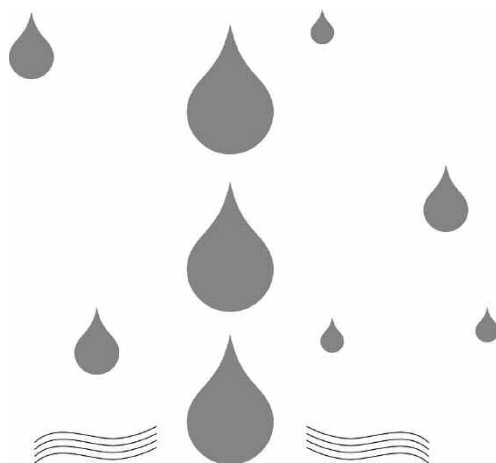


Nivelación financiera municipal en Suiza y algunas sugerencias para los municipios rurales de España



Francisco Velasco Caballero
Universidad Autónoma de Madrid, España

DOI: 10.4422/ager.2023.11

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

***Nivelación financiera municipal en Suiza y algunas sugerencias
para los municipios rurales de España***

Ideas clave:

1. La Confederación Helvética es un Estado federal de formato tradicional articulado en dos niveles de gobierno: el Estado federal y los cantones.
2. El régimen local –y por tanto el régimen financiero municipal– difieren notablemente entre los distintos cantones.
3. Los municipios suizos tienen la potestad de aprobar recargos o reducciones sobre las cuotas impositivas que resultan de las leyes cantonales.
4. Las fuentes de ingresos municipales proceden de las tasas por servicios, las contribuciones y las transferencias cantonales o, excepcionalmente, estatales.
5. Las transferencias cantonales son niveladoras o equalizadoras, es decir, aproximan los ingresos ordinarios (fiscales) de los distintos municipios, en función de su capacidad financiera y sus necesidades de gasto.
6. La compensación favorece a los municipios pequeños y a algunos grandes (por su condición de gran ciudad o centralidad metropolitana), por los mayores gastos en la provisión de algunos servicios.

Resumen: La financiación de los municipios pequeños y medianos es uno de los factores relevantes en la estrategia pública contra la despoblación rural. Una de las enseñanzas que deriva de la experiencia de otros países es la puesta en marcha de mecanismos de financiación específica, que atiende precisamente a las características y necesidades específicas de los municipios pequeños o rurales. En este artículo se analiza el caso de Suiza, a través del ejemplo de los cantones de Zúrich y Berna. Se ha de tener en cuenta que en la estructura federal suiza la financiación local, al igual que todo lo referido al régimen local, es una competencia exclusiva de los cantones. Se analizan ejemplos de tipología de estructura de fuentes de ingresos, y se destacan las particularidades del sofisticado modelo de nivelación financiera, presente tanto a nivel cantonal como municipal (y que se refiere tanto a la nivelación de ingresos como a diferentes tipos de compensación por cargas especiales). Se concluye con algunas enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia suiza.

Palabras clave: Federalismo, gobiernos locales, financiación municipal, nivelación financiera.

***Municipal Financial Equalisation in Switzerland and some Suggestions
for Rural Municipalities in Spain***

Highlights:

1. The Swiss Confederation is a traditional federal state with two levels of government: the federal state and the cantons.

2. The local system - and thus the municipal financial system - differs considerably from canton to canton.
3. Swiss municipalities have the power to approve surcharges or reductions on the tax rates resulting from cantonal laws.
4. The sources of municipal revenue come from service charges, contributions and cantonal or, exceptionally, state transfers.
5. Cantonal transfers are levelling or equalising, i.e. they approximate the ordinary (tax) revenues of individual municipalities, depending on their financial capacity and spending needs.
6. Compensation for greater spending needs favours smaller municipalities and some large ones because of their status as large cities or metropolitan centres, and higher spending on some basic services.

Abstract: The financing of small and medium-sized municipalities is one of the relevant factors in the public strategy against rural depopulation. One of the lessons learned from the experience of other countries is the implementation of specific funding mechanisms that cater precisely to the specific characteristics and needs of small or rural municipalities. This article analyses the case of Switzerland, using the example of the cantons of Zurich and Bern. It should be borne in mind that in the Swiss federal structure, local financing, as well as all matters relating to local government, is an exclusive competence of the cantons. Examples of typologies of revenue source structures are analysed, and the particularities of the sophisticated model of financial equalisation, which is present at both cantonal and municipal level (and concerns both revenue equalisation and different types of compensation for special charges), are highlighted. It concludes with some lessons that can be drawn from the Swiss experience.

Keywords: Federalism, local governments, municipal financing, financial equalisation.

Recibido: 30 de octubre de 2023
 Devuelto para revisión: 20 de noviembre de 2023
 Aceptado: 18 de diciembre de 2023

Cómo citar este artículo: Velasco, F. (2023). Nivelación financiera municipal en Suiza y algunas sugerencias para los municipios rurales de España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (38), 221-243 <https://doi.org/10.4422/ager.2023.11>

Francisco Velasco Caballero. <https://orcid.org/0000-0003-1055-3939>
 Correo electrónico: Francisco.Velasco@uam.es

1. Introducción¹

La Confederación Helvética es un Estado federal de formato *clásico* o tradicional, pese a estar regulado por una Constitución relativamente reciente (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1999). Frente al patrón característico de los estados federales contemporáneos, que se estructuran en torno a tres niveles territoriales de gobierno (Estado central, Estados federados y entidades locales) (Velasco, 2010), la Constitución suiza sólo articula directamente *dos niveles de gobierno*: el Estado federal o *Bund* y los estados federados o cantones (Kägi-Diener, 2014). El art. 50 de la Constitución federal reconoce la existencia y la autonomía de los municipios como una suerte de garantía institucional, pero haciendo una remisión casi completa a lo que disponga cada cantón en su constitución y en sus leyes (Kägi-Diener, 2014). Esto determina que el régimen local –y por tanto también el régimen financiero municipal– difieran notablemente

-
- 1• Para la elaboración de este estudio, además de las consultas bibliográficas y de informes oficiales, se han realizado tres entrevistas: con el Dr. Daniel Arn, socio de *Recht & Governance* y antiguo director adjunto del Cantón de Berna; con Gerhard Engel, secretario general del Dpto. de Finanzas del Cantón de Berna; y con Ueli Seewer, funcionario emérito del Ayto. de Berna y consultor experto en financiación local. A todos ellos, y a Erika Schläppi, que programó las entrevistas, agradezco sus indicaciones y comentarios. Aunque la exposición de este estudio sólo es imputable al autor, no difiere en sustancia de las indicaciones y sugerencias más comunes en las tres entrevistas mencionadas.

entre los distintos cantones. En términos generales las *diferencias* son mayores entre los cantones germanófonos, francófonos y el cantón de Ticino (único puramente italianófono). Esta comunicación se refiere básicamente a dos cantones germánofonos, y por tanto relativamente similares (Zúrich y Berna). Las diferencias se agrandarían si introdujéramos adicionalmente algún cantón francófono o el cantón de Ticino.

