

El impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria

Un número especial de *Education Finance and Policy* (Finanzas y política educativa)

Daphne A. Kenyon y Andrew Reschovsky

CONSECUENCIA DE LA GRAN RECESIÓN, el financiamiento del sistema de educación primaria y secundaria pública en los Estados Unidos ha sido particularmente problemática, dado la estrecha relación entre las finanzas escolares y el tributo sobre la propiedad. A lo largo del país, la caída abrupta de los precios de las viviendas que dieron lugar a la recesión también redujo la recaudación del impuesto sobre la propiedad. Más del 80 por ciento de los ingresos de las escuelas públicas provienen del impuesto local sobre la propiedad (McGuire, Papke y Reschovsky 2015) y casi la mitad del total recaudado por ese concepto en los Estados Unidos se usa para financiar la educación pública primaria y secundaria (Oficina del Censo de los EE.UU. 2014, Oficina del Censo de los EE.UU. 2013).

Para fomentar nuevas investigaciones sobre estos temas, el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo organizó una conferencia sobre “Impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria” en Cambridge, MA, EE.UU., en octubre de 2013. El número de otoño de 2014 de *Education Finance and Policy* (Finanzas y política educativa) contiene cinco ponencias de la conferencia, junto con dos trabajos adicionales presentados como parte de la convocatoria para la publicación de este número especial, que fueron sometidos a un proceso de revisión por parte de los colegas de la revista. Nosotros cumplimos la función de editores invitados, trabajando en estrecha colaboración con los editores de la publicación, Thomas A. Downes y Dan Goldhaber. Gracias al financiamiento del Instituto Lincoln, este número especial se puede descargar gratis hasta enero de 2016 en el sitio web de la Asociación de Finanzas y Política Educativa (www.aefpweb.org/journal/free-fall-2014).

DESAFÍOS PARA FINANCIAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Usando los datos de recaudación de fondos del Centro Nacional de Estadísticas Educativas (2014),



Editado por Daphne A. Kenyon y Andrew Reschovsky (editores invitados) y Thomas A. Downes y Dan Goldhaber (editores de la publicación)
2014 / 602 pages / Rústica / MIT Press / ISSN: 1557-3060
mitpressjournals.org/efp

determinamos que los ingresos totales dedicados a la educación pública, medidos en términos reales por alumno, cayeron un 6,2 por ciento desde septiembre de 2008 a junio de 2012. Aunque todavía no hay cifras totales disponibles para los años más recientes, los datos existentes apuntan a una disminución sostenida en el apoyo financiero a la educación pública. Los datos del *Resumen trimestral de ingresos tributarios estatales y locales* de la Oficina del Censo de los EE. UU. señalan que los ingresos reales per cápita por el impuesto sobre la propiedad de los gobiernos locales (tanto para fines escolares como no escolares) fueron 2,7 por ciento menores al finalizar el año fiscal 2014 que al final del año fiscal 2011. Y una encuesta realizada por el Centro de Prioridades Políticas y Presupuestarias concluyó que, por lo menos en 35 estados, la ayuda estudiantil estatal real por estudiante fue menor en el año fiscal 2014 que en el año fiscal 2008 (Leachman y Mai 2014).

Muchos distritos escolares del país respondieron a la reducción de ingresos despidiendo a empleados. De hecho, la Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. (2013) reporta que entre el pico de empleo en junio de 2009 y el valle en octubre de 2012, el empleo en educación por parte de los gobiernos locales se redujo en 357.400 puestos, lo cual corresponde a una disminución del 4,4 por ciento. En este mismo

periodo, la inscripción en la escuela pública creció un 0,9 por ciento (Centro Nacional de Estadísticas Educativas, 2013).

Las proyecciones actuales pronostican un incremento significativo tanto en la inscripción de primaria y de secundaria como en el costo por alumno. El Centro Nacional de Estadísticas Educativas (NCES 2013) proyecta que los gastos por alumno aumentarán de un promedio de US\$10.518 en el año escolar 2009–10 a US\$12.530 en 2021–22. El NCES también proyecta aumentos sustanciales en la inscripción en la escuela pública, si bien las proyecciones de crecimiento en estados específicos varían, y en general son mucho mayores en los estados del sur y el oeste (8,9 por ciento y 12,7 por ciento respectivamente entre 2010 y 2021) que en el noreste y el medio oeste (2,2 por ciento y 2,4 por ciento). Si bien las políticas y prioridades públicas pueden cambiar dependiendo de las políticas actuales y las proyecciones de recaudación, es poco probable que la recaudación para el sostenimiento de la educación pública crezca con la

suficiente rapidez como para ajustarse al crecimiento proyectado en la inscripción estudiantil y los costos.

