

El poder comercial de los Estados Unidos modela el federalismo estadounidense

Los gobiernos estatales obtienen pocas exenciones de un principio casi universal



Las compañías transportistas luchan para entregar sus cargamentos a tiempo. Gracias a la Cláusula de Comercio de los Estados Unidos, las mercancías y el capital de inversión circulan con facilidad a través del país donde casi 90% del PIB, que asciende a 13.8 billones de dólares estadounidenses, se consumió dentro de sus fronteras en 2007.

POR GREGORY GERMAIN

B IEN PUEDE SER QUE LA Declaración de Derechos sea una ley más glamorosa, pero la Cláusula de Comercio de la Constitución de los Estados Unidos probablemente haya tenido un impacto general mucho mayor sobre la riqueza y el dinamismo de los Estados Unidos.

La Cláusula de Comercio, que ocupa una sola línea de la Constitución, concede al Congreso —la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos— la facultad de “regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos estados y con las tribus indias”.

Casi todas las piezas de importancia fundamental en la legislación interna federal, desde las leyes que se ocupan de valores, comunicaciones, energía, transporte, productos farmacéuticos, alimentos, derechos laborales, medio ambiente, seguridad social y derechos civiles hasta de la

mayoría de los delitos federales, para nombrar sólo algunos ejemplos, han sido promulgadas por el Congreso en ejercicio de sus facultades con fundamento en la Cláusula de Comercio.

En virtud de la consistente interpretación que le ha dado la Corte Suprema a la Cláusula de Comercio en términos amplios, ésta se convirtió en el baluarte de la autoridad federal durante el siglo pasado.

La transformación de los Estados Unidos de una vaga confederación de poderosos estados independientes a una federación compuesta por un enorme gobierno federal centralizado comenzó seriamente durante la Gran Depresión de la década de 1930 con el Nuevo Acuerdo del presidente Franklin D. Roosevelt que tuvo por objetivo que los estadounidenses empezaran a impulsar la reactivación de la economía.

En 1942, la Corte Suprema ya había eliminado casi todas las limitaciones del poder federal fundamentándose en la Cláusula de Comercio para sostener que

los límites establecidos por el Congreso a la producción federal de trigo podían aplicarse también al ganadero de vacuno lechero que sembrara una pequeña cantidad de trigo para consumo familiar.

El argumento de la Corte fue que la demanda familiar de trigo en el mercado interestatal se había reducido debido a la producción de los ganaderos hasta provocar un “efecto” suficiente en el comercio interestatal que justificaba la aplicación de la cláusula.

La Corte Suprema moderna ha mantenido esa extremadamente amplia interpretación de la Cláusula de Comercio que hace casi imposible cuestionar las leyes federales que tengan cualquier efecto imaginable sobre el comercio interestatal. Cuando el Congreso se pronuncia con fundamento en la Cláusula de Comercio, la Corte Suprema escucha.

Los estados no pueden restringir el libre comercio

Aunque la Constitución sólo le confiere al Congreso de manera explícita la facultad de promulgar leyes para la regulación del comercio interestatal, la Corte Suprema

Gregory Germain es profesor asociado de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Syracuse.



Un depósito de chatarra de Nueva York anuncia sus precios para hacerse cargo de los desechos sólidos. Casi todas las piezas importantes de la legislación federal interna han sido promulgadas por el Congreso con fundamento en la Cláusula de Comercio, un baluarte de la autoridad federal. Como una rara excepción, los estados de los Estados Unidos pueden apoyar a los procesadores de chatarra locales con el subsidio al desecho de los automóviles chatarra.

reconoce desde hace tiempo que la cláusula incorpora un principio de libre comercio incluso en su estado “durmiente”; es decir, aun cuando no exista una ley específica aprobada por el Congreso.

Debido a que la Cláusula de Comercio confiere al Congreso —y no a los estados— la facultad de aprobar la legislación relativa al comercio interestatal, la Corte Suprema infirió que un estado no podía aprobar legislación alguna que pudiese interferir con la facultad no ejercida por el Congreso de regular el comercio interestatal.

Durante más de 150 años, la Corte Suprema ha invalidado las leyes estatales proteccionistas al amparo de la llamada Cláusula de Comercio “dormida”, incluso cuando el Congreso hubiera optado por no legislar en la materia.

Las leyes que discriminan ya sea de su faz o por sus efectos prácticos a favor de los actores locales privados y en contra de los competidores que no pertenecen al estado son revocadas por la Corte Suprema con fundamento en lo que se denomina “regla de invalidez virtualmente per se”.

Las leyes que sólo tienen un efecto incidental no intencional en el comercio interestatal serán juzgadas sopesando los beneficios de la legislación contra las cargas al comercio.

Esta prueba de balance ha sido objeto de considerables críticas debido a que los jueces, aunque aparentemente lo hagan de manera científica, pueden sopesar y evaluar los diversos factores de la forma que mejor les parezca.

Los tribunales rara vez se ocupan de esta prueba de balance; prefieren revocar una disposición legal si se manifiesta como discriminatoria, si hay indicios de proteccionismo en una ley estatal.