2. Financiación local

La financiación local, como el conjunto del régimen local, es un asunto de competencia *cantonal* exclusiva. El Estado sólo indirectamente participa en la financiación municipal mediante subvenciones o ayudas condicionadas, para proyectos concretos de infraestructuras municipales o, muy limitadamente, para compensar las especiales cargas topo-geográficas o sociodemográficas de algunos concretos municipios (Kägi-Diener, 2014). Con esta excepción, el régimen de ingresos y gastos de los municipios se regula en las leyes y reglamentos de financiación municipal de cada cantón. Ello, no obstante, y como es frecuente en los Estados federales, los cantones normalmente *reproducen para sus municipios* el sistema de financiación que rige en el *Bund* y en el propio cantón. En este sentido, los municipios suizos cuentan con tributos similares o paralelos a los cantonales. Y también, de igual forma que el *Bund* contempla transferencias de nivelación a los cantones (art. 135 de la Constitución Federal)², así también los cantones cuentan con transferencias para la nivelación financiera de los distintos municipios de su territorio. En suma, la *cultura federal* propia de la Confederación Helvética se muestra no sólo en las relaciones entre el Estado central (*Bund*) y los cantones, sino también entre cada cantón y los municipios de su territorio.

Prácticamente todos los municipios del mundo se financian a través de *los mismos instrumentos*, si bien la estructura técnica y el peso relativo de cada fuente de ingresos municipales varía mucho de país a país (Charbit, 2009; Slack, 2017). Por lo general, en todos los países los municipios se financian a través de impuestos propios, tasas por la prestación de servicios, transferencias regionales o estatales, operaciones de crédito y otras fuentes complementarias menores (ingresos por multas, operaciones de patrimonio, etc.). Así ocurre también en los municipios suizos, cuyos presupuestos se nutren, en mayor o

2• Recuperado de: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_135 (24/09/2023).

menos medida, con esas fuentes de ingresos (para el Cantón de Zúrich ver Jaag y Rüssli, 2019). En las Tablas 1 y 2 se muestra en detalle la tipología de fuentes de ingresos municipales, tomando como referencia los presupuestos para 2023 de dos municipios del Cantón de Berna: un municipio pequeño de montaña (Trub) y la capital cantonal (Berna).

Tabla 1.
Estado de ingresos del presupuesto de Trub (Cantón de Berna)
para 2023

Conceptos	Distribución en Francos Suizos, Euros y %		
1) Ingresos tributarios (Fiskalertrag)	2.029.800 CHF	2.141.236,02 €	100%
1.1) Impuestos directos (Direkte Steuern)	2.026.800 CHF	2.138.071 €	99,9%
- Renta de personas físicas (Einkommensteuer)	1.526.000 CHF	1.609.777 €	75,2%
- Patrimonio de personas físicas (Vermögensteuer)	151.300 CHF	159.606 €	7,5%
- Rentas del capital (Quellensteuer)	6.500 CHF	6.857 €	0,3%
- Beneficios de personas jurídicas (Gewinnsteuer)	36.000 CHF	37.976 €	1,8%
- Capital de personas jurídicas (Kapitalssteuer)	1.000 CHF	1.055 €	0,0%
- Inmuebles (Grundsteuer)	210.000 CHF	221.529 €	10,3%
- Incremento de valor del patrimonio (Vermögensgewinnsteuer)	90.000 CHF	94.941 €	4,4%
- Sucesiones y donaciones (Erbschafts- und Schenkungsteuer)	2.000 CHF	2.110 €	0,1%
- Tenencia de perros (Hundesteuer)	4.000 CHF	4.220 €	0,2%
1.2) Otros ingresos tributarios	3.000 CHF	3.165 €	0,1%
2) Transferencias (Finanz- und Lastenausgleich)	3.857.100 CHF	4.068.855 €	100%
2.1) Nivelación de ingresos (Finanzausgleich)	2.419.800 CHF	2.552.647 €	62,7%
- Reducción de diferencias (Disparitätenabbau)	729.400 CHF	769.444 €	18,9%
- Igualación mínima (Mindestausstattung)	736.000 CHF	776.406 €	19,1%
- Carga geográfica-topográfica (Geografisch-topografischer Zuschuss)	944.900 CHF	996.775 €	24,5%
- Carga socio-demográfica (Sozio-demografischer Zuschuss)	9.500 CHF	10.022 €	0,2%
2.2) Compensación por cargas especiales (Lastenausgleich)	1.437.300 CHF	1.516.208 €	37,3%
- Asistencia social (Sozialhilfe)	736.400 CHF	776.828 €	19,1%
- Asistencia social especial (Ergänzungsleistungen)	317.000 CHF	334.403 €	8,2%
- Ayuda a familias con hijos menores (Familienzulagen Nichterwerbstätige)	6.600 CHF	6.962 €	0,2%
- Transporte público (Öffentlicher Verkehr)	135.000 CHF	142.412 €	3,5%
- Complemento por nuevos servicios obligatorios (Neue Aufgabenteilung)	242.300 CHF	255.602 €	6,3%

Fuente: elaboración propia a partir del presupuesto oficial de Trub (Suiza), 2023. Nota: tasa de cambio de francos suizos a euros según el BCE, día 18 de diciembre, 2023.

Tabla 2.
Estado de ingresos del presupuesto de la ciudad de Berna para
2023

Conceptos	Distribución en Francos Suizos, Euros y %		
Ingresos tributarios (Fiskalertrag)	717.081.773 CHF	756.449.562 €	100%
Impuestos directos (Direkte Steuern)	545.689.000 CHF	575.647.326 €	100%
- Sobre personas físicas (Einkommensteuer, Vermögensteuer y Quellensteuer)	382.389.000 CHF	403.382.156 €	70%
- Sobre personas jurídicas (Gewinnsteuer, Kapitalsteuer)	89.000.000 CHF	93.886.100 €	16%
- Otros impuestos directos (Übrige direkte Steuern)	74.300.000 CHF	78.379.070 €	14%
Impuestos indirectos (Besitz und Aufwandsteuern)	460.000 CHF	485.254 €	100%
Tasas o predios por servicios y multas (Entgelte)	170.932.773 CHF	180.316.982 €	100%
Transferencias (Finanz- und Lastenausgleich)	307.134.307 CHF	323.995.980 €	100%

Fuente: elaboración propia a partir del presupuesto oficial de Trub (Suiza), 2023. Nota: tasa de cambio de francos suizos a euros según el BCE, día 18 de diciembre, 2023.

