



Una parte para cada quien

Los cantones suizos aún compiten por los contribuyentes

La nivelación fiscal no compensa todas las diferencias entre cantones

POR LARS P. FELD

La diminuta Suiza tiene noticias sorprendentes para sus críticos: en vez de la usual lentitud de la reforma política, recientemente el federalismo suizo experimentó cambios considerables en un breve lapso. Para nivelar más los diferentes impuestos sobre la renta aplicados en cada cantón, en 1993 se promulgó una ley federal en materia de armonización fiscal cantonal que dio a los cantones hasta 2001 para adaptar a ciertas normas mínimas sus bases tributarias del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre utilidades. A pesar de una amplia interpretación por parte del Tribunal federal de Suiza (Corte Suprema), la ley sobre armonización fiscal no tenía por objeto una armonización fiscal completa, pues las tarifas tributarias y gran parte de las bases impositivas siguen siendo una responsabilidad cantonal.

En un referendo efectuado en 2004, los ciudadanos suizos aceptaron un paquete de reformas del sistema de nivelación fiscal. En el antiguo sistema había casi exclusivamente transferencias de la confederación a los cantones y municipios —lo que los economistas llaman “transferencias verticales”, o transferencias de fondos de la autoridad central a las unidades constitutivas. Hasta ahora, los cantones recibían 30 por ciento del impuesto sobre la renta federal como subsidios no condicionados, además de subsidios paralelos adicionales. Los subsidios no condicionados representaban alrededor de una cuarta parte del total de transferencias a los cantones y los condicionados (paralelos) las otras tres cuartas partes. Asimismo, los cantones contribuían a los esquemas federales de seguridad social. En total, las transferencias ascendían a aproximadamente 15.5 mil millones de francos suizos (aproximadamente 12.425 mil millones de dólares estadounidenses).

Sin embargo, a principios de 2008, estas transferencias, en su mayor parte pagadas como subsidios paralelos, se remplazarán por un nuevo sistema en el que se combinarán transferencias tanto verticales como horizontales (pagos de transferencias entre dependencias de la misma esfera), y se basarán en subsidios no condicionados. El nuevo sistema de transferencias consistirá en un esquema llamado “de nivelación de recursos” y un plan para nivelar las cargas cantonales particulares. El gobierno federal aportará los fondos para la nivelación de cargas específicas con un monto de 688 millones de francos suizos al año. Estas transferencias se pagan para compensar las cargas relacionadas con la vida en zonas montañosas y urbanas.

No todo está compensado

El esquema de nivelación de recursos está financiado por el gobierno federal con alrededor de 1.8 mil millones de francos suizos (aproximadamente 1.44 mil de dólares estadounidenses) y por los ocho cantones ricos en recursos con alrededor de 1.3 mil millones de francos suizos (aproximadamente 1.12 mil millones de dólares estadounidenses). Este dinero se distribuye entre los 18 cantones pobres en recursos conforme al lugar que ocupan en un índice de recursos elaborado conforme a sus bases impositivas

El Prof. Lars Feld es catedrático de Economía Pública en el Instituto de Economía Alfred Weber de la Universidad de Heidelberg, Alemania.



Photo: Konrad Busslinger

Zurich: ¿No hay sitio para millonarios? En Zurich, un contribuyente soltero con un ingreso gravable de un millón de francos suizos paga un impuesto sobre la renta cantonal y uno local de 25.1 por ciento. A una hora de distancia, en Wollerau, cantón de Zug, esa persona sólo pagaría 7.9 por ciento.

totales (por concepto de renta y riqueza).

La nivelación fiscal compensará las diferencias en recursos económicos, en vez de hacerlo respecto a la fortaleza financiera. Dicho de otra forma, un cantón no puede obtener pagos de transferencias adicionales sólo porque decide

mantener tarifas tributarias inferiores a las de otros cantones. El paquete de reformas también incluye una nueva asignación de tareas a los cantones y a la esfera federal. No obstante, lo que podría equivaler a más de la mitad de los subsidios paralelos actuales destinados a los cantones no se remplazará por subsidios no condicionados, sino que se suprimirá porque el gobierno federal asumirá las responsabilidades correspondientes y el costo de ese gasto. El establecimiento del nuevo sistema de nivelación fiscal también tiene por objeto compensar los efectos de la competencia fiscal entre cantones.

