

PERFILES ACTUALES DEL FEDERALISMO FISCAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

por John Kincaid¹

Sumario: 1. Desarrollo constitucional e histórico. 2. Distribución de las potestades tributarias. 3. Distribución de funciones. 4. El rol federal ampliado en los asuntos fiscales estatales y locales. a) Subvenciones. b) Mandatos. c) Prelaciones o privilegios. d) Fallos de la Corte federal y litigios. e) Desaparición de las instituciones intergubernamentales. 5. Conclusión.

El federalismo fiscal en los Estados Unidos se ha adentrado en aguas desconocidas debido a la recesión económica que comenzó en diciembre de 2007 y continuó durante 2009. Esta recesión, la más severa desde la Gran Depresión del 30, ha llevado a los funcionarios federales a aumentar el gasto deficitario de manera dramática mientras que los funcionarios de los gobiernos estatales y locales, casi todos los cuales están obligados por disposiciones constitucionales o estatutarias estatales a mantener presupuestos operativos equilibrados anualmente, se han esforzado por reducir gastos e incrementar los impuestos para poder equilibrar sus presupuestos. Más de 30 estados han aplicado impuestos como respuesta a las presiones derivadas de los presupuestos recesivos; no obstante, colectivamente, los ingresos tributarios estatales y locales se redujeron a \$ 875 billones durante los primeros tres cuartos de 2009, casi un 8% menos que los \$ 951 billones que los estados y localidades recaudaron durante los primeros tres

¹ Centro para el Estudio de los Gobiernos Estatales y Locales Robert B. & Helen S. Meyner, Lafayette College, Easton, Pennsylvania, EUA.

cuartos de 2008². California, el estado más grande del país (con 36,8 millones de habitantes), afrontó un déficit presupuestario de \$ 21 billones para el año fiscal 2010-2011. Nueva York sufrió una brecha en el presupuesto de cerca de \$ 9 billones. En conjunto, los estados podrían afrontar un déficit de \$ 350 billones durante los dos años fiscales comprendidos en el período 2010-2012³. Los estados redujeron el gasto en un 3,4% aproximadamente en 2009 y se espera que lo reduzcan en un 5,4% aproximadamente en 2010, contrarrestando así los esfuerzos que realiza el gobierno federal para estimular el gasto a través de la economía. Para sus presupuestos de 2010, por ejemplo, unos 31 estados redujeron personal, 30 estados disminuyeron el gasto en educación primaria y secundaria, 30 estados lo recortaron para la enseñanza superior, 29 rebajaron el gasto destinado al sistema carcelario, 28 lo hicieron para el Medicaid (seguro de salud para personas de bajos recursos), 25 redujeron el destinado a transporte, y 22 lo recortaron para la asistencia social pública⁴. El gobierno federal incrementó la asistencia financiera destinada a los gobiernos estatales y locales en un 21,2%, en especial a través de la Ley de Recuperación y Reinversión (promulgada en febrero de 2009), que destina casi \$ 140 billones en “fondos de estímulo” federales durante un período de 2 años y medio para el Medicaid y el Fondo de Estabilización Fiscal Estatal. Como resultado, el gasto estatal global se incrementó, pero los estados redujeron el gasto con fondos provenientes de sus ingresos propios, aumentando de este modo su dependencia de los fondos federales.

La crisis fiscal que produjo la recesión ilustra la continua vulnerabilidad de los gobiernos estatales y locales ante las recesiones económicas nacionales (de las cuales 33 se han producido a partir de

² DOUGHERTY, Conor, “Los ingresos tributarios estatales y locales disminuyen un 7%”, en *Wall Street Journal*, 30 de diciembre de 2009, A3.

³ Centro de Prioridades Presupuestarias y Políticas, “La recesión continúa castigando los presupuestos estatales: las respuestas estatales podrían demorar la recuperación”, 18 de diciembre de 2009, <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=711>, visitada el 27 de diciembre de 2009.

⁴ Asociación Nacional de Gobernadores, Asociación Nacional de Funcionarios Estatales de Presupuesto, “Relevamiento fiscal de los estados, diciembre de 2009”, <http://www.nasbo.org/Publications/fsfall2009.pdf>, visitada el 2 de enero de 2010.

1857)⁵, el rol fiscal sumamente ampliado que cumple el gobierno federal en el sistema federal de los EE. UU. desde la Gran Depresión, y la capacidad reducida de los gobiernos estatales y locales para recaudar ingresos debido a los límites impuestos sobre ellos por el gobierno federal y, en algunos estados, impuestos por sus ciudadanos, así como también las restricciones que la acrecentada competencia económica nacional e internacional les impone.

1. Desarrollo constitucional e histórico

Los redactores de la Constitución de los EE. UU., ratificada en 1788, procuraban corregir las deficiencias fiscales de los Artículos de Confederación (1781). Los Artículos no le asignaban ninguna potestad tributaria al gobierno confederal. El gobierno confederal tenía que depender de las contribuciones financieras provenientes de los estados y del financiamiento mediante endeudamiento. Los redactores de la Constitución deseaban otorgarle independencia fiscal al nuevo gobierno federal sin invadir indebidamente la independencia fiscal de los estados. No obstante, los estados sólo le delegaron al gobierno federal potestades tributarias limitadas, a saber, ciertos impuestos “directos” indefinidos como los impuestos sobre la tierra y los impuestos de capitación, los que debían prorratearse entre los estados de acuerdo a la cantidad de habitantes; impuestos al uso y consumo (sisas), como el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas y un impuesto sobre los carruajes establecidos durante la década de 1790; e impuestos aduaneros⁶. Durante la mayor parte del siglo XIX, el gobierno federal recurrió principalmente a los aranceles de aduana como fuente de ingresos (p. ej., representaban el 91% de las rentas federales en 1850) seguidos por las ventas de tierras en el Oeste, impuestos al consumo e ingresos diversos. La Constitución federal, como lo reitera la Décima Enmienda, reserva todos los otros impuestos para los estados.

⁵ Oficina Nacional de Investigación Económica, “Expansiones y contracciones de los ciclos económicos”, <http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html>, visitada el 27 de diciembre de 2009.

⁶ Los preceptos principales relativos a los impuestos federales, a los empréstitos y a las potestades monetarias se encuentran en el Artículo 1, Sección 8 de la Constitución de EE. UU.

La Constitución establece sólo unos pocos límites para la aplicación de impuestos por parte de los estados, a saber: “Ningún estado podrá establecer, sin el consentimiento del Congreso, impuestos o derechos de importación o exportación, salvo lo que resulte absolutamente necesario para ejecutar sus leyes de inspección”. Además, “Ningún estado podrá establecer, sin el consentimiento del Congreso, derechos de tonelaje”⁷ (un gravamen sobre el tonelaje de un barco que ingresa a un puerto). En consecuencia, los estados poseen poderes tributarios inherentes y plenos y son libres de aplicar cualquier impuesto imaginable, en tanto en cuanto no viole los mencionados preceptos constitucionales y en la medida que la ciudadanía de los estados no lo prohíba a través de la Constitución estatal o de la iniciativa popular estatutaria. Las constituciones de los 50 estados prohíben concretamente diversos impuestos. Algunas constituciones estatales exigen además que ciertos impuestos sean aprobados por el voto popular. Por ejemplo, la Constitución de Texas ordena que cualquier impuesto sobre los ingresos personales que promulgue la legislatura del estado sea aprobado por el voto popular antes de entrar en vigor; por consiguiente, es poco probable que Texas aplique alguna vez un impuesto sobre los ingresos personales.

Los gobiernos locales obtienen sus poderes tributarios en su totalidad de su gobierno estatal. No poseen una potestad inherente para gravar con impuestos. Sólo lo hacen con el permiso explícito del gobierno de su estado o de la constitución estatal. No obstante, la potestad de los gobiernos locales para imponer derechos y cargos por el uso de servicios no se halla tan restringida, y dichos gobiernos han hecho uso de esta libertad para establecer diversas tasas o derechos por uso de servicios y de esta forma aumentaron su dependencia de esos derechos, cargos y tasas retributivas de servicios como fuente de ingresos en décadas recientes. Existen 3.033 condados, 19.492 municipalidades, 16.519 ayuntamientos, 37.381 gobiernos de distritos especiales, y 13.051 distritos escolares independientes en los Estados Unidos⁸.

⁷ Constitución de EE. UU., Artículo I, Sección 10.

⁸ Oficina del Censo de EE. UU., “Gobiernos locales y sistemas de escuelas públicas por tipo y estado: 2007”, Washington, DC, <http://www.census.gov/govs/cog/Go-vOrgTab03ss.html>, visitada el 15 de diciembre de 2009.