En lo que hace a los *impuestos*, las leyes cantonales tienden a reproducir el esquema financiero de los propios cantones. De esta manera, los municipios suizos cuentan con varios impuestos propios, regulados en las leyes cantonales, aunque con un cierto margen de autonomía impositiva para cada municipio. Como ocurre en muchos otros países, las leyes financieras cantonales distinguen entre impuestos obligatorios (no disponibles por los municipios) e impuestos voluntarios. Son normalmente *obligatorios*: el impuesto sobre ingresos y patrimonio de las personas físicas, el impuesto sobre beneficios y capital de las personas jurídicas, y el impuesto sobre incremento de valor de los terrenos³; y son *voluntarios* el impuesto sobre bienes inmuebles (*Liegenschaftssteuer*), el impuesto por alojamiento (*Kurtaxe*), y la contribución para el fomento del turismo (*Tourismusförderungabgabe*) (StG-KB §§ 258, 263 y 264).

Una singularidad de la financiación local suiza, presente en muy pocos estados federales contemporáneos, es el protagonismo financiero de los impuestos sobre *ingresos y patrimonio* (de personas físicas), o de beneficios y capital (de sociedades). Además, un dato normativo importante en relación con estos impuestos –que son los que muestran mayor capacidad recaudatoria– es la potestad municipal de aprobar *recargos o reducciones* (*Steuerfusse, centimes additionnels*) sobre las cuotas impositivas que resul-

3• §§ 187.1 y 205 (StG-KZ); y § 249.1 (StG-KB).

tan directamente de las leyes cantonales (Bern, 2021). Estos recargos o reducciones están previstos en todos los cantones excepto en el de Valais/Wallis. Conforme a este sistema de recargos o reducciones, la potestad tributaria municipal no consiste en la fijación del tipo impositivo aplicable a la correspondiente base imponible dentro de una horquilla legal (como ocurre en España, por ejemplo, con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, conforme las art. 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: LHL). Las leyes cantonales directamente fijan o determinan la *cuota tributaria* debida, si bien esa cuota es susceptible de *elevación o reducción* por cada municipio mediante un coeficiente multiplicador o un porcentaje de la cuota tributaria.

El funcionamiento de este sistema no es idéntico en los distintos cantones. Así, por ejemplo, en el caso de Zúrich la ley cantonal determina la base imponible de cada impuesto municipal y el tipo impositivo, dando lugar a una cuota que puede ser elevada (o reducida) por cada municipio. En cambio, en el Cantón de Berna la ley fija directamente la cuota tributaria de los impuestos municipales por segmentos de ingresos, y sobre esa cuota cada ayuntamiento aplica un recargo o reducción (*Steuerfuss*). Aunque la forma del recargo o reducción difiere en los distintos cantones, en la mayoría consiste en un número igual, superior o inferior a la unidad: si un ayuntamiento fija el *Steuerfuss* en "1", está determinando que la cuota tributaria es la que resulta directamente la ley financiera cantonal. Por tanto, sólo hay verdadero recargo (o reducción) cuando el *Steuerfuss* es superior o inferior a la unidad. Igual ocurre cuando el recargo se fija como un porcentaje de la cuota tributaria: en este caso, el porcentaje de 100 % indica que no hay recargo, mientras que un porcentaje superior o inferior indica recargo o reducción de la cuota tributaria municipal. En la práctica, las diferencias entre los recargos de los distintos ayuntamientos son muy notables. Por ejemplo, según datos comparados de 2021 (Bern, 2021), el Ayuntamiento de Ginebra (capital del Cantón de Ginebra) aplica una reducción al 45 % de la cuota tributaria determinada directamente por la ley cantonal, mientras que el Ayuntamiento de Schwyz (capital del Cantón de Schwyz) aplica un recargo del 215 %. Con todo, estos datos son difícilmente comparables, dado que cada cantón define normativamente los elementos de los tributos sobre los que se aplican los recargos.

Completan las fuentes de ingresos municipales las tasas por servicios, las contribuciones (por obras de urbanización) y las transferencias cantonales o, excepcionalmente, estatales (Friederich, 2021). De estas fuentes de ingresos no impositivas, las transferencias cantonales son sin duda las más relevantes. A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas financieros locales las transferencias cantonales son exclusivamente *niveladoras o ecualizadoras*. Esto es, su objeto no es complementar sin más los ingresos

tributarios municipales, como ocurre en España (Arrieta, 2010), sino aproximar los ingresos ordinarios (fiscales) de los distintos municipios, en función de su capacidad financiera y sus necesidades de gasto.

3. *Transferencias de nivelación*

Siguiendo el modelo de nivelación financiera federal, cada cantón cuenta también con su propio sistema de transferencias para la nivelación financiera municipal. Esta nivelación es incluso un mandato expreso de la correspondiente constitución cantonal (así, para el Cantón de Berna: art. 113.2 de la Constitución cantonal de 1993)⁴. Lo más frecuente –aunque algunos cantones no siguen este modelo– es que las leyes cantonales articulen la nivelación en torno a dos criterios: la *proveniencia* de la nivelación (horizontal o vertical); y la *función* de la nivelación (por menores ingresos o por mayores gastos).

En cuanto al primer criterio, las leyes cantonales contemplan tanto transferencias de la administración cantonal a los municipios (nivelación vertical) como transferencias de los municipios con más ingresos a favor de municipios con menos ingresos (nivelación *horizontal*). Las transferencias *verticales* son bien conocidas y comunes tanto en los Estados federales o descentralizados como en los Estados unitarios. Están presentes, desde luego, en el propio entorno geográfico de Suiza, tanto en Alemania, como en Austria, Italia o Francia. También son las únicas transferencias intergubernamentales en España, procedentes normalmente del Estado, mediante la llamada PIE (participación en los ingresos del Estado: arts. 111 a 125 LHL), y en menor medida de las comunidades autónomas, a través de sus propios “fondos de cooperación local”. Mucho más infrecuentes son, tanto en Estados federales como unitarios, las transferencias de nivelación horizontales. Son conocidas en Albania⁵ o Hungría⁶, aunque su rendimiento real es incierto.

El doble sistema de transferencias en los cantones suizos, vertical y horizontal, satisface plenamente las exigencias de la *Carta Europea de Autonomía Local* (CEAL, 1985), tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa y del que Suiza

4• Recuperado de: https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/101.1 (24/09/2023).

5• §§ 224, 225, y 238 (Congress of Local and Regional Authorities, 2021a).