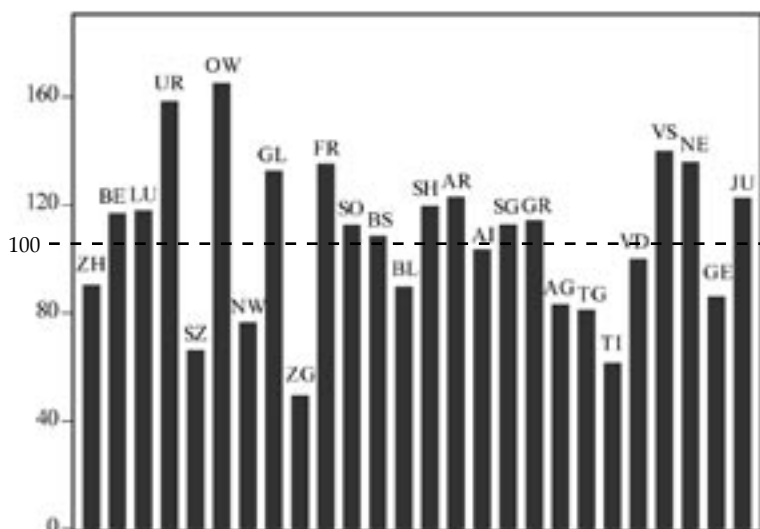
Como si esto no bastara, a finales de 2006 los socialdemócratas suizos anunciaron una iniciativa popular de convocatoria a un referendo sobre su propuesta para armonizar esencialmente los impuestos cantonales con bases impositivas totalmente armonizadas, así como tarifas tributarias mínimas. La iniciativa aguarda su lanzamiento oficial, para lo cual se debe reunir el número de firmas especificado en la ley para la realización de un referendo. Como esta iniciativa ha recibido mayor atención luego de que varios cantones introdujeron recientemente tarifas regresivas del impuesto sobre la renta, los observadores esperan que los socialdemócratas tengan el propósito de usar este impulso político a fin de aumentar el caudal de votos que reciban en las elecciones parlamentarias federales de 2007.

Quienes no estén familiarizados con el federalismo suizo tal vez levanten las cejas y se pregunten qué está sucediendo. Los ciudadanos suizos tendrán que preguntarse si la competencia fiscal es lo suficientemente importante para causar este revuelo político y si realmente afecta su bienestar.

La constitución fiscal suiza

La constitución fiscal suiza es única entre las federaciones clásicas pues da como resultado una descentralización de los impuestos directos mayor que en cualquier otra federación. Mientras que las provincias canadienses o los estados estadounidenses dependen en medida considerable de los impuestos indirectos, los cantones suizos tienen la facultad básica de gravar ingresos y utilidades

Figura 1: **IMPUESTOS PROMEDIO POR CANTÓN SUIZO EN 2005:** Índice de la carga del impuesto sobre la renta cantonal y local (ponderado), y sobre la riqueza (bienes).



Algunos cantones, como Zug (ZG) y Schwyz (SZ), tienen una carga tributaria muy inferior al índice promedio de 100. Otros, como Friburgo (FR) y Obwald (OW), tienen impuestos mucho más altos.

Cantones: Zurich (ZH), Berna (BE), Lucerna (LU), Uri (UR), Schwyz (SZ), Obwald (OW), Nidwald (NW), Glarus (GL), Zug (ZG), Friburgo (FR), Solothurn (SO), Basilea Ciudad (BS), Basilea Campaña (BL), Schaffhausen (SH), Appenzell Rodas Exteriores (AR), Appenzell Rodas Interiores (AI), San Galo (SG), Grisons (GR), Argovia (AG), Thurgovia (TG), Ticino (TI), Vaud (VD), Valais (VS), Neuchâtel (NE), Ginebra (GE), Jura (JU).

estas diferencias dan a los contribuyentes un fuerte incentivo para mudarse a cantones con cargas tributarias relativamente bajas, siempre y cuando los otros atractivos sean los mismos.

