
Federalismo Fiscal: el caso de Estados Unidos.

Maroula Khraiche y Patrick Flaherty

University of Connecticut

Resumen

La Constitución de Estados Unidos y la estructura del gobierno americano permiten a los estados un elevado nivel de competencias y autonomía fiscal. Sin embargo, el gobierno federal ha restringido algunas áreas de imposición y gasto estatal y el nivel de autonomía estatal ha variado con el tiempo. En algunas áreas los estados han pasado a tener mayor autonomía, mientras que en otras se han visto constreñidos por las decisiones federales. Este artículo pasa revista a las principales áreas de financiación y gasto estatal, así como al grado de autonomía estatal respecto del gobierno federal, presentando las tendencias y cambios recientes. Se aborda la literatura teórica sobre la cuestión para evaluar las políticas llevadas a cabo por los gobiernos federal y estatales.

Palabras clave: federalismo fiscal, gobiernos estatales, imposición estatal, reglas fiscales, transferencias, reforma de la asistencia social, Programa estatal de asistencia sanitaria a personas de bajos ingresos.

Clasificación JEL: H11, H21, H7, H71, H72, H74, H75, H77, H51, H52, H53, H23.

Abstract

Under the U.S. Constitution and basic structure of the U.S. government, states are granted a great deal of fiscal autonomy and power. However, the federal government has restricted some areas of state taxing and expenditures, and the level of state autonomy has varied over time. In some policy areas, states have received more autonomy while in other areas; states have been constrained by federal decisions. This paper reviews the major areas of state financing and spending and the degree of state autonomy from the Federal government, presenting recent trends and changes. The theoretical literature is briefly reviewed in order to evaluate policies undertaken by the state and federal governments.

Key words: fiscal federalism, state governments, state taxation, fiscal rules, grants, Welfare reform, Medicaid.

JEL Classification: H11, H21, H7, H71, H72, H74, H75, H77, H51, H52, H53, H23.

1.- Introducción y perspectiva general.

Un factor crucial en la evolución política y estructural de un país es la forma en que el gobierno central delega competencias. Por tradición y por ley, en Estados Unidos los estados tienen todavía mucha autonomía financiera. Cuando los Estados Unidos estaban todavía bajo el Articulado de la Confederación, los estados individuales disfrutaban de autonomía fiscal como colonias soberanas, estableciendo impuestos y proporcionando servicios limitados. La firma de la Constitución de los Estados Unidos en 1789 (y posteriormente sus enmiendas) estableció un gobierno federal, si bien asegurando importantes competencias a los estados individuales. Éste era el deseo de los delegados de la Convención Constitucional para evitar un gobierno centralizado similar al de la monarquía británica.

En la práctica, sin embargo, los estados tienen importantes restricciones que limitan su autonomía ya que el gobierno federal se ha hecho fuerte en áreas que previamente correspondían a los estados. Los estados mantienen una independencia sustancial en lo que a imposición se refiere, aunque incluso en este ámbito muchas de las decisiones se toman en respuesta a las políticas federales. Alrededor de un tercio de los ingresos estatales totales son transferencias del gobierno federal (OECD Economic Survey, 2005).

Los estados organizan y gestionan sus propios gobiernos locales, pero frecuentemente difieren en su estructura y en la delegación de obligaciones a niveles de condado y de municipio. Por tanto, los patrones de gasto difieren entre los estados, estando encargado cada uno de ellos, fundamentalmente, de proveer y financiar los servicios clave que solicitan sus votantes. Al evaluar el grado de autonomía financiera, debe considerarse el gasto local

(condados y municipios) porque es posible que algunos estados hayan delegado en ellos las obligaciones financieras que les impone el gobierno federal – obligaciones que pueden o no haber sido acompañadas de la suficiente financiación federal, es decir, mandatos financiados o no financiados. El gobierno federal también se ha reafirmado mediante amenazas e incentivos en áreas de política que tradicionalmente correspondían a los estados; por ejemplo, ha amenazado con la pérdida de financiación de autopistas para hacer cumplir las leyes sobre el uso obligatorio del cinturón de seguridad y la edad vigente en toda la nación para empezar a consumir alcohol.

Por otra parte, el gobierno federal confía sus ingresos al impuesto sobre la renta de las personas físicas y al impuesto sobre sociedades. Es responsable de la provisión de servicios tales como los militares, los fondos de pensiones (Seguridad Social), seguros sanitarios y cuidado de discapacitados y personas de la tercera edad. Al contrario que los gobiernos estatales y locales, el gobierno federal siempre tiene déficit, circunstancia que podría ser atribuida a su mayor participación en los mercados financieros, así como a su papel en la suavización de las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Este artículo pasa revista a la estructura básica de financiación y gasto de los estados y al grado de autonomía de los mismos en estas materias, la respuesta de los estados a las políticas federales y las tendencias que caracterizan sus programas de imposición y gasto. Asimismo, se aborda brevemente la literatura teórica sobre la cuestión para evaluar la eficiencia de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos federal y estatales.

2.- Fuentes de financiación estatal.

2.1.Fundamento teórico.

Inman y Rubinfeld (1996) señalan que, en una economía federal, un sistema impositivo descentralizado no conduce a un resultado óptimo, ya que éste se alcanza con la imposición a escala nacional a través del gobierno central. Si cada estado establece impuestos de forma competitiva, cada uno de ellos ignorando sus efectos sobre el colectivo, se generan diversas ineficiencias; la

congestión asociada con la recaudación impositiva se extiende a estados con una imposición más favorable, y disminuye el bienestar de otros estados a medida que los factores de producción ajustan sus actividades y localización de acuerdo con el trato impositivo en los diferentes estados. Una de las principales razones de estas ineficiencias es la movilidad de las bases imponibles, como el capital, el trabajo e incluso el consumo. Las clases medias y altas que tienen opción a reubicarse en respuesta a una imposición desfavorable presionan a los gobiernos estatales para implementar políticas impositivas que les favorezcan. Esta circunstancia provoca desigualdades, además de ineficiencias. El gobierno central puede corregir estos problemas bien mediante la regulación de las bases imponibles estatales, por ejemplo estableciendo una imposición basada en el criterio de residencia y manejando las transacciones fuera del estado, o bien mediante subvenciones a los estados. Adicionalmente, el gobierno central puede establecer impuestos sobre el capital mobiliario y los recursos naturales fijos para aliviar los problemas de imposición sobre la exportación y otras ineficiencias.

Los autores mencionados anteriormente también ponen de manifiesto que, en un modelo de política económica representativo del Congreso de los Estados Unidos, la legislación se salta mediante un proceso de “apoyo universal”¹, en el que un partido acuerda votar a favor de una cierta medida propuesta por otro grupo con la condición de que el favor sea devuelto cuando dicho partido someta a votación una propuesta suya. El resultado es el resurgimiento de las ineficiencias de un sistema impositivo descentralizado. Dichos autores también enfatizan en asambleas legislativas con “apoyo universal” el éxito exige limitaciones constitucionales, partidos grandes y ejecutivos elegidos a escala nacional.

En conclusión, la imposición centralizada tiene mayor probabilidad de alcanzar un resultado óptimo en términos de bienestar que la que se lleva a cabo únicamente a escala estatal, debido a la movilidad de las bases imponibles y otras ineficiencias. De hecho, los estados tienen muy limitado su margen de

1) **Nota de la Traductora:** El término es usado para describir como opera la asamblea legislativa (en el caso de Estados Unidos). La idea es que cuando las propuestas reciben “apoyo universal”, cada miembro del Congreso vota por ellas bajo el concepto de la deferencia. Es decir, esas propuestas de política serán aprobadas si cada legislador o coalición las acepta.

maniobra en el ámbito de la redistribución de la renta (Feldstein y Vaillant, 1994).

