



# Pagos en lugar de impuestos

## LA EXPERIENCIA DE BOSTON

© iStockphoto.com

**Boston alberga una gran cantidad de hospitales, universidades y otras organizaciones exentas de impuestos.**

*Ronald W. Rakow*

**H**istóricamente, las comunidades con alta concentración de instituciones sin fines de lucro, como hospitales, universidades y museos, han tenido que enfrentar problemas fiscales debido a la menor base gravable por la presencia de estas propiedades exentas de impuestos.

Para Boston, Massachusetts, este impacto ha sido particularmente severo, dada la preponderancia de propiedades exentas de impuestos combinada con una gran dependencia del impuesto sobre la propiedad para sus ingresos municipales. A partir de la década de 1970, Boston comenzó a solicitar pagos de sus organizaciones sin fines de lucro como una manera de compensar la pérdida de ingresos y la creciente demanda de servicios públicos asociadas con las instituciones que alberga en su seno.

Si bien estos pagos en lugar de impuestos (*Payments in Lieu of Taxes*, o PILOT) se han ido ampliando a lo

largo del tiempo, la Ciudad de Boston permanecía insatisfecha con su programa PILOT. Los ingresos del programa PILOT representaban una pequeña parte del presupuesto general de la ciudad, y el tamaño de las contribuciones de las instituciones sin fines de lucro ha sido muy variable. Desde 2008, Boston ha desarrollado e implementado una nueva estrategia para su programa PILOT que ha recibido considerable atención a nivel nacional. Este artículo examina las condiciones que condujeron al desarrollo de un nuevo programa PILOT en Boston, describe su estrategia e informa sobre la experiencia de la ciudad en su primer año completo de implementación.

### **Restricciones sobre la base imponible de Boston**

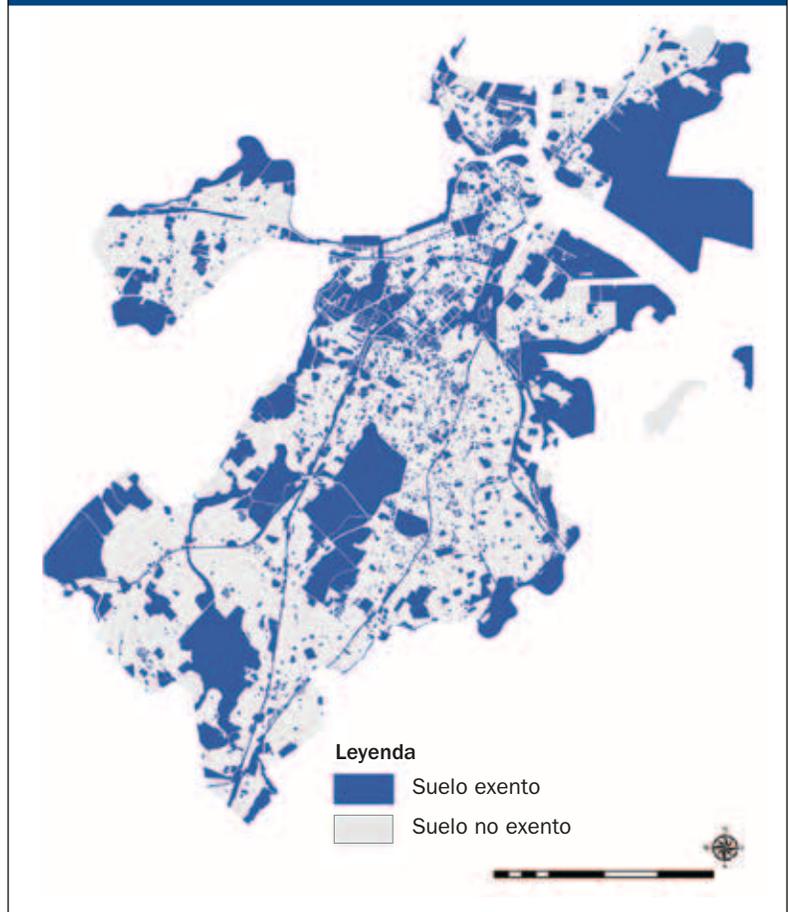
Tradicionalmente Boston ha estado en el centro de todos los debates acerca de los programas PILOT. La confluencia de varias fuerzas políticas, fiscales y demográficas ha creado una mezcla volátil para la

