

EL FUTURO DE LA RENTA EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS PROVENIENTE DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Por Andrew Reschovsky, miembro investigador en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y profesor emérito en la Universidad de Wisconsin-Madison

El impuesto a la propiedad inmobiliaria es una fuente de financiamiento crucial para las escuelas primarias y secundarias de los Estados Unidos. La Figura 1 muestra que los impuestos locales a la propiedad inmobiliaria aportaron más de un tercio de todo el dinero utilizado para financiar la educación pública en 2013–2014, el último año escolar del que se tienen datos.¹ La dependencia en los tributos inmobiliarios varió mucho en cada estado, pero en Illinois llegó al 58 por ciento de la renta total de las escuelas.

Sin embargo, el impuesto a la propiedad inmobiliaria se ve atacado constantemente, y en los últimos tiempos varios estados intentaron reducirlo o incluso eliminarlo como fuente de financiamiento para escuelas. En el año 2016 en Pensilvania, por un solo voto no se aprobó la legislación que eliminaba el impuesto a la propiedad para escuelas.² Los que están a favor de ella presentaron el proyecto nuevamente y obtuvieron más apoyo después de las elecciones presidenciales de 2016 en los EE.UU. En 2012 los votantes de Dakota del Norte rechazaron una propuesta de modificación de la constitución por la que se eliminaría el impuesto a la propiedad local. En 2008, la legislatura de Georgia consideró, y finalmente rechazó, una propuesta de eliminar el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

A pesar de los intentos de las legislaturas estatales por reducir el papel del impuesto a la propiedad como financiador de la educación pública, desde 1980 las recaudaciones por tributos inmobiliarios para las escuelas no dejaron de crecer al mismo ritmo que todas las otras fuentes de renta para las escuelas públicas. Como resultado, la porción de financiamiento de escuelas públicas que proviene de los impuestos locales a la propiedad ha sido notablemente estable. Esta

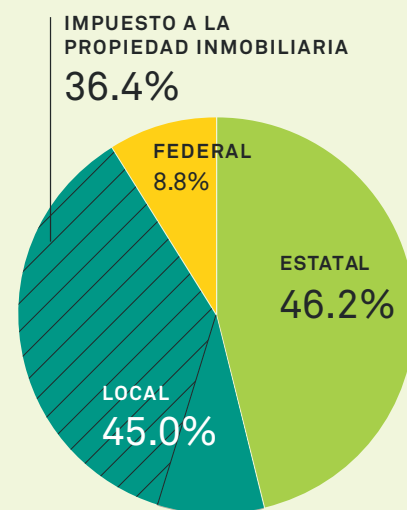
porción ha oscilado entre el 33 por ciento y el 37 por ciento, salvo dos años.

¿Por qué los impuestos a la propiedad inmobiliaria son la fuente más estable de financiamiento de las escuelas públicas?

En los estados promedio, estos impuestos aportaron el 33,9 por ciento del total de la renta de las escuelas públicas en 2006–2007. En 2013–2014, este porcentaje llegó al 36,4 por ciento.

Figura 1
Fuentes de renta para la educación pública en los Estados Unidos por nivel de gobierno, 2013–2014.

Los gobiernos locales aportaron el 45 por ciento del financiamiento de las escuelas públicas en el periodo 2013–2014, y más del 80 por ciento fue gracias al impuesto a la propiedad inmobiliaria. El gobierno nacional aportó menos del 9 por ciento de la renta total en las escuelas públicas, y los gobiernos estatales aportaron el 46 por ciento.



Durante este período, el impuesto a la propiedad ganó importancia como fuente de renta para las escuelas públicas en 36 estados (y el Distrito de Columbia). Durante la Gran Recesión y después de ella, las recaudaciones tributarias de los gobiernos locales por los impuestos individuales y corporativos a la renta y a la venta sufrieron una caída abrupta. La Figura 2 muestra los cambios anuales porcentuales en las recaudaciones provenientes de estos impuestos entre los años 2007 y 2014, y compara las variaciones con los cambios en la recaudación proveniente de los tributos inmobiliarios para las escuelas. La recaudación por tributos inmobiliarios aumentó todos los años, y los cambios anuales porcentuales fueron siempre modestos en comparación con las fluctuaciones en los tres impuestos estatales.