Los datos nacionales indican que en 2011–12, el 10 por ciento de los ingresos totales de educación pública provinieron del gobierno federal, y el resto se repartió por igual entre fuentes de financiamiento estatal y local (Oficina del Censo de los EE.UU. 2014). Los programas del gobierno federal de apoyo a la educación se clasifican como gastos discrecionales domésticos. Si bien el Congreso ha hecho poco a la fecha para controlar el crecimiento de los gastos en programas de ayuda social, ha impuesto límites estrictos sobre el crecimiento de los gastos discrecionales internos por medio de la Ley de Control Presupuestario de 2011 y el acuerdo presupuestario del Congreso para el año fiscal 2014. La Oficina Presupuestaria del Congreso (2013) pronostica que los gastos discrecionales internos disminuirán, en proporción al PIB, por lo menos hasta 2023. Dados los límites impuestos a los gastos totales, junto con la competencia de otras necesidades

internas urgentes, es probable que se produzcan reducciones en el apoyo educativo federal por alumno.

Los sistemas de financiamiento escolar varían mucho entre un estado y otro, y las tendencias futuras en el apoyo estatal para la educación pública también variarán mucho entre estados. No obstante, muchos gobiernos estatales tienen problemas estructurales que a la larga probablemente limiten el financiamiento estatal de la educación pública en el futuro. Por el lado de los ingresos, muchos estados tienen bases impositivas reducidas sobre las ventas, que excluyen muchos servicios y, en consecuencia, no crecen en forma proporcional a la economía. Los problemas de ingreso se ven agravados por la imposibilidad de los estados para cobrar impuestos sobre las ventas por Internet y por correo. En el último par de años, una serie de estados han adoptado recortes en los impuestos individuales sobre las ganancias. Estos recortes de impuestos en general han sido promulgados sin un aumento compensatorio en los ingresos, o se han financiado usando

ÍNDICE

Introduction to Special Issue on the Property Tax and the Financing of K–12 Education (*Introducción al número especial sobre el impuesto a la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria*) Daphne A. Kenyon and Andrew Reschovsky

Did Cuts in State Aid During the Great Recession Lead to Changes in Local Property Taxes? (*Los recortes en la ayuda estatal durante la Gran Recesión, ¿produjeron cambios en los impuestos locales sobre la propiedad?*) Rajashri Chakrabarti, Max Livingston y Joydeep Roy

Michigan and Ohio K–12 Educational Finance Systems: Equality and Efficiency (*Sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria*

en Michigan y Ohio: Equidad y eficiencia) Michael Conlin y Paul Thompson

The Unintended Consequences of Property Tax Relief: New York's STAR Program (*Las consecuencias imprevistas de descuentos en el impuesto sobre la propiedad: El programa STAR de Nueva York*) Tae Ho Eom, William Duncombe, Phuong Nguyen-Hoang y John Yinger

Unintended Consequences: The Impact of Proposition 2½ Overrides on School Segregation in Massachusetts (*Consecuencias imprevistas: El impacto de las exenciones a la Propuesta 2½ sobre la segregación escolar en Massachusetts*) Jeffrey Zabel

Tax Increment Finance and Education Expenditures: The Case of Iowa (*Financiamiento por aumento de impuestos y gastos educativos: El caso de Iowa*) Phuong Nguyen-Hoang

The Rise of School-Supporting Nonprofits (*El ascenso de organizaciones sin fines de lucro que respaldan escuelas*) Ashlyn Aiko Nelson y Beth Gazley

So Slow to Change: The Limited Growth of Non-Tax Revenues in Public Education Finance, 1991–2010 (*Un cambio muy lento: El crecimiento limitado de los ingresos no tributarios para el financiamiento de la educación pública, 1991–2010*) Thomas Downes y Kieran M. Killeen

SOBRE LOS AUTORES

Daphne A. Kenyon, Ph.D., es economista y fellow del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, y socio fundador de D. A. Kenyon & Associates. Información de contacto: dkenyon@lincolninst.edu.

ingresos de superávits no recurrentes del presupuesto estatal.

Por el lado de los gastos, el financiamiento de la educación primaria y secundaria compite con otras prioridades. En muchos estados, los gastos de Medicaid (seguro de salud para las personas sin recursos) crecerán más rápido que los ingresos tributarios estatales, una tendencia agudizada en parte por el envejecimiento de la población. Muchos estados también están enfrentando un considerable y creciente pasivo de pensiones sin dotación financiera. Para liquidar estas obligaciones sin fondos hará falta sin duda aumentar las contribuciones para las pensiones del gobierno estatal. Aun cuando las encuestas indican que los votantes están a favor de un aumento del gasto en educación más que en otras áreas, las obligaciones crecientes en Medicaid y pensiones de los estados pueden reducir los gastos en educación primaria y secundaria, a menos que los gobiernos estatales tomen decisiones políticas difíciles para aumentar los impuestos (Pew Research 2011).