Hay diferencias similares en el área de los impuestos sobre las utilidades y, como antes, son mayores en la esfera local que en la cantonal. Sin embargo, en este caso la tributación se está diferenciando más, con disposiciones fiscales específicas. Por ejemplo, se ofrecen exoneraciones fiscales temporales a empresas recién fundadas o con privilegios, acuerdos especiales para la división de los impuestos de una compañía entre cantones, etc. En muchos cantones suizos, los "privilegios" permiten que las empresas estén exentas del pago de impuestos sobre la renta si dos tercios de sus ingresos se derivan de los dividendos o si dos tercios de sus activos consisten en participaciones en otras empresas y la empresa no tiene actividades productivas en Suiza. Además, los pagos de nivelación fiscal representan entre 12 por ciento (Ginebra) y 51 por ciento (Jura) del total de los ingresos cantonales. Tres cuartas partes de estos ingresos son en forma de subsidios paralelos. El componente horizontal relativamente pequeño del sistema de nivelación fiscal (entre entidades de la misma esfera) conlleva la compensación directa de los efectos subsidiarios; es decir, los efectos en otros cantones de una acción efectuada por un cantón vecino.

¿Realmente se da hoy una competencia fiscal?

El supuesto impacto de las diferencias impositivas en las decisiones sobre residencia o ubicación sólo se puede esperar si otros factores que inciden en estas

decisiones son los mismos en diferentes regiones. No obstante, éste no es necesariamente el caso en la vida real. Por consiguiente, cabe preguntarse si las diferencias impositivas son en realidad tan importantes en Suiza, en vista de otros factores relacionados con el atractivo de cada lugar. Hay estudios empíricos que sustentan el impacto variable de los impuestos en las decisiones sobre residencia o ubicación. Si las tarifas del impuesto sobre la renta son mayores, menor es el número de contribuyentes con ingresos altos en un cantón. Este fenómeno es especialmente pronunciado en el extremo superior del espectro de distribución de la renta. Asimismo, los jóvenes con un alto nivel educativo reaccionan de manera relativamente fuerte a los diferenciales en las tarifas tributarias. El efecto de los impuestos también es más pronunciado para los contribuyentes que trabajan por su cuenta que para los empleados o jubilados. Asimismo, es más fuerte en la esfera local que en la cantonal. Los servicios públicos compensan en parte el impacto de los impuestos, pero queda un notable impacto neto. Los impuestos sobre la renta y sobre las utilidades también afectan la ubicación de las empresas.

Hay varios factores que debilitan los efectos de la competencia fiscal interregional. Por un lado, los niveles tributarios se reflejan en el precio de la vivienda. Cuanto menores son los impuestos, más altos son los precios de la vivienda. Así, la gente que se muda de Zurich a Wollerau para efectos fiscales paga precios relativamente altos por sus departamentos. No obstante, el reflejo de las diferencias impositivas en el precio de la vivienda es incompleto, pues deja espacio para que la competencia fiscal tenga un efecto. Por otro lado, hay factores externos fiscales verticales que contrarrestan los factores externos fiscales horizontales. Estos últimos pueden ocurrir cuando los gobiernos cantonales reducen las tarifas tributarias para atraer contribuyentes, lo que induce que los impuestos sean ineficientemente bajos en general. Sin embargo, los impuestos tienden a ser ineficientemente

individuales —un impuesto indirecto es aquel que un fabricante o un proveedor no paga directamente, sino que se transfiere en forma de un precio más alto pagado por el usuario final, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que se transfiere al comprador.

Más de 95 por ciento de los ingresos tributarios de los cantones suizos y más de 50 por ciento de sus ingresos totales provienen de estas fuentes. Asimismo, las jurisdicciones locales agregan un recargo a los impuestos cantonales. La esfera federal también grava los ingresos y utilidades, pero deriva esta facultad de la responsabilidad cantonal. Por ello, los impuestos federales sobre la renta y sobre las utilidades, incluidas sus tarifas, se deben renovar regularmente por medio de un referendo constitucional federal. Aunque la esfera federal financia una mayor parte de su presupuesto por medio de los ingresos del IVA, el impuesto sobre la renta federal es considerable dado que el cinco por ciento de los contribuyentes —los más adinerados— paga más de 50 por ciento de los ingresos federales.