ciudad y sus instituciones sin fines de lucro. Boston es el centro económico y cultural de Nueva Inglaterra y alberga algunos de los hospitales y universidades más renombrados del mundo. Como capital del estado de Massachusetts, Boston también cuenta con una gran cantidad de edificios y establecimientos gubernamentales. Uno de sus desafíos más inusuales es su pequeño tamaño geográfico en comparación con su área metropolitana. Boston es la vigesimosegunda ciudad más grande por población, pero representa la décima más grande por área metropolitana. En consecuencia, las instituciones exentas del pago de impuestos que prestan servicio a toda el área metropolitana están concentradas dentro de los límites relativamente pequeños de la ciudad. De hecho, más del 50 por ciento de la superficie de Boston está exento del pago de impuestos (figura 1).

Boston también tiene una estructura de ingresos que es única entre las demás ciudades de su envergadura, principalmente porque no cobra impuestos sobre los ingresos, nóminas, ventas ni ninguna otra fuente de ingresos significativa. En lugar de ello, Boston depende en gran medida del impuesto sobre la propiedad, que representa dos tercios de todos los ingresos de la ciudad (figura 2). Si bien Nueva York y Chicago también cuentan con una gran cantidad de propiedades institucionales exentas del impuesto sobre la propiedad, estas ciudades sí aplican tributos sobre los ingresos, las ventas y otras actividades económicas generadas por las universidades, los hospitales y otras instituciones de gran envergadura sin fines de lucro. En contraste, Boston no recibe ningún ingreso directo de la actividad económica generada por este vibrante sector sin fines de lucro.

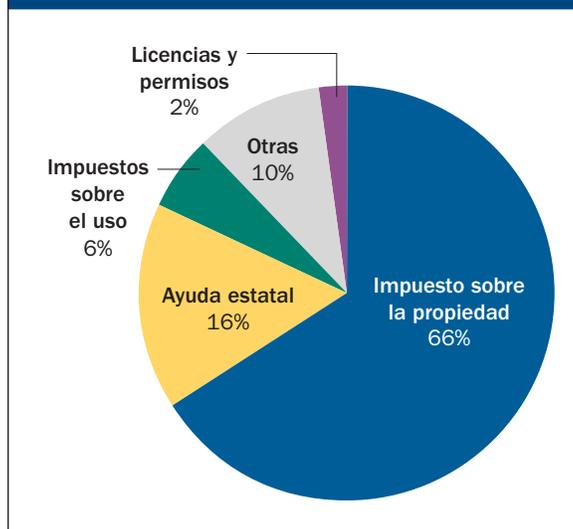
Más aún, el crecimiento del impuesto sobre la propiedad en Boston está restringido por las cláusulas de la Propuesta 2½, que impone un límite legal sobre el nivel de los impuestos sobre la propiedad. La limitación más significativa es que el valor de dicho impuesto en las propiedades existentes sólo puede aumentar un 2,5 por ciento por año. El otro límite importante de la Propuesta 2½ es que la tasa global efectiva del impuesto no puede superar el 2,5 por ciento de la valuación fiscal de la propiedad. La tasa de Boston, 1,8 por ciento, está muy por debajo de este límite, de manera que esta cláusula no influye tanto como en otras comunidades de Massachusetts en lo que se refiere a las propiedades exentas del pago de impuestos. El

**FIGURA 1**  
**Propiedades exentas de impuestos en la Ciudad de Boston, año fiscal 2012**



Fuente: Cortesía del Departamento de Valuación de la Ciudad de Boston

**FIGURA 2**  
**Fuentes de ingresos para la Ciudad de Boston, año fiscal 2013**



Fuente: Oficina de Gestión de Presupuesto de la Ciudad de Boston (2012)

impacto combinado de la concentración de propiedades exentas de impuestos, el alto grado de dependencia del impuesto sobre la propiedad, y los límites al crecimiento de este tributo debido a la Propuesta 2½ ha dado como resultado un impacto fiscal más profundo en Boston que en la mayoría de las otras ciudades.

### **Conciliación de los beneficios y costos de las instituciones sin fines de lucro**

A pesar de estos impactos fiscales, Boston tiene afortunadamente un vibrante sector sin fines de lucro. La ciudad alberga a algunos de los hospitales y universidades más prestigiosos del mundo, que brindan atención sanitaria, investigación y educación excepcionales a sus clientes. Además de cumplir con sus misiones caritativas, estas instituciones de gran envergadura generan un nivel significativo de actividad económica, que constituye la espina dorsal de la economía de Boston, basada en el conocimiento. La industria de atención a la salud por sí sola genera 125.000 puestos de empleo en Boston.

