



El largo camino hacia la recuperación fiscal de los estados

Donald Boyd

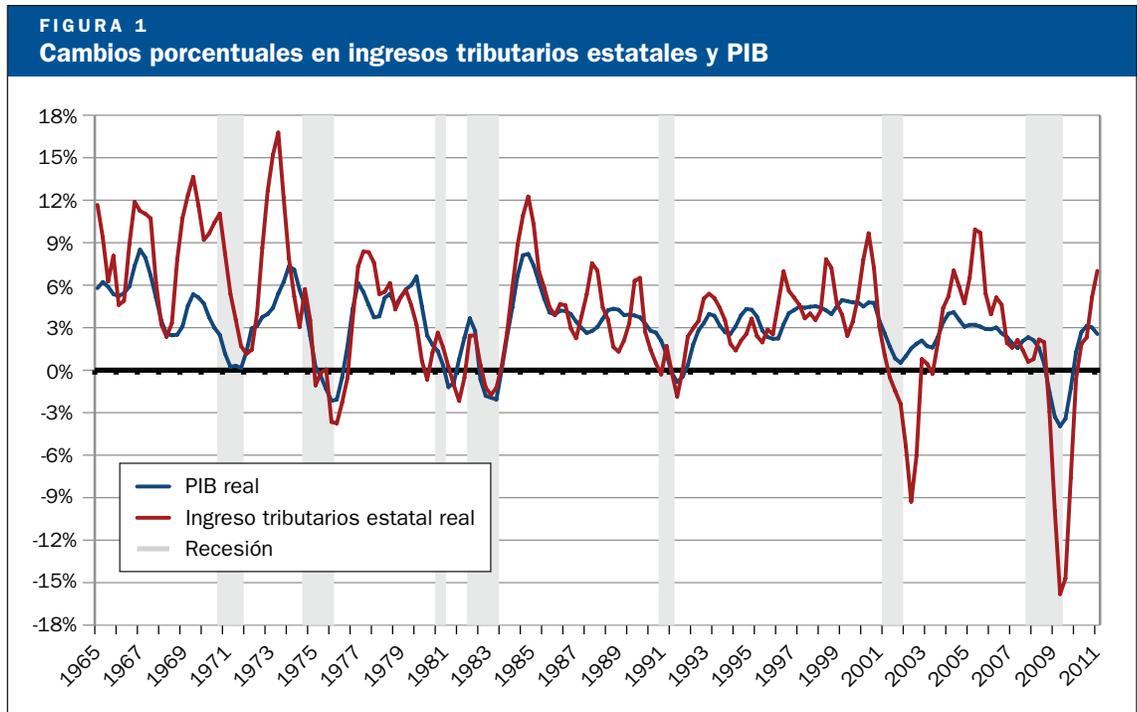
La reciente recesión ha sido reconocida como la peor de que hayamos tenido memoria, y sus efectos todavía se están sintiendo. Lo que no se comprende tan bien es que esta recesión ha sido mucho peor para los gobiernos estatales de lo que se podría inferir por la caída en el producto interno bruto (PIB). Si bien las finanzas de los gobiernos estatales han dejado de desplomarse, siguen estando más cerca del fondo del precipicio que de su cima. Las recaudaciones de impuestos no han recobrado sus niveles previos a la recesión, y la demanda de nuevos ingresos puede llegar a abrumar cualquier mejora provisional en las cobranzas. Aun cuando los estados puedan superar estos desafíos, el camino hacia la recuperación fiscal será largo y lento, con varios y grandes riesgos en la andadura.

Los gobiernos estatales y locales juegan un papel importante en la economía y en nuestra vida

cotidiana. Financian más del 90 por ciento de la educación primaria y secundaria, y proporcionan casi toda ella. Las universidades públicas educan a tres cuartos de los estudiantes inscritos en instituciones académicas. Los gobiernos estatales y locales supervisan, diseñan y construyen más del 90 por ciento de la infraestructura pública del país. Financian gran parte de la red de seguridad social de la nación y también implementan gran parte de ella. De hecho, los gobiernos estatales y locales gastan más en la implementación directa de políticas internas que el gobierno federal.

Los servicios financiados y proporcionados por los gobiernos estatales y locales tienden a tener una demanda estable y generalmente creciente. Cuando llega una recesión, no se reduce la cantidad de niños en la escuela o de ancianos en residencias para la tercera edad —dos de las áreas de gasto más importantes para los gobiernos estatales y locales— ni la cantidad de incendios o delitos. Para programas como Medicaid o educación universitaria, por ejemplo, la demanda de los tipos de servicios

Los gobiernos estatales y locales financian más del 90 por ciento de la educación primaria y secundaria.



