de preparación, negociación y aprobación que se alargó durante dieciséis años, la reforma logró superar el estricto sistema de frenos y contrapesos, y los puntos de veto institucional que rigen en el sistema de gobernanza suizo, marcando un hito en la política suiza. Aunque el periodo de transición no finaliza hasta 2036, cuando desaparezca el fondo de cohesión temporal, el nuevo sistema de nivelación fiscal está plenamente operativo y ha ofrecido resultados positivos, en línea con los objetivos para los que se diseñó. Los ajustes introducidos en el sistema como consecuencia de los sucesivos procesos de evaluación y revisión son un reflejo del carácter dinámico del sistema y de su capacidad de innovación y adaptación para avanzar y conseguir sus objetivos. Asimismo, la crisis financiera del 2008 y la crisis de la COVID-19 han evidenciado la solidez y resistencia del nuevo sistema de nivelación fiscal.

75. Arnold, “Reforming autonomy?”, 196-97; Vatter, *Swiss federalism*.

76. Kirchgässner, “The effectiveness of the 2008 reform of fiscal federalism in Switzerland”, 17.

77. Vatter, *Swiss federalism*, 191-92.

La dificultad de la reforma no residió tanto en la vertiente técnica, fiscal y financiera. Tal y como reflejan los informes que antecedieron al inicio del proceso de reforma, existía un consenso generalizado sobre las ineficiencias del sistema antiguo y la necesidad de reformarlo. El nudo gordiano se erguía en la esfera política e institucional. Lo realmente complicado fue configurar un marco de negociaciones en el que todos los actores implicados accedieran a revisar y alterar el *statu quo*, permitiendo que el proceso de reforma pudiera al menos despegar.

Una de las claves explicativas del éxito de la reforma se halla en la fase de preparación y negociación. Por un lado, el Gobierno federal diseñó una estrategia acertada en la disposición y planificación de los trabajos de preparación, así como en la organización de la agenda. Por otro lado, la apuesta por reforzar e intensificar la cooperación horizontal en la antesala de la reforma —cabe subrayar la creación de la Conferencia de gobiernos cantonales—, fue un factor facilitador para lograr un consenso mayoritario en el eje horizontal y coordinar una postura cantonal común en las negociaciones con la Federación.

El carácter multidimensional que se le imprimió a la reforma, aunando en un solo paquete de negociaciones la reforma del sistema de nivelación fiscal y del marco de distribución competencial, ayudó a acercar las posturas e intereses de los cantones financieramente más fuertes y débiles. También compensó la balanza financiera de la Federación, permitiéndole destinar más fondos al sistema de nivelación fiscal. El esfuerzo por equilibrar o al menos compensar la balanza de costes-beneficios de todos los actores implicados, además de suponer un incentivo para que las negociaciones políticas progresaran, también fue importante a la hora de ofrecer argumentos y conformar una opinión pública favorable ante la reforma, fundamental para superar el referéndum de ratificación.

La suma de todos estos elementos facilitadores permitió romper la dinámica de líneas rojas y bloqueo inicial, lo que obligó a todos los actores implicados a posicionarse y ceder en aras del interés común. La configuración del tablero institucional y la gestión de las dinámicas políticas lograron revestir de una amplia legitimidad al proceso de reforma, lo que ayudó a lograr el consenso necesario y garantizó la estabilidad, durabilidad, cumplimiento y, en última instancia, éxito de la reforma. De hecho, a pesar del rechazo de tres cantones, la reforma no se vio paralizada ni deslegitimada, ni tampoco se barajó la

posibilidad de que estos tres cantones pudieran quedar fuera del ámbito de aplicación del nuevo sistema de nivelación fiscal.

La relación de deficiencias identificadas en el antiguo sistema de nivelación fiscal suizo comparte paralelismos con cuestiones presentes en los debates sobre la renovación del sistema de financiación autonómico en España: opacidad, ineficiencia, incentivos perversos, dilución de responsabilidades, discrecionalidad política, etc. Por eso, guardando las distancias y precauciones necesarias fruto de las profundas diferencias estructurales y funcionales en cuanto a los sistemas de gobernanza, la cultura federal y las dinámicas políticas, institucionales y fiscales que existen entre ambos países, querría finalizar la investigación extrayendo algunas lecciones que pudieran contribuir a ayudar en las labores de estudio y preparación del proceso de renovación del sistema de financiación autonómico pendiente desde el 2014.