Hay una desconexión económica, sin embargo, entre los beneficios brindados por las instituciones sin fines de lucro y el costo de eximir sus propiedades del pago de impuestos. Los beneficios de las instituciones sin fines de lucro de Boston no se circunscriben a los límites de la ciudad; los beneficios educativos, científicos y culturales se extienden a la región, al estado, al país y, en muchos casos, al mundo entero. No obstante, el costo de proporcionar servicios públicos a estas instituciones y la pérdida de ingresos debido a las exenciones del pago de impuestos recaen exclusivamente sobre los contribuyentes de Boston.

Este punto es crítico para comprender la importancia del programa PILOT para una ciudad como Boston. Muchos observadores creen que el interés actual en PILOT se debe a los problemas fiscales de corto plazo asociados con la reciente recesión. De acuerdo a esta corriente de opinión, una vez que la economía se recupere y las perspectivas municipales se aclaren, la presión por implementar programas PILOT disminuirá. La experiencia de Boston contradice esta aseveración. La ciudad ha lidiado con el impacto fiscal causado por su sector sin fines de lucro durante un largo período de tiempo, tanto en situaciones fiscales buenas como malas. Hay una desconexión fundamental entre los beneficios institucionales y los

costos fiscales y, en última instancia, es aquí donde reside el origen de este debate. Hasta que estos beneficios y costos se concilien, la tensión financiera entre la ciudad y sus instituciones sin fines de lucro continuará.

### **Cómo medir el impacto fiscal de las propiedades exentas del pago de impuestos**

El impacto de las propiedades exentas del pago de impuestos sobre la ciudad en su conjunto, ha sido desde hace tiempo el centro de un acalorado debate en Boston. Una pregunta frecuentemente planteada es la de cuánto pagarían las instituciones sin fines de lucro en caso de que sus propiedades fueran plenamente gravables. Durante mucho tiempo esta pregunta no pudo responderse. Como las propiedades exentas no pagaban impuestos sobre la propiedad, la ciudad tenía muy poco incentivo para mantener datos y valuaciones exactas y al día de las propiedades institucionales. No obstante, el interés constante del impacto fiscal de las propiedades exentas exigió que se diera respuesta a esta pregunta.

Dada la escasez de recursos disponibles para iniciar un proyecto de valuación de las propiedades exentas, Boston tuvo que recurrir a métodos creativos para generar valuaciones confiables, minimizando al mismo tiempo el costo de recopilación de datos. La ciudad contaba con un tipo particular de declaración de impuestos que las instituciones sin fines de lucro tienen que presentar todos los años, como también amplia autoridad legal para solicitar a los dueños de estas propiedades los datos necesarios para valorar sus propiedades.

Boston pudo utilizar estas herramientas para recopilar información detallada sobre las propiedades de las instituciones sin fines de lucro, en particular sus características físicas (superficie, edad, condición) y el uso dado a las mismas. La mayoría de las instituciones principales cuenta con datos exactos sobre sus propiedades. Una vez que los tasadores tuvieron acceso a estos datos, pudieron introducir la información en el sistema de valuación masiva asistida por computadora (*computer-assisted mass appraisal*, o CAMA) de la ciudad para determinar su valuación. Se realizaron después inspecciones de los predios para verificar la información proporcionada por las instituciones y comprobar la exactitud y fiabilidad de las valuaciones generadas por el sistema CAMA.

Las valuaciones resultantes se compartieron luego con las instituciones. Se entregó a cada una de ellas los detalles de las estimaciones de valuación de sus bienes inmuebles, y se les dio la oportunidad de reunirse con los tasadores para revisar los resultados y exponer cualquier duda al respecto. La ciudad incorporó los comentarios de las instituciones para completar la valuación final de las propiedades. Dado que este fue el primer intento que hizo la ciudad para generar valuaciones de las propiedades sin fines de lucro, esta revisión conjunta resultó valiosa para verificar la calidad de los datos, y también permitió compartir los resultados preliminares del impacto sobre los ingresos municipales de las propiedades exentas de cada institución.