Con esta perspectiva de reducción en el financiamiento de los gobiernos federal y estatal, es probable que los distritos escolares locales jueguen un papel cada vez más importante en el financiamiento de la educación pública. El incremento del financiamiento del gobierno local para la educación pública exigirá que se tome el paso políticamente difícil de aumentar los impuestos sobre la propiedad o, si esto fuera imposible, el desarrollo y adopción amplia de fuentes alternativas de ingresos para el gobierno local. Ninguna de las estrategias será fácil de implementar.

Este sombrío panorama de las perspectivas de financiación de la educación pública da lugar a una serie de preguntas de investigación. Por ejemplo: ¿Pueden los gobiernos estatales adoptar políticas para que el impuesto sobre la propiedad sea más aceptable políticamente? ¿Qué papel pueden jugar las fuentes alternativas de ingreso local en el financiamiento de la educación pública? ¿Puede incrementarse este papel? ¿Es posible diseñar sistemas estatales de ayuda a la educación que se traduzcan

en un flujo más estable de ayuda estatal durante los momentos de recesión económica? ¿Se puede aumentar la efectividad de las políticas estatales para proporcionar alivio tributario en el impuesto sobre la propiedad? ¿Se pueden reformar los sistemas de ayuda estatal para aumentar las oportunidades educativas de todos los estudiantes? *El impuesto sobre la propiedad y el financiamiento de la educación primaria y secundaria* considera esta y otras cuestiones.

CONCLUSIÓN

En este número especial hay tres temas centrales que emergen. El primero es la posibilidad de que la legislación estatal tenga consecuencias imprevistas. Eom et al. concluyen que el programa de descuentos al impuesto sobre la propiedad (STAR, por su sigla en inglés) de Nueva York induce a los votantes a aumentar el gasto escolar y aumentar los impuestos sobre la propiedad, reduciendo así la efectividad de la reducción fiscal prevista. Jeffrey Zabel concluyó que las exenciones fiscales sobre la propiedad en Massachusetts

Andrew Reschovsky, Ph.D., es *fellw* del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y profesor emérito de la Universidad de Wisconsin-Madison. Información de contacto: areschovsky@lincolninst.edu.

REFERENCIAS

Congressional Budget Office. 2013. *Updated Budget Projections: Fiscal Years 2013 to 2023*. Washington, DC (May). cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44172-Baseline2.pdf.

Leachman, Michael y Chris Mai. 2014. "Most States Funding Schools Less Than Before the Recession," Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, actualizado 12 de septiembre. www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=4011.

McGuire, Therese J., Leslie E. Papke, y Andrew Reschovsky. 2015. "Local Funding of Schools: The Property Tax and Its Alternatives," chapter 22 in *Handbook of Research on Education Finance and Policy*, revised edition, edited by Helen F. Ladd y Margaret Goertz, Routledge, 376–391.

National Center for Education Statistics (NCES). 2014. "National Public Education Financial Survey Data," School Year 2010–11. nces.ed.gov/ccd/stfis.asp.

National Center for Education Statistics (NCES). 2013. "Projections of Education Statistics to 2021." nces.ed.gov/programs/projections/projections2021/index.asp.

Pew Research. 2011. "Fewer Want Spending to Grow, But Most Cuts Remain Unpopular." Center for People and the Press." 10 de febrero. www.people-press.org/2011/02/10/fewer-want-spending-to-grow-but-most-cuts-remain-unpopular.

U.S. Bureau of Labor Statistics. 2013. Table B-1a: Employees on Non-Farm Payrolls by Industry Sector and Selected Industry Detail, Seasonally Adjusted. Current Employment Statistics, Establishment Data. www.bls.gov/web/empsit/ceseeb1a.htm.

U.S. Census Bureau. 2013. *2011 Annual Survey of State and Local Government Finance*, State and Local Government Data. www.census.gov/govs/local.

U.S. Census Bureau. 2014. *2012 Data, Public Elementary-Secondary Education Finance Data*. www.census.gov/govs/school.

han causado un aumento de la segregación racial. Y Phuong Nguyen-Hoang determinó que el uso de recuperación de plusvalías en Iowa condujo a reducciones modestas en los gastos de educación.