2.2. Ingresos impositivos.

El gobierno federal de los Estados Unidos no grava el consumo mediante un impuesto sobre ventas sino que obtiene sus ingresos (derivados de los impuestos), casi en su totalidad, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades (OECD Economic Survey, 2005). Estos dos impuestos también constituyen sendas fuentes de ingresos para los estados, junto con el impuesto sobre ventas, si bien los ingresos derivados de los impuestos suponen apenas un 44% de sus ingresos totales. Alrededor de un tercio de los mismos proceden de las transferencias federales. Aunque podría parecer un buen bocado en términos de porcentaje de los ingresos estatales generados localmente sobre su total de ingresos, en este aspecto Estados Unidos ocupa el tercer lugar entre los nueve países de la OCDE con sistemas federales. El resto de los ingresos proceden de otras fuentes como cargos por servicios estatales como la asistencia a institutos y universidades estatales y pagos por los servicios prestados por los hospitales estatales. También merece la pena destacar que las localidades (dentro de los propios estados) tienen sus propios gobiernos que establecen impuestos sobre la propiedad y obtienen un tercio de sus ingresos de las transferencias estatales, lo que supone un nivel de dependencia de los gobiernos estatales por encima de la media. (OECD Economic Survey, 2005).

2.2.1. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En el año fiscal 2003-04, los estados obtuvieron del impuesto sobre la renta de las personas físicas el 25% de sus ingresos propios y el 16% de sus ingresos totales (la diferencia son los ingresos recibidos del gobierno federal). Existe un amplio rango de dependencia de la imposición sobre la renta. Siete estados no tienen impuesto sobre la renta de las personas físicas y otros dos obtienen de él menos del 2% de sus ingresos propios. El porcentaje se eleva a cifras entre el 15% y el 35% en la mayoría de los otros estados, y los que más confían en este tipo de imposición (Oregon, New York, Massachusetts y Georgia) obtienen de él el 44%, 42%, 37% y 36%, respectivamente, de sus ingresos propios (U.S. Census, 2005).

En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, los estados tienen la libertad de separar sus sistemas impositivos propios y sus convenciones de las federales, pero una brecha entre los dos códigos genera complicaciones a los contribuyentes. Los tipos impositivos difieren entre los estados, pero no ocurre lo mismo con las bases imponibles. Estas diferencias en tipos impositivos entre los estados indican que la base imponible del impuesto personal sobre la renta no es excesivamente móvil. En lo que se refiere a esta base imponible, tan sólo cuatro estados no utilizan el código impositivo federal para definir sus bases imponibles y la mayoría de ellos utilizan la definición federal, pudiendo añadir deducciones o exenciones estatales específicas o utilizar las federales. El resultado es que los cambios en la base imponible federal tienen una gran influencia en los ingresos por impuestos de los estados individuales. Tal fue el caso en 2003, ejercicio en el que el gobierno federal incrementó la deducción para las parejas casadas, lo que mermó de manera significativa los ingresos de algunos estados. Muchos optan por no modificar sus tipos impositivos cuando se modifica el tipo federal, con el objetivo de evitar fugas y crecientes pérdidas de ingresos. Merece la pena resaltar que la imposición sobre la renta, como fuente de ingresos estatales, tiene una naturaleza ciertamente volátil, fundamentalmente debido a los tipos de compensación que reciben los trabajadores, tales como recompensas en forma de stock options y seguros médicos, que se consideran renta exenta de gravamen. La inestabilidad de los ingresos estatales incrementa la confianza depositada por los estados en el gobierno federal.

2.2.2. El Impuesto sobre Sociedades.

El impuesto sobre sociedades constituye una parte mucho más pequeña que el impuesto sobre la renta de las personas físicas en los ingresos de los estados. En los últimos diez años, el impuesto sobre sociedades representó, en media, el 5% de los ingresos estatales procedentes de los impuestos, aunque este porcentaje varía entre los estados (Congressional Research Service, 2006). Debido al deseo de incentivar a las empresas a ubicarse dentro de sus fronteras (para capturar la base imponible móvil de las rentas de capital) y a la explotación de los refugios impositivos por parte de las compañías multi-estado, con el tiempo los estados han recortado

los tipos del impuesto y han reducido su base imponible. Con el incremento del comercio interestatal ha aumentado el interés federal en el impuesto sobre sociedades, ya que el gobierno federal supervisa buena parte de la actividad económica interestatal (Congressional Research Service, 2006).

El impuesto sobre sociedades resulta bastante difícil de gravar ya que las compañías multi-estado operan en diferentes jurisdicciones impositivas y, a partir de ahora, no hay una definición uniforme de los beneficios sometidos a gravamen a escala estatal. Esta disparidad genera mucha ineficiencia en la recaudación de este impuesto, como el elevado coste de compilación para las compañías, más oportunidades para la elusión, o incluso evasión, de impuestos, y sobrecargas impositivas. El gobierno federal regula la imposición de las compañías multi-estado y permite gravar sólo a aquéllas que tienen presencia física en el estado. En 2006 el *House Judiciary Committee* aprobó H.R. 1956 (legislación *brightline* ²), legislación que introduce criterios más duros y más uniformes en relación con lo que se entiende como presencia física de una compañía y que impulsaban la responsabilidad impositiva de la compañía en un cierto estado. También en 2006, S. 2721, se introdujo en el Senado un proyecto de ley “de acompañamiento” (*companion bill*) ³ similar a H.R. 1956. No obstante, la preocupación sobre estas legislaciones surge debido a que podrían empeorar las ineficiencias derivadas de la imposición sobre los beneficios de las sociedades, tales como las ganancias de previsión de impuestos y la elusión (Congressional Research Service, 2006).

2) **Nota de la Traductora:** La legislación “*brightline*” crea una denominada “línea brillante”, en el sentido de que puede ser claramente apreciada. En el caso que nos ocupa, una línea entre lo que puede ser gravado y lo que no. Por contraposición, la legislación “*grayline*” crea un “área gris”, por ejemplo, entre lo que es legal y lo que no lo es.

3) **Nota de la Traductora:** El sistema de Estados Unidos es bicameral. Ningún proyecto de ley puede convertirse en ley sin que pase tanto por el Congreso como por el Senado (y sea firmado posteriormente por el Presidente). Sin embargo, para ahorrar tiempo, en vez de pasar un proyecto de ley en el Congreso (por ejemplo) y posteriormente enviarlo al Senado (o viceversa), puede pasarse por ambas Cámaras al mismo tiempo. El proyecto de ley en una Cámara (por ejemplo el Congreso) es el “de acompañamiento” del proyecto de ley presentado en la otra Cámara (el Senado). A modo de ejemplo, supóngase que el Representante Flaherty presentó un proyecto de ley en el Congreso para demoler Monteith y construir un Nuevo edificio para el Departamento de Economía. Pues bien, al mismo tiempo el Senador Ponce podría introducir un proyecto de ley “de acompañamiento” en el Senado para hacer lo mismo.

2.2.3. El Impuesto sobre Ventas y Uso⁴.

Los estados tienen plena libertad para establecer los tipos impositivos y las bases imponibles del impuesto sobre ventas, que constituyen una tercera fuente de ingresos (aunque la mayoría de los servicios están exentos de gravamen). Según la Congressional Budget Office (2003), aunque el papel del impuesto sobre ventas en los ingresos estatales varía del 0% al 5% del total de ingresos, aún sigue siendo un impuesto importante en la financiación de los servicios públicos. Los impuestos sobre ventas se recaudan en 45 de los 50 estados, y estos mismos estados también recaudan impuestos sobre el uso en las compras fuera del estado. Tiempo atrás, los estados dependían de comerciantes (al por menor) remotos para recaudar impuestos de sus residentes, forma costosa, en términos de eficiencia, de recaudar impuestos en la mayoría de las ventas.

