

Proposition BB

Colorado *Legislative Council Staff*
FISCAL IMPACT STATEMENT

Date: September 17, 2015

Fiscal Analyst: Greg Sobetski, 303-866-4105

TITLE: RETAIN REVENUE IN EXCESS OF BLUE BOOK ESTIMATE

Ballot Issue: May the state retain and spend state revenues that would otherwise be refunded for exceeding an estimate included in the ballot information booklet for Proposition AA and use these revenues to provide forty million dollars for public school building construction and for other needs, such as law enforcement, youth programs, and marijuana education and prevention programs, instead of refunding these revenues to retail marijuana cultivation facilities, retail marijuana purchasers, and other taxpayers?

Fiscal Consequences of the Passage or Failure of Proposition BB

The following table summarizes the consequences of the passage or failure of Proposition BB. If the measure is approved, the state will have more money available to spend on government programs. If the measure fails, \$66.1 million will be refunded to taxpayers.

If Proposition BB Passes ("Yes" Vote)	If Proposition BB Fails ("No" Vote)
<ul style="list-style-type: none">• \$40.0 million will be spent on school construction;• \$12.0 million will be spent to fund the state programs listed on page 5; and• \$14.1 million has not yet been allocated and will be available for future appropriation.	<ul style="list-style-type: none">• \$25.0 million will be refunded to Colorado residents who file a 2015 state income tax return;• \$24.0 million will be refunded to retail marijuana cultivators; and• \$17.1 million will be refunded to retail marijuana purchasers through a temporary reduction in the retail marijuana sales tax rate.

The passage or failure of Proposition BB determines specific changes to state law. The paragraphs below describe the changes to state fiscal policy under either outcome.

If Proposition BB passes. If Proposition BB passes, the state will not be required to refund \$66.1 million to taxpayers. Spending on state and local programs in state fiscal year (FY) 2015-16 will increase by \$52.0 million, including \$40.0 million for public school capital construction projects and \$12.0 million for the education, health care, and public safety programs listed on page 5. The remaining \$14.1 million is not yet allocated within the state budget, but will be available for future use.

If Proposition BB fails. If Proposition BB fails, the state will be required to refund \$66.1 million in FY 2015-16. The refund will occur as follows:

- \$25.0 million, averaging \$8 per taxpayer, will be available as a refund to all year-round resident taxpayers on 2015 state income tax forms;
- \$24.0 million will be refunded to retail marijuana cultivators; and

Proposition BB

- \$17.1 million will be refunded via a temporary reduction in the retail marijuana sales tax rate from 10.0 percent to 0.1 percent effective January 1, 2016. The rate reduction will continue until taxes are reduced by \$17.1 million.

The remainder of this fiscal impact statement summarizes changes in revenue, transfers between government funds, and department expenditures to state and local governments by fiscal year. For the purposes of this document, the fiscal impact of Proposition BB's passage is presented relative to its failure. Without Proposition BB, the Colorado Constitution requires a refund to taxpayers in FY 2015-16. Because refunds are accounted for as expenditures, Proposition BB is reflected as reducing state spending in the table below. Additionally, the \$40.0 million that Proposition BB designates for public school capital construction is shown as a transfer; to the extent that this amount is spent in FY 2015-16, the amount by which state spending is reduced will be less than shown.

Fiscal Impact Summary*	Fiscal Year 2015-16	Fiscal Year 2016-17
State Revenue	<u>\$1.5 million</u>	<u>\$0</u>
Marijuana Tax Cash Fund	1.5 million	
State Transfers		
General Fund	(32.8 million)	
Public School Capital Construction Fund	40.0 million	
Marijuana Tax Cash Fund	(7.2 million)	
State Spending	<u>(\$51.1 million)</u>	<u>\$3.6 million</u>
General Fund	(37.0 million)	
Marijuana Tax Cash Fund	(14.1 million)	3.6 million
FTE Position Change	0.9 FTE	(0.2 FTE)
Local Government Impact: Increased retail marijuana special sales tax distributions and potential retail marijuana impact grants from the Department of Local Affairs.		