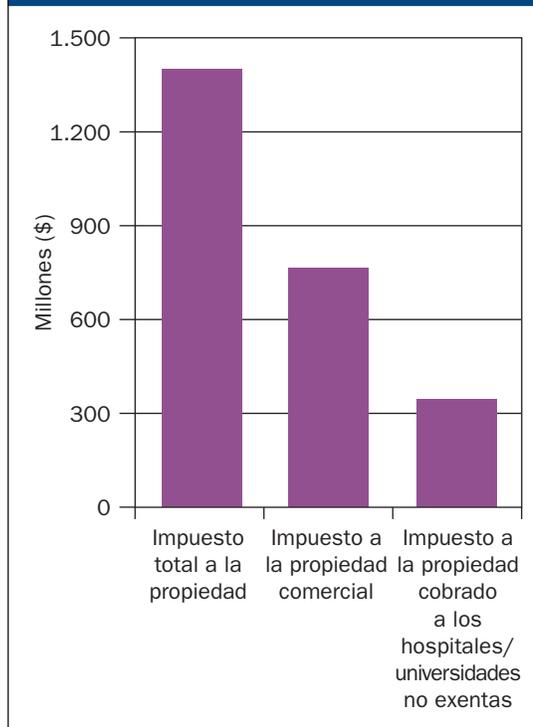
El análisis, completado en 2009, reveló que las propiedades de instituciones educativas y médicas exentas del pago del impuesto hubieran generado US\$347,9 millones en ingresos si fueran gravables (Ciudad de Boston, 2010). Para poner este monto en perspectiva, hubiera sido el equivalente a aproximadamente un cuarto de todos los gravámenes tributarios de la ciudad en el año fiscal 2009, que ascendieron a US\$1.400 millones, y a aproximadamente la mitad de los ingresos generados por las propiedades de oficina, comercios minoristas y hoteles que pagan tributos comerciales (figura 3).

### Comité de trabajo del programa PILOT

Una vez que se utilizó la información de las valuaciones para determinar la cantidad de impuestos que cada institución pagaría si no estuviera exenta, se descubrieron varias deficiencias del programa PILOT actual. Si bien el programa anterior fue considerado uno de los más exitosos programas PILOT del país, la cantidad de ingresos recaudados fue pequeña comparada con los ingresos que las propiedades exentas hubieran generado si fueran gravables. Los pagos PILOT de instituciones educativas y médicas en 2009 ascendieron a US\$14,5 millones, o sea un 4,2 por ciento de lo que las instituciones hubieran pagado si las propiedades fueran gravables, y solo un 1 por ciento de los gravámenes tributarios totales de la ciudad. Además, el nivel de participación varió mucho entre las distintas instituciones. Algunas instituciones realizaron contribuciones sustanciales bajo el programa, mientras que otras realizaron pagos limitados o decidieron no participar en absoluto.

Para resolver estos problemas, el alcalde de Boston, Thomas M. Menino, nombró un comité

**FIGURA 3**  
Ingresos potenciales de hospitales y universidades de la Ciudad de Boston, año fiscal 2009



Fuente: Ciudad de Boston (2010)

de trabajo que revisara el programa PILOT con la petición de:

- establecer un nivel estándar de contribuciones para todas las instituciones principales exentas del pago de impuestos que contaban con bienes inmuebles;
- desarrollar una metodología para valorar los beneficios comunitarios;
- proponer una estructura programática que creara alianzas permanentes de largo plazo entre la ciudad y sus instituciones sin fines de lucro;
- clarificar los costos asociados con la provisión de servicios municipales a las instituciones sin fines de lucro; y
- si hacía falta, hacer recomendaciones sobre cambios legislativos necesarios a nivel local o estatal.

El comité de trabajo del programa PILOT estuvo compuesto por una amplia gama de participantes: dos líderes de universidades locales, dos de hospitales sin fines de lucro, y dos de la comunidad empresarial de Boston además de un representante

del concejo municipal, uno de los sindicatos del sector público y otro de las organizaciones comunitarias. El comité de trabajo se reunió a lo largo dos años para explorar tanto los beneficios como los costos para Boston de albergar a sus instituciones sin fines de lucro, y cómo se deberían considerarse estos factores en el proceso del programa PILOT. Uno de los puntos clave del debate fue cómo asegurar que las instituciones contribuyeran al programa sobre una base consistente. En diciembre de 2010, el comité de trabajo recomendó al alcalde Menino las siguientes pautas para el programa PILOT.