En el caso de España, la base del problema tampoco se sitúa en la vertiente técnica. En el ámbito técnico y académico existe un consenso generalizado sobre la urgencia de reformar el sistema de financiación.⁷⁸ En la última década se han elaborado numerosos estudios e informes que han analizado en detalle la vertiente fiscal y financiera del asunto, ofreciendo un variado abanico de posibilidades y propuestas para orientar el proceso de reforma del marco de financiación.⁷⁹ El mayor escollo al que se enfrenta la renovación del sistema de financiación es la situación de desacuerdo, crispación y desconfianza multidireccional vigente en el ámbito político e institucional. Por eso, se pondrá el foco en los elementos facilitadores de naturaleza política e institucional que pudieran ayudar a desatar el nudo gordiano en el caso de España.

Aunque la renovación —al menos parcial— del sistema de financiación no puede esperar dieciséis años como en Suiza, es necesario abordar la reforma y revitalización del marco institucional de coordinación, negociación y toma de decisiones, tanto en su dimensión vertical, horizontal como multilateral.⁸⁰

78. Martínez, “Las finanzas autonómicas en la pandemia COVID-19”, 55-59.

79. Martínez-Vázquez y Lago-Peñas, *Desafíos pendientes de la descentralización en España*; Martínez, “La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas”; Comité de personas expertas, *Libro blanco sobre la reforma tributaria*; Instituto de Estudios Fiscales, *Reforma de la financiación territorial*.

80. Bosch et al., “Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en España”.

Como demuestra el caso suizo, contar con un sistema institucional eficaz, consolidado y legitimado tanto en la fase de negociación y aprobación como durante la implementación de la reforma, refuerza su estabilidad y durabilidad, dificulta las posiciones partidistas y complica la paralización de los procesos de negociación en caso de ausencia o rechazo de alguno de los actores implicados.

En primer lugar, el funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera guarda un amplio espacio de mejora:⁸¹ cabría dotar de un carácter más vinculante a sus acuerdos, reconocer un mayor protagonismo y poder a los gobiernos autonómicos en la toma de decisiones y reformular el sistema de votación para fomentar una cultura de consenso. De este modo, se reforzaría la participación e implicación efectiva de las comunidades autónomas sobre el diseño, implantación, seguimiento y revisión del sistema de financiación autonómico.

En segundo lugar, sería conveniente explorar y trabajar el marco de relaciones horizontales. Intensificar la cooperación horizontal entre gobiernos autonómicos, impulsando incluso la creación de un organismo *ad hoc* como se hizo en Suiza con la Conferencia de gobiernos cantonales, podría ayudar como punto de partida para tender puentes entre administraciones y gobiernos autonómicos, crear espacios de confianza mutua, y reforzaría la posición de las comunidades autónomas en las negociaciones con el Gobierno central. Este organismo podría encargarse de canalizar la participación de las comunidades autónomas en las labores de seguimiento y revisión del sistema de financiación. Asimismo, a largo plazo, ayudaría a modificar determinadas inercias político-institucionales y administrativas de un pasado centralista y fomentaría la creación de una cultura política de carácter federal basada en la búsqueda del consenso.

En tercer lugar, en respuesta a la excesiva judicialización de la política y la crisis de legitimidad del poder judicial, sería recomendable articular un instrumento o mecanismo independiente de arbitraje y resolución de conflictos, avalado por todos los actores implicados, que se encargue de deliberar y resolver cuestiones y desacuerdos, tanto técnicos como políticos, que se

81. Instituto de Estudios Fiscales, *Reforma de la financiación territorial*; Vilalta, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”.

susciten en materia fiscal y financiera durante la fase de implantación del nuevo sistema de financiación. Las decisiones de este organismo deberían de tener carácter vinculante.

