



Adam H. Langley es analista senior de investigación en el Departamento de Valuación e Impuestos del Lincoln Institute of Land Policy. Previamente, Langley trabajó para la Asamblea del Estado de Nueva York. Obtuvo su licenciatura en Estudios políticos en el Bard College y una maestría en Economía en Boston University.

Las investigaciones de Langley han cubierto una serie de temas relacionados con las finanzas públicas estatales y locales, centrándose específicamente en el impuesto sobre la propiedad. Ha sido coautor de tres informes sobre enfoque en políticas de suelo del Instituto Lincoln: Property Tax Circuit Breakers: Fair and Cost-Effective Relief for Taxpayers (*Fusibles para el impuesto sobre la propiedad: Alivio equitativo y económicamente efectivo para los contribuyentes*) (2009), Payments in Lieu of Taxes: Balancing Municipal and Nonprofit Interests (*Pagos en lugar de impuestos: Equilibrando los intereses de las municipalidades y organizaciones sin fines de lucro*) (2010), y Rethinking Property Tax Incentives for Business (*Repensando los incentivos del impuesto sobre la propiedad para las empresas*) (2012). También ha liderado varios proyectos para proporcionar datos en el sitio web del Instituto Lincoln, como la creación de la base de datos de Ciudades Fiscalmente Estandarizadas (Fiscally Standardized Cities o FiSCs) y un juego de datos con amplia información sobre organizaciones sin fines de lucro que efectúan pagos en lugar de impuestos, y las localidades que los reciben.

Sus artículos han aparecido en publicaciones como Regional Science and Urban Economics, Public Finance and Management, y Publius: The Journal of Federalism. Su investigación también ha sido cubierta por más de cien medios periodísticos, incluyendo The New York Times, The Wall Street Journal, The Economist, Governing, y The Boston Globe. Contacto: alangley@lincolninst.edu.

Adam H. Langley

LAND LINES: *¿En qué proyectos ha estado trabajando recientemente como analista de investigación senior del Instituto Lincoln?*

ADAM LANGLEY: He estado trabajando en varios proyectos relacionados con las finanzas de los gobiernos locales. Un proyecto importante ha sido la creación de la base de datos de “Ciudades fiscalmente estandarizadas” (*Fiscally Standardized Cities* o FiSCs). Este subcentro del sitio web del Instituto Lincoln permite a los usuarios realizar comparaciones significativas de las finanzas de los gobiernos locales a nivel ciudad para 112 de las ciudades más grandes de los EE.UU. en los últimos 35 años. Utilicé estos datos en un artículo reciente sobre las finanzas municipales durante la Gran Recesión, que presenté en la 9.a Conferencia Anual sobre Política de Suelo el 2 de junio de 2014. También estoy creando una tabla resumida para describir los programas estatales de exención y créditos al impuesto sobre la propiedad, con información del subcentro “Características significativas del impuesto sobre la propiedad” del Instituto Lincoln. Pienso usar dicha tabla para estimar los gastos tributarios para estos programas en cada uno de los 50 estados.

LAND LINES: *Usted trabajó en varios proyectos para proporcionar datos en el sitio web del Instituto Lincoln. ¿Qué lo motiva a enfocarse en los datos?*

ADAM LANGLEY: Estos proyectos de datos forman parte central de la misión del Instituto Lincoln de facilitar la toma de decisiones informadas sobre temas relacionados con el uso, la regulación y la tributación del suelo. Las bases de datos del Instituto han sido utilizadas por gestores de políticas, para ayudarles a guiar sus decisiones; por periodistas, para ampliar el contexto de sus notas; y por investigadores, para sus propios proyectos. El aprovisionamiento de datos accesibles sin cargo y fáciles de usar aumenta enormemente el alcance potencial del trabajo del Instituto en temas de políticas de suelo, porque permite a otros analistas realizar nuevas investigaciones sobre el tema.

También es esencial para el prestigio del Instituto Lincoln que nuestras recomendaciones de políticas se cimienten en un análisis de alta calidad y datos fidedignos. Para poder influir en las decisiones políticas, es fundamental que nuestras investigaciones sean ampliamente consideradas como objetivas, no partidistas y basadas en evidencias.

LAND LINES: *Usted dijo que la base de datos de “Ciudades fiscalmente estandarizadas” permite realizar comparaciones significativas de las finanzas de los gobiernos locales a nivel ciudad. ¿Qué tiene de malo la simple comparación de gobiernos municipales?*

ADAM LANGLEY: Las responsabilidades de servicio de los gobiernos municipales varían mucho a lo largo del país. Mientras que algunas municipalidades brindan una oferta completa de servicios públicos a sus residentes, otras comparten estas responsabilidades con una serie de gobiernos independientes superpuestos. Debido a estas diferencias en la estructura de los gobiernos locales, la comparación simple de gobiernos municipales puede ser engañosa.