6• § 206 (Congress of Local and Regional Authorities, 2021b).

es parte. Según el art. 9.5 CEAL "[l]a protección de las entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben". Esto obliga a los Estados miembros a contar con algún sistema de nivelación financiera efectivo (no sólo formalmente previsto en las leyes), si bien el concreto sistema de nivelación corresponde determinarlo con libertad a cada Estado. En términos generales, el Congreso de Autoridades Regionales y Locales del Consejo de Europa, encargado de evaluar el cumplimiento de la CEAL por los Estados signatarios, no muestra ninguna preferencia de principio entre la nivelación vertical y horizontal. Desde la perspectiva del Congreso, lo relevante es la verdadera eficacia niveladora del sistema que regule cada Estado (Velasco, 2022). En el caso específico de Suiza, el Congreso considera que los sistemas cantonales de nivelación cumplen ampliamente con las exigencias del art. 9.5 CEAL⁷.

3.1. Nivelación de ingresos

Con diversas denominaciones (*Ressourcenausgleich*, *Finanzausgleich*), las leyes cantonales prevén transferencias de nivelación a favor de los municipios con *menor capacidad recaudatoria* mediante impuestos municipales. En su mayor parte, y a reserva de lo que luego se dirá (*infra* § 17), esta nivelación es fundamentalmente *horizontal*. Esto es, los municipios más ricos de cada cantón destinan una parte de sus ingresos (por impuestos propios) a mejorar los ingresos de los municipios más pobres (para Berna, Lienhard et al., 2021). Se parte de la premisa implícita de que los municipios pequeños (y entre ellos, sobre todo los municipios de montaña) tienen una capacidad recaudatoria limitada, porque el número de contribuyentes es menor y porque también son menores las bases imponibles de los distintos impuestos municipales.

En los distintos sistemas de nivelación se introducen instrumentos para asegurar que los menores ingresos municipales no resultan de una *menor presión fiscal* en el municipio. Se evita, de esta manera, que aquellos municipios que optan por una menor carga impositiva (mediante un bajo recargo o *Steuerfuss* de la cuota tributaria municipal: *supra* § 5) se beneficien de más transferencias de nivelación. En todo caso, los sistemas de nivelación no pretenden la plena igualación de ingresos, sino una *razonable aproximación* entre los distintos municipios de cada cantón. Por último, algunas leyes

7• § 104 (Congress of Local and Regional Authorities, 2017).

cantoniales también incluyen el llamado "principio ordinamental", presente también en las relaciones financieras entre cantones y la federación (Biaggini, 2021), según el cual la nivelación no puede tener tal alcance que llegue a invertir la posición financiera del municipio que recibe transferencias de nivelación, respecto del que las aporta.

El *Cantón de Zúrich* cuenta con un fondo horizontal para la nivelación de ingresos al que han de aportar recursos los municipios con alta "fortaleza fiscal" (*Steuerkraft*), esto es, aquellos cuyos ingresos ordinarios (tributarios) superan el 10 % la media de los demás municipios (Ley de Nivelación Financiera del Cantón de Zúrich, de 12 de julio de 2010, § 14.1) (*Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich* (FAG))⁸. Son acreedores a transferencias de este fondo de nivelación los municipios financieramente *más débiles*, esto es, aquellos cuyos ingresos ordinarios son inferiores en más de un 5 % de la media municipal del cantón (art. 10.1 FAG). En ambos casos, el cómputo de los ingresos municipales ordinarios es *per cápita*: resultan de dividir el total de ingresos impositivos municipales por el número total de vecinos (art. 8 f) y g) FAG).

En el *Cantón de Berna*, la nivelación de ingresos se articula a través de dos instrumentos: la llamada "reducción de disparidades" (*Disparitätenabbau*) y el "aseguramiento de mínimos" (*Mindestausstattung*). Las transferencias para la "reducción de disparidades" son por completo horizontales (Ley cantonal de Financiación y Compensación de Cargas, de 27 de noviembre de 2000, § 10) (*Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern* (FILAG))⁹. Esto es, son aportaciones de los municipios más ricos a lo más pobres, si bien con la mediación de la administración cantonal, que es quien formalmente cuantifica y asigna los deberes de contribución y las transferencias. La fijación de las aportaciones y las transferencias se realiza a través del llamado "índice HEI", que mediante varios indicadores mide la fortaleza financiera (mediante impuestos propios) de cada municipio. Son deudores netos los municipios con HEI superior a 100; y son acreedores netos de transferencias los municipios con índice HEI inferior a 100. De forma complementaria, y sólo para el caso de que el mecanismo de "reducción de disparidades" no consiga un nivel adecuado de nivelación, el art. 11 FILAG contempla también transferencias *cantoniales* (esto es, verticales).

8• Recuperado de:

[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/811C0737EE4A56E9C125793D003A103E/\\$File/132.1_12.7.10_75.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/811C0737EE4A56E9C125793D003A103E/$File/132.1_12.7.10_75.pdf) (29/09/2023).

9• Recuperado de: https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/631.1/versions/652 (29/09/2023).

3.2. Compensación por cargas especiales

Al igual que ocurre en las relaciones financieras entre la Federación y los cantones, donde la hacienda federal compensa las especiales cargas financieras de algunos cantones (Lienhard et al., 2021), por razones topo-geográficas y sociodemográficas, también los cantones cuentan con sistemas de compensación financiera por las mayores necesidades financieras de algunos municipios. A diferencia de lo que ocurre con la nivelación por menores ingresos, las transferencias por mayores necesidades de gasto de algunos municipios corren fundamentalmente a cargo del *cantón*. En este caso, con cargo al presupuesto cantonal se compensa a aquellos municipios que, por diversas razones, soportan gastos más elevados que la media. A veces este mayor gasto se debe a *necesidades especiales*; otras veces se debe al *mayor coste* que, para algunos municipios, supone la gestión de los mismos servicios municipales. La compensación por mayor necesidad de gasto, a diferencia de lo que ocurre con la nivelación de ingresos, no sólo favorece a los municipios más pequeños (en especial, los de montaña), sino también a algunos municipios grandes, que por su condición de gran ciudad o de centralidad metropolitana afrontan mayores gastos en algunos servicios básicos.

El concepto de gastos o "cargas especiales" (*Sonderlasten*) varía en los distintos cantones, como también su articulación técnica. Así, en el Cantón de Berna se califica como "nivelación de cargas" (*Lastenausgleich*) la contribución cantonal al ejercicio municipal de competencias compartidas con el propio cantón (salarios de los maestros; asistencia social básica y especializada; transporte urbano). Se trata, en general, de tareas prestacionales originalmente cantonales que han sido transferidas o delegadas a los ayuntamientos, pero en las cuales el cantón retiene una competencia normativa o directiva sobre la actividad prestadora del municipio. Como regla general, para estas actividades el cantón abona el 50 % del gasto total de cada servicio municipal (Lienhard et al., 2021), si bien hay excepciones importantes. Más allá de esta singularidad de Berna, muy determinada por la especial distribución de competencias propias del cantón, con carácter general –y siguiendo la estructura de la nivelación federal– se consideran como cargas especiales tanto las geográficas como las demográficas y las de centralidad.