Los beneficios del libre comercio entre los estados han sido considerables, pero los tribunales se han visto forzados a crear reglas complejas para juzgar la validez de las leyes impositivas estatales. La Corte Suprema ha desarrollado una prueba compleja de cuatro partes para cerciorarse de que un impuesto se relacione de manera imparcial con la actividad que desarrolle en el estado un contribuyente de otro estado y que su carga impositiva no sea mayor que la de los competidores de ese estado. La organización de abogados fiscales tiene una sección completa de especialistas en derecho fiscal dedicados a analizar las leyes fiscales estatales y locales para cumplir las complejas reglas de la Cláusula de Comercio de la Corte.

Las reglas de la Cláusula de Comercio hacen que sea más difícil para los estados hacer que sea más difícil para los estados la promulgación de leyes que favorezcan a sus propios ciudadanos a expensas de los ciudadanos de otros estados. Los estados deben cumplir las reglas de la Cláusula de Comercio cuando promulgan este tipo de legislación.

Subsidios fiscales y en efectivo

Los subsidios en efectivo son una excepción importante a los principios de libre comercio de la Cláusula de Comercio. Un

estado puede otorgar subsidios en efectivo a sus propios ciudadanos sin violar las reglas de la Cláusula de Comercio porque la carga del subsidio recae por completo sobre los contribuyentes locales. De esta forma, un estado puede impedir que los ciudadanos de otros estados sean partícipes y reciban estos subsidios.

Una hábil legislatura de Massachusetts combinó un impuesto no discriminatorio sobre toda la leche vendida tanto por las lecherías locales como por las de otros estados a los minoristas del estado con un programa para pagar, mediante un subsidio en efectivo a los ganaderos de vacuno lechero, los impuestos recaudados.

En este caso, el impuesto no discriminatorio y el subsidio en efectivo habrían superado una impugnación por haber sido juzgados por separado, pero la Corte reconoció que el programa combinado tenía por efecto un impuesto discriminatorio de limitación al libre comercio interestatal y, por consiguiente, lo revocó.

A diferencia de los subsidios en efectivo, los subsidios fiscales tradicionalmente no han escapado al escrutinio de la Cláusula de Comercio. La Corte ha sugerido que el uso de la maquinaria fiscal del estado es inherentemente regulatoria, a pesar de que la conclusión tenga poco sentido desde el punto de vista económico.

En fecha reciente, la Corte Suprema recibió una solicitud de un grupo de contribuyentes locales de dictaminar que las reducciones en el impuesto sobre la renta y el impuesto a las franquicias que le habían sido ofrecidas a Daimler-Chrysler por expandir sus operaciones industriales en Toledo, Ohio, violaban la Cláusula de Comercio.

La Corte le dio la vuelta al complicado asunto de la Cláusula de Comercio al dictaminar que los contribuyentes carecían de la capacidad para demandar y, por lo tanto, no tenían derecho a impugnar invocando la Cláusula de Comercio.

La Cláusula de Comercio dormida protege a los competidores, no a los contribuyentes. El importante tema legal suscitado por el caso Daimler-Chrysler probablemente surja de nuevo cuando un competidor de otro estado se inconforme por los incentivos fiscales otorgados a un fabricante local.

La aplicación de la Cláusula de Comercio a las actividades propias de un estado generó una enorme controversia. En 1976, una Corte Suprema dividida dictaminó que el Congreso no podía imponer sus estándares de salario mínimo uniforme y horario máximo a los trabajadores del estado que cumplían las funciones gubernamentales tradicionales.

En 1985, nuevamente con una opinión dividida, la Corte Suprema dio marcha



atrás y sostuvo que el Congreso podía imponer los estándares de salario mínimo y horario máximo a estos trabajadores del estado.

No obstante, la Corte estableció que existen límites a la facultad del Congreso de gravar o de regular las funciones gubernamentales tradicionales. El contorno preciso de esos límites sigue siendo indefinido.

La excepción en las actividades del gobierno estatal

En 1976, la Corte, también por vez primera, reconoció una excepción a la llamada Cláusula de Comercio dormida. La Corte estableció que cuando un estado “entra al mercado como comprador [o vendedor]” puede, como lo hace cualquier otro comprador o vendedor privado, escoger con quién quiere tratar.

El estado puede apoyar a los procesadores de chatarra locales al subsidiar el desecho de los automóviles “hulk” (es decir, chatarra) que ha comprado, puede favorecer a los residentes del estado cuando contrata trabajadores para proyectos de construcción financiados por el propio estado y puede favorecer a los residentes locales en la venta de cemento producido por una planta cementera de propiedad municipal.

En enero de 2007, la Corte Suprema amplió de manera considerable esta excepción. Los municipios del norte del estado de Nueva York abrieron un centro de procesamiento de desechos y expidieron una ordenanza de “control de flujo” que requería que toda la basura local se procesara en el centro municipal.