* This summary shows changes attributable to the passage of Proposition BB relative to its failure. State fiscal years run from July 1 to June 30. Transfers result in no net change to state revenue. Parentheses indicate a decrease in funds.

Summary of Measure

Under current law, the state is required to refund \$66.1 million in FY 2015-16 because FY 2014-15 state spending exceeded the estimate provided to voters in the 2013 ballot information booklet (Blue Book) for Proposition AA. Proposition BB, if approved, allows the state to retain and spend this amount.

The measure confers authority to the state to forego refunds of money set aside in the General Fund Proposition AA refund account pursuant to Senate Bill 15-249 and House Bill 15-1367. Instead, \$40 million will be transferred to the Public School Capital Construction Assistance Fund (BEST Fund), \$12 million will be appropriated for expenditure on a collection of state programs, and the remainder will revert to the General Fund.

Proposition BB

Background. The Colorado Constitution requires voters to approve new taxes and to receive the following two estimates in the Blue Book prior to voting:

- state fiscal year spending, defined as overall state revenue under the state's constitutional spending limit (the Referendum C cap); and
- revenue from the new taxes.

If voters approve the tax and either estimate is exceeded, the state must refund the excess up to the amount of revenue collected from the new taxes. The state can ask voters for permission to keep and spend the refund amount. The refund requirement applies only in the first full fiscal year for which taxes are collected.

In 2013, voters approved Proposition AA, which authorized new excise and special sales taxes on retail marijuana. In FY 2014-15, state revenue under the Referendum C cap totaled \$12.35 billion, exceeding the \$12.08 billion estimate published in the Proposition AA Blue Book. The constitution requires that the excess, up to the amount of new taxes collected, be refunded to taxpayers in FY 2015-16. Revenue from Proposition AA taxes totaled \$66.1 million in FY 2014-15.

HB15-1367 referred Proposition BB to voters. The bill established uses for the refund amount should Proposition BB pass, as well as mechanisms to implement the refund should Proposition BB fail. For the purposes of this fiscal note, a scenario in which Proposition BB fails is considered current law. Under this scenario, \$66.1 million will be refunded as follows:

- \$24.0 million will be refunded from the General Fund Proposition AA refund account to marijuana cultivators who remitted retail marijuana excise taxes in FY 2014-15;
- \$17.1 million will be refunded via a reduction on the retail marijuana special sales tax rate from 10.0 percent to 0.1 percent beginning January 1, 2016, and continuing until the month after the Department of Revenue (DOR) determines that the rate reduction completed the disbursement of \$17.1 million; and
- \$25.0 million will be refunded via a sales tax refund available to all full-year resident Colorado taxpayers on income tax returns for tax year 2015.

While the state is required to refund \$66.1 million, the balance of the Proposition AA refund account is \$58.0 million. The difference between these two amounts will be absorbed by the General Fund and the Marijuana Tax Cash Fund (MTCF). To offset the \$17.1 million refunded via the retail marijuana special sales tax rate reduction, \$13.3 million will be transferred from the Proposition AA refund account to the MTCF on January 1, 2016. The remaining \$3.8 million reduction in retail marijuana special sales tax collections will be absorbed by the MTCF. Additionally, the \$4.3 million difference between the \$25.0 million sales tax refund and the \$20.7 million remaining in the Proposition AA refund account after refunds to cultivators and the transfer to the MTCF will be absorbed by the General Fund.

Fiscal Impact

State revenue. The measure is expected to increase state revenue from taxes paid on retail marijuana by \$1.5 million in FY 2015-16. Under current law, \$17.1 million of the \$66.1 million required to be refunded in FY 2015-16 will be refunded via a reduction in the retail marijuana special sales tax rate from 10.0 percent to 0.1 percent beginning January 1, 2016. On the third business day of each month between February and June, 2016, the DOR is required to determine whether the state has foregone \$17.1 million in special sales tax revenue as a result of the rate reduction. The rate reduction expires on the fifth day after this trigger is determined to have been reached.