Los cantones y las jurisdicciones locales ejercen sus facultades tributarias en un grado considerable. Por ejemplo, cantones como Zug, Schwyz y Ticino tienen 50 por ciento o menos de la carga promedio del impuesto sobre la renta, mientras que Obwalden y Uri tienen una carga fiscal superior a 50 por ciento del promedio. En otro ejemplo, en Zurich, los contribuyentes solteros con un ingreso gravable de un millón de francos suizos (alrededor de 818,000 de dólares estadounidenses) pagaban un impuesto sobre la renta cantonal y uno local de 25.1 por ciento en 2005. A menos de una hora de distancia, en la comunidad de Wollerau, en el cantón de Schwyz, los contribuyentes solteros con los mismos ingresos sólo pagaban 7.9 por ciento de impuestos sobre la renta cantonal y local. Aunque los contribuyentes pagan adicionalmente el impuesto sobre la renta federal sin ningún crédito compensatorio entre los sistemas tributarios,

altos si diferentes esferas de gobierno gravan la misma base, y este factor externo fiscal vertical compensa la desgravación de algunos gobiernos cantonales. Completa este panorama la evidencia del establecimiento de impuestos estratégicos por parte de cantones y jurisdicciones locales. De hecho, éstos establecen sus tarifas tributarias para atraer contribuyentes deseables, aunque también hay otros factores que afectan sus decisiones. Así pues, el resultado es que sí hay competencia fiscal en Suiza, pero no es tan fuerte como lo harían suponer los diferenciales de las tarifas tributarias.

¿Adónde lleva la competencia fiscal?

Dado que sí existe la competencia fiscal en Suiza, ¿tiene los efectos que temen la mayoría de los defensores de la armonización fiscal? En su mayoría, los resultados de estudios empíricos sobre la eficiencia de la competencia fiscal en Suiza indican que la competencia fiscal aumenta, y no reduce, la eficiencia. En primer lugar, los efectos subsidiarios regionales son menos importantes de lo que se suele pensar, o se equilibran entre sí. Además, los componentes horizontales de la nivelación fiscal asimilan los efectos subsidiarios regionales, es decir, los efectos negativos de las políticas de un cantón en un cantón vecino. En segundo lugar, la competencia fiscal ocasiona menores gastos e ingresos en los cantones porque hay menores ingresos tributarios. En tercer lugar, la competencia fiscal también reorienta la estructura de los ingresos hacia un mayor uso de derechos y cargos al usuario. Sin embargo, el incremento de los pagos de derechos de los usuarios contribuye a una mayor desigualdad de los ingresos después de impuestos. En cuarto lugar, propicia una mayor productividad laboral general en los cantones, lo que indica una mayor eficiencia pues los cantones se ven obligados a usar sus escasos recursos al menor costo y de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. No obstante, la competencia fiscal también restringe la capacidad de los cantones para redistribuir el ingreso mediante programas de transferencias fiscales de base amplia, aunque, de cualquier modo, los cantones y las jurisdicciones locales sí redistribuyen los ingresos. De este modo, la esfera federal, con su sistema de seguridad social y el impuesto sobre la renta federal altamente progresivo, es más importante para la redistribución de los ingresos.

Una estrategia equilibrada

La competencia fiscal entre los cantones suizos y las jurisdicciones locales es, pues, un fenómeno muy importante. Sin embargo, considerando los datos de los que disponemos, no hay bases sólidas para justificar en este momento una armonización fiscal de gran alcance. La constitución fiscal suiza parece bien adaptada a las ventajas y desventajas de su federalismo competitivo. En particular, el sistema del impuesto sobre la renta federal desempeña un papel importante como regulador de la competencia fiscal entre cantones y, en consecuencia, puede satisfacer las demandas de una igualdad individual. Se supone que el nuevo sistema de nivelación fiscal permitirá una distribución regional más justa del ingreso. El establecimiento de medidas adicionales para restringir la competencia fiscal cantonal sólo aumentará la ineficiencia en el sector público. 