La ordenanza obligaba a los recolectores de basura a pagar las altas “cuotas de descarga” del centro para la eliminación de los desechos. Una empresa de transportes privada impugnó la ordenanza con fundamento en la Cláusula de Comercio, con el argumento de que la ordenanza, con el requerimiento de tratamiento local, había sobrepasado con creces la excepción ya descrita.

Después de todo, los sujetos privados no podían obligar a otros

a establecer una relación de negocios con ellos; sin embargo, la ordenanza sí exigía que los recolectores de basura hicieran negocios con el municipio. La Corte confirmó la ordenanza en términos generales evocando la resolución de la Cláusula de Comercio de 1976 que exentaba “las funciones gubernamentales tradicionales” del alcance de la Cláusula de Comercio.

En mayo de 2008 la Corte reiteró la excepción de “las funciones gubernamentales tradicionales” al permitir que el estado de Kentucky impusiera un gravamen a sus propios ciudadanos sobre los intereses obtenidos de los bonos municipales expedidos por otros estados, pero dejara libres de gravamen los intereses de los bonos municipales de Kentucky. Este mismo sistema discriminatorio de gravamen sobre los bonos existe en otros 38 estados.

Es sorprendente que los 50 estados, incluso aquéllos que se beneficiarían del libre comercio de los bonos municipales, se hayan unido para pedir de manera conjunta a la Corte que, con fundamento en la Cláusula de Comercio dormida, se mantuviera al margen de la regulación de las actividades de índole privada del estado. Tal parece que los estados no querían que los tribunales federales examinaran sus actividades de dominio privado.

La interpretación amplia que han dado los Tribunales a la Cláusula de Comercio dormida ha preparado el terreno para un libre mercado vigoroso dentro de los Estados Unidos y, a la vez, ha contribuido al crecimiento de una burocracia federal enormemente poderosa.

La excepción de las “funciones gubernamentales tradicionales” de la Cláusula de Comercio dormida todavía puede enfrentar a la Corte con casos que cuestionen el papel adecuado de los gobiernos estatales y locales en un país dominado por un gobierno federal enorme. Es una ironía que este gobierno federal haya sido posible gracias a las interpretaciones de carácter amplio de la Cláusula de Comercio en resoluciones de tribunales que eran inimaginables cuando se fundó el país. 

Los Estados Unidos siguen siendo una de las mayores zonas de libre comercio del mundo

POR CARL STIEREN

Hasta el término del siglo XX, los Estados Unidos tuvieron el Producto Interno Bruto (PIB) más alto de todas las zonas de libre comercio del mundo.

A partir de entonces, ha caído al tercer lugar, detrás del PIB del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (del que es miembro) y de la Unión Europea.

Los beneficios del libre comercio fueron aclamados por el New York Times el 10 de agosto de 1894: “El libre comercio dentro de nuestras fronteras, que se extiende de manera ininterrumpida para satisfacer el vasto y variado progreso de una población que se ha desplegado por un continente y ha creado cada diez años un dominio tan grande en superficie como muchos de los países europeos y con recursos tan grandes como el que más, ha absorbido el pensamiento y la energía del pueblo estadounidense”.

En gran medida, esto también fue resultado de la insólita interpretación de la Cláusula de Comercio que hizo la Corte Suprema.

Al abrir las puertas al comercio interestatal —sirviéndose de canales, ríos, vías férreas y carreteras interestatales construidos y regulados por el Congreso con fundamento en la Cláusula de Comercio— permitió que las mercancías y el capital de inversión circularan con facilidad por todo el país.

Cuando apareció la publicidad en la radio y la televisión, muchos productos locales se convirtieron en nacionales. Las

cadena de ventas al menudeo de costa a costa, desde Sears hasta Target y Wal-Mart, y las marcas nacionales, desde Coca-Cola hasta Budweiser, reemplazaron a muchas tiendas locales y cerveceras locales.

Cuando finalizó el siglo XX, incluso las pequeñas tiendas locales y las librerías de los barrios tuvieron que ceder el paso a las cadenas nacionales. Sin el principio del libre comercio, de creación judicial, las mayorías políticas locales habrían empleado su poder político para evitar el desarrollo del comercio nacional.

La mayor parte del comercio actual de los Estados Unidos todavía se practica entre los estados. En 2007, el PIB de los Estados Unidos ascendió a 13.8 billones de dólares estadounidenses. El PIB es una medida del valor total de todos los bienes y servicios producidos en un país en un periodo de un año.

Ese mismo año, los Estados Unidos exportaron bienes y servicios por un valor de 1.6 billones de dólares estadounidenses. Estas cifras muestran que 88% del PIB corresponde al consumo interno. Sólo 12% de la producción del país fue exportada.

En 1997, el PIB de los Estados Unidos fue de 8.24 billones, de los cuales 964 mil millones se deben a la exportación, cantidad equivalente a 11.6% del PIB de los Estados Unidos. Expresado en otros términos, entre 80 y 90% de lo que se produce en los Estados Unidos permanece en el país.

Estas cifras explican los impulsos insulares periódicos de los Estados Unidos y demuestran que la economía del país, metafóricamente hablando, lo convierte en una especie de isla.

Carl Stieren es editor asociado de la revista *Federaciones*.