### ***El programa PILOT debería seguir siendo voluntario***

Los miembros del comité de trabajo se persuadieron de que una exigencia legal o legislativa de participar en el programa PILOT iría en contra del espíritu de alianza entre la ciudad y sus instituciones sin fines de lucro. Esta alianza es crítica para alentar una participación amplia y uniforme.

### ***Todas las instituciones sin fines de lucro deberían participar***

Gran parte del debate sobre PILOT se había concentrado anteriormente en los hospitales y las universidades. El comité de trabajo, sin embargo, propuso que todas las instituciones sin fines de lucro que poseían bienes inmuebles exentos del pago de impuestos en Boston deberían contribuir al programa PILOT. Para proteger a las instituciones más pequeñas con menos recursos, el programa PILOT se limitó a aquellas cuyas propiedades se habían valuado en más de US\$15 millones.

### ***Cómo determinar los pagos del programa PILOT***

Se consideraron muchas alternativas para establecer las bases de contribución del programa PILOT, incluida la consideración de una cuota por estudiante o cama de hospital, o de un cargo proporcional a la superficie de suelo o superficie edificada. El comité de trabajo determinó que la manera más equitativa sería la de un cargo proporcional al valor de las instituciones en su totalidad, lo cual reflejaría su tamaño y de la calidad de sus propiedades inmuebles. Hubo un consenso general en que las instituciones sin fines de lucro deberían contribuir con el monto necesario para compensar

su consumo de servicios esenciales, como protección policial y servicio de bomberos, y de servicios públicos, como limpieza de calles y remoción de nieve. Estos servicios consumen aproximadamente un 25 por ciento del presupuesto de Boston, y el comité de trabajo determinó entonces que una contribución al programa PILOT del 25 por ciento del monto tributable total de la institución sería razonable.

### ***Crédito por beneficios a la comunidad***

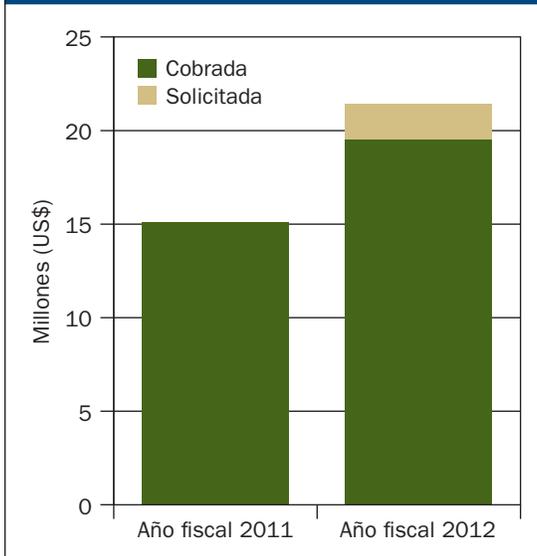
El beneficio público proporcionado por las instituciones sin fines de lucro fue un punto central del comité de trabajo, el cual recomendó que estas instituciones recibieran un crédito de hasta el 50 por ciento en sus contribuciones al programa PILOT por los beneficios brindados a la comunidad. Este crédito reconocía las contribuciones significativas en servicios efectuadas por las instituciones sin fines de lucro, los cuales benefician directamente a los residentes de Boston. El monto del crédito se limitó al 50 por ciento de las contribuciones al programa PILOT para asegurar que las instituciones pagaran un monto significativo en dinero. No obstante, el comité de trabajo expresó que, en caso de presentarse una oportunidad excepcional para un cierto programa o servicio, este límite del 50 por ciento podría excederse a discreción de la ciudad.

Si bien el comité de trabajo no ofreció detalles específicos sobre los servicios que podrían hacerse acreedores a un crédito en el programa PILOT, proporcionó pautas generales sobre los tipos de servicios que serían elegibles. Para ello, los servicios comunitarios deben beneficiar directamente a los residentes de la Ciudad de Boston, respaldar la misión y las prioridades de la ciudad, ofrecer maneras de colaboración entre la ciudad y las instituciones sin fines de lucro para alcanzar metas comunes, y ser cuantificables.

### ***Período de introducción***

Finalmente, el comité de trabajo recomendó que la nueva fórmula del programa PILOT se introdujera a lo largo de un periodo no menor de cinco años. Dado el cambio en el alcance del programa PILOT de la ciudad, el comité de trabajo entendió que las instituciones iban a requerir tiempo para realizar todos los ajustes necesarios en sus presupuestos y planes financieros para adaptarse a las mayores contribuciones del programa PILOT.