Durante el siglo XIX, el gobierno federal procuró en algunas ocasiones expandir sus potestades tributarias mediante una interpretación liberal de sus facultades constitucionales, especialmente mediante la aprobación de un impuesto sobre los ingresos limitado, para ayudar a financiar la Guerra Civil (1861-1865). Este impuesto se abolió en 1872. El Congreso nuevamente aprobó un impuesto sobre los ingresos en 1894 en respuesta a la recesión de 1893-1894, pero la Corte Suprema con prontitud declaró inválido dicho impuesto por ser violatorio de la Constitución⁹. Sin embargo, los reformadores políticos generaron presión política suficiente para inducir a dos tercios de ambas cámaras del Congreso a que propusieran una enmienda constitucional que permitiese al gobierno federal gravar “rentas, no importa de qué fuentes provengan”¹⁰. La enmienda fue ratificada por tres cuartos de los estados en febrero de 1913. Posiblemente, esta enmienda, que le permitió al gobierno federal tener acceso a una lucrativa fuente de ingresos, fue uno de los factores más significativos en la tremenda expansión de las potestades federales frente a las de los estados que se produjo durante el siglo XX.

La ratificación de la enmienda a la Constitución federal relativa al impuesto sobre los ingresos no impidió (es decir, no desplazó o sustituyó) la imposición de gravámenes sobre los ingresos por parte de los estados. Unos pocos estados y territorios (p. ej., Hawaii) habían comenzado a gravar las rentas a comienzos del siglo XX, antes de la enmienda federal al citado impuesto. La imposición de gravámenes sobre los ingresos, por lo tanto, es un poder concurrente dentro del sistema federal de los EE. UU. Virtualmente, no existen límites a nivel federal a la potestad de los estados de aplicar impuestos sobre las rentas personales, aunque existen numerosos límites a nivel federal con respecto a las facultades estatales de aplicar impuestos sobre las rentas de las sociedades. Los estados pueden aplicar estos últimos impuestos en la medida de que dichos impuestos no representen una carga indebida para el comercio interestatal o no discriminen a las sociedades constituidas fuera del estado.

⁹ *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Co.*, 157 U. S. 429 (1895) y *Pollock v. Farmers' Loan and Trust Co.*, 158 U. S. 601 (1895).

¹⁰ Constitución de los Estados Unidos, Enmienda XVI (1913).

Al mismo tiempo, una doctrina de larga data de inmunidad tributaria intergubernamental afirma que el gobierno federal y los gobiernos estatales no pueden gravar con impuestos las dependencias públicas del otro. Por ejemplo, un estado no puede aplicar un impuesto sobre una base militar norteamericana en su territorio; una municipalidad no puede aplicar un impuesto sobre bienes a una oficina de correos o a los tribunales dentro de sus límites; y el gobierno federal no puede aplicar un impuesto sobre un palacio municipal, la corte de un condado o una escuela pública local. En el caso que articuló esta doctrina por primera vez¹¹, la Corte Suprema reconoció que el poder para aplicar impuestos también es el poder para destruir.

El cambio más radical en el federalismo fiscal se produjo durante la Gran Depresión, cuando el gasto federal como porcentaje del gasto total del gobierno originado en sus propios recursos se incrementó de un 25% en 1929 a un 51% en 1939 y a un 70% en 1959. La participación de los gobiernos locales cayó de un 54% en 1929 a un 28% en 1939 y a un 16% en 1959; la parte o proporción de los estados representaba un 21% tanto en 1929 como en 1939 pero sólo un 14% en 1959. En consecuencia, el gobierno federal ha sido el socio fiscal predominante dentro del sistema federal desde los años 30.

2. Distribución de las potestades tributarias

Actualmente, el gobierno federal obtiene alrededor del 45% de sus rentas del impuesto sobre las rentas personales (la mayor fuente de rentas federales desde 1950); un 39% de las contribuciones patronales con destino a un fideicomiso de seguros para la Seguridad Social (sostén de ingresos o ayuda compensatoria para personas de edad avanzada) y Medicare (seguro de salud para ciudadanos mayores); 12% de su impuesto sobre las sociedades; 3% de impuestos sobre consumos específicos (sisas), y un 4% de otras fuentes diversas. Dado que las tasas del impuesto a las ganancias personales federal son más elevadas (35% como tope) y más progresivas comparadas a las del mismo impuesto aplicado por los estados, el gobierno federal se lleva la mayor parte

¹¹ *McCulloch v. Maryland*, 17 U. S. 316 (1819).

(es decir, alrededor de un 80%) de lo que recauda con el impuesto sobre las rentas. Las recaudaciones impositivas federales, que ascendieron a \$ 2,5 trillones en 2008, han promediado 18,2% del PBI aproximadamente durante décadas recientes. Se prevé que este porcentaje se elevará debido a políticas federales proyectadas. Sin embargo, las recaudaciones provenientes del impuesto sobre las sociedades disminuyeron de alrededor de un 6% del PBI en 1950 a un 2% del PBI en 2009.

Los miembros del Congreso y el presidente poseen actualmente una visión amplia de las potestades tributarias del gobierno federal, que incluye hasta el poder de aplicar un impuesto nacional sobre las ventas o impuesto al valor agregado (IVA) aun cuando la Constitución no le confiere explícitamente al gobierno federal la potestad para aplicar dichos impuestos. Los Estados Unidos es uno de los pocos países que no poseen el IVA. Se desconoce si la Corte Suprema aceptaría o rechazaría un impuesto sobre las ventas o IVA promulgado por el Congreso y aprobado por el presidente.

En promedio, los estados obtienen alrededor del 31% de sus rentas de subvenciones del gobierno federal; 24% de impuestos sobre las ventas y a los ingresos brutos; 18% de impuestos a las ganancias personales; 18% de derechos, cargas y tasas por el uso de servicios y gravámenes diversos; 3% de impuestos sobre las sociedades, y 6% de otras fuentes. Los Estados aplican más de 40 impuestos diferentes.

Cada estado tiene su propio sistema y administración tributarios, aunque los estados concretamente dependen del gobierno federal en lo que concierne a obtener datos e información para ayudarlos a recaudar sus impuestos. Cuarenta y un estados aplican un impuesto a las ganancias personales. Siete estados no lo aplican: Alaska, Florida, Nevada, Dakota del Sur, Texas, Washington y Wyoming. Nueva Hampshire y Tennessee sólo gravan con impuestos los dividendos y el ingreso por intereses. A mediados de 2009, Hawaii tenía la tasa más alta del impuesto a las ganancias personales (11%). Illinois, que aplica un 3% fijo de impuesto a las ganancias, poseía la tasa máxima más baja. Treinta y cuatro estados aplican un impuesto a las ganancias personales modestamente progresivo, aunque las tasas no superan el 11% que señalamos para Hawaii.

Cuarenta y cinco estados aplican un impuesto general a las ventas y el uso sobre las compras y adquisiciones. Alaska, Delaware, Montana, Nueva Hampshire y Oregon no utilizan este impuesto. Las tasas de los impuestos estatales sobre las ventas oscilan entre un 2,9% en Colorado y un 7,25% en California. En conjunto, la tasa promedio del impuesto estatal sobre las ventas es 5,35%. Con el objeto de reducir la regresividad del impuesto sobre las ventas, muchos estados exceptúan del impuesto a los medicamentos bajo receta, a los alimentos y a la ropa.

Existen varios rasgos destacados en los sistemas tributarios estatales. Por un lado, existe diversidad entre los sistemas tributarios de los estados. Nueva Hampshire, por ejemplo, no aplica ningún impuesto sobre las ventas o ningún impuesto general a las ganancias personales. Oregon obtiene la mayor parte de su recaudación del impuesto a las ganancias personales; su vecino más cercano, Washington, obtiene la mayor parte de su recaudación del impuesto sobre las ventas. No obstante, la mayoría de los estados aplican la misma variedad de impuestos. De esta forma, la mayoría de los estados posee sistemas tributarios más diversificados y equilibrados que el gobierno federal. Al mismo tiempo, sin embargo, debido a la competencia interestatal, las tasas impositivas estatales se agrupan como una bandada de aves con sólo algunas pocas que sobresalen adelante y atrás. En consecuencia, a diferencia del gobierno federal, el comportamiento impositivo de los gobiernos estatales se halla restringido por la competencia interjurisdiccional.