Sin embargo, la Corte Suprema dictaminó que el hecho de que un estado exigiese recaudar impuestos a comerciantes remotos sin presencia física o conexión con dicho estado constituía una violación constitucional de las leyes del comercio interestatal. La Corte Suprema también dictaminó que únicamente el Congreso puede dar tal potestad a los estados. Con las ventas por internet y el *e-commerce*, junto a las ventas por correo, estas fuentes de ingresos se han vuelto muy importantes, en lo que a su montante se refiere (en 2001 las ventas por internet se estimaron en un trillón de dólares). En consecuencia, los estados pidieron la potestad de establecer tal impuesto, el Congreso aún no ha contestado a esta solicitud y recientemente extendió una moratoria para el impuesto sobre internet hasta 2007 (Congressional Research Service, 2006). Según la Congressional Budget Office (2003), la decisión dependerá fundamentalmente del *trade off* entre dos costes. Habría un incremento en el coste de compilación para los comerciantes, que tendrían que acomodarse a las diferentes estructuras impositivas de los estados, y también soportar cierta carga de este impuesto,

4) **Nota de la Traductora:** Se trata de un impuesto estatal sobre artículos que son comprados en otro estado pero utilizados en el estado de residencia del comprador. Por ejemplo, un residente en Connecticut compra una lavadora en el estado de New York y se la lleva a su domicilio. En este caso tendrá que abonar al estado de Connecticut un 6% del valor de compra en concepto de impuesto sobre el uso, tasa exactamente igual a la que hubiera tenido que pagar en concepto de impuesto sobre ventas si hubiese comprado la lavadora en un comercio del estado de Connecticut. No se conoce ningún ejemplo de impuesto sobre el uso sin impuesto sobre ventas; de ahí que el impuesto sea denominado habitualmente "impuesto sobre ventas y uso".

mientras que al mismo tiempo no recibirían ningún servicio público de 59 de los 50 estados. Por otro lado, habría una reducción en los costes de distorsión, resultante del incentivo a la reubicación para evitar pagar un impuesto (comerciantes por internet) o en respuesta a reducciones en las ventas (por ejemplo, una compañía local desplazándose a un estado con mayor coste de transporte), tal y como expuso la Congressional Budget Office (2003). Es extremadamente importante darse cuenta de que la autonomía financiera de los estados, que está garantizada por la Constitución, se debilita si no pueden establecer impuestos sobre ventas, tal y como solicitan. Este intento de evitar ineficiencias se realiza a expensas de la autonomía de los estados.

Como las ventas se están desplazando desde los bienes a los servicios, el incremento en los tipos impositivos sobre ventas (excepto para artículos alimenticios) fue compensado mediante una base imponible decreciente. Para evitar pérdidas extra de ingresos derivadas del crecimiento de las ventas por internet, 42 estados organizaron el Acuerdo sobre un Impuesto sobre Ventas y Uso del tipo *streamlined*⁵. Ello estandariza y simplifica los sistemas impositivos de los estados para animar a los minoristas a recaudar voluntariamente el impuesto sobre el uso para los estados, o ir más lejos y convencer al Congreso de que permita a los estados adoptar el impuesto *streamlined* para cargar impuestos a los comerciantes remotos (Oficina Presupuestaria del Gobierno, 2003).

2.2.4. Los Impuestos sobre la Propiedad.

La mayoría de los gobiernos locales recaudan impuestos sobre la propiedad para financiar servicios locales a los residentes, principalmente en educación. Las estructuras impositivas difieren entre ellos dependiendo de las necesidades específicas de los residentes y de las bases imponibles, llevando a diferencias en la recaudación de ingresos. La autonomía fiscal de los gobiernos locales es limitada por varias razones. En primer lugar, los estados están muy involucrados en las decisiones sobre los programas impositivos y las exenciones impuestas a escala local. En segundo lugar, los impuestos sobre la propiedad tienen unos costes

5) **Nota de la Traductora:** Es un impuesto que mantiene el mismo tipo impositivo para todos los estados, que es relativamente fácil de recaudar y que no es complicado para las diferentes disposiciones legislativas cuando el contribuyente se mueve de estado a estado. Se trata de un impuesto que se "desplaza" fácilmente de estado a estado.

administrativos muy elevados debido a la complejidad inherente a la valoración inmobiliaria, haciendo a los gobiernos locales más dependientes de las transferencias de los estados. Finalmente, la autonomía fiscal de los gobiernos locales se limitó aún más desde el momento en que los estados aumentaron su control, algunos incluso centralizado, con impuestos sobre la propiedad estrictamente destinados a escuelas locales. Los estados también establecieron límites a la recaudación de ingresos de los gobiernos locales. Ello ocurrió como consecuencia de que varios estados consiguiesen disposiciones sobre la inconstitucionalidad de la diferencia entre los distritos en calidad y financiación de la educación, derivada de las diferencias en la recaudación de impuestos.

2.3. Deducciones federales.

Las deducciones federales constituyen un vínculo a través del cual los cambios en las políticas impositivas federales afectan a las de los estados. Al calcular la factura impositiva federal, los residentes estadounidenses que eligen la forma desglosada pueden deducirse de su renta el impuesto pagado al estado y a los gobiernos locales. Las deducciones federales merman enormemente los ingresos federales derivados de los impuestos (Inman, 1985). Los defensores de esta fórmula argumentan que los contribuyentes no deben pagar impuestos sobre impuestos, pero los opositores a ella afirman que los impuestos locales y estatales son los costes de la prestación de los bienes públicos provistos y, por consiguiente, no deberían ser deducibles (Gramlich, 1985). Esta cuestión fue un tópico ampliamente discutido en las reformas impositivas de los ochenta, y constituye una conexión entre la imposición a escala federal y a escala estatal. La opción desglosada es ampliamente utilizada por los contribuyentes con mayores rentas, por tanto tales deducciones pueden ser vistas como elementos favorecedores de las clases altas, reduciendo la progresividad estatal de la imposición sobre la renta (Scott y Triest, 1993). Desde una perspectiva económica, la deductibilidad federal tiene varias implicaciones. En primer lugar, puede ser vista como un subsidio del gobierno federal a la imposición local y estatal, ya que reduce el precio efectivo de los impuestos estatales, haciendo que los estados puedan incrementar el gasto público (Gramlich, 1985). En segundo lugar, y más

importante, son ineficiencias en la estructura impositiva de los estados (Inman, 1985). Las deducciones federales pueden crear distorsiones en las decisiones estatales sobre los tipos impositivos y las rúbricas gravables (los estados pueden elevar los tipos de las rúbricas deducibles a escala federal). Scott y Triest (1993) ponen de manifiesto el desacuerdo existente en la literatura sobre el grado en que los estados son responsables de la deductibilidad federal, si bien en la mayoría de la literatura se considera que estas distorsiones son despreciables (otros, sin embargo, opinan que existe al menos una respuesta parcial a las reducciones en el precio efectivo de los impuestos).

2.4. Presupuesto estatal.

La limitación del déficit estatal y local es de gran importancia para la estabilización macroeconómica a escala estatal y para la suavización impositiva a lo largo del tiempo, si bien dicha limitación se consigue a expensas de la flexibilidad fiscal de los estados (Bohn e Inman, 1996). Por tanto, a la hora de establecer resoluciones fiscales para los estados es necesario un equilibrio entre su autonomía financiera y las restricciones al déficit. Grandes déficit estatales que llevan a que al final el gobierno federal tenga que acudir al "rescate", tienen un importante impacto en el país en su conjunto, así como en los estados individuales (OECD Economic Survey, 2005).

La gran mayoría de los estados tienen reglas constitucionales o estatutarias que ponen límites a la financiación del déficit del fondo general de los estados (Bohn e Inman, 1996). El fondo general, que comprende por alrededor de la mitad de los gastos estatales, cubre los gastos corrientes, las transferencias a los gobiernos locales y los servicios sanitarios y de asistencia social, y recibe la mayoría de la recaudación impositiva. Por otro lado, el fondo de capital, que financia la construcción de las principales infraestructuras estatales, generalmente se financia mediante deuda. Por consiguiente, incluso aunque los estados tengan equilibrio presupuestario, pueden existir déficit en otros fondos distintos del general.

Bohn e Inman (1996) ponen de manifiesto que el nivel de exigencia de las reglas relativas al equilibrio presupuestario varía entre los estados y, en consecuencia, según sean los requisitos

exigidos se conseguirá una mayor o menor efectividad. Los autores anteriormente mencionados recalcan que las reglas más efectivas, en lo que a la limitación de déficit se refiere, son las constitucionales (que requieren la aprobación directa de los votantes) y las que exigen el equilibrio presupuestario al final del ejercicio. Con tales requisitos, los estados no trasladan el déficit al siguiente ejercicio fiscal y lo liquidan mediante recortes en el gasto, utilizando la ayuda federal u otras opciones (38 estados siguen esta práctica). En consecuencia, los estados con reglas más indulgentes (restricciones estatutarias de comienzo de año) tienen déficit. También es importante resaltar que la regulación extra sobre la deuda a largo plazo incrementa la efectividad de las reglas anteriores. Los estados con reglas estrictas relativas al equilibrio presupuestario, en media, tienen superávit en el fondo general, que puede utilizarse para financiar otras actividades. Estos estados también tienen más fondos en sus fondos estatales "*rainy day*" con lo que sus restricciones, en lo que se refiere al equilibrio presupuestario, se hacen menos agobiantes y la flexibilidad fiscal deja de ser una cuestión preocupante (Bohn e Inman, 1996).