Por ejemplo, consideremos una comparación entre Baltimore y Tampa. El gobierno municipal de Baltimore gasta tres veces más per cápita que el gobierno municipal de Tampa (US\$5.594 vs. US\$1.829 en 2011). No obstante, la diferencia se debe casi por completo al hecho de que la ciudad de Tampa comparte el aprovisionamiento de servicios locales con un distrito escolar independiente y con el condado de Hillsborough al que pertenece, mientras que Baltimore no cuenta con ningún condado superpuesto, y las escuelas forman parte del gobierno municipal propiamente dicho. Cuando se tienen en cuenta todos los gobiernos superpuestos en la base de datos de FiSC, los gastos per cápita para los residentes de las dos ciudades son casi idénticos: US\$6.083 en Baltimore vs. US\$6.067 en Tampa.

LAND LINES: *¿Puede explicar la metodología utilizada para crear las “Ciudades fiscalmente estandarizadas”?*

ADAM LANGLEY: Las FiSC se construyen sumando los ingresos de cada gobierno municipal con la proporción pertinente de los condados superpuestos, distritos escolares independientes y distritos especiales. Los ingresos del condado se asignan a la base de datos FiSC según la proporción de la población del condado que vive en dicha ciudad; los ingresos escolares se asignan en base al porcentaje de estudiantes del distrito que vive en la ciudad central, y los ingresos de los distritos especiales se asignan en base a la proporción de los residentes del área de servicio del distrito que vive en la ciudad. Por lo tanto, la base

de datos FiSC proporciona una representación plena de los ingresos recaudados de los residentes y comercios de la ciudad, ya sea por el gobierno municipal o por un gobierno separado superpuesto. Estas asignaciones se hacen para más de 120 categorías de ingresos, gastos, deudas y activos. La metodología de la base de datos FiSC fue desarrollada junto con Andrew Reschovsky, *fellow* del Instituto Lincoln, y Howard Chernick, profesor de Hunter College de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Calculamos las estimaciones usando datos fiscales de cada gobierno individual proporcionados por la Oficina del Censo de los EE.UU. y actualizamos la base de datos de FiSC con los datos de años posteriores, en la medida que se encuentren disponibles.

LAND LINES: *¿Por qué es importante comparar las finanzas de los gobiernos locales a nivel de ciudad?*

ADAM LANGLEY: Mucha gente quiere saber cómo se compara su ciudad con otras ciudades, pero al hacer estas comparaciones es fundamental contabilizar las diferencias en las estructuras de los gobiernos locales. La base de datos FiSC precisamente hace eso. Por lo tanto, se puede usar para comparar los ingresos del impuesto sobre la propiedad en dos ciudades, clasificar a todas las ciudades por su nivel de gasto escolar, investigar cambios en los salarios del sector público a lo largo del tiempo, o ver qué ciudades dependen más de la ayuda estatal para financiar sus presupuestos.

En otro proyecto, junto con Andrew Reschovsky y Richard Dye, estamos usando la metodología de FiSC para estimar los costos de las pensiones y otras obligaciones de los gobiernos locales de cada ciudad. La cobertura en los medios de comunicación a veces da la impresión de que todos los planes públicos de pensiones tienen dificultades, pero en realidad hay mucha variación en el país. Para poder investigar estas diferencias, es fundamental contar con datos comparables de costos de pensiones de todos los gobiernos locales de cada ciudad. Por ejemplo, las estimaciones iniciales muestran que en promedio la contribución requerida anual (*annual required contribution* o ARC) de los planes de pensiones locales en 2010 ascendía al 4,9 por ciento de los ingresos generales en las 112 FiSC de la base de datos. No obstante, la ARC era más del 10 por ciento de los ingresos tanto en Chicago (11,7 por ciento) como en Portland, Oregón (10,9 por ciento).