En promedio, los gobiernos locales extraen alrededor del 38% de sus rentas de transferencias fiscales federales o estatales (mayormente estatales); 28% de impuestos sobre las propiedades; 23% de derechos y tasas por el uso de servicios; 6% de impuestos sobre las ventas y a los ingresos brutos; 2% de impuestos a las ganancias personales o sobre los salarios, y 3% de otros impuestos. Hay competencia fiscal entre localidades, en especial dentro de áreas metropolitanas específicas. Sin embargo, una vez más, existe diversidad, en especial en la medida que 34 estados autorizan la aplicación de impuestos locales sobre las ventas y 13 estados permiten los impuestos locales a las ganancias personales y sobre los salarios. En lo relativo a los impuestos

de propia fuente, el impuesto sobre las propiedades ha sido por mucho tiempo el pilar de las finanzas locales, especialmente en el caso de los distritos escolares independientes, aunque también en el de los condados, municipalidades y ayuntamientos. No obstante, todas las constituciones y gobiernos estatales establecen diversas normas sobre la determinación, bases y tasas del impuesto sobre las propiedades. Aunque aún sigue siendo importante para los gobiernos locales, el impuesto sobre las propiedades ha perdido importancia en décadas recientes debido a que un mayor número de estados ha permitido a un mayor número de gobiernos locales diversificar sus sistemas tributarios y les han proporcionado más fondos estatales para el cumplimiento de ciertas funciones, en especial para la educación primaria y secundaria, de manera tal que los gobiernos locales puedan reducir su dependencia de los impuestos sobre la propiedad. Como tales, los estados otorgan una variedad de subvenciones y comparten impuestos con sus gobiernos locales.

Existen diferencias sustanciales en las capacidades fiscales de los 50 estados. Por ejemplo, Delaware poseía el PBI real per cápita más alto del país (\$ 56.401) en 2008, 49% por encima de la media nacional, en tanto el PBI real per cápita de Mississippi de \$ 24.403, el más bajo de la Nación, era del 36% por debajo de la media nacional¹². Los ingresos familiares medios oscilaban entre \$ 70.545 en Maryland y \$ 37.790 en Mississippi en 2008; los ingresos personales per cápita en 2007 variaban desde \$ 54.117 en Connecticut a \$ 28.845 en Mississippi¹³.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los países federales, los Estados Unidos no poseen un programa de igualación fiscal para los estados, aun cuando la mayoría de los estados poseen programas que se asemejan a los de igualación para sus distritos escolares locales, ni existe una participación general en los recursos o en los impues-

¹² Oficina de Análisis Económico de EE. UU., “La desaceleración económica se generalizó entre los estados en 2008”, 2 de junio de 2009, http://www.bea.gov/news-releases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm, visitada el 29 de noviembre de 2009.

¹³ Oficina del Censo de EE. UU., “Ingreso personal per cápita en dólares actuales, 2007”, <http://www.census.gov/statab/ranks/rank29.html>, visitada el 29 de noviembre de 2009.

tos. La asistencia fiscal para programas federales de importancia como Medicaid, el transporte de superficie y la educación se distribuye de acuerdo a fórmulas que benefician a estados más pobres o más necesitados, por decirlo de otro modo, que otros estados; no obstante, estos programas no alcanzan la igualación fiscal interjurisdiccional. El Congreso y los Presidentes se han rehusado sistemáticamente a aprobar un programa de igualación fiscal general. El programa de Coparticipación de las Rentas Generales (GRS, su sigla en inglés) de 1972-1980 para los estados y de 1972-1986 para los gobiernos locales y comunidades indígenas tenía como propósito originalmente, según sus promotores, proporcionar más dinero a las jurisdicciones pobres que a las más pudientes, pero los miembros del Congreso insistieron para que al menos algunos fondos se deriven a todos los 435 distritos congresionales del país, achicando de esta forma sustancialmente las diferencias entre el financiamiento destinado a las jurisdicciones pobres y a las más pudientes. En la práctica, los gobiernos estatales y locales a menudo utilizaban los fondos del GRS para reemplazar las rentas de fuente propia o para financiar los costos operativos más que las inversiones de capital. Existe una serie de razones que explican la ausencia de la igualación fiscal en los Estados Unidos, entre las que se incluyen los altos niveles de movilidad interestatal. Los ciudadanos que consideran que reciben servicios de inferior calidad dentro de un estado particular pueden trasladarse a otro estado¹⁴. Además, la igualación fiscal no ha sido necesaria para lograr la cohesión o la solidaridad social en los Estados Unidos. Hay una preferencia también en los Estados Unidos por redistribuir el ingreso hacia personas más que hacia lugares, en parte porque algunos gobiernos estatales y locales (p. ej., Mississippi) poseen una larga historia de gobiernos poco honestos y poco equitativos. La redistribución del ingreso hacia las personas aumenta además su capacidad de abandonar lugares no deseados.

Los estados varían también en cuanto a su predisposición y necesidad de aplicar impuestos a sus ciudadanos, al punto de que a algunos

¹⁴ KENYON, Daphne A. y KINCAID, John, "El federalismo fiscal en los Estados Unidos: la resistencia a igualizar jurisdicciones", *Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten*, Werner W. Pommerehne y George Ress (Baden-Baden: Nomos, 1996), pp. 34-56.

estados se les atribuyen apodos peyorativos como Taxachussets para el caso de Massachussets. En 2008, la carga tributaria estatal y local promedio era de \$ 4.283. Sin embargo, la carga tributaria estatal y local iba desde \$ 2.871 en Alaska y \$ 3.245 en Nevada hasta \$ 6.419 en Nueva York y \$ 6.610 en Nueva Jersey¹⁵. Generalmente, los estados más liberales y demócratas del Noreste, alto Medio Oeste y Costa Oeste poseían cargas tributarias más elevadas que los estados del Sur y Zona Montañosa del Oeste más conservadores y republicanos. Alaska y Nevada tienen cargas tributarias bajas en parte debido a que pueden exportar impuestos (impuestos por extracción de petróleo en Alaska e impuestos sobre los juegos de azar y sobre el turismo en Nevada).

En resumen, aun cuando la Constitución de EE. UU. creó un sistema nación-estados altamente dualista en el cual el gobierno federal poseía potestades tributarias comparativamente menores, el gobierno federal se convirtió en el actor fiscal predominante del sistema federal durante el siglo XX.

3. Distribución de funciones

Hoy, virtualmente todas las políticas y servicios públicos son intergubernamentales en tanto que el gobierno federal, los estatales y los locales poseen roles regulatorios, fiscales y de suministro o provisión entremezclados de forma variable. Esta “intergubernamentalización” del sistema federal se debe en la mayor parte a la expansión de los poderes federales desde los años 30 y en especial, los 60¹⁶. No obstante, los gobiernos estatales y especialmente los gobiernos locales siguen siendo los principales prestadores de servicios públicos. Su rol en cuanto a la prestación de servicios se refleja en la cantidad de empleados públicos. El gobierno federal cuenta sólo con 2,8 millones de empleados civiles. Los estados poseen 3,8 millones de empleados,

¹⁵ Fundación para los Impuestos, “Cargas tributarias estatales y locales: todos los estados, un año, 1977-2008”, <http://www.taxfoundation.org/taxdata/show/336.html>, visitada el 27 de noviembre de 2009.

¹⁶ KINCAID, John, “De la cooperación a la coerción en el federalismo norteamericano: vivienda, fragmentación y prelación, 1780-1992”, *Diario de leyes y política* 9 (Invierno de 1993): 333-433.

y los gobiernos locales 11 millones de empleados. Los administradores federales, por lo tanto, habitualmente tienen incentivos para trabajar en cooperación con sus pares estatales y locales.

Los poderes constitucionalmente delegados del gobierno federal se encuadran dentro de dos categorías: (1) comercio interestatal, exterior e indígena, y (2) defensa nacional y relaciones exteriores. En resumen, los redactores de la Constitución de EE. UU. buscaban dotar al gobierno federal de poderes para actuar en materias que afectarían a la nación en su conjunto. Desde el punto de vista político, sin embargo, desde los años 30, el gobierno federal ha adquirido otras dos funciones importantes: (1) la promoción del bienestar social y (2) la protección de los derechos humanos contra las violaciones por parte de los gobiernos estatales y locales. Estas funciones, que han adquirido a través de la interpretación más que de la enmienda de la Constitución federal, han contribuido a impulsar expansiones fabulosas del poder federal frente a los estados y sus gobiernos locales.