Estos autores también señalan que los estados consiguen el equilibrio presupuestario mediante el recorte en el gasto y no mediante aumentos en los impuestos, lo que acrecienta la preocupación por los recortes en los programas estatales fundamentales. De hecho, en los últimos años se han llevado a cabo numerosos recortes en los niveles más elevados de educación, y se habrían llevado a cabo más en el ámbito de la salud de no haber sido por la tasa federal de emparejamiento para programas estatales de asistencia sanitaria a personas de bajos ingresos en 2003.

Otro tipo de regla fiscal promulgada por muchos estados son las limitaciones al gasto, que se diseñan para restringir el crecimiento de los ingresos y los gastos, a saber, el control del tamaño de los presupuestos estatales y locales. Estas limitaciones no tienen una justificación económica clara y anulan la autonomía fiscal de los gobiernos locales.

3.- El gasto estatal.

3.1. Fundamento teórico.

Oates (2005) afirma que cada área geográfica y sus habitantes tienen distintas preferencias y, por tanto, distinta demanda de bienes públicos. Como los gobiernos locales tienen más información acerca de las necesidades específicas de sus electores, constituyen un remedio muy apto para esta disparidad y pueden proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos a medida, mientras que el gobierno central actuaría como coordinador. Por tanto, claramente, los gobiernos locales pueden incrementar la eficiencia en la provisión de bienes públicos respecto de un gobierno central que trate de proporcionar un nivel uniforme de bienes públicos para todos. Algunos bienes públicos como las autopistas y la depuración del agua (provistos por los gobiernos locales) tienen efectos externos que benefician a las áreas vecinas. Estas externalidades justifican las subvenciones y transferencias del gobierno central. La obtención de un resultado eficiente mediante la provisión descentralizada de los bienes públicos por los estados individuales depende de pocos factores. Principalmente, la existencia de efectos externos, donde el gasto de un estado afecta al otro por razones como el intentar conservar los contribuyentes móviles (Baicker, 2000). Además, surgen ineficiencias en la provisión de bienes públicos a escala local.

3.2. Parcelas de gasto

Mientras que los gastos de los gobiernos federales consisten principalmente en el pago de los intereses de la deuda, el gasto en defensa, prestaciones relativas a la sanidad y a las pensiones para la tercera edad y los discapacitados y las transferencias a las escalas inferiores de gobierno, las principales parcelas de gasto de los estados son la educación (en sus niveles más elevados), la asistencia social y sanitaria, y las transferencias a los gobiernos locales. Las fuentes fundamentales de gasto de los gobiernos locales son los programas de educación primaria y secundaria (OECD Economic Survey, 2005). La educación, el gasto en autopistas, la sanidad y la asistencia social suponen dos terceras partes del total de las transferencias federales a los gobiernos estatales, convirtiéndose

estas cuatro áreas de gasto, con el tiempo, en el centro de los principales debates y reformas.

3.2.1. Gasto en Educación

La provisión de educación pública gratuita es una función crucial de los gobiernos estatales. Los gobiernos estatales y locales, en conjunto, proporcionan la mayor parte de la financiación de la educación primaria y secundaria, mientras que la parte financiada por el gobierno federal es mucho más pequeña (de acuerdo con el Departamento de Educación, en 2005 el 83% del gasto total nacional en educación fue financiado por los gobiernos estatales y locales). El papel del gobierno federal norteamericano ha consistido en el soporte financiero y en asegurar la provisión de educación de calidad a las áreas urbanas más pobres, de acuerdo con el Título 1 de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965, que fue posteriormente reautorizada y rebautizada en 2001 como Ningún Niño fuera de la Ley de Educación -*No Child Left Behind Act* (NCLB). De acuerdo con el Departamento de Educación, esta ley persigue la reducción de la disparidad en los logros educacionales entre los estudiantes de las distintas localidades y estados, asegurando que los estados y los gobiernos locales proporcionen fondos a los distritos con bajas calificaciones medias, de tal manera que se han establecido programas suplementarios, como clases extra tras las clases regulares escolares. Aunque esta ley da a los estados una flexibilidad extra en lo que se refiere al uso de los fondos federales para educación, los que no satisfagan ciertas condiciones corren el riesgo de perder sus fondos federales. Los estados pueden optar por no participar en el programa, pero ello les costaría los cuantiosos fondos ESEA Título 1 y, posiblemente, los de algún otro programa (Department of Education, 2005). Entre estas condiciones están la evaluación anual y el desarrollo de planes de responsabilidad. La primera supone la evaluación de los estudiantes para asegurar un cierto nivel de competencia establecido por el Departamento de Educación y la segunda una más cercana supervisión y división del alumnado según su nivel académico a escala local y estatal, estableciendo medidas del progreso realizado y llevando a cabo mejoras anuales adecuadas en los niveles de competencia, dependiendo del nivel actual del estado (OECD Economic Survey, 2005). La mayoría de los estados han desarrollado y sometido a evaluación sus planes de responsabilidad en 2003. Los debates

sobre la ley NCLB se centran en el hecho de que ésta exige a los estados una considerable responsabilidad financiera sin un incremento parejo de los fondos federales⁶. En 2004, la *National Conference of State Legislatures* (NCSL) estimó que el programa NCLB estaba infrafinanciado en nueve billones y medio de dólares, ya que los gastos necesarios para cumplir con las obligaciones del programa rondaban los veintidós billones, de los cuales poco más de doce fueron proporcionados por el gobierno federal. Desde 2005, se han realizado muchos esfuerzos, por parte de la NCSL, para incrementar la financiación federal al programa.

3.2.2. Gasto en Autopistas.

Con el propósito de incentivar a los estados a construir una infraestructura de autopistas conectadas a lo largo de toda la nación, se creó en 1956 el *Federal Highway Trust Fund* (FHTF) (Roth, 2005). Este fondo, la mayoría del cual está financiado mediante impuestos sobre los carburantes, financió las transferencias de nivelación federales, que en 2000 supusieron el 24% del gasto en autopistas, un área que es una gran parte del gasto de capital de los gobiernos locales y estatales. Según la *Federal Highway Administration* (FHWA), la Ley de 1998 para la Igualdad en el Transporte en el Siglo XXI (TEA-21), garantiza un nivel mínimo de fondos federales para gasto en autopistas. No obstante, existen restricciones a la utilización de dichos fondos por parte de los estados (si se utilizan para construir autopistas interestatales o nacionales). Roth (2005) plantea algunas preocupaciones acerca de la financiación federal de las autopistas. El hecho de que los estados se hagan cargo de una pequeña fracción del coste total de los proyectos de autopistas, da lugar a servicios innecesarios a cargo de los usuarios de todas las carreteras (ya que se financian fundamentalmente mediante impuestos federales). Roth (2005) también pone de manifiesto la desigualdad en la cantidad de fondos recibida por los estados; muchos de ellos reciben menos de lo que aportan. Estos estados podrían haber invertido estos fondos o haberlos utilizado en proyectos considerados necesarios para sus residentes. Otro motivo de preocupación es la extensión de la utilización del FHTF, y por tanto de los impuestos sobre carburantes,

6) El gobierno federal recalca que esto es distinto de un mandato no financiado ya que depende del estado renunciar a los fondos federales y no participar (OECD Economic Survey, 2005).

a otras áreas distintas de la construcción de autopistas como el transporte público y la calidad del aire. Roth (2005) también señala que la financiación federal de autopistas puede incrementar el coste de construcción por la siguiente razón: los estándares federales para la construcción de autopistas pueden estar muy por encima de los estándares estatales, lo que las hace más costosas. Otra razón es el requisito de que los estados adopten regulaciones federales, como las que exigen el pago a los trabajadores de los proyectos públicos del salario imperante (Ley Davis-Bacon). Finalmente, la transferencia de los impuestos sobre carburantes desde los contribuyentes (estados) al gobierno federal vuelve a los estados con costes administrativos. Se introdujeron requisitos para incentivar el estudio de formas de financiación de carreteras más innovadoras y hacer a los estados directamente responsables de sus autopistas, en un esfuerzo para asegurar que los fondos se utilicen eficientemente; sin embargo, existe cierta resistencia por parte del gobierno federal, algunos estados y otros grupos con intereses en la cuestión (Roth, 2005).