**FIGURA 4**  
**Recaudación del programa PILOT de Boston en los años fiscales 2011 y 2012**



Fuente: Departamento de Valuación de la Ciudad de Boston (2012).

### Implementación del nuevo programa PILOT

Cuando el alcalde Menino aceptó las recomendaciones del comité de trabajo en diciembre de 2010, la ciudad tuvo que elaborar un plan para implementar el nuevo programa PILOT. Primero se enviaron cartas a todas las instituciones que cumplían con los criterios del programa. Cada carta incluyó una copia de las nuevas pautas del programa PILOT y un análisis detallado del cálculo del monto que la ciudad iba a solicitar con la nueva fórmula. La carta también indicó que la ciudad iba a solicitar una reunión con cada institución en los meses siguientes para intercambiar ideas sobre el nuevo programa.

Estas reuniones fueron un paso fundamental en la implementación del programa, al brindar un foro para que cada institución pudiera hacer preguntas sobre el programa y expresar sus preocupaciones. Si bien estas sesiones fueron diseñadas originalmente para proporcionar información a las instituciones sobre el nuevo programa, también sirvieron para que la ciudad recogiera las opiniones de las instituciones, lo cual a su vez sirvió de guía para la puesta en marcha del programa.

El anterior programa PILOT de la ciudad incluía contratos que fijaban los términos del compromiso de cada institución con el programa PILOT. Si bien los contratos eran útiles como referencia, su valor como instrumento legal era

cuestionable, ya que los pagos del programa PILOT seguían siendo voluntarios. Por ejemplo, la ciudad nunca intentó forzar pagos bajo los términos de un contrato PILOT. Cuando la ciudad tuvo que decidir usar o no contratos en el programa nuevo, la perspectiva de negociar, escribir y ejecutar más de 40 contratos con las distintas instituciones resultó abrumadora. Dado que las pautas ya proporcionaban los detalles de la participación solicitada a cada institución, la ciudad decidió usar estos documentos como referencia en su relación con las instituciones y obvió la necesidad de elaborar contratos individuales.

### Experiencia del primer año del programa

En octubre de 2011 se enviaron las solicitudes de pago de las primeras cuotas para el año fiscal 2012 a todas las instituciones participantes, y los resultados fueron sorprendentes. La ciudad recaudó un total de US\$19,5 millones en pagos en efectivo, un aumento del 28,4 por ciento sobre la recaudación del año fiscal 2011, realizada según el programa PILOT anterior. Este monto superó el 90 por ciento de lo solicitado por la ciudad, reflejando un nivel de participación extraordinario en este primer año de un programa nuevo y voluntario (figura 4). Boston también recibió un nivel equivalente de contribuciones en servicios comunitarios provistos por las instituciones sin fines de lucro, en línea con las pautas del programa PILOT.

Un componente clave del éxito inicial del programa fue el énfasis en promover un espíritu de alianza entre la ciudad y sus instituciones. Debido a su experiencia previa, la ciudad comprendió que una actitud de confrontamiento no sería efectiva en el corto o largo plazo. Al mismo tiempo, las instituciones tuvieron que reconocer que, en su calidad de organizaciones caritativas, debían rendir cuentas a las comunidades que las albergaban. Esta rendición de cuentas fue facilitada en parte por el alto grado de transparencia del proceso. Las reuniones del comité de trabajo fueron abiertas al público, y los materiales utilizados en las deliberaciones fueron publicados en el sitio web de la ciudad.

Este tema de transparencia continuó en la fase de implementación del programa. La información con el detalle de la participación de cada institución en el programa, los pagos en efectivo y los servicios comunitarios provistos también se publicaron en el sitio web de la ciudad. Las instituciones que no participaron plenamente del programa también

tuvieron la oportunidad de comunicar sus razones. También se divulgaron detalles específicos sobre los servicios comunitarios proporcionados por las instituciones, lo que les ofreció una oportunidad para destacar y promover sus valiosas contribuciones de servicio.

### La importancia de los servicios comunitarios

En sus intercambios con los líderes de las instituciones sin fines de lucro durante la implementación del nuevo programa, la ciudad descubrió que las instituciones tenían una clara preferencia por brindar servicios comunitarios en vez de hacer pagos en efectivo. Dado que los servicios son parte esencial de las misiones caritativas de la mayoría de las instituciones sin fines de lucro, esto no fue una sorpresa. Por otro lado, la ciudad generalmente prefiere los pagos en efectivo, ya que le otorgan flexibilidad para asignar recursos para satisfacer las necesidades más prioritarias de la comunidad.