Asistencia federal y estatal

En parte, la porción de la renta total proveniente del impuesto a la propiedad inmobiliaria creció entre 2007 y 2014 debido a los recortes en la asistencia federal y estatal en educación. Desde 2010, el Congreso ha reducido los gastos en educación pública, sin considerar una inyección de

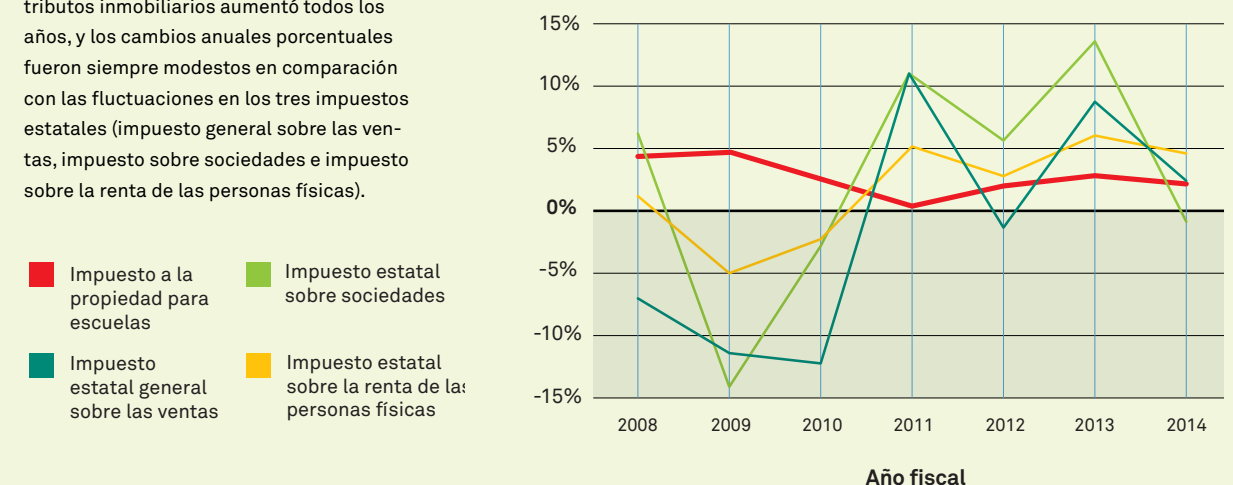
estímulo monetario federal para los distritos escolares locales durante la Gran Recesión de 2007–2009 e inmediatamente después de ella. Entre 2010 y 2016, las dos fuentes principales de asistencia federal (Título 1 para escuelas con alto índice de pobreza y asistencia a la educación especial) se recortaron en un 8,3 por ciento y un 6,4 por ciento, respectivamente, después de hacer el ajuste por inflación.³

En 31 estados, la asistencia para educación estatal de 2013–2014 por estudiante fue menor que en 2007–2008, tras el ajuste por inflación. Estos datos surgieron de una encuesta realizada por el Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Presupuesto y Política de Prioridades).⁴ El promedio de estas reducciones en la asistencia estatal fue del 9,6 por ciento. Al principio, los recortes en la asistencia estatal fueron el resultado de las respuestas legislativas de los estados a las reducciones importantes en la recaudación tributaria estatal causadas por la Gran Recesión. Los recortes más recientes en la asistencia estatal fueron el resultado de que las legislaturas y los gobernantes de algunos estados decidieran recortar los impuestos estatales sobre la renta.

Figura 2
Cambio anual porcentual en la recaudación tributaria de los Estados Unidos.

Entre 2007 y 2014, la recaudación local por tributos inmobiliarios aumentó todos los años, y los cambios anuales porcentuales fueron siempre modestos en comparación con las fluctuaciones en los tres impuestos estatales (impuesto general sobre las ventas, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre la renta de las personas físicas).