Merece la pena destacar que una de las estipulaciones de la TEA-21 requiere de los estados el tener una ley que prohíba a cualquiera que esté dentro de un vehículo tener un recipiente de bebida alcohólica abierto, o consumir cualquier bebida alcohólica en el espacio para pasajeros mientras el vehículo esté en una autopista pública o en sus servidumbres. Bajo la ley de 1998, si un estado no tenía o no hacía respetar la ley el 1 de octubre de 2000, debía transferir una cantidad igual al 1,5% de sus fondos federales para autopistas para ser utilizados en contramedidas relativas al problema del alcohol al volante. Si el estado todavía no cumple a fecha 1 de octubre de 2002 la multa se incrementa al 3%. Aunque estas estipulaciones tienen sentido y promueven una importante política pública (mantener fuera de las autopistas a los conductores ebrios), restringen la autonomía de los estados a la hora de establecer sus propias políticas relativas al consumo de alcohol y su penalización. En este aspecto, tal invasión de poder sería inconstitucional bajo la Décima Enmienda (que reserva competencias a los estados). Sin embargo, como la ley federal está redactada de tal manera que parece "voluntario" (los estados sólo necesitan hacer respetar la ley si quieren utilizar los fondos federales para autopistas), la pérdida de autonomía estatal supera la

inspección constitucional (Fazzalato, OLR Report, 2000).

Igualmente, las leyes sobre el uso obligatorio del cinturón de seguridad son, fundamentalmente, el producto de la política federal adoptada en 1984. El tener una ley aceptable de utilización del cinturón de seguridad podría capacitar a un estado para acceder a ciertas transferencias federales incentivadoras. Todos los estados excepto New Hampshire tenían en 1998 algún tipo de ley de uso obligatorio del cinturón de seguridad (Fazzalato, OLR Report, 1998). También en 1984, el gobierno federal promulgó la Ley de edad uniforme para el consumo de alcohol, que autorizaba fondos de transporte federales reducidos a aquellos estados que no habían elevado a 21 años la edad mínima para consumir alcohol, que pronto se convirtió en el estándar uniforme para todo el país (American Medical Association, 2004).

3.2.3. Gasto en asistencia social.

En Estados Unidos, todos los ingresos⁷ de los gobiernos locales y estatales procedentes del gobierno federal están destinados a programas específicos. Entre los más relevantes están la sanidad, las ayudas económicas y otros programas para individuos y familias pobres o con un bajo nivel de renta.

Con anterioridad a la Gran Depresión y a la *New Deal*, el gobierno federal prácticamente no realizaba gasto alguno en asistencia social. Como parte de la *New Deal*, el gobierno federal aprobó en 1935 la ley de la Seguridad Social, que creó un programa federal de pensiones para jubilados y discapacitados. También creó la *Aid to Dependent Children* (posteriormente las *Aids to Families with Dependent Children* (AFDC)) para prestar apoyo a los hijos de viudas – posteriormente extendido a apoyo económico “transitorio” a familias necesitadas. En este programa, el gobierno federal estableció numerosas directrices y ciertos límites pero los estados eran los responsables de su formulación y determinación de las prestaciones, así como de su administración. Cada estado determinaba su “estándar de necesidad”, es decir, lo que dicho estado pensaba que una familia de cierto tamaño necesitaba para vivir. El gobierno federal reembolsaba a los estados de acuerdo con

7) Como excepción estaba un programa de “reparto de ingresos” generalizado que duró desde mediados de los setenta a mediados de los ochenta.

una fórmula basada en la renta *per cápita* del estado, variando la participación federal desde el 50% para los estados con la renta más elevada al 83% para el estado con la renta más baja. El gobierno federal reembolsaba a todos los estados el 50% de los costes administrativos. La transferencia era "open-ended" – cualquier familia que cumpliera los criterios tenía derecho a prestaciones al nivel que cada estado determinase y a cada estado se le reembolsaban (de acuerdo con la fórmula anterior) todos los gastos, siempre y cuando el plan estatal funcionase dentro de las reglas establecidas en el programa federal. En 1994, el número medio de beneficiarios al mes era de aproximadamente 5 millones de familias o 14 millones de personas (tamaño medio familiar ligeramente por debajo de 3), con una media mensual de 376,70 dólares por familia o 132,64 dólares por beneficiario, si bien estas cifras variaban de un estado a otro. El impacto en los contribuyentes estatales fue también muy diverso. En el ejercicio fiscal 1994, la participación estatal en las AFDC (pagos por prestaciones y costes administrativos) fue de 45,77 dólares por persona a escala nacional (dólares de 1994), pero variaba ampliamente dependiendo del estado: desde 8,56 dólares en Arkansas a 105,77 en California. Visto desde otra perspectiva, la participación estatal en las AFDC costó el 2,4% de todas las fuentes de ingresos propias de los estados (excluyendo las transferencias del gobierno federal). Sin embargo, este porcentaje variaba desde el 0,55% al 5,54% – una brecha mucho mayor que la que pudiera ser explicada por las diferencias en renta o en reembolsos federales (Dept. of Health and Human Services, AFDC Overview y U.S. Census). El gasto estatal y local, conjuntamente, incluyendo la subvención del gobierno federal, fue el 14,3% de todos los gastos estatales y locales directos en toda la nación, variando desde el 7,9% (por debajo del 10% en seis estados) al 23,3% (dos estados por encima del 20%). Dentro de las restricciones del programa federal, los estados ejercitaban su autonomía estableciendo el nivel de prestaciones y controlando los gastos. Los 50 estados participaron en el programa. Tomaron sus decisiones de gasto en función de las preferencias locales, pero también en función de las de otros estados. Saavedra (2000), por ejemplo, puso de manifiesto que los estados establecían estratégicamente sus AFDC dependiendo de los niveles de prestación de otros estados, y encontró una correlación positiva entre las prestaciones en estados vecinos.

Aunque a los estados siempre se les exigía operar con ciertas restricciones (por ejemplo, la Ley de Ayuda a las Familias de 1988 exigía a los estados tener programas “welfare-to-work” (Blank, 1997)), también tenían flexibilidad para innovar. En los sesenta podían solicitar exoneraciones a la provisión de las AFDC. Al principio, estas exoneraciones eran un caso raro, si bien posteriormente se elevó el número de estados que las solicitaban. En marzo de 1996, eran 40 los estados que tenían aprobada, al menos, una exoneración, y otros seis estaban tramitándolas (Boehnen y Corbet, 1996). Quizás el caso más importante fue el del estado de Wisconsin, que revisó espectacularmente su programa en respuesta a las críticas relativas a que las AFDC creaban una cultura de dependencia, incentivando la maternidad fuera del matrimonio y desincentivando el interés por trabajar (Corbett, 1996).