La compensación por *geografía o topografía* (*Geografisch-topografischen Lasten*) presta atención, fundamentalmente, al carácter montañoso o a la baja densidad demográfica de cada municipio. En el caso del Cantón de Zúrich, se considera que existe carga topográfica especial cuando más del 15 % del término municipal presenta una inclinación superior al 35 % (§ 20.1 FAG). Y se considera que hay baja densidad demográfica en aquellos municipios con menos de 150 personas por km² (§ 20.1 FAG). Dado

que no todo municipio de montaña necesariamente ha de contar con pocos ingresos tributarios propios (como ocurre con los municipios con fuerte afluencia turística, o con los que cuentan con grandes instalaciones de esquí), está previsto que el gobierno cantonal niegue la compensación por "carga especial" a los municipios de montaña con suficiencia financiera. En el Cantón de Zürich se excluyen de la compensación geográfico-topográfica los municipios cuyo *recargo* (*Steuerfuss*) sobre el total de ingresos impositivos municipales está por debajo del 75 % de la media municipal cantonal (§ 21.2 FAG). De esta forma, dado que el recargo lo fija cada ayuntamiento, se excluye de la compensación a aquellos municipios que no asumen suficiente co-responsabilidad tributaria para su financiación. Lo mismo se puede decir para el Cantón de Berna donde se excluyen de la compensación los municipios que presentan un índice HEI superior a 140 (§ 35 FILAG).

La compensación por especial *carga sociodemográfica* (*Soziodemografischen Lasten*), también vertical, atiende a la especial estructura poblacional de algunos municipios. Aquí se tienen en cuenta, en el Cantón de Berna, el porcentaje de extranjeros y el número de vecinos perceptores de ayuda social especial o complementaria (*Ergänzungsleistungen*) (§ 21 a 2 FILAG). En el Cantón de Zürich se presta atención al número de vecinos con edad inferior a 20 años (§ 17 FAG), dato este muy relevante dado que la educación primaria y secundaria es una actividad municipal. En el caso de Zürich, y al igual que se dijo antes en relación con la compensación geográfico-topográfica, no tienen compensación cantonal los municipios cuyo *Steuerfuss* o recargo propio (sobre el total de ingresos impositivos municipales) es inferior al 75 % de la media municipal cantonal (§ 18.2 FAG).

Las especiales *cargas de centralidad* (*Zentrumslasten*) se consideran sólo en relación con concretas ciudades, identificadas nominalmente en las leyes cantonales. Se trata, en el Cantón de Berna, de Biel, Thun y la propia ciudad de Berna. En el Cantón de Zürich perciben transferencias por "centralidad" sólo Winterthur y la ciudad de Zürich. En los dos cantones, la compensación es una cantidad a tanto alzado (§ 15 FILAG; § 29 FAG), objeto de negociación política parcialmente objetivada entre el gobierno cantonal y los correspondientes ayuntamientos. Para la negociación cuantificadora se tienen en cuenta típicos servicios municipales con externalidades positivas sobre su entorno (Jaag y Rüssli, 2019): mantenimiento de viales urbanos, seguridad pública, infraestructura turística, servicios deportivos, asistencia social, orden público y cultura. Formalmente, de la carga de centralidad se restan los beneficios que las grandes ciudades obtienen de los municipios de su entorno (como el disfrute de espacios libres o algunas grandes infraestructuras situadas en el área metropolitana) (Vortrag über die Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2021), si bien hay poca precisión en la cuantificación de

estos beneficios, y más bien se calculan a tanto alzado¹⁰. Adicionalmente, en el Cantón de Berna hay una segunda compensación por centralidad (art. 14 FILAG) que beneficia, además de a las ciudades Berna, Thun y Biel, a las ciudades ya más pequeñas de Burgdorf y Langenthal. Esta compensación adicional es indirecta: consiste en una reducción de la cantidad que todos estos municipios han de aportar al fondo para la "igualación de ingresos" (explicado *supra* § 10). Dado que este último es un instrumento de nivelación horizontal, una reducción de dicha aportación por "carga de centralidad" hay que considerarlo también como un mecanismo de nivelación horizontal. Con lo cual, se observa que no todos los instrumentos para compensación de cargas son verticales, como tampoco todos los mecanismos de aproximación de ingresos son horizontales.

Junto a las cargas geográficas y sociodemográficas, las leyes financieras cantonales prevén también transferencias específicas para *concretas situaciones de necesidad financiera*, no tipificadas. En el Cantón de Zúrich hay transferencias singulares para aquellos ayuntamientos con una alta presión fiscal: aquellos cuyo recargo impositivo propio (*Steuerfuss*) supere en más de 1,3 puntos la media municipal de cantón y que, al mismo tiempo, no supere la media del gasto municipal cantonal (§ 23 FAG). Con estas dos magnitudes se ayuda financieramente a municipios que, incluso conteniendo el gasto, necesitan de una alta carga impositiva relativa para mantener su actividad. La compensación financiera se concreta precisamente en la cifra de gasto que, excediendo de la media municipal cantonal, no puede ser cubierta mediante los ingresos que generan los impuestos municipales gravados con un recargo (*Steuerfuss*) de al menos 1,3 veces superior a la medida municipal cantonal¹¹.

10• Así, para 2019 en el Cantón de Berna se calculó que los beneficios de centralidad de la ciudad de Berna fueron de 9.606.000 FS, para la ciudad de Biel 3.105.000 y para la ciudad de Thun 1.432.000 (Vortrag über die Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2021) pero sin mayores precisiones sobre la fórmula de cálculo de esas cantidades, que aparentemente es una reducción porcentual lineal sobre el total de sobrecostos de centralidad.