Cambiando el foco al diseño y planificación de los trabajos de preparación y negociación de la reforma, el ejemplo suizo ofrece dos elementos de interés a destacar. En primer lugar, dotar la reforma de un carácter multidimensional podría ayudar a crear espacios de interés común, flexibilizando la posición de partida de determinadas comunidades autónomas. En este sentido, la revisión del marco competencial es un compañero natural de la reforma del sistema de financiación. La revisión y redefinición del marco de distribución competencial dota de un componente de eficiencia a la reforma, al mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, reducir las duplicidades y facilitar la implantación, fiscalización y evaluación de los resultados del sistema de financiación. Además, podría servir para atender las reivindicaciones de mayor autogobierno por parte de determinadas comunidades autónomas, favoreciendo su acomodo e integración en el sistema de financiación. Sin embargo, además de esta cuestión, sería necesario analizar en su conjunto las reivindicaciones de los distintos actores implicados para buscar puntos en común que, directa o indirectamente relacionados con el sistema de financiación autonómico, pudieran ejercer de factores equilibradores. El esfuerzo por equilibrar o al menos compensar la balanza de costes-beneficios de los actores implicados tiene un valor político y mediático. Vincular la reforma del sistema de financiación con otras cuestiones presentes en el debate público ensancha su alcance e impacto mediático. Aunque en el caso de España es improbable la celebración de un referéndum, conformar una opinión pública favorable ante la reforma es un elemento facilitador para que las negociaciones políticas prosperen.

En segundo lugar, siguiendo el ejemplo suizo, se podría plantear una fase preliminar de preparación para tratar de superar la dinámica de bloqueo inicial y consensuar al menos las bases y principios generales del nuevo sistema, posponiendo el debate sobre los detalles e instrumentos más concretos para una fase posterior. En esta primera fase se podrían discutir y consensuar cuestiones de carácter general como los límites de la autonomía fiscal, los compromisos en materia de responsabilidad fiscal y asunción de riesgos, las fronteras entre la competencia y la armonización fiscal, el carácter (a)simétrico del sistema, los objetivos del sistema de nivelación o el cumplimiento efectivo del principio de ordinalidad.

Bibliografía

- Administration fédérale des finances. *Péréquation financière 2023 entre la Confédération et les cantons. Rapport pour la prise de position des cantons*. Confédération suisse, 2022.
- Arnold, Tobias. "Reforming Autonomy? The Fiscal Impact of the Swiss Federal Reform 2008". *Regional & Federal Studies* 30, no. 5 (2020): 651-74.
- Béland, Daniel, y André Lecours. "Accommodation and the Politics of Fiscal Equalization in Multinational States: The Case of Canada". *Nations and Nationalism* 20, no. 2 (2014): 337-54.
- Belser, Eva Maria. "Heading Together: Intergovernmental Relations and Horizontal Law-Making by Swiss Cantons". En Alain-G. Gagnon, y Johanne Poirier, eds., *Canadian Federalism and Its Future. Actors and Institutions*, 251-90. eBook: McGill-Queen's University Press, 2020.
- Bessard, Pierre. "Switzerland's Reformed Fiscal Equalization System. Still Substantial Room for Improvement". En Jason Clemens, y Niels Veldhuis, eds., *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland and the United States*. Fraser Institute, 2013.
- Bosch, Núria, Maite Vilalta e Ignacio Lago. "Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en España: Entre los principios técnicos y las preferencias políticas". *Revista de Estudios Políticos* 197 (2022): 233-59.
- Braun, Dietmar. "Constitutional Change in Switzerland". *Publius: The Journal of Federalism* 39, no. 2 (2009): 314-40.
- Brenton, Scott. "The Price of Federation: Comparing Fiscal Equalization in Australia, Canada, Germany and Switzerland". *Regional & Federal Studies* 30, no. 1 (2020): 93-111.
- Bullinger, Anne-Béatrice. "Equalization Reform in Switzerland: Ideal Solutions, Unpredictable Outcomes". *SIPP Public Policy Paper* 9 (2002).
- Cappelletti, Fabio, Manuel Fischer, y Pascal Sciarini. "'Let's Talk Cash': Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism". *Regional & Federal Studies* 24, no. 1 (2014): 1-20.
- Church, Clive y Randolph Head. *A Concise History of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Comité de personas expertas. *Libro blanco sobre la reforma tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2022.
- Conférence des directeurs cantonaux des finances. *Orientierungsrahmen Für Die Künftige Ausgestaltung Des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs*. Berne: Conférence des directeurs cantonaux des finances, 1992.
- Conseil fédéral. *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2008-2011 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Confédération suisse, 2010.
- . *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Confédération suisse, 2014.
- . *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Confédération suisse, 2018.