Cambio en la Recaudación Tributaria en %



Tarifas locales a los usuarios e impuestos estatales sobre la renta, la venta y las sociedades

Frente a las reducciones en la asistencia federal y estatal, la única forma que encontraron los distritos escolares locales de reducir su dependencia en el impuesto a la propiedad inmobiliaria fue adoptar nuevas fuentes de rentas gubernamentales locales. Las investigaciones recientes muestran que los distritos escolares de todo el país no lograron utilizar estas tarifas y otras formas de recaudación que no provienen de impuestos para reemplazar la renta por tributos inmobiliarios.⁵ Si bien una cantidad mucho mayor de organizaciones sin fines de lucro ofrecen apoyo económico a las escuelas, las rentas que logran reunir por estudiante son muy bajas.⁶

Otra alternativa al impuesto a la propiedad es que los gobiernos estatales se hagan cargo de gran parte del financiamiento de las escuelas públicas. En la mayoría de los estados, el financiamiento estatal de la educación pública se traduciría en aumentos importantes y políticamente mal vistos en los impuestos estatales sobre la renta, la venta y las sociedades. Además, se limitaría de forma radical el control local de la educación. Desde los comités escolares o los referendos de financiamiento escolar, los ciudadanos locales ya no tendrían el poder de aumentar los impuestos a la propiedad inmobiliaria para pagar cursos nuevos, reducir la cantidad de alumnos por clase o tomar otras iniciativas educativas.

El futuro del financiamiento de escuelas públicas

La continuidad del apoyo a las escuelas públicas dependerá de que se acepte públicamente que el impuesto a la propiedad inmobiliaria es un medio justo y eficiente para financiar la educación.

Es probable que en la siguiente década la asistencia federal siga disminuyendo. Tanto las propuestas de presupuesto del presidente Trump para el año fiscal 2018 como la resolución de presupuesto de la Cámara exigen recortes muy importantes en los gastos discrecionales que no son para la defensa en los próximos diez años. Si tenemos en cuenta que el origen de casi todos los gastos federales en educación son los programas

discrecionales, es muy probable que las subvenciones federales para la educación pública se sigan reduciendo.

Se hace más difícil predecir las tendencias futuras en la asistencia a la educación estatal. Si bien la educación pública es una prioridad legislativa en la mayoría de los estados, los gobiernos estatales se enfrentan a demandas continuas e igualmente importantes debido al aumento de las responsabilidades jubilatorias sin fondos, las necesidades de infraestructura que no se atienden y el aumento de costos en el área de salud para los empleados públicos y la gente necesitada. Si el Congreso promulga propuestas para reestructurar el programa de Medicaid y reducir los gastos federales en ese programa, los estados se van a ver muy presionados para aumentar los gastos en el área de salud.

Si el financiamiento del gobierno federal o estatal no se mantiene al día con el aumento de costos, los distritos escolares locales se verán ante la difícil decisión de recortar gastos o aumentar los impuestos locales, que en muchos lugares significa aumentar los impuestos a la propiedad inmobiliaria. En algunos estados, las limitaciones estatales prohíben el aumento del impuesto estatal; en otros, los aumentos de los impuestos por sobre el límite establecido requieren la aprobación de los votantes, a veces con mayorías absolutas.

En los casos en los que se permite aumentar los impuestos, para decidir si aumentarán los tributos inmobiliarios, los comités escolares locales deberán sopesar las necesidades educativas de los estudiantes frente a la oposición de los contribuyentes al aumento de los impuestos.

Políticas para mejorar el impuesto a la propiedad inmobiliaria

Una forma de lograr mayor aceptación del impuesto a la propiedad como fuente de financiamiento para las escuelas públicas es responder a las críticas de los contribuyentes.

Una queja frecuente es que el uso del impuesto a la propiedad para financiar las escuelas públicas es injusto porque los distritos escolares con propiedades más valiosas pueden recaudar mucho más dinero que otros distritos, aplicando la misma tasa impositiva.⁷ Como resultado, estos

distritos podrán gastar mucho más por alumno que los distritos con propiedades menos valiosas. Otra queja es que algunos contribuyentes, en particular los de mayor edad, tienen gastos en impuestos a la propiedad más altos que sus ingresos, y eso les genera dificultades importantes. Otras críticas son que las facturas cambian de forma considerable entre casas similares de la misma jurisdicción, el monto abrumador de los pagos impositivos anuales o semestrales y los cambios importantes año a año en los pagos de impuestos de algunos propietarios.