El segundo tema es la posibilidad de que el financiamiento escolar estatal y las políticas de impuestos sobre la propiedad proporcionen mayores ventajas para los distritos escolares ricos o con mayores ingresos que para los de bajos recursos o con menores ingresos. En algunos casos, el sesgo hacia la riqueza es una característica explícita del programa. Por ejemplo, el factor de ajuste del diferencial del precio de venta del programa STAR desvía una cantidad desproporcionada del descuento al impuesto sobre la propiedad a los distritos escolares más ricos. En forma similar, el sistema de ayuda estatal de Michigan envía alrededor del 7 por ciento más de ayuda estatal por alumno a los distritos más ricos. En otros casos, el sesgo hacia distritos más ricos se manifiesta de maneras más indirectas. Chakrabarti et al. determinaron que los distritos escolares ricos tenían mayor probabilidad de aumentar los ingresos por el impuesto sobre la propiedad como reacción a los recortes en la ayuda estatal. Zabel notó que las comunidades de ingresos más altos

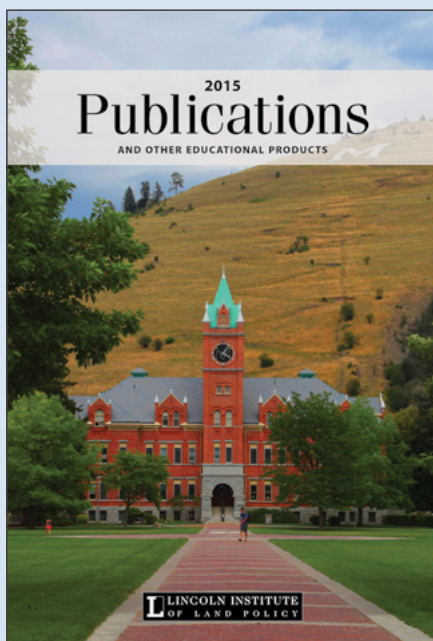
tenían una mayor probabilidad de aprobar exenciones a los límites de aumento del impuesto. Nguyen-Hoang estableció que las medidas de recuperación de plusvalías tienen un efecto negativo mayor sobre los gastos escolares en distritos de bajos ingresos o escasos recursos que en los distritos de altos ingresos o gran riqueza. Finalmente, Nelson y Gazley encuentran que los distritos acomodados tienen una mayor probabilidad de recibir ingresos de organizaciones sin fines de lucro que respaldan las escuelas, y que sus contribuciones por alumno tienden a ser mayores.

Un tercer tema es la importancia sostenida del impuesto sobre la propiedad como fuente de financiamiento de la educación pública en los Estados Unidos. Los artículos de Nelson y Gazley, y de Downes y Killeen, demuestran que los ingresos no tributarios juegan un papel relativamente pequeño en el financiamiento de las escuelas públicas. Y no hay ninguna evidencia que demuestre que la proporción de ingresos obtenidos de las tasas y cargos a los estudiantes, organizaciones sin fines de lucro que dan apoyo a escuelas, o de ingresos no tributarios varios haya aumentado durante o después de la Gran Recesión.

Estas conclusiones sugieren que para garantizar suficiente financiamiento

para la educación pública en el futuro, se deben hacer esfuerzos para que el impuesto sobre la propiedad sea una fuente más atractiva de ingresos. Estas mejoras del impuesto sobre la propiedad podrían incluir la expansión de programas de descuentos tributarios bien dirigidos y diseñados, como por ejemplo la adopción de “fusibles”, programas de postergación del impuesto sobre la propiedad para contribuyentes que tienen una carga tributaria pesada o sufren un incremento muy rápido en sus facturas de cobro de impuestos sobre la propiedad, y mejoras en la administración tributaria que se concentren en una mayor transparencia.

Dada la gran diversidad en el financiamiento escolar y los sistemas de impuestos sobre la propiedad en los EE.UU. y los problemas fiscales que se avecinan, los artículos de este número especial no pueden cubrir la gama completa de políticas necesarias que aseguren un financiamiento adecuado y equitativo de la educación pública. No obstante, esperamos que estos artículos constituyan un motivo de reflexión tanto para los dirigentes políticos como los investigadores, y que también inspiren investigaciones adicionales sobre la tributación de la propiedad y el financiamiento escolar. **L**



Catálogo de publicaciones 2015

El catálogo de publicaciones 2015 del Instituto Lincoln contiene más de 125 libros, libros electrónicos, informes sobre enfoque en políticas y recursos multimedia. Dichas publicaciones representan el trabajo del cuerpo académico del Instituto, los becarios y los asociados que investigan y elaboran informes sobre los siguientes temas: tributación, valuación y tasación de la propiedad; planificación urbana y regional; crecimiento inteligente; conservación del suelo; desarrollo urbano y de la vivienda; y otros temas de interés acerca de las políticas de suelo en los Estados Unidos, América Latina, China, Europa, África y otras áreas del mundo.

Todos los libros, informes y demás artículos que aparecen en el catálogo se encuentran disponibles para su compra o descarga a través del sitio web del Instituto. Recomendamos su utilización en cursos académicos y otras actividades educativas. Para solicitar copias para examen, siga las instrucciones que aparecen en la página principal de “Publicaciones”. El catálogo completo se encuentra disponible en el sitio web para su descarga gratuita. Para solicitar una copia impresa del catálogo, envíe su dirección de correo completa a help@lincolninst.edu.

www.lincolninst.edu/pubs