- Dafflon, Bernard. "Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress". *Working Paper 356 - Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques* (2004).
- . *Fédéralisme et solidarité: Étude de la péréquation en Suisse*. Fribourg: Institut du fédéralisme de Fribourg, 1995.
- . "Fiscal Equalization: The Swiss Way, Federal, Cantonal, Local". Paper presented at the Fiscal Equalization Transfers - International Perspectives: lessons for Poland. Poland, 2014.
- Dafflon, Bernard, René L. Frey, Claude Jeanrenaud, Alfred Meier, y Andreas Spillmann. "La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse". *Annuaire des Collectivités locales* 16 (1996): 61-99.
- Dafflon, Bernard, y Steve Perritaz. *Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress*. University of Fribourg, 2002.
- Dardanelli, Paolo. "El federalismo suizo: Orígenes, evolución y desafíos". En Wilhelm Hofmeister, y José Tudela, eds., *Sistemas federales. Una comparación internacional*, 231-52. Madrid: Konrad Adenauer Stiftung - Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.
- . "Multi-Lingual but Mono-National: Exploring and Explaining Switzerland's Exceptionalism". En Ferran Requejo, y Miquel Caminal, eds., *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism. Theory and Cases*. London: Routledge, 2011.
- Dardanelli, Paolo y Sean Mueller. "Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010". *Publius: The Journal of Federalism* 49, no. 1 (2019): 138–65.
- Département fédéral des finances y Conférence des gouvernements cantonaux. *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons: lignes directrices. Rapport de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département Fédéral des Finances et par la Conférence des Directeurs Cantonaux des Finances*. Berne et Lucerne, 1996.
- . *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons: Concrétisation des lignes directrices du 1er février 1996. Rapport final du 31 mars 1999*. Berne et Soluere, 1999.
- . *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - Rpt.* Berne: Département fédéral des finances, 2004.
- Dougherty, Sean, y Kass Forman. "Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance". OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 36 (2021).
- Dougherty, Sean, Andoni Montes, Antti Moisio y Miquel Vidal-Bover. *Going Beyond Fiscal Equalisation: Institutional and Fiscal Tools to Fight Territorial Inequalities*. OECD, 2022.
- Erkoreka, Mikel. "The Basque and Swiss Fiscal Systems Building Processes as a Source of Lessons for the European Integration Process". En Gemma Martínez, y Xabier Irujo, eds., *International Perspectives on Fiscal Federalism: The Basque Tax System*. Reno: Center for Basque Studies - University of Nevada, 2019.