En 1996, fue aprobada por el Congreso y firmada por el Presidente Clinton la Ley de Oportunidad de Trabajo y de Responsabilidad Personal (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*), también conocida como la Reforma de la Asistencia Social. La ley abolió las AFDC y creó una nueva transferencia bloque a los estados, la de Asistencia Temporal a las Familias Necesitadas (TANF). Esta ley, daba a los estados un elevado grado de flexibilidad para diseñar sus programas de asistencia pública. Con las AFDC, cualquier familia que cumpliera los requisitos necesarios recibía asistencia; con la TANF, los estados tienen mayor discrecionalidad, incluyendo la potestad de rechazar la asistencia a familias que cumplen los requisitos si los fondos se agotan antes de la finalización del año fiscal. Los estados reciben una transferencia bloque: una cantidad fija del gobierno federal igual a la cantidad recibida a comienzos de los noventa por las AFDC y programas relacionados, a diferencia de las transferencias “open-ended” en concepto de AFDC, donde el gobierno federal pagaba un porcentaje fijo de cualquier incremento en el gasto. Esto significa que los estados soportan la totalidad del coste marginal de cualquier incremento en el gasto. La ley federal de Reforma de la Asistencia Social también imponía nuevos límites temporales y requisitos relacionados con el trabajo. Por ejemplo, los padres deben estar en un programa de trabajo para recibir asistencia adicional tras 24 meses de prestación. Nadie puede recibir asistencia más de 60 meses en su vida aunque, por una parte, se les permite a los estados

acortar el límite, y por otra, eximir el 20% de los casos de tal límite (Blank, 1997). A los estados se les exige incrementar el porcentaje de beneficiarios de la asistencia pública involucrados en actividades laborales. Por ejemplo, en 2002 el 50% de todas las familias que recibían asistencia, y el 90% de las biparentales, tenían que justificar un trabajo, aunque estos porcentajes podían ser reducidos si los estados podían demostrar que su número de casos estaba cayendo desde el año base 1995. En 2005, el Congreso cambió el año base de 1995 a 2005, incrementándose el porcentaje de beneficiarios que tenían que estar en programas de trabajo para aquellos estados que habían tenido una reducción en su número de casos desde la aprobación de la reforma de la asistencia social (Cohen, 2006).

Sabiendo que el cambio desde una transferencia emparejada (*matching grant*⁸⁾ a una transferencia bloque quitaría presión al gasto estatal, la ley incluyó una condición de “mantenimiento del esfuerzo” – los estados no pueden gastar menos del 80% de su nivel de 1994 (en términos nominales), un nivel que decrecerá en términos reales a medida que aumente el coste de la vida. En la medida en que este mínimo no es vinculante, los estados hacen frente a la totalidad de los costes marginales de un incremento en las prestaciones. La teoría sugiere que sin la acción del gobierno federal, los estados proveerán una asistencia financiera por debajo de la óptima para no atraer a los “itinerantes de la asistencia social”, individuos de renta baja que se trasladan para sacar provecho de prestaciones más elevadas. Esto es a veces denominado una “carrera al mínimo”. Un programa de transferencias emparejadas puede mitigar este problema reduciendo a los estados el coste marginal de las prestaciones adicionales. Como la TANF proporciona a los estados una transferencia bloque, la “carrera al mínimo” podría ser exacerbada por la reforma de la asistencia social. Los estudios publicados desde la aprobación de dicha reforma encuentran poca evidencia de itinerancia por asistencia social, pero muestran que el miedo a dicha itinerancia motiva a los decisores políticos a tener en

8) **Nota de la Traductora:** Se trata de fondos que el estado federal proporciona a los estados con un propósito específico (por ejemplo, la construcción de una carretera) con la condición de que los estados también proporcionen financiación propia para dicho proyecto o propósito. En este sentido se habla de transferencias federales “emparejadas” a la financiación estatal. El porcentaje de emparejamiento es fijo. En el caso del *Medicaid* (cuidados médicos para pobres) el emparejamiento es 1 a 1, es decir, se financia a partes iguales por el gobierno federal y los estados; en el transporte el porcentaje federal normalmente es más elevado que el estatal. El gobierno federal puede proporcionar el 80% de la financiación, que se empareja o complementa con un 20% de financiación estatal.

cuenta las prestaciones que ofrecen los estados vecinos a la hora de tomar sus decisiones (Brueckner, 2000).

Desde 2003, la prestación máxima por familia de tres integrantes sin renta varía desde 164 dólares en Alabama a 786 en California, con una media de 418 dólares y una mediana de 396. Los estados han adoptado una amplia variedad de políticas y reglamentaciones para implementar la reforma de la asistencia social que cubren casi todo el abanico de posibilidades. Existen diferentes reglamentaciones estatales sobre los requisitos que se exigen a los no ciudadanos para tener derecho a las prestaciones, tratamiento de la renta de varios miembros de la familia (como los abuelos y padrastros), requisitos de comportamiento (como asistencia al colegio de los niños y revisiones médicas), y muchos otros factores.

Desde la adopción de la reforma de la asistencia social, el porcentaje de gasto directo estatal y local que va a ayudas monetarias a los pobres ha decrecido significativamente en términos reales. En el año fiscal 1994 estos pagos representaban el 2,2% de todo el gasto directo local y estatal (parcialmente reembolsado por el gobierno federal), variando desde el 0,5% (con siete estados por debajo del 1%) al 4,2% (con cuatro estados en el 3% o más). En el ejercicio 2004, todos los estados menos uno estaban por debajo de la media precedente. Las ayudas monetarias representaron el 0,9% del gasto directo local y estatal, con 14 estados gastando en asistencia monetaria menos del 0,5% de sus gastos directos totales.

3.2.3. Gasto en Sanidad.

A diferencia de muchos países desarrollados, Estados Unidos no tiene un sistema de seguro de enfermedad universal para sus ciudadanos, a pesar de los repetidos intentos que se han llevado a cabo, comenzando con el Presidente Truman en los cuarenta y terminando con el Presidente Clinton en los noventa. En 1965, como parte de los programas de la *Great Society* del Presidente Johnson y de la "Guerra contra la Pobreza", Estados Unidos aprobó el programa estatal de asistencia sanitaria a personas mayores de 65 años (en adelante, *Medicare*) y el programa estatal de asistencia sanitaria a personas de bajos ingresos (en adelante, *Medicaid*).

El *Medicare* es un programa financiado completamente por el gobierno federal, que forma parte del sistema de la Seguridad Social y que proporciona seguro de enfermedad a las personas de más de 65 años y a los discapacitados. Desde 2004, el 12% de la población de Estados Unidos recibe prestaciones derivadas de este programa. *Medicaid* proporciona seguro de enfermedad a los pobres y fue creado para complementar el apoyo económico a estas personas cuando estaban en vigor las AFDC; desde 2004 cubre al 13% de la población del país⁹. Además, desde su creación, el derecho a recibir prestaciones del *Medicaid* se ha extendido para incluir otros grupos de población, en particular los ancianos y los discapacitados, que también pueden tener derecho a recibir prestaciones del *Medicare* (los "*dually eligible*", es decir, que tienen derecho a prestación por ambos programas). Los estados, por tanto, participan en el coste de la atención a los *dually eligible*¹⁰. Por ejemplo, el *Medicaid*, parcialmente financiado por los estados, cubre el coste de las primas, los co-pagos y los gastos desgravables que forman parte del sistema federal *Medicare*. Más importante: el *Medicaid* cubre el coste de los cuidados a largo plazo (asistencia en casa o basada en el domicilio) de los enfermos crónicos que han pasado los requisitos de renta y bienes personales del *Medicaid* – para formar parte del *Medicaid* hay que tener tanto un nivel bajo de renta como de activos.

El *Medicare* no exige requisitos, pero no proporciona cobertura en lo que se refiere a cuidados permanentes o a largo plazo. En consonancia con el propósito original del programa, el 75% de los beneficiarios del *Medicaid* son los niños y sus padres. Sin embargo, el 70% del gasto en prestaciones deriva del gasto en programas de cuidados a ancianos y discapacitados (Marron, CBO Testimony, 2006). El programa está gestionado por los estados, reembolsándoles el gobierno federal un porcentaje determinado por la renta personal per cápita de los estados. Dicho porcentaje es el 50% para los estados con mayor renta y del 75,4% para los de

9) El 54% de la población tenía seguro de enfermedad a través de su empresa o de la empresa de un miembro de su familia, el 5% se pagaba su propio seguro, el 1% tenía un seguro público distinto del *Medicaid* o el *Medicare*, mientras que el 16% de la población estaba sin asegurar. [Fuente: Urban Institute y Kaiser Commission on Medicaid; la estimación de la población sin asegurar está basada en la *Current Population Survey* (CPS: Annual Social and Economic Supplements) del Census Bureau (marzo de 2004 y 2005)].

10) Los que tienen derecho a prestaciones del *Medicare* por su edad o discapacidad y del *Medicaid* por sus bajos ingresos y activos personales.

renta más baja. Es un programa “*open ended*”: Todo aquél que cumpla los requisitos para recibir prestaciones del programa tiene derecho a ellas.