Constitucionalmente, todos los poderes de gobierno no delegados al gobierno federal están reservados a los estados o a la población. De esta forma, mientras que el gobierno federal sólo puede hacer lo que le permite la Constitución, los estados gozan de plenas facultades para hacer lo que la Constitución no les prohíbe. Por consiguiente, los estados poseen el poder de policía general, a saber, la facultad de legislar con respecto a la salud, seguridad, bienestar, educación y moralidad de su población. Dentro del sistema estadounidense de federalismo dual, cada estado posee su propia constitución, y sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

A su vez, la mayoría de las constituciones y gobiernos estatales delegan facultades considerables en los condados, municipalidades, ayuntamientos, distritos escolares y distritos especiales relativas a la prestación de los servicios que los gobiernos proveen para sus ciudadanos. En consecuencia, servicios tales como la policía y protección de bosques, agua potable y alcantarillado, tratamiento de residuos, asistencia médica y hospitales (dentro del sector público), salud pública y sanidad, calles y carreteras, transporte público, educación primaria y secundaria, bibliotecas, parques locales y recreación, y prestación de servicios públicos quedan comprendidos dentro del ámbito de los gobiernos locales.

Sin embargo, los gobiernos estatales retienen en diversa proporción facultades regulatorias relativas a estos servicios y proveen también asistencia financiera en diversos niveles para la mayoría de tales servicios. Los roles fiscal y regulatorio de los estados en la educación primaria y secundaria, por ejemplo, se han acrecentado enormemente desde los años 60 (la educación superior es una responsabilidad estatal y no existen universidades federales). Asimismo, el gobierno federal ha expandido ampliamente sus roles financiero y regulatorio en todas las funciones internas de gobierno a través de sus facultades constitucionales para regular el comercio interestatal y sus responsabilidades cuasiconstitucionales en lo relativo al bienestar social y a la protección de los derechos individuales.

La elaboración de políticas monetarias es responsabilidad del gobierno federal. Es conducida primariamente por la Junta de Directores independiente del Sistema de Reserva Federal (el equivalente estadounidense del banco central) establecido en 1913, pero tanto los estados como el gobierno federal se involucran en la elaboración de políticas fiscales, aunque el gobierno federal resulta ser el elefante de la arena fiscal. El Congreso y el presidente controlan el presupuesto federal, el gasto público, los niveles de impuestos y la deuda. La Constitución establece que todos los proyectos de ley que tengan como objeto la recaudación de rentas federales deben originarse en la Cámara de Representantes (la cámara del pueblo), aunque, por una cuestión práctica, dichos proyectos se originan en el Senado (la cámara de los estados), también. El gobierno federal tiene actualmente déficits enormes. En cambio, 49 estados poseen como exigencia constitucional o estatutaria que se equilibre cada año su presupuesto operativo.

Desde el punto de vista formal, en cada estado, la legislatura y el gobernador controlan el presupuesto, el gasto, los niveles de impuestos y la deuda del estado; no obstante, por una cuestión práctica, numerosas políticas fiscales y regulatorias federales desplazan y reducen las facultades discrecionales de los estados concernientes a porciones considerables de sus presupuestos. Cuarenta y siete estados poseen además un fondo de emergencia “para días de lluvia” (es decir, de estabilización presupuestaria) que acumula las rentas en exceso durante los años de bonanza para utilizarse durante los años de escasez. Hacia fines de

2008, estos fondos sumaban alrededor de \$ 35 billones, lo que equivalía a alrededor de 5,1% del gasto general del presupuesto de los estados. Durante las expansiones económicas, los estados a menudo acumulan reservas que también pueden ser utilizadas en años de depresión económica posteriores. Aun así, los contribuyentes presionan políticamente a los estados para que limiten las reservas acumuladas y los fondos de emergencia, prefiriendo en cambio que los estados devuelvan las rentas en exceso a la gente.

Los estados son libres desde el punto de vista constitucional para obtener préstamos en los mercados nacionales e internacionales. El gobierno federal no regula ni supervisa detenidamente los préstamos a que acceden los estados, ni está obligado a rescatar financieramente a los estados que se extralimitan. Sin embargo, el gobierno federal subsidia indirectamente la deuda estatal y local eximiendo el interés que ganan los inversores sobre la mayoría de los bonos estatales y locales del impuesto federal a las ganancias personales. La mayoría de los gobiernos locales están autorizados por sus estados a obtener préstamos de dinero dentro de los límites y de acuerdo a las reglas que les imponen la constitución y los estatutos del estado. Los gobiernos estatales, sin embargo, no están obligados de ordinario a rescatar financieramente a los gobiernos locales que se hubieren extralimitado. Los frenos principales a la obtención de préstamos por parte de los gobiernos estatales y locales son los límites impuestos en las constituciones estatales por los ciudadanos de cada estado. Estos límites comúnmente se aplican a los préstamos obtenidos a través de bonos de obligación general que exigen legalmente que los ciudadanos de los gobiernos estatales o locales cancelen la deuda por intermedio del sistema tributario estatal o local. Los gobiernos estatales y locales logran mayor flexibilidad en lo atinente a la obtención de préstamos a través de los bonos de ingresos, que no obligan a la ciudadanía. Estos bonos se emiten para proyectos específicos (p. ej., un puente) que deben generar rentas (p. ej., peaje) para cancelar la deuda. Si el proyecto no genera suficientes ingresos para saldar la deuda, los que pierden dinero son los inversores, no los contribuyentes.

Los gobiernos estatales y locales utilizan de manera agresiva sus poderes tributarios para fomentar el desarrollo económico ofreciendo

rebajas en los impuestos sobre las sociedades, sobre las ventas y sobre las propiedades para atraer o retener a ciertas empresas. Se realizan concesiones a compañías específicas mientras que otras se aplican a cualquier empresa que reúna determinados criterios. Los gobiernos estatales y locales también gastan dinero prestado y proveniente de impuestos para retener y atraer empresas al ofrecerles, por ejemplo, préstamos a bajo interés, inmuebles sin costo o a bajo costo, desarrollo de solares, infraestructura y capacitación laboral. Los gobiernos estatales y federal implementan además programas consistentes en subsidios y préstamos para ayudar a estimular el desarrollo económico local. Dichos incentivos económicos son sumamente controvertidos y ampliamente desaprobados por resultar ineficientes y poco equitativos; aun así, los gobiernos estatales y locales se ven forzados a ofrecer incentivos ya que las compañías insisten con los mismos. La experiencia les ha enseñado a la mayoría de los gobiernos estatales y locales, sin embargo, a incluir cláusulas de “reintegro” (*clawback*) en los programas de incentivos que les permiten a estos gobiernos recuperar las rentas perdidas cuando las compañías que no permanecen el tiempo suficiente en el lugar o generan menos puestos de trabajo que los prometidos reciben asistencia. Muchos gobiernos locales, por otra parte, aplican “derechos o tarifas de impacto” sobre el desarrollo económico. Por ejemplo, a menudo se les imponen tarifas a los constructores de viviendas para poder compensar los costos de infraestructura y escuelas nuevas necesarias para alojar a los nuevos residentes. Pueden imponerse tarifas a empresas específicas, como a un restaurante de la cadena McDonald’s, para pagar por el ensanchamiento de un camino o la instalación de señales de tránsito con el objeto de acomodar a la empresa. El gobierno federal indirectamente subsidia muchas de estas tarifas al permitir que algunas se deduzcan como gastos comerciales de los impuestos federales sobre sociedades y al permitir que los compradores de viviendas deduzcan el interés hipotecario y los impuestos inmobiliarios de sus deudas por impuestos federales a las ganancias personales.

En resumen, aun cuando la Constitución de EE. UU. creó un esquema federal nación-estados altamente dualista, el sistema se volvió sumamente “intergubernamentalizado” durante el siglo XX.

4. El rol federal ampliado en los asuntos fiscales estatales y locales

El gobierno federal ha ampliado su rol en los asuntos fiscales estatales y locales principalmente a través de subvenciones, préstamos, mandatos, prelações y fallos de los tribunales federales.

a) Subvenciones

Durante el siglo XIX, el gobierno federal les concedió millones de acres de tierra federal a los nuevos estados que ingresaban a la unión. A comienzos del siglo XX, las concesiones de tierras fueron reemplazadas por subvenciones en dinero efectivo con destino a los gobiernos estatales y locales. Las subvenciones federales con destino a los gobiernos estatales y locales (medidas en dólares constantes Año Fiscal 2000) se incrementaron desde \$ 11,4 billones en 1940, a \$ 17,2 billones en 1950, \$ 39,0 billones en 1960, \$ 105,3 billones en 1970, y después en la elevada cifra inicial histórica de \$ 199,4 billones en 1978. La ayuda después disminuyó, pero más tarde trepó hasta las nuevas cifras elevadas de \$ 211,4 billones en 1992, \$ 285,9 billones en 2000 y alrededor de \$ 440,4 billones en 2009 (o \$ 567,8 billones en dólares de 2009). En concomitancia, los gobiernos estatales y locales se han vuelto más dependientes de las subvenciones federales, aunque como lo señalamos más adelante, la ayuda federal con destino a los gobiernos locales se ha reducido drásticamente desde los años 70 mientras que la ayuda a los gobiernos estatales ha aumentado en forma considerable de modo tal de convertirse en la única fuente más importante de ingresos de los estados en este nuevo siglo.