- . “El federalismo fiscal suizo desde la perspectiva del País Vasco”. En *Federalismo fiscal y concierto económico. Una aproximación desde el derecho comparado*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 2016.
- Federal Chancellery. *The Swiss Confédération. A Brief Guide 2022*. Bern: Federal Chancellery, 2022.
- Federal Finance Administration. *National Fiscal Equalization*. Bern: Federal Finance Administration, 2020.
- . *National Fiscal Equalization. Strengthening Federalism*. Bern: Federal Finance Administration, 2012.
- Federal Tax Administration. *The Swiss Tax System*. Genève: Swiss Tax Conference, 2021.
- Feld, Lars. *Une harmonisation fiscale matérielle est-elle nécessaire en Suisse?* Zurich: Economiesuisse, 2009.
- Feld, Lars, y Emmanuelle Reulier. “Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons”. *German Economic Review* 10, no. 1 (2009): 91-114.
- Fleiner, Thomas. “The Current Situation of Federalism in Switzerland”. *Revista d’Estudis Autònomicos i Federals* 9 (2009): 51-90.
- Frey, René L. *Analyse de l’objectif et de l’efficacité de la nouvelle péréquation financière. Rapport à l’intention de l’administration fédérale des finances et de la Conférence des Gouvernements Cantonaux*. Bâle, 2001.
- Frey, René L., Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud, y Alfred Meier. *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Expertise mandatée par l’administration fédérale des finances et la Conférence des Directeurs Cantonaux des Finances*. Berne: Administration fédérale des finances, 1994.
- Frey, René L. y Gérard Wettstein. “Reform of the Swiss Fiscal Equalisation System”. *CESifo DICE Report* 1/2008 (2008): 21-26.
- Gilardi, Fabrizio, Daniel Kübler y Fabio Wasserfallen. “Cantonal Tax Autonomy in Switzerland: History, Trends, and Challenges”. En Violeta Ruiz, y François Vaillancourt, eds., *Autonomy in Subnational Income Taxes. Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*, 121-40. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2013.
- Hänni, Peter. “The Swiss Tax System - between Equality and Diversity”. En Eva Maria Belser, Thea Bächler, Sandra Egli y Lawrence Zünd, eds., *The Principle of Equality in Diverse States. Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities*, 253-89. Leiden; Boston: Brill, 2021.
- Instituto de Estudios Fiscales. *Reforma de la financiación territorial: Informes de las comisiones de expertos de 2017*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales - Ministerio de Hacienda, 2018.
- Kirchgässner, Gebhard. “The Effectiveness of the 2008 Reform of Fiscal Federalism in Switzerland: Record of the First Period, 2008-2011, and Expectations for the Second Period, 2012-2015”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad* 3 (2012): 8-25.
- Klöti, Ulrich, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, y Pascal Sciarni, eds. *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007.

- Ladner, Andreas y Laetitia Desfontaine. *Le fédéralisme suisse. L'organisation territoriale et l'accomplissement des prestations étatiques en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2019.
- Linder, Wolf y Sean Mueller. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multi-cultural Societies*. Open Access. Palgrave Macmillan, 2021.
- Martínez, Diego. “La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma”. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* 2, no. 47 (2020): 31-56.
- . “Las finanzas autonómicas en la pandemia Covid-19. Las disfunciones se multiplican”. *Revista Hacienda Canaria* 53 (2020): 51-79.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Santiago Lago-Peñas, eds. *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid: Xunta de Galicia - Instituto de Estudios Fiscales, 2020.
- Mueller, Sean, Adrian Vatter y Charlie Schmid. “Self-Interest or Solidarity? The Referendum on Fiscal Equalisation in Switzerland”. *Statistics, Politics and Policy* 7, no. 1-2 (2017): 3-28.
- Sánchez, Remedio y María Vicenta García. *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. “The Joint-Decision Trap Revisited”. *Journal of Common Market Studies* 44, no. 4 (2006): 845-64.
- Schmidheiny, Kurt. “Emerging Lessons from Half a Century of Fiscal Federalism in Switzerland”. *Swiss Society of Economics and Statistics* 153, no. 2 (2017): 73-101.
- Schnabel, Johanna y Sean Mueller. “Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland”. *Regional & Federal Studies* 27, no. 5 (2017): 549-72.
- Sciarini, Pascal. “The Decision-Making Process”. En Ulrich Klöti, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos y Pascal Sciarini, eds., *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007.
- Sigg, Oswald. *Las instituciones políticas en Suiza*. Zürich: Pro Helvetia, 1988.
- Soguel, Nils. “Intergovernmental Fiscal Transfers and Equalization”. En Andreas Ladner, Nils Soguel, Emery Yves, Sophie Weerts, y Stéphane Nahrath, eds., *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*, 291-305: IIAS - Palgrave Macmillan, 2019.
- . “Tax Power and Tax Competition”. En Andreas Ladner, Nils Soguel, Emery Yves, Sophie Weerts, y Stéphane Nahrath, eds., *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*, 273-90: IIAS - Palgrave Macmillan, 2019.
- Vatter, Adrian. *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. New York: Routledge, 2018.
- Vilalta, Maite. “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Logros y perspectivas de una realidad compleja”. En Jorge Martínez-Vázquez y Santiago Lago-Peñas, eds., *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid: Xunta de Galicia - Instituto de Estudios Fiscales, 2020.
- Wasserfallen, Fabio. “The Cooperative Capacity of Swiss Federalism”. *Swiss Political Science Review* 21, no. 4 (2015): 538-55.