El *Medicaid* es, de lejos, el mayor programa estatal/federal en Estados Unidos. Aproximadamente el 41% de todos los ingresos intergubernamentales del gobierno federal a los estados son para el *Medicaid*. Para los estados, el *Medicaid* representa entre el 30% y el 60% de todos los fondos federales recibidos. Los costes han ido creciendo, metiendo presión financiera tanto al gobierno federal como a los estados. Aunque el programa fue establecido por el gobierno federal, los estados tienen cierta flexibilidad en su diseño e implementación – y la potestad de añadir prestaciones opcionales. Estas opciones suponen el 60% del coste de los programas, dividido entre prestaciones extra para colectivos obligatorios, prestaciones obligatorias para grupos extra y prestaciones extra para grupos opcionales (Marron, CBO Testimony, 2006). En concreto, los estados han extendido el derecho a recibir prestaciones a niveles más elevados en la escala de renta. Ello se traduce en un mayor recurso al presupuesto federal. Además, han utilizado otras partes del programa *Medicaid* (por ejemplo, los pagos “desproporcionados” a los hospitales – pagos realizados por los estados a algunos hospitales bajo el programa *Medicaid* para atender un “porcentaje desproporcionado” de pacientes de renta baja- para reclamar billones de dólares adicionales para los presupuestos estatales (Laubach, 2005).

El incremento en el gasto del *Medicaid* ha aumentado las dificultades fiscales de los estados en estos años. Una causa importante de este crecimiento es el envejecimiento de la población. El *Medicaid* es la única fuente de asistencia gubernamental a largo plazo y de asistencia a domicilio. Recientemente se amplió el programa para incluir prestaciones relativas a la drogadicción, con lo que los estados tendrán que ayudar a la financiación del coste a cargo del *Medicare* en este aspecto derivado de los que tienen derecho a la prestación por los dos programas (los *dual eligibles*) mediante pagos mensuales al gobierno federal. Igual que las AFDC, los estados han sido capaces de aplicar exenciones para innovar. Sin embargo, a diferencia de las AFDC, donde estas exenciones a menudo han sido utilizadas para

imponer límites temporales o incrementar los requisitos relativos al trabajo, los estados han encontrado en las exenciones del *Medicaid* una manera de extender la cobertura (Holahan y Ghosh, 2005). A los gobernadores les gusta alardear de llevar a cabo recortes en las listas de asistencia social, pero también de expandir la cobertura sanitaria. Ahora que la TANF es una transferencia bloque, un dólar ahorrado en asistencia social es un dólar ahorrado en el presupuesto estatal. Por otro lado, los crecientes gastos del *Medicaid* están subvencionados por el gobierno federal.

En ausencia de una sanidad universal a escala nacional, muchos estados han innovado con maneras de extender la cobertura a los no asegurados que no tienen derecho a las prestaciones del *Medicare* o el *Medicaid*. Un ejemplo reciente es Tennessee, que en junio de 2006 aprobó legislación relativa a la extensión del seguro de enfermedad a los ciudadanos del estado no asegurados. El programa incluye una sociedad entre el estado y los empleados de empresas privadas para ofrecer seguros de enfermedad básicos a precios asequibles a los trabajadores con rentas bajas, con la prima de los mismos compartida entre el estado, el empresario y el trabajador. El estado también está planeando proporcionar cobertura sanitaria a los niños no asegurados que no tienen derecho a prestaciones del *Medicaid* (por tanto, el estado pagará la totalidad del coste), si bien puede establecer un tope para el número de individuos que pueden integrarse en este programa. La legislación anteriormente mencionada también creó una entidad sin ánimo de lucro para gestionar un fondo común de seguros que proporcione un seguro de enfermedad a los adultos con una enfermedad grave que no hayan sido capaces de realizar dicho seguro en el mercado privado (Kaminiski, OLR Research Report, 2006).

El programa de Tennessee, y otros más a través del país, pueden ser ejemplos de "federalismo de laboratorio". Los estados están innovando y diseñando programas que algún día puedan ser replicados o adoptados a escala nacional. Sin embargo, muchos estados continúan creyendo que es el gobierno federal el que debe garantizar el acceso de los ciudadanos estadounidenses a los cuidados médicos. Cuando en 1965 se pusieron en marcha el *Medicare* y el *Medicaid*, muchos creían que posteriormente podrían

ser ampliados e incluir a todos los americanos. En este sentido, el Presidente Clinton propuso en 1993 la creación de una sociedad publico-privada que proporcionase cobertura universal en todo el país. Aunque los estados están ejercitando su autonomía en este área, no plantean una gran oposición a una solución nacional, y si bien la propuesta de Clinton habría reducido dicha autonomía, no fue rechazada por los gobiernos estatales sino por las aseguradoras privadas (y también porque resultaba un sistema complicado que podría haber tenido muchos más costes que beneficios).

4. Resumen y conclusiones.

La teoría económica tradicional del federalismo fiscal sostiene que la misión del gobierno central es, fundamentalmente, la estabilización macroeconómica, la redistribución de la renta y la provisión de bienes públicos a escala nacional (Oates, 1999). Los efectos externos del gasto estatal, la movilidad de las bases imponibles y otras externalidades limitan el papel de los gobiernos estatales y locales en la provisión de bienes públicos a escala local específicamente diseñados a la medida de las necesidades de sus residentes. Para que la imposición sea eficiente, la teoría sugiere que los estados deberían evitar la imposición de las bases imponibles con elevada movilidad que no esté directamente relacionada con la provisión de servicios a las mismas. Por tanto, los estados deben involucrarse en la imposición cuyos ingresos van destinados a la provisión de servicios, ya que los residentes pagan por los servicios públicos provistos. La teoría sugiere que los programas redistributivos deberían ser provistos de manera centralizada, ya que, de otra manera, la población se reubicaría allá donde estén los mejores programas (Oates, 1999). El sistema impositivo puede mejorarse bastante mediante el uso de transferencias federales a los estados; se pueden utilizar transferencias emparejadas para corregir externalidades derivadas del hecho de que servicios y proyectos locales benefician a los residentes en áreas vecinas.

En el caso de Estados Unidos, la constitución garantiza a los estados un nivel sustancial de autonomía. En materia de financiación estatal, los estados tienen libertad a la hora de decidir sus sistemas impositivos, aunque las medidas federales influyen

en gran medida las decisiones estatales y restringen su capacidad para gravar determinadas bases imponibles (por ejemplo, los comerciantes lejanos). Además, las transferencias federales suponen, aproximadamente, un tercio de los ingresos totales de los estados, lo que compromete su autonomía, ya que el gobierno federal puede presionarles al cumplimiento de ciertas medidas mediante la amenaza de reducir las transferencias.

Las políticas de gastos e ingresos de los gobiernos estatales y locales están restringidas por un conjunto de limitaciones, influyendo en el tamaño y en el crecimiento de los gobiernos subnacionales, y los presupuestos estatales permanecen controlados por reglas de equilibrio presupuestario que pueden dar lugar a recortes en programas clave. Por otro lado, estas limitaciones y reglas reducen la autonomía fiscal de los estados y el riesgo de que el gobierno central tenga que acudir en su rescate, existiendo un *trade off* entre estos dos factores.