11• El concepto de carga financiera especial (compensable por el cantón) dio lugar a uno de los pocos litigios judiciales sobre el sistema de nivelación municipal (Sentencia del Tribunal contencioso-administrativo del Cantón de Zúrich, de 28 de junio de 2017, VB.2016.00786). Se discutía en el litigio cuál es la interpretación correcta del concepto de "tareas municipales necesarias" al que se refiere el art. 127.2 de la Constitución cantonal de Zúrich, pues a ella se contrae el mandato constitucional de compensación financiera especial. Según este precepto constitucional: "El sistema de financiación municipal: a) Permite a los municipios el cumplimiento de sus tareas necesarias". El tribunal contencioso-administrativo consideró que ha de computarse en el gasto municipal no sólo el relativo a servicios municipales imprescindibles para los vecinos, sino también el gasto voluntario. De esta manera, los ayuntamientos deficitarios pueden recibir transferencias por servicios culturales, promo-

4. Una primera valoración del sistema de nivelación

La amplia tipología de criterios niveladores que incluyen los distintos sistemas financieros cantonales está diseñada para dos objetivos primarios: para objetivar y hacer transparentes las transferencias niveladoras (tanto horizontales como verticales); y para asegurar que todos los municipios, con independencia de la mayor o menor fortaleza de sus bases imponibles y sin perjuicio de especiales condiciones geográficas o sociodemográficas, están en condiciones de ejercer sus competencias y prestar servicios municipales adecuados y homólogos. Se puede considerar, también en principio, que los dos objetivos señalados se alcanzan razonablemente. Sin embargo, hay algunas posibles objeciones, fundamentalmente relacionadas con aquellas transferencias por "cargas especiales", que favorecen a las ciudades más grandes. Estas transferencias pueden distorsionar en su conjunto cada sistema de nivelación cantonal.

En primer lugar, aunque los criterios y la cuantificación de las transferencias están muy regulados (y por tanto objetivados), sigue habiendo *elementos no plenamente transparentes*. Esto afecta sobre todo a las transferencias cantonales por "costes de centralidad", que están calculadas a tanto alzado, y no por aplicación reglada de criterios e indicadores.

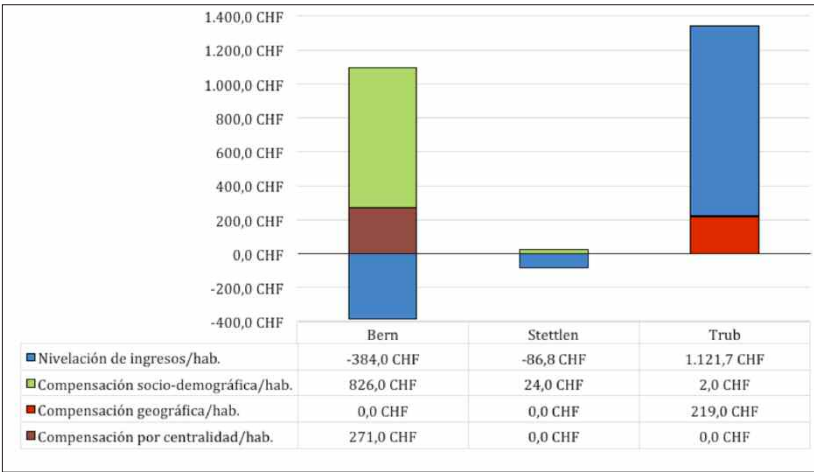
En segundo lugar, las transferencias (verticales) por "cargas especiales", cuando son elevadas, pueden servir para que algunas de las ciudades más ricas recuperen las transferencias que han aportado mediante el instrumento (horizontal) de nivelación de ingresos. Esto se puede ejemplificar con los datos nivelación financiera en 2022 de tres

cionales, etc. que, no siendo imprescindibles para los vecinos, constituyen una *opción política legítima* del ayuntamiento. No se distingue aquí, por tanto, entre hipotéticos servicios municipales obligatorios y voluntarios. Eso sí, todos los posibles gastos compensables (los que superan la media municipal) solo son atendibles por el cantón en la medida en que el ayuntamiento cumpla con los *principios generales de eficiencia y economía presupuestaria*. Según afirma el Tribunal: "La asamblea constitucional [al establecer en el art. 127.2 a) de la Constitución cantonal que el sistema de nivelación financiera permite a los municipios el cumplimiento de sus tareas necesarias] ha incluido en el concepto de tareas municipales necesarias aquellas libremente acordadas por el ayuntamiento (...) si bien el principio de economía obliga a los ayuntamientos, al realizar tareas no imprescindibles, a optar por aquella variante o forma de ejercicio que resulte más económica" (apartado 4.3) [la traducción es propia].

municipios expresivos de la realidad municipal del Cantón de Berna: Berna (capital cantonal, con 134.290 hab.), Stettlen (municipio residencial de 3.327 hab. y con alto nivel de renta en el área metropolitana de Berna), y Trub (pueblo montañoso de 1.310 hab., ubicado en el valle de Emmenthal). En la Figura 1 se observa con claridad que Stettlen (la ciudad con más capacidad financiera) es un contribuyente neto al sistema de nivelación: aporta 86,80 francos por habitante (Fr/hab.) al fondo intermunicipal de nivelación de ingresos, no recibe ninguna compensación cantonal por ubicación geográfica o por centralidad, y recibe sólo una pequeña transferencia de 24 Fr/hab. por sus peculiaridades demográficas. El pueblo de Trub, en la montaña, es receptor neto de transferencias: recibe una importante transferencia horizontal, por insuficiencia de ingresos (1.121 Fr/hab.), obtiene también una considerable transferencia cantonal por su localización geográfica (219 Fr/hab.), y una mucho menor (2 Fr/hab.) por sus características sociodemográficas.

Finalmente, la ciudad de Berna, al contar con unos ingresos tributarios ordinarios por encima del 10 % de la media municipal cantonal, aporta 348 Fr/hab. para transferencias intermunicipales (horizontales). Pero, y esto es importante, recibe 271 Fr/hab. por costes de centralidad y 826 Fr/hab. por especiales cargas sociodemográficas. Según estas cifras, sólo la ciudad más rica (Stettlen) es un contribuyente neto en el sistema de nivelación. En cambio, la ciudad de Berna, que es simultáneamente deudora para la nivelación intermunicipal de ingreso y receptora de transferencias cantonales (verticales) presenta un balance final positivo: la resta de aportaciones y percepciones es de + 749 Fr/hab. Como se ve, la nivelación financiera municipal en el Cantón de Berna es real, si bien no evita que las ciudades grandes, aun pudiéndose financiar mediante impuestos propios (por la mayor cuantía de las bases imponibles), reciban transferencias de nivelación. El sistema de nivelación sólo actúa en su máximo rendimiento en relación con las ciudades y pueblos pequeños.

Figura 1.
Nivelación financiera comparada de tres municipios de Berna (2022)



Fuente: elaboración propia a partir del informe anual de nivelación financiera del Cantón de Berna (Suiza).

5. Conclusiones: algunas enseñanzas y sugerencias para España

El singular modelo de nivelación financiera local en los distintos cantones suizos (representados en este estudio por el de Berna y el de Zúrich) parte del hecho común, prácticamente universal, de que los municipios urbanos cuentan con mayor capacidad fiscal (mayor capacidad de autofinanciación con tributos propios) y, en relación con muchos servicios y actividades, con economías de escala y de densidad que reducen sus gastos por habitante. Partiendo de esta premisa, cada cantón regula diversas fórmulas de nivelación financiera, a fin de que los municipios más pobres (normalmente, los rurales y más pequeños) reciban transferencias verticales (del gobierno cantonal) u horizontales (de los municipios más ricos) que tienden a reducir las diferencias financieras.