Actualmente, casi toda la ayuda monetaria federal con destino a los gobiernos estatales y locales fluye a través de aproximadamente 608 subvenciones categóricas y 17 subvenciones en bloque, que representan alrededor del 16% de las erogaciones federales. Las transferencias categóricas son subvenciones o asignaciones con fines específicos (p. ej., construcción de carreteras o para la unidad local de bomberos), algunos de los cuales se distribuyen entre los gobiernos estatales y/o locales de acuerdo a una fórmula, mientras que otros se distribuyen a través de procesos de competencia interjurisdiccional.

Las asignaciones en bloque, que están basadas en fórmulas, combinan subvenciones categóricas relacionadas dentro de una transferencia con fines más amplios que les otorgan a los funcionarios estatales y locales más discreción en lo atinente al gasto. Como ejemplos se incluyen el Subsidio en Bloque para el Desarrollo Comunitario destinado a los gobiernos locales y el Subsidio en Bloque para Servicios Sociales con destino a los estados. Casi todas las subvenciones federales exigen que los gobiernos estatales y locales igualen el dinero federal hasta cierto nivel mediante contribuciones en efectivo y en especie (p. ej., tiempo de ocupación de personal). Los funcionarios estatales y locales prefieren los subsidios en bloque, pero más del 85% de la ayuda federal fluye a través de subvenciones categóricas ya que dichas asignaciones le brindan al gobierno federal un mayor control sobre el gasto y el comportamiento de los gobiernos estatales y locales.

La ayuda federal ha asumido tres características importantes e intrusivas desde fines de los años 60.

En principio, la ayuda se ha desviado de manera sustancial desde los lugares hacia las personas; es decir, casi dos tercios de la ayuda federal se destina hoy a los pagos de fondos a particulares (p. ej., bienestar social), comparado con el tercio que se destinaba a mediados de los años 70¹⁷. Entre las consecuencias a largo plazo de este cambio hallamos que la ayuda orientada hacia los lugares para funciones tales como infraestructura, desarrollo económico, educación, justicia penal y operaciones del gobierno ha disminuido en forma abrupta; la mayor ayuda destinada al bienestar social ha circunscripto los presupuestos estatales a programas propicios para incrementar las regulaciones federales y para igualar o compensar los costos estatales; y la ayuda destinada a los gobiernos locales ha decrecido abruptamente mientras que la ayuda con destino a los gobiernos estatales se ha incrementado en correspondencia, debido a que los estados son responsables primordialmente de los programas relacionados con el bienestar social en tanto que los gobiernos locales son responsables de la educación y otras funciones vinculadas a los lugares que han perdido la asistencia

¹⁷ KINCAID, John, "El estado del federalismo de EE. UU., 2000-2001", "*Publius*": *el diario del federalismo* 31 (Verano de 2001): 1-69.

federal. Los estados captan en la actualidad casi el 90% de la ayuda federal, aunque redistribuyen parte de esos fondos hacia sus gobiernos locales.

Medicaid (establecido en 1965), que por sí solo actualmente representa más del 45% de toda la ayuda federal y sirve a casi a 52 millones de personas, es el mayor ejemplo de este cambio. Medicaid es un programa de subvenciones categóricas de equiparación para los estados a fin de brindar asistencia médica a la gente de bajos recursos. El gasto federal y estatal combinado en el Medicaid aumentó en un 63% desde 2001 a 2006. El gobierno federal aporta el 57% de los casi \$ 300 billones del financiamiento total del Medicaid. El Medicaid, que ha evidenciado un apetito voraz por los dólares estatales, es hoy en día la segunda categoría más grande dentro del gasto estadual. Este programa ha sido objeto de numerosas regulaciones federales que por lo general se imponen de modo unilateral sobre los estados y a menudo generan como resultado costos más elevados para los estados. La propuesta de “reforma” de la asistencia médica federal que el presidente Barack Obama apoyó incrementará sustancialmente, si se aprueba, el número de personas con derecho al Medicaid, pero el gobierno federal no pagará todos los costos adicionales, desviando de esta forma hacia los estados una parte de la “reforma” de la asistencia médica federal. Más aún, alrededor de 13 estados, incluyendo Nueva York, exigen que sus gobiernos locales paguen parte de la participación de los estados en el Medicaid. En consecuencia, la ciudad de Nueva York, por ejemplo, podría experimentar un aumento considerable en sus costos por sus beneficiarios del Medicaid.

Otros dos programas destacados relativos al bienestar social del gobierno federal y los estados conjuntamente son el programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (un subsidio en bloque destinado a los estados) y Vales Alimentarios. Por lo demás, existen más de 100 programas menores de subsidios orientados al bienestar social (p. ej., para las personas sin hogar, huérfanos, calefacción e iluminación para los hogares de personas de bajos recursos, y personas con diversas discapacidades). Además, el Crédito Tributario Federal por Ingresos Ganados (EITC, sus siglas en inglés) para las familias de los trabajadores, sirve actualmente para sacar del pauperismo a más niños que

cualquier otro programa federal de lucha contra la pobreza. Veintitrés estados poseen también un EITC estatal. El EITC refleja una tendencia reciente en la elaboración de políticas federales y estatales relativas al bienestar social según la cual se confía más en los créditos fiscales que en la asistencia en efectivo o en especie, en parte para motivar a más personas de bajos recursos para que se integren a la fuerza de trabajo.

La segunda característica de las subvenciones ha sido la creciente utilización de condiciones para otorgar la ayuda con el objeto de alcanzar los objetivos federales que van más allá de los poderes constitucionalmente enumerados del Congreso y de extraer niveles de gasto más altos para objetivos federales, de los gobiernos estatales y locales. Por ejemplo, como condición para otorgar ayuda federal al transporte de superficie, se les exigió a los gobiernos estatales que aumenten a 21 la edad legal a la que se permite el consumo de bebidas alcohólicas y que bajen los niveles de alcohol en sangre en los controles de alcoholemia hasta 0,08. El gobierno federal no posee facultades constitucionales con respecto a estas materias, pero la Corte Suprema dictaminó que los estados deben acatar dichas condiciones si aceptan la ayuda federal¹⁸. Las condiciones para otorgar la ayuda, a las que a menudo se las denomina erróneamente “mandatos”, son una herramienta poderosa para los hacedores de políticas y legisladores federales¹⁹.

La ley de 670 páginas Que Ningún Niño Se quede Atrás (NCLB, sus siglas en inglés) de 2002, que ordena suministrar ayuda federal con destino a las escuelas públicas primarias y secundarias, es uno de los reclamos actuales de los estados debido a los costosos requisitos de prueba y rendimiento establecidos en la NCLB en un esfuerzo por asegurar que todos los niños sean competentes a nivel escolar en lectura y matemática hacia 2014. Aun el gobernador y la legislatura de Utah, el estado que más votó a favor del presidente George W. Bush en 2004, reclamó más libertad respecto de los “mandatos” de la

¹⁸ *South Dakota v. Dole*, 483 U. S. 203 (1987).

¹⁹ KRONEBUSCH, Karl, “Tipos de equivalencia y mandatos: Federalismo e inscripción de niños en el Medicaid”, *Policy Studies Journal* 32:3 (2004): 317-337.

NCLB²⁰. La investigación académica parece darle la razón a los reclamos de los funcionarios estatales en cuanto a que los costos que conlleva el acatamiento de la NCLB exceden el financiamiento a través de subvenciones previsto por la ley²¹. La habilidad del gobierno federal para imponer tales condiciones resulta un poco sorprendente ya que dicho gobierno contribuye sólo con alrededor del 8% de todos los fondos destinados a la educación pública primaria y secundaria; sin embargo, ningún estado desea prescindir de estos fondos federales.

Otro ejemplo es la Ley de Protección y Seguridad de Niños Adam Walsh de 2006, que les impone a los estados diversas condiciones, incluyendo el establecimiento de un registro a nivel estatal de delincuentes sexuales que respete los estándares federales y que sea compatible con el sitio web del Registro Nacional de Delincuentes Sexuales. Todos los estados deben poseer además un sistema de tres escalones para clasificar a los delincuentes sexuales. Los estados que para julio de 2009 no se amolden se enfrentarán a la pérdida del 10% de sus fondos para combatir la delincuencia autorizados en la Ley Ómnibus de Control de Delitos y Calles Seguras de 1968.