Para tratar estos problemas que se detectaron con el impuesto a la propiedad, algunos estados han adoptado las siguientes propuestas de políticas.⁸

ASIGNAR ASISTENCIA ESTATAL MEDIANTE FÓRMULAS QUE CONSIDEREN LAS DIFERENCIAS EN EL COSTO Y EL VALOR DE LAS PROPIEDADES

Los estados pueden reformar su sistema de asistencia, incrementar la porción de financiamiento escolar que proviene del estado y asegurar que los distritos escolares con propiedades de valor inferior por alumno o costos de educación más altos reciban cantidades más grandes de asistencia estatal por alumno.

OFRECER DESGRAVACIONES

Los estados pueden ofrecer desgravaciones, una especie de crédito fiscal destinado a reducir las cargas impositivas altas para personas con ingresos modestos.⁹

PERMITIR EL PAGO DIFERIDO DE IMPUESTOS

Permitir que los contribuyentes con cargas altas de impuesto a la propiedad inmobiliaria o aumentos repentinos puedan diferir el pago mediante préstamos efectivos de dinero para que puedan pagar los impuestos.

PERMITIR PAGOS MENSUALES O TRIMESTRALES

Para aliviar la presión de los contribuyentes al momento de pagar los impuestos a la propiedad inmobiliaria en uno o dos pagos importantes, se pueden establecer planes de cuotas que permitan hacer pagos más pequeños y más frecuentes.

HACER NUEVAS VALUACIONES CON FRECUENCIA

Para asegurarse de que los vecinos con casas parecidas paguen el mismo monto por el impuesto a la propiedad inmobiliaria, los municipios

deberían valorar las propiedades con frecuencia para reflejar los cambios en los valores de estas.¹⁰

MOSTRARLES A LOS CONTRIBUYENTES CÓMO SE USAN LOS FONDOS

Para que los contribuyentes tengan mayor disposición para el pago de los impuestos a la propiedad inmobiliaria orientados a la educación pública, los funcionarios gubernamentales locales deberían tomar más medidas para informarles cómo se usan estos impuestos. Por ejemplo, pueden señalar que el aumento del tres por ciento se usará para pagarles a los nuevos maestros de la escuela primaria y para financiar un nuevo curso de economía en la escuela secundaria.

NOTAS

- ¹ Centro Nacional de Estadísticas Educativas, *National Public Education Financial Survey Data, 2013–14*, v. 1a, <https://nces.ed.gov/ccd/stfis.asp>. La porción calculada de la renta total del impuesto a la propiedad inmobiliaria no incluye el impuesto recaudado directamente por los gobiernos estatales.
- ² Ver Denise Marie Ordway, “Drastic Measure: The Bill That Would Eliminate School Property Tax in Pennsylvania,” *Land Lines*, abril de 2016.
- ³ Michael Leachman, Kathleen Masterson y Marlana Wallace, “After Nearly a Decade, School Investments Still Way Down in Some States”, Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, octubre de 2016.
- ⁴ Michael Leachman, Nick Albaers, Kathleen Masterson y Marlana Wallace, “Most States Have Cut School Funding, and Some Continue Cutting”, Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, enero de 2016. No había datos disponibles para cinco estados.
- ⁵ Thomas A. Downes y Kieran M. Killeen, “So Slow to Change: The Limited Growth of User Fees in Public Education Finance, 1991–2010,” *Education Finance and Policy*, otoño de 2014.
- ⁶ Ashlyn Aiko Nelson y Beth Gazley, “The Rise of School-Supporting Nonprofits,” *Education Finance and Policy*, otoño de 2014.
- ⁷ Además, si se depende de las ventas locales o los impuestos sobre la renta para financiar las escuelas, se incurriría en grandes injusticias espaciales en el financiamiento.
- ⁸ Para obtener descripciones detalladas del sistema del impuesto a la propiedad de cada estado, consulte el “State-by-State Property Tax at a Glance Narratives” del Instituto Lincoln en <http://datatoolkits.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/state-by-state-property-tax-at-a-glance>.
- ⁹ John H. Bowman, Daphne A. Kenyon, Adam Langley y Bethany Paquin, *Property Tax Circuit Breakers: Fair and Cost-Effective Relief for Taxpayers*, Enfoque en Políticas de Suelo, Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, mayo de 2009.
- ¹⁰ En algunos estados, como en California, la ley estatal limita los aumentos anuales de valuación y permite que los valores valuados reflejen el valor de mercado real solo cuando la propiedad se vende.