Fuente: Preparado por el autor con datos de la Oficina de Censo de Estados Unidos y la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos.

proporcionados por los gobiernos estatales y locales aumenta precisamente durante las recesiones. A menos que los estados puedan corregir las estructuras de ingresos o desarrollar las reservas adecuadas, la política pública seguirá sufriendo los vaivenes de cada giro de la economía.

La disminución en la recaudación de impuestos estatales

La Gran Recesión que comenzó en diciembre de 2007 fue la recesión más profunda y prolongada desde la Gran Depresión de la década de 1930. La tasa de desempleo subió al 10,1 por ciento y sigue siendo obstinadamente alta, cayendo sólo al 9,1 por ciento después de dos años de recuperación. Las recaudaciones de impuestos estatales se desplomaron, cayendo por cinco trimestres consecutivos desde el último trimestre de 2008 hasta finales de 2009. Las recaudaciones de impuestos cayeron vertiginosamente un 16,8 por ciento en el segundo trimestre de 2009, y en los años siguientes disminuyeron aún más, y más rápidamente, que en cualquier otra recesión habida desde la Segunda Guerra Mundial (figura 1).

La reciente caída en el PIB ha sido significativa en comparación con recesiones pasadas, pero las

caídas en el consumo tributable y en los ingresos personales, dos componentes que constituyen la base tributaria de los gobiernos estatales y locales, han sido mucho peores. El consumo tributable cayó alrededor del 11 por ciento, mientras que el PIB cayó alrededor del 5 por ciento. Los componentes tributables de los ingresos personales también cayeron mucho más que la economía en general, y siguen languideciendo más del 5 por ciento por debajo del auge previo a la recesión, lo cual refleja que no ha habido recuperación en el empleo.

Si bien esta ha sido la peor recesión desde la posguerra según los patrones económicos tradicionales, estas formas de medir no cuentan toda la historia. Las ganancias de capital, un componente importante de las bases tributarias de los estados, no forman parte de los ingresos personales en las cuentas económicas de la nación. Estas ganancias han aumentado en importancia y son una de las causas principales de la mayor volatilidad de las finanzas estatales. Las ganancias de capital cayeron más del 55 por ciento, impulsando la caída de la recaudación de impuestos en el trimestre final del año fiscal 2009, cuando se presentaron las declaraciones de impuestos que correspondían al colapso de la bolsa en 2008.

El resultado neto de estas y otras fuerzas fue una enorme disminución en los impuestos estatales sobre los ingresos, las ventas y las corporaciones. La figura 2 ilustra cómo los impuestos anuales sobre los ingresos cayeron más del 15 por ciento cuando se los ajusta por la inflación; los impuestos sobre las ventas cayeron más del 10 por ciento; y los impuestos corporativos cayeron más del 25 por ciento. Los impuestos sobre la propiedad, que son cruciales para los gobiernos locales pero, en general, no son una fuente significativa de ingresos para los estados, permanecieron bastante estables durante todo el período, si bien están comenzando a debilitarse y en algunas partes del país han caído significativamente.