Después de una lucha de dos años, el Congreso volvió a autorizar en 2004 la Ley de Educación para Personas con Discapacidades (IDEA, su sigla en inglés) y hasta autorizó al gobierno federal para que pagara casi el 40% de los costos anuales en exceso de los estados destinados a la educación de los 6,5 millones de niños con discapacidades de la nación para 2011. Este 40% se prometió cuando se sancionó IDEA en 1975, pero los fondos federales nunca superaron el 19%. No obstante, el financiamiento de la IDEA sigue siendo discrecional para el Congreso, y la reimplantación de la IDEA impone nuevas regulaciones sobre los estados aunque al mismo tiempo les da un respiro en cuanto a las disposiciones anteriores. Dada la amplia definición de “discapacidad” que da la IDEA, los derechos sustantivos y procedimentales conferidos a los niños con discapacidades, y el deseo de muchos padres

²⁰ DILLON, Sam, “La bancada republicana de Utah desafía fuertemente la Ley de Educación de Bush”, *New York Times*, 16 de febrero de 2005, A14.

²¹ IMAZEKI, Jennifer y RESCHOVSKY, Andrew, “¿La Ley Que Ningún Niño Se Quede Atrás es un mandato federal sin (o con poca) financiación? Evidencias de Texas”, *National Tax Journal* 57 (Septiembre de 2004): 571-579.

de que se clasifique a sus hijos como discapacitados para poder recibir los servicios de educación especial, el gasto generado por la IDEA ha crecido rápidamente como una parte del gasto de los gobiernos estatales y locales en educación primaria y secundaria.

Los cambios en las condiciones para la ayuda federal también pueden ser costosos para los estados. Por ejemplo, la Ley de Ayuda para la Adopción y Bienestar Infantil de 1980 exigía que los estados realicen esfuerzos razonables para reunir a los niños adoptados con sus padres biológicos para estar en condiciones de recibir los fondos federales destinados al bienestar infantil. En 1997, la Ley de Adopción y Seguridad Familiar cambió el objetivo de la legislación en cuanto a los niños adoptados de la reunificación parental a la adopción. Los estados recibían incentivos fiscales por adopción, no por reunificación familiar. En 2000, el gobierno federal introdujo nuevas normas para responsabilizar en mayor medida a los estados por sus prácticas en el ámbito del bienestar infantil.

En respuesta a esta tendencia, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales revivió su *Supervisor de Mandatos*, estimando que los costos para los estados para sobrellevar la implementación de programas federales asignados por mandato excedían los \$ 35 billones en 2005. El Centro de Prioridades Presupuestarias y Políticas estimó que los mandatos federales que abarcaban las reformas electorales, la NCLB y la educación de niños discapacitados les costaron a los estados \$ 73 billones más que lo que recibieron a través de subvenciones federales para estas funciones entre 2002 y 2005²². En sentido estricto, pocos, casi ninguno, de estos costos se origina en los mandatos. En cambio, los costos se originan en cuestiones tales como las condiciones a las que está sujeta la ayuda federal, fallas federales para la liberación de fondos, los cambios sustantivos en los programas con beneficiarios, el financiamiento reducido para la administración, incrementos sin fondos en las regulaciones administrativas, mayores sanciones y cambios en las políticas tributarias federales.

²² LAV, Iris y BRECHER, Andrew, “Transfiriendo el déficit: las políticas federales contribuyen a la gravedad de la crisis fiscal de los estados”, Washington, DC: Centro de Prioridades Presupuestarias y Políticas, 18 de agosto de 2004.

El tercer cambio notorio que afecta la prestación de ayuda a los lugares ha sido el aumento significativo de la práctica de *earmarking* (o afectación de fondos) en el Congreso (es decir, patronazgo o *pork-barreling*) mediante la cual los fondos de las subvenciones se afectan a proyectos y programas específicos solicitados por miembros del Congreso para sus estados y distritos. El número de este tipo de asignaciones o afectaciones de fondos se multiplicó de menos de 2.000 en 1998 a 9.362 hacia 2003. Por ejemplo, el proyecto de ley sobre transporte terrestre de 2004 (SAFETEA) contenía unas 2.881 afectaciones de fondos del tipo explicado comparadas con las 538 en la ley de 1991 y las 1.800 en la ley de 1998²³. Esas afectaciones de fondos en los proyectos de ley de asignación de recursos se incrementaron hasta 13.997 en 2005 y después se redujeron a 9.963 en 2006, de acuerdo a la organización fiscalizadora Ciudadanos Contra el Desperdicio Gubernamental. El precio de dichas afectaciones aumentó de \$ 27,3 billones en 2005 a \$ 29 billones en 2006. En los proyectos de ley de gastos de 2008 presentados en el Congreso se incluyó un número estimado de 11.144 de las mencionadas afectaciones con un costo de \$ 15 billones. En los proyectos de ley de gastos de 2009 se incluyeron alrededor de 10.160 con un valor de \$ 19,6 billones²⁴.

Para utilizar otro ejemplo, por primera vez en su historia, el Fondo para el Mejoramiento de la Educación Postsecundaria (FIPSE, su sigla en inglés) canceló su competencia para obtener subsidios de 2005 debido a que el 89% de los recursos asignados habían sido ya consumidos por 419 subsidios cuyos fondos fueron afectados para proyectos específicos (*earmarked*) (en comparación con las dos afectaciones de fondos que representaban el 18% de la asignación de recursos del FIPSE en 1998). Los defensores de la práctica de *earmarking* afirman que los miembros del Congreso, como funcionarios electos, están mejor

²³ FRIEL, Brian, “Defendiendo el patronazgo”, *National Journal* 36 (8 de mayo de 2004): 1405.

²⁴ Ciudadanos Contra el Desperdicio Gubernamental, “Las Asignaciones de fondos se elevaron a \$ 19,6 billones según el *Pig Book de 2009* de CAGW”, <http://councilfor.cagw.org/site/News2?page=NewsArticle&id=11994>, visitada el 28 de diciembre de 2009.

calificados que los “burócratas” y hasta que los funcionarios estatales y locales electos para realizar asignaciones de fondos con destino a los estados y localidades. Como opinó el *Wall Street Journal* en 2005:

Los Republicanos [...] no están utilizando sus mayorías para revisar el gasto en transporte de modo que se adecue a sus principios federalistas. Los proyectos de ley de carreteras de los Republicanos son tan deficientes como los que aprobaban los Demócratas, con su orientación verticalista, basada en que los federales están más capacitados que nadie. Los estados y localidades podrían tener un mejor criterio para gastar el dinero [...] pero por supuesto ello podría reducir el apalancamiento político de los Miembros [del Congreso] individualmente considerados para dosificar el dinero²⁵.

b) *Mandatos*

Los mandatos son otra herramienta intrusiva. Un mandato es una orden federal directa requiriendo que los gobiernos estatales o locales provean ciertos servicios o cumplan con ciertas obligaciones. El no cumplimiento puede desencadenar sanciones civiles y/o penales. El Congreso había sancionado un mandato importante en 1931, uno en 1940 y después ninguno durante el período 1941-1963. Desde 1964 hasta 1969, sin embargo, el Congreso sancionó nueve mandatos importantes, seguidos por 25 durante la década de los 70, 27 durante los 80 y ocho a principios de los 90. No obstante, después de enérgicas protestas por parte de funcionarios estatales y locales, así como de las victorias Republicanas en las elecciones al Congreso de 1994, los mandatos declinaron después de la Ley de Reforma de Mandatos No Financiados (UMRA) de 1995. La UMRA interrumpió abruptamente las sanciones de nuevos mandatos, pero no eliminó los mandatos vigentes. Desde 1995, la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) ha identificado once leyes que contienen mandatos intergubernamentales que exceden el umbral de la UMRA (\$ 50 millones en dólares de 1996; ajustados anualmente por la inflación, \$ 69 millones en 2009) costándoles a los estados alrededor de \$ 131 billones durante el período 2005-2009.

²⁵ Anón., “Lu-Lu de la carretera”, *Wall Street Journal*, 18 de marzo de 2005, A12.