Para conciliar estas dos preferencias divergentes, la ciudad ha reconocido que tiene que seguir desarrollando su capacidad para alinear la porción de servicios del programa PILOT con sus propias demandas de servicio. En la actualidad, las instituciones ofrecen sus beneficios comunitarios por iniciativa propia. Si bien estos servicios tienen valor para la ciudad y sus residentes, quizás no estén entre las prioridades actuales de servicios de la

ciudad. Aun en casos en que las solicitudes específicas de servicios surgieron de un funcionario municipal para satisfacer una necesidad de corto plazo, tales solicitudes *ad hoc* carecen del proceso de priorización y revisión propio de un presupuesto disciplinado.

Se deberían planificar y priorizar las solicitudes de servicios para el programa PILOT para maximizar su valor para la ciudad. Bajo una estructura de servicios de este tipo, la ciudad podría quizá reducir o reemplazar el costo de ofrecer un servicio, o quizá podría brindar un servicio nuevo para cumplir con una necesidad que no había podido satisfacer previamente. Por medio de una planificación cuidadosa, el direccionamiento de recursos institucionales hacia áreas de prioridad reduce el compromiso financiero de la ciudad y permite que la ciudad obvie los pagos en efectivo a cambio de servicios institucionales, que dichas entidades prefieren. Este proceso de planificación también beneficia a las instituciones, ya que pueden planificar mejor sus compromisos de servicio al programa PILOT. Mientras el programa continúa en su fase de introducción, será fundamental que la ciudad y las instituciones puedan trabajar en forma cooperativa en una estrategia estructurada de servicios comunitarios para que continúe con éxito

### Conclusiones

El proceso seguido por Boston para construir su nueva estrategia para el programa PILOT ha sido tanto cuidadoso como inclusivo. Los conocimientos y las perspectivas de los miembros del comité de trabajo, junto con las décadas de experiencia de la ciudad sobre el tema de propiedades exentas del pago de impuestos, han podido generar pautas reconocidamente equitativas y razonables. El proceso también demostró que para que un programa PILOT sea exitoso, la ciudad y las instituciones tienen que ser socios, no combatientes.

Esta filosofía ha sido la base de la implementación del nuevo programa PILOT en Boston. Sin embargo, a pesar de su éxito inicial, queda mucho por realizar. La ciudad tiene que equilibrar su necesidad de ingresos con la preferencia de las instituciones por brindar servicios. Si los funcionarios municipales y las instituciones locales pueden seguir colaborando en el programa PILOT, se podrá alcanzar un equilibrio que beneficiará tanto a las instituciones como a sus clientes y los residentes de Boston. 

#### ► SOBRE EL AUTOR

**RONALD W. RAKOW** ha sido comisionador del Departamento de Valuación de la Ciudad de Boston desde 1992, y en 2011 asumió también el cargo de Subgerente de Finanzas. Fue nombrado en 2010 miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Centro de Convenciones de Massachusetts y en la actualidad es presidente del Comité de Investigación de la Asociación Internacional de Tasadores (*International Association of Assessing Officers, o IAAO*). Contacto: [rakow@cityofboston.gov](mailto:rakow@cityofboston.gov)

#### ► REFERENCIAS

Ciudad de Boston. 2010. Informe final y recomendaciones del comité de trabajo del alcalde sobre el programa PILOT, diciembre.

Departamento de Valuación de la Ciudad de Boston. 2009. Análisis de propiedades exentas del pago de impuestos. Instituciones educativas y médicas. Año fiscal 2009.

Departamento de Valuación de la Ciudad de Boston. 2012. Reseña del programa PILOT, año fiscal 2012. [http://www.cityofboston.gov/Images\\_Documents/FY12\\_Second\\_Half\\_PILOT\\_Status\\_Report\\_for\\_Web\\_tcm3-33007.pdf](http://www.cityofboston.gov/Images_Documents/FY12_Second_Half_PILOT_Status_Report_for_Web_tcm3-33007.pdf)

Oficina de Gestión de Presupuesto de la Ciudad de Boston. 2012. Presupuesto adoptado para el año fiscal 2013. <http://www.cityofboston.gov/budget/default.asp>.