En el caso del gasto y los programas públicos, cuatro han sido las áreas que han centrado muchos de los debates nacionales: educación, autopistas, asistencia social y asistencia sanitaria. Históricamente, la educación ha estado bajo la autoridad de los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, el Congreso aprobó la ley NCLB, que exige a cada estado el establecimiento a lo largo de todo él de una serie de requisitos para recibir una transferencia bajo el Título I, la mayor transferencia federal a los distritos escolares para la educación de los estudiantes desaventajados. El no cumplimiento del conjunto de condiciones establecidas en la ley puede costarle al estado los fondos federales. La ley ha tenido un impacto significativo en la escolarización en todo el país, ya que los estados implementaron regímenes de condiciones y se esforzaron en el cumplimiento de los otros requisitos establecidos en ella. Independientemente de que fuera o no una buena medida, el resultado ha sido el debilitamiento de la autonomía de los estados. En 1998, el Congreso aprobó la TEA-21 para proporcionar seis años de financiación a los programas federales de transporte. La TEA-21 contiene algunas estipulaciones bastante específicas sobre la ley que deben tener los estados para combatir los problemas del alcohol al volante, penalizando a aquéllos que fracasen en el cumplimiento de dichas estipulaciones. Adicionalmente, surgen

muchas ineficiencias derivadas de las enormes transferencias del gobierno federal para proyectos estatales en materia de autopistas. La principal reestructuración de la asistencia social pública tuvo lugar con la sustitución de las transferencias emparejadas del tipo *open-ended* de las AFDC por la transferencia bloque de la TANF. Se le dio mucha más autoridad y libertad a los estados en el diseño de sus propios programas de asistencia. Pero a pesar de que ello fortaleciese la autonomía de los estados, la preocupación por los efectos de la migración por motivo de la asistencia social puede provocar reducciones del gasto estatal en esta materia. En cuanto a la última de las principales rúbricas de gasto, el *Medicaid* es el mayor programa federal/estatal. Los crecientes gastos del programa suponen una sustancial carga financiera para los estados y el gobierno federal. En este programa, los estados tienen cierta flexibilidad en cuanto a su diseño y ejecución. Algunos estados han tomado la iniciativa de buscar fórmulas más innovadoras para la provisión de seguros médicos a sus residentes.

Inman y Rubinfeld (1997) identifican cuatro períodos en la evolución del federalismo en Estados Unidos: El "dualismo" (1790-1860), el "federalismo centralizado" (1860-1933), el "federalismo cooperativo" (1933-1964), y el "federalismo creativo" (desde 1964 en adelante). Como se ha podido apreciar en este artículo, el "federalismo creativo" a veces ha involucrado al gobierno federal, otorgando una mayor autoridad a los estados –y copiando sus innovaciones (en áreas como la asistencia social), si bien otras veces ello ha significado una restricción en la autonomía de los estados en áreas que habían estado tradicionalmente bajo su exclusiva autoridad (educación y edad para empezar a consumir alcohol). A fecha 2006, algunas áreas fundamentales de política, como los cuidados médicos, aún no están estabilizadas, con los estados jugando el papel de innovadores. Como dependen del gobierno federal para un porcentaje tan importante de sus ingresos, en el fondo los estados tienen la autonomía que el gobierno federal les permita tener.

Bibliografía.

- ADMINISTRATION FOR CHILDREN AND FAMILIES, OFFICE OF FAMILY ASSISTANCE (2005): "AFDC Overview", 30 de junio de 2005. <http://www.acf.hhs.gov/programs/afdc/afdc.txt> and <http://www.acf.hhs.gov/programs/afdc/reports/1994/overview/ovrvw20.htm>
- ALCOHOL POLICY INFORMATION SYSTEM (2006): "Highlight on Underage Drinking," 19 de Julio de 2006, <http://alcoholpolicy.niaaa.nih.gov/underage>
- AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION: "Minimum Legal Drinking Age", 4 de diciembre de 2004, www.ama-assn.org/ama/pub/category/print/13246.html
- BAICKER, K. (2005): "The Spillover Effects of State Spending," *Journal of Public Economics*, Volume 89, Issue 2, págs. 529-544.
- BOEHNEN, E. y CORBETT, T. (1996): "Welfare Waivers: Some Salient Trends," *Institute for Research on Poverty Focus*, 18:1, págs. 34-37.
- BOHN, H. e INMAN, R. (1996): "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 5533, Abril.
- BLANK, R. M. (1997): "Policy Watch: The 1996 Welfare Reform," *The Journal of Economic Perspectives*, Winter, 11, págs. 169-177.
- BRUECKNER, J. K. (2000): "Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence", *Southern Economic Journal*, 66, enero, págs. 505-525.
- COLEMAN, S. (2006): "Background on Connecticut's No Child Left Behind Act Law Suit", *OLR Research Report*, 6 de Julio de 2006, 2006-R-0404. <http://www.cga.ct.gov/2006/rpt/2006-R-0407.htm>
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2003): *Economic Issues in Taxing Internet and Mail-Order Sales*, Octubre.
- CORBETT, T. (1996): "Understanding Wisconsin Works (W-2)", *Institute for Research on Poverty Focus*, 18:1, págs. 53-57.
- DEPARTMENT OF EDUCATION (2005): *Four Pillars of NCLB*. <https://www.ed.gov/nclb/overview/intro/4pillars.html>
- FAZZALARO, J. J. (1998): "Constitutionality of the Mandatory Seat Belt Use Law", *OLR Research Report*, 9 de octubre de 1998, 98-R-1998.
- FAZZALARO, J. J. (2000): "Federal Funding Stipulations Attached to Certain State Actions Regarding Drunk Driving", *OLR Research Report*, 25 de octubre de 2000, 2000-R-1020
- FELDSTEIN M. y VAILLANT M. (1994): "Can State Taxes Redistribute Income?", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 4785, junio.
- FELDSTEIN, M. y WROBEL, M. (1998): "Can State Taxes Redistribute Income?", *Journal of Public Economics*, Vol. 68, Issue 3, págs 369-396
- GRAMLICH, E. M. (1985): "The deductibility of state and local taxes," *National Tax Journal*, 38, 4, pág. 447
- HOLAHAN, J. y GHOSH, A. (2005): "Understanding the Recent Growth in Medicaid Spending, 2000-2003", *Health Affairs*, únicamente en la web, 25 de enero de 2005, W5-52 – W5-62.
- INMAN, R. (1985): "Does Deductibility Influence Local Taxation?", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 1714, octubre.
- INMAN, R. P. y RUBINFELD, D. L. (1997): "Rethinking Federalism," *The Journal of Economic Perspectives*, otoño 11, págs. 43-64.
- INMAN, R. y RUBINFELD, D. L. (1996): "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", *Journal of Public Economics*, Vol. 60, Issue 3, págs. 307-334
- KAMINSKI, J. L. (2006): "Tennessee Health Care Legislation", *OLR Research Report*, 22 de junio de 2006, 2006-R-0388. <http://www.cga.ct.gov/2006/rpt/2006-R-0388.htm>
- KAISER FAMILY FOUNDATION, "State Medicaid Expenditures, SFY 2004", www.statehealthfacts.org

- LAUBACH, T. (2005): "Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States", *OECD Economics Department Working Papers*, 29 de Noviembre de 2005, No. 462.
- MAGUIRE, S. (2006): "State Corporate Income Taxes: A Description and Analysis", *Congressional Research Service - The Library of Congress*.
- MAGUIRE, S. y NOTO, N. (2006): "Internet Taxation: Issues and Legislation in the 109th Congress", *Congressional Research Service, The Library of Congress*.
- MARRON, D. B. (2006): *Medicaid Spending Growth and Options for Controlling Costs*, Congressional Budget Office Testimony before the Special Committee on Aging, Senado de los Estados Unidos, 13 de Julio de 2006.
- OATES, W. E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, septiembre, 37, págs. 1120-1149.
- OATES, W. E. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance*, 12, págs. 349-373.
- ROTH, G. (2005): *Liberating the Roads: Reforming U.S. Highway Policy*, Cato Institute, Washington, D.C., marzo.
- ROWE, G. (con VERSTEEG, J.) (2005): *Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2003*, The Urban Institute, Washington, DC.
- SAAVEDRA, L. A. (2000): "A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC," *Journal of Urban Economics*, 47, págs. 248-279.
- SCOTT, CH. y TRIEST, R. (1993): "The relationship between federal and states individual income tax progressivity", *National Tax Journal* , 46, 2; pág. 95
- U.S. CENSUS, FEDERAL, STATE AND LOCAL GOVERNMENTS: *State and Local Government Finances*. <http://www.census.gov/govs/www/estimate.html>
- WALLIS, J. J. (2006): "State and local government expenditure, by character and object: 1902-1996", en CARTER, S. B. , GARTNER, S. S. , HAINES, M. R., OLMSTEAD, A.L., SUTCH, R. y WRIGHT, G. (Eds.): *Historical Statistics of the United States, Earliest Times to the Present: Millennial Edition*, Cambridge University Press, New York 2006, págs. 5-43,5-44, Cuadro Ea276-286.