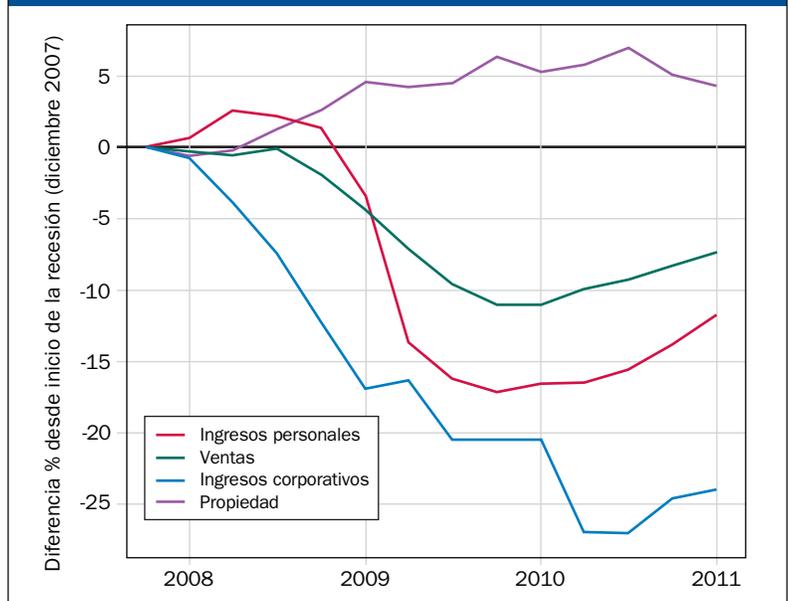
Una lenta recuperación

La recesión terminó en junio de 2009 y la economía se ha estado recuperando lentamente. La recaudación de impuestos estatales creció en cada trimestre del año natural 2010, y el carácter de este crecimiento ha mejorado con el tiempo. En los primeros dos trimestres de 2010, los incrementos en las tasas tributarias compensaron con creces las caídas causadas por la debilidad económica subyacente, pero en los últimos dos trimestres el crecimiento de los ingresos tributarios ha sido impulsado principalmente por una mejoría en la economía. En el cuarto trimestre, los ingresos tributarios crecieron un 7,8 por ciento, pero incluso sin los aumentos en las tasas tributarias hubieran crecido un 7,0 por ciento. Los ingresos tributarios del trimestre de enero a marzo de 2011 crecieron un 9,3 por ciento en comparación con el año anterior, y 21 estados tuvieron un crecimiento mayor del 10 por ciento. Los datos preliminares para el trimestre de abril a junio muestran que las recaudaciones tributarias aumentaron un 11,4 por ciento.

Los ingresos tributarios estatales con inflación ajustada para el país en general en los últimos cuatro trimestres (que finalizan en el primer trimestre del año natural 2011) fueron un 7,7 por ciento menores que el pico alcanzado en 2007. El considerable crecimiento observado en los primeros dos trimestres de 2011 probablemente no se podrá sostener mucho más porque parece haber sido impulsado por las ganancias en la bolsa del año fiscal 2010, inflando las declaraciones de impuestos en el segundo trimestre. Casi con seguridad estas ganancias no se repetirán en 2011.

FIGURA 2

Tendencias variantes en ingresos personales, ventas, ingresos corporativos, e impuestos sobre la propiedad durante y después de la recesión



Fuente: Preparado por el autor con datos de la Oficina de Censo de Estados Unidos y la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos.

Además, las turbulencias en los mercados de deuda europeos y la reciente rebaja de la deuda a largo plazo de los Estados Unidos por parte de Standard & Poor's han contribuido al temor de que se produzca una segunda recesión. Existen señales de que el crecimiento económico será más lento de lo que la mayoría de estados había supuesto en sus presupuestos actuales. Los estados están más cerca del fondo del precipicio que de su cima, y corren el riesgo de volver a caerse. Mientras tanto, hay algunos signos de que los ingresos tributarios de los gobiernos locales también están comenzando a debilitarse.

Si bien los ingresos tributarios están creciendo ahora en la mayoría de los estados en comparación con las bajas tasas de recaudación del año anterior, no han alcanzado todavía los niveles previos a la recesión. Después de ajustarlos a la inflación, los ingresos tributarios para los últimos cuatro trimestres están por debajo del nivel del año natural 2007 en 43 estados, y los ingresos son por lo menos 10 por ciento menores que dicho nivel en 20 de estos estados. Entre los siete estados que muestran un giro positivo en la recaudación de impuestos, sólo Oregón (8,9 por ciento), Delaware (13 por ciento) y Dakota del Norte (62,9 por ciento) muestran niveles superiores al 2 por ciento.

Reacciones de los gobiernos estatales y locales

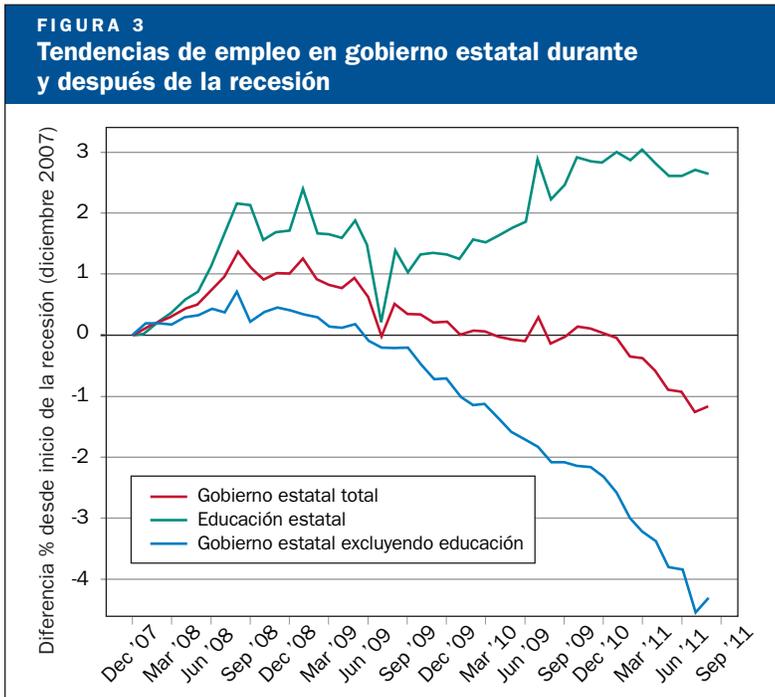
Los estados que han sufrido una reducción en sus ingresos también han visto subir el costo de sus programas sociales, debido en gran parte a la inscripción en Medicaid, que siempre aumenta