En respuesta a la UMRA, el Congreso ha comenzado a sancionar mandatos de facto. Un ejemplo de un mandato de facto considerable es la Ley de Identificación Real de 2005, que exige que los estados reemplacen todas las licencias de conducir por nuevas licencias que se ajusten a las normas federales de seguridad. Los estados afirman que dicha ley tiene poco financiamiento y que a los estados podría costarles \$ 11 billones producir licencias de conducir que cumplan con la normativa. Los estados, que originalmente debían ajustarse a la ley para mayo de 2008, pueden optar por no regirse por las normas de la ley, pero en ese caso las licencias de sus residentes serían inadmisibles para propósitos relacionados con el gobierno federal, incluyendo el abordaje de un avión, los viajes en los trenes de la línea Amtrak, la compra de armas de fuego, la apertura de una cuenta bancaria, la solicitud de beneficios federales y el ingreso a edificios federales.

Alrededor de 17 estados (p. ej., Maine y Washington) implementaron medidas en oposición a la Ley de Identificación Real mediante las cuales se rehusaban a participar en la misma, expresaban su oposición a la ley y/o solicitaban al Congreso que enmendara o derogara la ley. En 2007, la senadora Susan Collins (Republicana-Maine) presentó un proyecto de ley en el Congreso para postergar la implementación de la ley. Cuando parecía que lograba tener una mayoría a prueba de veto, detrás de su proyecto de ley, el Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. (DHS, su sigla en inglés) propuso morigerar las regulaciones.

En enero de 2008, el DHS dictó nuevas reglas y estimó que los costos de implementación en los estados no excederán los \$ 3,9 billones. El 11 de mayo de 2008, las licencias de conducir y los documentos de identidad estatales perdieron validez para propósitos federales a menos que el DHS estipulara que un estado había cumplido con la ley mencionada o había recibido una dispensa del DHS autorizando una extensión del plazo para ajustarse a la ley. Todos los estados solicitaron una extensión inicial del plazo para ajustarse a la ley hasta finales de 2009. El DHS espera que todos los estados cumplan para 2011, pero los estados tendrán hasta el 11 de mayo de 2014 para emitir licencias que cumplan con la ley para conductores nacidos después

de 1964, y hasta el 1° de diciembre de 2017 para los conductores nacidos antes de 1964. El Congreso ha asignado recursos por \$ 90 millones para ayudar a los estados a implementar la Ley de Identificación Real, aunque sólo \$ 6 millones han sido consignados en firme. Al asumir el cargo, la administración de Obama anunció su predisposición para negociar con los gobernadores con el objeto de cooperar en la resolución de las cuestiones atinentes a la ley.

c) *Prelaciones o privilegios*

La prelación, que es consecuencia de la cláusula de supremacía de la Constitución de EE. UU. (Artículo VI), significa que el gobierno federal deroga y desplaza la autoridad o las leyes estatales o locales mediante una ley federal uniforme. En los casos de prelación total, los gobiernos estatales y locales deben o ajustarse por completo a la nueva norma legal federal o dejar de actuar en el área que ahora cubre la ley federal. En los casos de prelación parcial, el gobierno federal de ordinario establece requerimientos o presupuestos nacionales mínimos (p. ej., muchas áreas de la protección del medio ambiente), pero los gobiernos estatales o locales pueden establecer mayores estándares o más rigurosos.

La era contemporánea se ha visto marcada por un crecimiento exponencial de las prelaciones del gobierno federal sobre los poderes estatales y locales. Desde 1970 hasta 2004, un período de 34 años, el Congreso sancionó unas 320 prelaciones explícitas comparadas con las cerca de 200 sancionadas desde 1789 hasta 1969, un período de 180 años (Academia Nacional de Administración Pública 2006). En otras palabras, el 62% de todas las prelaciones explícitas desde la formación de los EE. UU. se han sancionado durante el 15% de los últimos años de la historia estadounidense. El diputado Henry Waxman (Demócrata-California) informó en junio de 2006 que durante los cinco años previos, el Congreso votó al menos 57 veces para sobreponerse o desplazar leyes estatales. De esos votos, 27 produjeron proyectos de ley de prelación firmados por el presidente Bush.

Las prelaciones cubren muchos campos aparte de los asuntos fiscales, pero en el ámbito del federalismo fiscal, los estados han sido sumamente críticos con las prelaciones federales que limitan o des-

plazan los poderes tributarios estatales y locales. La Federación de Administradores Fiscales, una organización de funcionarios fiscales estatales, identificó 28 ejemplos de prelaciones federales sobre la tributación estatal en 2003²⁶. Dichas prelaciones comenzaron a incrementarse con el establecimiento de límites sobre los bonos estatales y locales para la actividad privada (conocidos como *private-activity bonds*) libres de impuestos, en 1984. Las prohibiciones judiciales y estatutarias federales de aplicar impuestos estatales a los servicios y comercialización de Internet se encuentran entre las restricciones actuales más destacadas. En noviembre de 2004, el Congreso extendió su prohibición de aplicar impuestos al acceso a Internet (Ley de No Discriminación de Impuestos sobre Internet) hasta noviembre de 2007. En octubre de 2007, el presidente Bush firmó una extensión de siete años de esta prórroga sobre la aplicación de impuestos estatales-locales al acceso a Internet. Además, en 1992, la Corte Suprema estadounidense había dictaminado que los estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso, aplicar impuestos sobre las ventas a vendedores de otros estados que comercialicen con sus residentes a través de Internet y el servicio de correos a menos que dichas empresas posean un nexo físico con el estado²⁷. Dado el crecimiento sustancial en el comercio a través de Internet, el cálculo más reciente arroja que esta prohibición les costará a los estados de \$ 52 billones a \$ 56 billones en rentas perdidas provenientes del impuesto sobre las ventas durante los años 2007-2012²⁸.

En respuesta, un número de estados negoció el Acuerdo de Impuestos sobre Ventas y Uso Optimizado para facilitar la recaudación de impuestos sobre las ventas por correo interestatal y por Internet, pero el Congreso no ha avalado el acuerdo y autorizado a los estados

²⁶ Citado en FOX, William F., “Los Estados Unidos de América”, *La práctica del federalismo fiscal: perspectivas comparadas*, Anwar Shah (Montreal y Kingston: McGill University Press, 2007), p. 357.

²⁷ *Quill Corp. v. North Dakota*, 504 U. S. 298 (1992).

²⁸ BRUCE, Donald; FOX, William F. y LUNA, LeAnn, “Pérdida de ingresos en los impuestos estatales y locales sobre las ventas derivadas del comercio electrónico”, 13 de abril de 2009, www.streamlinedsalestax.org/Executive%20Committee/Previous_meetings/4_13.../SSTP%20e-commerce%202009%20REV041309.pdf, visitada el 4 de noviembre de 2009.

a requerir la recaudación de impuestos sobre las ventas provenientes de proveedores de otros estados. Obtener el aval del Congreso, aun con un presidente Demócrata, resultará difícil.

El Congreso revivió efectivamente la deducción del impuesto federal a la renta (a las ganancias) de los impuestos estatales y locales sobre las ventas (que había sido eliminada en 1986) para el período 2004-2008, principalmente para beneficiar a los contribuyentes que vivían en estados que carecían de un impuesto a las ganancias (p. ej., Florida, Dakota del Sur, Texas y Washington). Sin embargo, catalogando a los contribuyentes sólo se podría deducir sus impuestos estatales y locales a las ganancias o sobre las ventas, no ambos.

La prelación ha sido frecuentemente respaldada por la Corte Suprema de Estados Unidos. De hecho, los ministros conocidos como los “Cinco del Federalismo” –el Presidente de la Corte William Rehnquist y los Conjueces Anthony Kennedy, Sandra Day O’Connor, Antonin Scalia y Clarence Thomas– quienes por lo común han votado a favor de los estados en casos federales referidos a la cláusula de comercio y a la Décima y Décimo Primera Enmiendas a menudo votaron en contra de los estados en casos de prelación.

d) *Fallos de la Corte federal y litigios*

El federalismo contemporáneo también se ha visto marcado por una cantidad sin precedentes de órdenes judiciales de cortes federales emitidas en contra de los gobiernos estatales y locales y un salto enorme en la cantidad de veces que los gobiernos estatales y locales son demandados por ciudadanos y corporaciones en los tribunales federales. Aunque las órdenes judiciales de tribunales federales que estipulan cambios importantes y costosos en instituciones tales como escuelas, prisiones e institutos de salud mental han ido en declive desde principios de los 90, los gobiernos estatales y locales están sujetos a altos niveles de litigio en los tribunales federales, con diversos grupos de interés que a menudo intentan bloquear importantes iniciativas estatales de política a través del litigio, obligando a los gobiernos estatales y locales a desempeñar funciones costosas, o arrancándole arreglos financieros costosos. La Corte Suprema resucitó la Décimo Primera Enmienda a la Constitución en la década de los 90

para poner coto a algunos tipos de tales litigios, pero el alcance de las decisiones de la Corte ha sido bastante limitado.