LAND LINES: *¿La disminución de los ingresos durante la Gran Recesión varió mucho en las distintas ciudades?*

ADAM LANGLEY: Sí, la disminución de ingresos varió significativamente en las 112 FiSC durante y después de la recesión. Cuando se tiene en cuenta la inflación y el crecimiento de la población, sólo los ingresos de ocho FiSC evitaron una disminución neta a finales de 2011. Calculé los cambios en los ingresos reales per cápita con respecto al máximo de cada FiSC hasta finales de 2011. Alrededor de un tercio de ellas tuvo una disminución del 5 por ciento o menos (41 FiSC), otro tercio sufrió disminuciones de entre el 5 y 10 por ciento (34 FiSC), y alrededor de un cuarto sufrió disminuciones superiores al 10 por ciento (29 FiSC). Las FiSC con las mayores disminuciones de ingresos fueron Las Vegas (20,2 por ciento), Riverside (18,0 por ciento) y Sacramento (18,0 por ciento).

LAND LINES: *¿Se han recuperado mucho los ingresos de los gobiernos locales desde el fin de la recesión?*

ADAM LANGLEY: Todavía no, porque los cambios en el nivel de ingresos se retrasaron varios años con respecto a los cambios en la economía durante y después de la recesión. Los ingresos gubernamentales reales per cápita fueron estables a lo largo de 2009, disminuyeron un poco en 2010, y cayeron de forma importante en 2011. El último año con datos completos es 2011, así que combiné distintas fuentes de datos para estimar los ingresos a lo largo de 2013. Estos datos sugieren que los ingresos tocaron fondo en 2012, cuando fueron entre un 5 y 6 por ciento inferiores a los de 2007. Esto quiere decir que los ingresos no llegaron a su valor mínimo hasta tres años después de que la recesión terminó oficialmente. Los ingresos comenzaron a recuperarse en 2013, pero siguieron siendo más del 4 por ciento inferiores a los niveles previos a la recesión.

Este retraso se debe a cambios en la ayuda intergubernamental y los impuestos sobre la propiedad, que en su conjunto financian casi dos tercios del presupuesto de los gobiernos locales. La Ley de Recuperación y Reinversión Americana proporcionó a los estados alrededor de 150.000 millones de dólares en estímulos federales entre 2009 y 2011, con fondos de estímulo adicionales proporcionados directamente a los gobiernos locales. Sin embargo, la mayoría de los fondos de estímulo desaparecieron el año 2012, lo cual condujo a los mayores recortes de gasto estatales de los últimos 25 años. Más aún, los cambios en los impuestos sobre la propiedad normalmente se retrasan con respecto a los cambios en los precios de las viviendas entre dos y tres años, debido a que el monto se basa en la tasación de años

anteriores, hay retrasos en la actualización de dichas tasaciones y otros factores. Este retraso hizo que los impuestos sobre la propiedad crecieran a lo largo de 2009, no disminuyeran hasta 2011, y cayeran a su punto mínimo en 2012.

LAND LINES: *¿Puede darnos más detalles sobre su trabajo acerca de la exención de impuestos sobre la propiedad y los programas de crédito?*

ADAM LANGLEY: Ya casi he terminado con la primera etapa de este proyecto, que consiste en crear una tabla con el resumen de los programas de exención y créditos estatales. La tabla contiene datos de 167 programas, con 18 variables que describen las características principales de cada programa. Hay información sobre el valor de las exenciones expresadas en términos de valor de mercado; criterios relacionados con la edad, discapacidad, nivel de ingresos y si el beneficiario es un veterano de guerra; el tipo de impuesto afectado; si la pérdida de ingresos tributarios la sufre el estado o el gobierno local; opciones locales; etc. Una vez que haya completado la tabla, escribiré un resumen de política para describir las características principales de estos programas. Toda esta información se deriva de la tabla *Programas de alivio tributario para propiedades residenciales* del subcentro “Características significativas del impuesto sobre la propiedad” del sitio web del Instituto. La tabla original de *Alivio residencial* brinda descripciones detalladas de cada programa, mientras que la tabla resumida será más útil para aquellos usuarios que quieran hacer una comparación rápida entre estados, o para investigadores que quieran realizar análisis cuantitativos.

En la segunda etapa de este proyecto, calcularé los gastos tributarios de mantener estos programas de alivio tributario del impuesto sobre la propiedad. A pesar de la preponderancia de estos programas y su a menudo considerable impacto en la carga tributaria sobre la propiedad, no existen estimaciones completas sobre su costo. Usando datos de la tabla resumida y microdatos de la Encuesta de Comunidades Americanas, calcularé para cada estado el porcentaje de residentes que pueden beneficiarse de los programas de alivio tributario sobre la propiedad, el costo total de dichos programas, el beneficio promedio para los beneficiarios y el porcentaje de residentes elegibles y el beneficio promedio por quintil de ingresos. Estos cálculos proporcionarán nueva y valiosa información sobre el impacto de los programas de alivio del impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos. ▣