después de que los trabajadores desempleados agotan sus prestaciones de seguro de salud. Según la Asociación Nacional de Funcionarios Presupuestarios Estatales (2011, ix), la inscripción en Medicaid aumentó un 8,1 por ciento en el año fiscal 2010, y se estima que aumentará un 5,4 por ciento en el año fiscal 2011; los estados proyectan un incremento adicional del 3,8 por ciento en el año fiscal 2012. Estos y otros tipos de gastos necesarios producen aún más tensiones en las actividades cotidianas de los gobiernos estatales y locales.

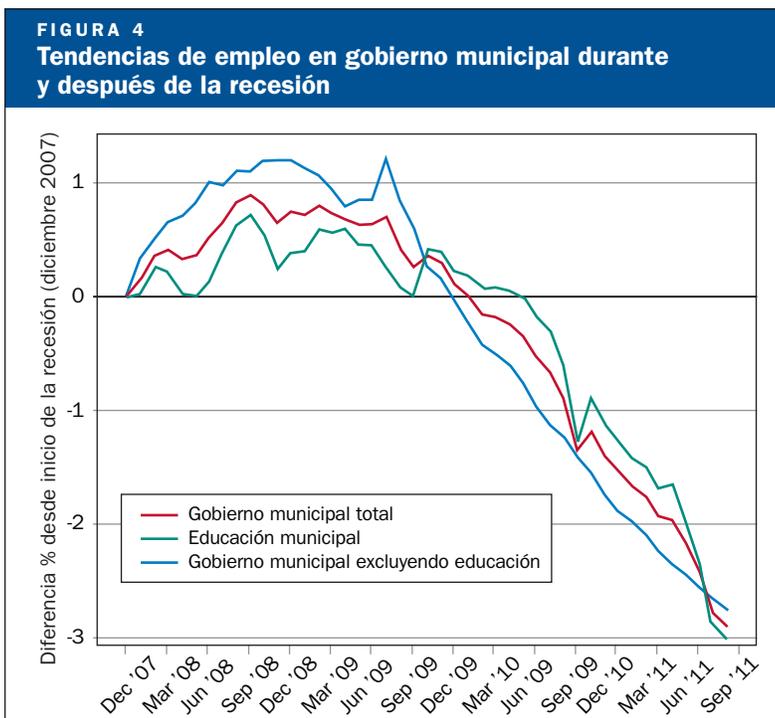
Es difícil medir el impacto de los recortes de gastos sobre los programas estatales y locales, pero sí se pueden medir los cambios en el nivel de empleo de los gobiernos estatales y locales. Si bien en el sector privado el empleo cayó significativamente desde el comienzo de la recesión, el empleo en los gobiernos estatales y locales siguió creciendo modestamente durante alrededor de un año y medio. Poco antes de que el empleo en el sector privado alcanzara su nadir, el empleo en los gobiernos estatales y locales comenzó a disminuir, y han tenido que recortar el empleo de manera agresiva. El nivel de empleo en los gobiernos locales es ahora un 3 por ciento menor que el pico, y el empleo en los gobiernos estatales es alrededor del 2 por ciento menor que el pico.

Los puestos de trabajo en educación en la mayoría de los estados están relacionados principalmente con la educación superior –universidades comunitarias, universidades de licenciatura y universidades con cursos de posgrado– si bien parte de ellos corresponden a la burocracia administrativa de la educación primaria y secundaria, y en algunos estados incluye parte de la fuerza de trabajo de ese sector educativo. El empleo en educación de los gobiernos estatales ha seguido creciendo significativamente durante la recesión y la recuperación, reflejando en parte el aumento en la demanda de educación terciaria que normalmente se produce en las recesiones (figura 3). Cuando es difícil encontrar trabajo, muchas personas deciden aumentar su nivel de destrezas y conocimientos inscribiéndose en un programa educativo o prolongando su estadía en la universidad (Betts y McFarland, 1995).