Bajo la cláusula de comercio de la Constitución de EE. UU., la Corte Suprema con frecuencia ha dejado vacíos de contenido diversos impuestos estatales que se reputaba que interferían con el comercio interestatal o discriminaban a otros estados. Las corporaciones (empresas) habitualmente cuestionan los impuestos estatales en particular en los tribunales federales. La Corte además ha establecido parámetros para la aplicación de impuestos estatales sobre las ganancias de las sociedades²⁹. Básicamente, la Corte sostuvo que tales impuestos sólo pueden aplicarse sobre la actividad de las sociedades que posean una conexión suficiente con el estado que aplica el impuesto, que se relacionen con los servicios estatales que se prestan a la corporación, que no sean discriminatorios y que se distribuyan equitativamente entre los estados en relación con la actividad de las sociedades. Aunque los fallos de los tribunales federales sobre los impuestos estatales y locales relativos al comercio han contribuido a crear un mercado común bastante abierto dentro de los Estados Unidos caracterizado por una alta movilidad, las restricciones federales sobre los impuestos estatales y locales, como a los impuestos sobre las ventas y el acceso a Internet, no les han permitido a los sistemas tributarios estatales y locales seguir el ritmo de los cambios producidos en la economía nacional e internacional. Los aspectos esenciales de los sistemas tributarios estatales y locales se están volviendo anticuados ya que el gobierno federal ha limitado la facultad de los gobiernos estatales y locales de modernizar sus sistemas tributarios.

e) *Desaparición de las instituciones intergubernamentales*

La era contemporánea del federalismo también ha sido marcada por la desaparición de instituciones intergubernamentales ejecutivas y legislativas establecidas durante la era del federalismo cooperativo para acentuar la cooperación fiscal y administrativa. Muy notable fue la extinción de la Comisión Consultiva sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIR, su sigla en inglés) en 1996 después de 37 años de

²⁹ *Complete Auto Transit, Inc. v. Brady*, 430 U. S. 274 (1977).

funcionamiento. Este proceso comenzó a principios de los años 80 con la abolición de los diez consejos regionales dependientes del gobierno federal y de la unidad intergubernamental de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) dependiente del presidente en 1983. El alguna vez activo Subcomité sobre Relaciones Intergubernamentales dependiente del Senado se reorganizó en un Subcomité de menor prestigio sobre Eficiencia, Federalismo y el Distrito de Columbia en 1987. El subcomité de la Cámara de Representantes fue renombrado de Recursos Humanos y Relaciones Intergubernamentales en 1987 con el fin de prestar mayor atención a los programas de bienestar social que a las relaciones intergubernamentales. La unidad de políticas intergubernamentales dentro de la Oficina General de Auditoría fue desmembrada hacia 1993. Las restantes oficinas de asuntos intergubernamentales dentro de los departamentos del Gabinete se politizaron sustancialmente hacia fines de los 80.

Ha habido también una disminución en la cooperación política federal-estadual en programas de subsidios importantes como son el Medicaid y el transporte terrestre, con el Congreso afectando fondos (*ear-marking*) y modificando programas más como respuesta a grupos de interés nacionales y regionales que a funcionarios estatales y locales electos, que hoy se ven en sí mismos como poco más que grupos de interés.

Ha sido fuente de creciente preocupación para los estados la práctica del gobierno federal de cambiar las leyes tributarias federales de tal forma que generan consecuencias negativas para las rentas estatales sin consultar a los funcionarios de los estados. El gobierno federal también establece límites para los poderes tributarios estatales sin consultar a los gobiernos estatales. En consecuencia, no existe coordinación ni cooperación tributaria formalizada entre el gobierno federal y los estados. En cambio, cada orden de gobierno actúa de forma independiente, pero las acciones tributarias federales tienen impactos mucho mayores sobre los gobiernos estatales y locales de lo que los tienen las acciones tributarias estatales y locales sobre el gobierno federal.

Las conversaciones en el Congreso sobre la posibilidad de anular el impuesto federal sobre las sucesiones de forma permanente, limitar o eliminar la posibilidad de deducción de todos los impuestos estatales

y locales de las deudas tributarias de los ciudadanos originadas en el impuesto federal a las ganancias, generar nuevas deducciones de impuestos federales y ofrecer nuevos incentivos fiscales para ahorrar y realizar donaciones caritativas podría dar como resultado, directa e indirectamente, reducciones en las rentas estatales y locales. Aún más funesto para los sistemas estatales y locales de recaudación es la creciente discusión sobre el establecimiento de un impuesto federal sobre las ventas o de un impuesto al valor agregado (IVA), que podría invadir esta base imponible estatal históricamente exclusiva. En un informe de 2003 titulado *El federalismo en peligro*, la Comisión Tributaria Multiestatal, una organización de los estados, señaló que la “facultad para aplicar impuestos es un elemento esencial de la soberanía de los estados” pero las acciones e inacciones unilaterales del gobierno federal pusieron en peligro dicha soberanía³⁰.

5. Conclusión

El federalismo fiscal en EE. UU. ha evolucionado a lo largo de 221 años en respuesta a las evoluciones económicas, sociales y políticas. Sorprendentemente, la Constitución federal sólo ha sido enmendada dos veces para tratar materias fiscales: la Enmienda XVI (1913) que autoriza al gobierno federal a gravar los ingresos o rentas (ganancias) y la Enmienda XXIV (1964) que prohíbe los *poll taxes* o impuestos electorales (un impuesto sobre el voto) en las elecciones para cargos federales. En consecuencia, el federalismo fiscal en EE. UU. contiene sólo de manera imperfecta los principios del federalismo fiscal que formulan los economistas modernos³¹. No obstante, los Estados Unidos se convirtieron en una próspera superpotencia hacia mediados del siglo XX, y la mayoría de los estados de EE. UU. poseen economías más voluminosas y gobiernos y presupuestos más grandes que la mayoría de las naciones y estados del mundo.

Sin embargo, las tendencias de fines del siglo XX dentro del fe-

³⁰ Comisión Tributaria Multiestatal, *El federalismo en peligro* (Washington, DC: Comisión Tributaria Multiestatal, febrero de 2003).

³¹ Ver, por ejemplo, SHAH, Anwar, “Introducción: los principios del federalismo fiscal”, *La práctica del federalismo fiscal*, pp. 3-42.

deralismo fiscal y la aguda recesión actual que ha lastimado a todos los gobiernos dentro del sistema federal plantean riesgos sin precedentes para el sistema federal y, consecuentemente, a la prosperidad y posición de superpotencia del país. Por un lado, los enormes déficits y deudas acumulados por el gobierno federal amenazan con constreñir no sólo la economía nacional sino también la capacidad del gobierno federal para mantener las transferencias fiscales hacia los gobiernos estatales y locales. Dichas restricciones fiscales es probable que induzcan a que el gobierno federal reemplace los incentivos fiscales por “martillos o mazas de regulación” para orientar la conducta de los gobiernos estatales y locales. En segundo lugar, los costos crecientes que acarrea el bienestar social, en especial destinado a personas de edad avanzada, están desplazando gradualmente el gasto federal, estatal y local en otras funciones importantes, en especial funciones como la infraestructura que son cruciales para el desarrollo económico. A través de programas de bienestar social del gobierno federal y los estados, en especial Medicaid, el gobierno federal ha, efectivamente, forzado o expropiado rentas estatales y locales para que ayuden a financiar su responsabilidad redistributiva. En ausencia de una coparticipación general de recursos o ingresos entre la nación y los estados, coparticipación de impuestos e igualación fiscal, los gobiernos estatales y locales se han visto cada vez más bajo presión para financiar las muchas responsabilidades funcionales que tradicionalmente les han pertenecido y que son tan importantes para la vitalidad económica. Como resultado, los gobiernos estatales y locales han recurrido crecientemente a planes de privatización, pero existen límites sobre la extensión en que dichos planes pueden sustituir la acción pública. En tercer lugar, las restricciones federales sobre ciertos aspectos de la tributación estatal y local están limitando la capacidad de los gobiernos estatales y locales de adaptar sus sistemas tributarios a las cambiantes economías nacional e internacionales. Esto puede volver a los gobiernos estatales y locales más dependientes de las transferencias federales, pero esta dependencia se estrellaría con la cada vez más débil capacidad del gobierno federal para realizar dichas transferencias. En efecto, por lo tanto, en ausencia de reformas significativas, el sistema federal puede estar con rumbo a estrangularse en algún punto durante el siglo XXI.