La primera posible enseñanza para España consiste en observar que las transferencias estatales y autonómicas hacia los municipios cumplen una función de *nivelación* que es hoy prácticamente inexistente en el sistema general de transferencias estatales

(la llamada PIE, o participación en los ingresos del Estado) y está moderadamente presente en los fondos de cooperación local de algunas comunidades autónomas. Mientras que las transferencias suizas tienen por objetivo principal la nivelación, las transferencias de la PIE están encaminadas a asegurar la suficiencia financiera de los *municipios con más población*. Convendría, siguiendo las enseñanzas de los cantones suizos, redirigir las transferencias estatales hacia la nivelación financiera.

Entrando más detalladamente en los sistemas suizos de nivelación financiera, se observa que manejan *diversos criterios de reequilibrio*. Algunos de estos criterios tienen en cuenta la menor capacidad de autofinanciación mediante tributos propios. Esta menor capacidad de generar ingresos tributarios se compensa mediante transferencias horizontales, mediante las que los municipios más ricos del cantón entregan una parte de sus ingresos a los municipios más pobres del mismo cantón. Un sistema de nivelación financiera horizontal como la descrita es difícilmente trasladable a España. Aquí bastaría con que la PIE estatal, a la hora de distribuir sus recursos, redujera el peso relativo de la población e incluyera entre sus variables la menor capacidad financiera de los municipios rurales o pequeños.

También los cantones suizos muestran que las *transferencias verticales* (las procedentes directamente del gobierno cantonal) deben prestar atención a la gran diversidad de *necesidades de gasto* en los distintos municipios. La identificación legal de circunstancias determinantes de mayor gasto, como la orografía, el mayor número de inmigrantes, o la función metropolitana de algunas ciudades, permite atender diferenciadamente la situación económica y social de cada municipio. Criterios como los señalados simplemente no existen en el sistema estatal de transferencias incondicionadas de España (PIE), y está sólo parcialmente presente en algunos fondos autonómicos de cooperación local. Convendría, de nuevo vincular al menos una parte de las transferencias estatales a diversas circunstancias reales distintas del simple número de habitantes, como son la densidad demográfica, la orografía, o el envejecimiento poblacional, porque todas estas circunstancias indican mayores necesidades de gasto que no pueden ser satisfechas por los municipios rurales y/o pequeños.

6. Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos. La elaboración de este artículo trae causa de una estancia de investigación en

XImpulse GmbH (Berna) en 2023, financiada por el proyecto de Investigación Logov de la Unión Europea ("Local Government in the urban-rural changing interplay": Grant Agreement nº 823961), del que el autor es codirector y del que también es codirectora en Berna la doctora Erika Schläppi.

Una versión inicial de este artículo fue presentada en el II Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación (UIMP – Universitat de València, 25-27 de octubre de 2023). La organización del Congreso y la financiación de esta publicación se hace en el marco del proyecto "La despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial" (PID2020-114554RB-I00), financiado por AEI /10.13039/501100011033/.

7. Referencias

- Arrieta, J. (2010). La participación en los tributos del Estado. En D. Marín-Barnuevo Fabo (coord.), *Los tributos locales* (pp. 977-1009). 2ª ed. Thomson-Reuters Civitas.
- Bern (2021). *Stuersatz und Stuerfuss*. Recuperado de: <https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/estv/steuersystem/dossier-steuerinformationen/e/e-steuersatz-steuerfuss.pdf.download.pdf/e-steuersatz-steuerfuss.pdf>
- Biaggini, G. (2021). Kommentar zum § 16 Bundestaatliche Finanzordnung. En G. Biaggini, T. Gächter, y R. Kiener (ed.), *Staatsrecht* (pp. 199-204). 3ª ed., Dike.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1999). Recuperado de: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>
- Charbit, C. (2009). Explaining the Sub-National Tax-Grants Balance in the OECD Countries. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* (11). Recuperado de: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/44349057.pdf>
- Congress of Local and Regional Authorities (2017). *Recommendation N.º 407 (2017). Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Switzerland*. CG33(2017)14final 20 October 2017. Recuperado de: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680750d61>
- Congress of Local and Regional Authorities (2021a). *Recommendation N.º 468 (2021). Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*. CG(2021)41-14final, 22 September 2021. Recuperado de: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a42072#_Toc75775566

- Congress of Local and Regional Authorities (2021b). *Recommendation N.º 451 (2021). Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*, CG-FORUM(2021)01-03final, 21 March 2021. Recuperado de: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>
- Friederich, U. (2021). Gemeinderecht. En M. Müller, y R. Feller (eds.), *Bernisches Verwaltungsrechts* (pp. 153-257). 3ª ed. Stämpfli.
- Jaag, T., y Rüssli, M. (2019). *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*. 5ª ed., Schulthess Verlag.
- Kägi-Diener, R. (2014). Kommentar zum Artikel 50 BV. En B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer, y K. A. Vallender (eds.), *Die Schweizerische Bundesverfassung* (pp. 1053-1064). 3ª ed., Dike.
- Lienhard, A., Engel, G., y Schmutz, A. (2021). Finanzrecht. En M. Müller, y R. Feller (eds.), *Bernisches Verwaltungsrecht* (pp. 953-1016). 3ª ed., Stampfli.
- Slack, E. (2017). How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities around the World. *IMFG Perspectives*. Institute of Municipal Finance and Governance. Recuperado de: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/82864/1/imfg_perspectives_no19_localfiscalaunomy_slack_2017.pdf
- Steuergesetz des Kantons Zürich (StG-KZ) (Ley tributaria del Cantón de Zúrich, de 8 de junio de 1997) (1997). Recuperado de: https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzesammlung/zhlex-ls/erlass-631_1-1997_06_08-1999_01_01-115.html
- Steuergesetz des Kantons Bern (StG-KB) (Ley tributaria del Cantón de Berna, de 21 de mayo de 2000) (2000). Recuperado de: https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/gesetzesammlung/zhlex-ls/erlass-631_1-1997_06_08-1999_01_01-115.html
- Velasco, F. (2010). Distribución de competencias entre el Estado y las entidades territoriales. En F. Velasco (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* (pp. 504-524). Institut d'Estudis Autonòmics. Recuperado de: https://presidencia.gencat.cat/es/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/publicacions/catalog-de-publicacions/ctx12
- Velasco, F. (2022). Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local". *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, (18), 6-31. Recuperado de: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11092>
- Vortrag über die Abgeltung der Zentrumslasten für das Jahr 2021 (Informe de la Directora de Finanzas del Cantón de Berna sobre la liquidación de los costes centralidad para el año 2021) (2021). Recuperado de: <https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/c9a4b89f99134e958357d0f930b9ed8f-332/18/2020.FIN.FV.1167-Vortrag-DF-233322.pdf>

Extended Abstract

Municipal Financial Equalisation in Switzerland and some Suggestions for Rural Municipalities in Spain

The Swiss Confederation is a federal state with a classical or traditional format that is structured around two territorial levels of government: the federal state or *Bund* and the federated states or cantons. Article 50 of the Federal Constitution recognises the existence and autonomy of the municipalities as a kind of institutional guarantee, but refers almost entirely to the provisions of the individual cantons' constitutions and laws (Kägi-Diener, 2014). This means that the local regime - and thus also the municipal financial regime - differs significantly among the different cantons.