Mientras tanto, los gobiernos estatales han estado recortando el empleo no relacionado con la educación a pasos acelerados, de tal manera que ha bajado ahora casi un 5 por ciento desde su pico a mediados de 2008, casi comparable con la



Fuente: Preparado por el autor con datos de la Oficina de Estadística Laboral de Estados Unidos.



Fuente: Preparado por el autor con datos de la Oficina de Estadística Laboral de Estados Unidos.

situación actual de recuperación leve del empleo en el sector privado. En cada una de las nueve recesiones previas, el empleo no relacionado con la educación en los gobiernos estatales no disminuyó en absoluto o lo hizo en mucha menor medida, como fue el caso, por ejemplo, en la recesión de 2001.

La figura 4 muestra los mismos datos de empleo para los gobiernos locales, que están sufriendo cada vez más por la disminución de los impuestos sobre la propiedad y los recortes de ayuda estatal. El empleo en educación es ahora un 3,5 por ciento menor que el pico producido a finales de 2008, y el sector no relacionado con la educación ha caído un porcentaje similar con respecto al pico. No hay señales de que estos recortes se estén frenando, y hay pocas razones para pensar que vayan a remitir a corto plazo.

Las presiones fiscales continúan

La reciente mejoría de los ingresos tributarios estatales es bienvenida, pero siguen quedando varios desafíos. Los estados tienen problemas fiscales por cuatro razones principales. Primero, los ingresos totales siguen estando muy por debajo de su pico. Segundo, la recesión ha provocado efectos fiscales demorados, aumentando la demanda de muchos servicios gubernamentales, sobre todo Medicaid, otros programas de la red de seguridad, y la educación superior. La recesión también ha creado otras presiones y problemas para los estados al vaciar los fondos de fideicomiso del seguro de desempleo, lo cual puede llevar a imponer impuestos mayores para los seguros de desempleo con el fin de poder pagar los préstamos federales.

Tercero, los ajustes estatales cíclicos no se han completado aún, porque tienen que contabilizar las pérdidas del estímulo federal de más de US\$50.000 millones en el año fiscal 2011–12 y el vencimiento de las medidas temporales de aumento de ingresos que se promulgaron en respuesta a la recesión. Cuarto, aun después de que este ciclo se estabilice por completo, los estados tendrán que enfrentarse con grandes aumentos en contribuciones de pensiones y pagos para la salud de los jubilados –una presión que probablemente se irá acumulando en los años venideros por varias razones como el aumento en la cantidad de jubilados debido al envejecimiento de la fuerza de trabajo; la probabilidad de que los costos de salud aumenten más rápidamente que la economía en general (Keehan et al. 2011); y, en el caso de

algunos sistemas de pensiones y la mayoría de los planes de salud para jubilados, muchos años de subfinanciamiento crónico.

Los estados financian estos servicios con fuentes de ingresos inestables, y los ingresos tributarios se han hecho mucho menos confiables en las últimas dos décadas, reflejando en gran parte la participación cada vez mayor de los impuestos volátiles sobre la ganancia de capital. A menos que los estados puedan ampliar sus bases tributarias para que sus estructuras de ingresos sean menos volátiles, o desarrollar reservas adecuadas, la política pública seguirá sufriendo los vaivenes de cada giro en la economía. **L**

► SOBRE EL AUTOR

DONALD BOYD es el director ejecutivo del Comité de Tareas Nacional sobre la Crisis en los Presupuestos Estatales, cuyos presidentes son el expresidente de la Junta de la Reserva Federal, Paul Volcker, y el exvicegobernador de Nueva York, Richard Ravitch. Boyd se encuentra actualmente bajo licencia de sus responsabilidades como senior fellow en el Instituto de Gobierno Rockefeller, donde realiza investigaciones sobre temas fiscales de los gobiernos estatales y locales. Contacto: donboyd5@gmail.com

► REFERENCIAS

Betts, Julian R., and Laurel L. McFarland. 1995. Safe port in a storm: The impact of labor market conditions on community college enrollments. *Journal of Human Resources* 30(4):741–765.

Boyd, Donald. 2011. Recession, recovery, and state and local finances. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Keehan, Sean P, Andrea M. Sisko, Christopher J. Truffer, John A. Poisal, Gigi A. Cuckler, Andrew J. Madison, Joseph M. Lizonitz, and Sheila D. Smith. 2011. National health spending projections through 2020: Economic recovery and reform drive faster spending growth. *Health Affairs* 30(8): 1594–1605.

National Association of State Budget Officers. 2011. *The fiscal survey of states*. Washington, DC. <http://nasbo.org/Publications/FiscalSurvey/tabid/65/Default.aspx>