The cantons normally *replicate, for their municipalities*, the financing system in force in the *Bund* and in the canton itself. In this sense, the Swiss municipalities have similar or parallel taxes to the cantonal ones. And just as the Bund provides for equalisation transfers to the cantons (Art. 135 of the Federal Constitution), the cantons also have transfers for the financial equalisation of the individual municipalities within their territory.

Swiss municipalities have several local taxes, regulated by cantonal laws, but with a certain degree of tax autonomy for each municipality. As in many other countries, cantonal financial laws distinguish between mandatory taxes (not available to municipalities) and voluntary taxes.

A distinctive feature of Swiss local financing is the municipal authority to approve surcharges or reductions (*Steuerfusse*, *centimes additionnels*) on the tax rates that result directly from the cantonal laws (Bern, 2021). These laws fix or determine the tax liability, which can be increased or reduced by each municipality through a multiplier coefficient or a percentage of the tax liability. However, this system operates differently across the different cantons.

In most cantons the multiplier consists of a number equal to, above or below one: if a municipality sets the *Steuerfuss* at "1", it means that the tax liability aligns with what is directly prescribed by the cantonal finance law. Consequently, there is only a real surcharge (or reduction) occurs only if the *Steuerfuss* is higher or lower than 1. The same principle applies when the surcharge is fixed as a percentage of the tax liability: in this

case, a percentage of 100 % indicates no surcharge, whereas a higher or lower percentage indicates a surcharge or reduction of the municipal tax liability.

Each canton also has its own transfer system for municipal financial equalisation. Most often – although some cantons do not follow this model – cantonal laws articulate equalisation around two criteria: the source of the equalisation (horizontal or vertical); and the function of the equalisation (for lower revenues or higher expenditures). Regarding the first criterion, the cantonal laws consider both transfers from the cantonal administration to the municipalities (vertical equalisation) and transfers from municipalities with higher revenues to those municipalities with lower revenues (horizontal equalisation).

Under various names (*Ressourcenausgleich*, *Finanzausgleich*), the cantonal laws provide for equalisation transfers in favour of municipalities with lower revenue-raising capacity through municipal taxes. For the most part, this equalisation is essentially horizontal. That is, the richer municipalities in each canton allocate part of their own revenues (from their local taxes) to improve the revenues of the poorer municipalities (for Bern, Lienhard et al., 2021). The implicit assumption is that small municipalities (and among them, especially those in mountain areas) have a limited tax collection capacity, due to the smaller number of taxpayers and lower taxable bases of the different municipal taxes.

The cantons also have financial compensation schemes for the increased financial needs of some municipalities. In contrast to equalisation for lower revenues, transfers for higher spending needs of some municipalities are mainly covered by the canton. Sometimes this higher spending is due to special needs, while in other cases it is due to the higher cost for some municipalities of running the same municipal services. Compensation for greater spending needs, unlike income equalisation, not only favours smaller municipalities (especially those in mountain areas), but also some large municipalities. This is because, as large cities or metropolitan centres, they face higher expenses for some basic services.

The concept of expenditure or “special charges” (*Sonderlasten*) varies from canton to canton, as does their technical articulation. In general, a distinction is made between (i) compensation for geography or topography (*Geografisch-topografischen Lasten*), which mainly takes account of the mountainous or sparsely populated nature of each municipality; (ii) compensation for special socio-demographic burdens (*Soziodemografischen Lasten*), also vertical, which takes account of the special population structure of certain municipalities; and (iii) special centralisation burdens (*Zentrumslasten*) relating only to specific towns, explicitly identified in the cantonal laws. In addition to these three types of burdens, the cantonal financial laws also provide

for specific transfers in particular situations of unspecified financial need, e.g. for municipalities facing high tax pressure.

The broad typology of equalisation criteria included in the various cantonal financial systems is designed to achieve two primary purposes: to objectify and make transparent equalisation transfers (both horizontal and vertical) and to ensure that all municipalities, regardless of the greater or lesser strength of their tax bases and without prejudice to special geographical or socio-demographic conditions, are able to exercise their competences and provide adequate and comparable municipal services. It can be considered, also in principle, that the two stated objectives are reasonably achieved. However, there are some possible objections, mainly related to those transfers for "special burdens", which disproportionately favour larger cities. These transfers have the potential to distort the overall balance of each cantonal equalisation system.

Firstly, although the criteria and quantification of transfers are highly regulated (and therefore objectified), there are still elements that are not fully transparent. And secondly, (vertical) transfers for "special burdens", when high, can be used by some of the richer cities to recoup the transfers they have provided through the (horizontal) revenue equalisation mechanism.

The first potential lesson for Spain is to observe that transfers from central and regional governments to municipalities serve an equalisation function that is today practically non-existent in the general system transfers from the central government (the so-called PIE, or participation in revenues of the central government) and is moderately present in the local cooperation funds of some regions. While Swiss transfers are primarily aimed at equalisation, PIE transfers are aimed at ensuring the financial sufficiency of the most populated municipalities. Following the lessons learned from the Swiss cantons, transfers from the central government should be redirected towards financial equalisation.

The Swiss cantons also show that vertical transfers (those coming directly from the cantonal government) must pay attention to the great diversity of spending needs in the different municipalities. The legal identification of determining circumstances for higher spending, such as the orography, the higher number of immigrants, or the metropolitan function of some cities, allows the economic and social situation of each municipality to be addressed in a differentiated manner. Criteria such as these simply do not exist in Spain's system of unconditional transfers from central government (PIE), and are only partially present in some regional funds for local cooperation. It would be advisable, once again, to link at least part of the transfers from central government to various real circumstances other than the simple number of inhabitants, such as population density, orography, or population ageing, because all these circumstances indicate greater spending needs that cannot be met by rural and/or small municipalities.