Proposition BB

Based on the June 2015 Legislative Council Staff forecast, the retail marijuana special sales tax rate reduction is expected to refund \$17.1 million by mid-May of 2016. Because the tax rate will not return to 10.0 percent until June 8, 2016, the state is expected to forego approximately \$1.5 million in revenue beyond what is required to be refunded. Proposition BB eliminates the special sales tax rate reduction, precluding this revenue decrease.

State transfers. Proposition BB requires a \$40.0 million transfer to the BEST Fund on January 1, 2016, and eliminates a current law transfer of \$13.3 million to the MTCF that would otherwise occur on the same day. Under Proposition BB, the reduced General Fund transfer to the MTCF is partially offset by the elimination of a current law requirement reducing the annual transfer of retail marijuana special sales tax revenue to the MTCF by \$6.1 million in FY 2015-16. On net, the measure decreases General Fund transfers to the MTCF by \$7.2 million.

In FY 2019-20, transfers of retail marijuana special sales tax revenue from the General Fund to the MTCF will decrease by \$6.1 million. Under current law, retail marijuana special sales tax revenue is deposited in the General Fund before being transferred to the MTCF. To reimburse the General Fund for its contribution to the Proposition AA refund account, current law reduces transfers by \$6.1 million annually between FY 2015-16 and FY 2018-19. Proposition BB reschedules the reductions of these transfers so that they occur between FY 2016-17 and FY 2019-20. Proposition BB does not affect the amount by which transfers are reduced between FY 2016-17 and FY 2018-19.

State spending. The measure is expected to reduce overall state spending by approximately \$51.1 million in FY 2015-16 and increase spending by approximately \$3.6 million in FY 2016-17. Changes to state expenditures under Proposition BB are summarized in Table 1 and detailed beginning on page 4.

Table 1. Changes to State Expenditures Under Proposition BB.		
	FY 2015-16	FY 2016-17
Refund for exceeding Prop AA Blue Book estimate	(\$66,100,000)	
<i>Retail marijuana special sales tax rate reduction</i>	<i>(17,100,000)</i>	
<i>Refund to marijuana cultivators</i>	<i>(24,000,000)</i>	
<i>Sales tax refund</i>	<i>(25,000,000)</i>	
HB15-1367 programs (listed below)	12,000,000	
FTE	1.0 FTE	
Special sales tax disbursements to local governments	3,000,000	3,600,000
Department of Revenue	(17,215)	(23,936)
<i>Personal services</i>	<i>(8,735)</i>	<i>(23,936)</i>
<i>FTE</i>	<i>(0.1 FTE)</i>	<i>(0.2 FTE)</i>
<i>Computer programming</i>	<i>(8,480)</i>	
TOTAL	(\$51,117,215)	\$3,576,064

Refund reductions. Proposition BB confers authority to the state to forego refunds of \$66.1 million that would otherwise be required under current law. Of this, \$17.1 million would be refunded via a temporary reduction in the retail marijuana special sales tax rate from 10.0 percent to 0.1 percent effective between January and June 2016, reducing collections to the MTCF. \$24.0 million would be paid from the General Fund directly to marijuana cultivators who remitted

Proposition BB

retail marijuana excise taxes in FY 2014-15, and \$25.0 million would be made available to full-year resident Colorado taxpayers on income tax returns for tax year 2015, reducing collections to the General Fund.

HB15-1367 program funding. Pursuant to HB15-1367, Proposition BB appropriates \$12.0 million from the General Fund Proposition AA refund account in FY 2015-16 as follows:

- \$2.5 million to the Department of Public Health and Environment (CDPHE) for the marijuana education campaign;
- \$1 million to the CDPHE for the dissemination of information from poison control centers;
- \$2 million to the School Bullying Prevention and Education Cash Fund administered by the Colorado Department of Education (CDE);
- \$2 million to the CDE via the Student Re-Engagement Program Cash Fund for costs associated with the student re-engagement program;
- \$1 million to the Department of Local Affairs (DOLA) for grants through the Local Government Retail Marijuana Impact Grant Program; this amount is assumed to include costs associated with the program's administration;
- \$1 million to the Department of Human Services (DHS) via the Youth Mentoring Services Cash Fund for costs associated with youth mentoring services;
- \$1 million to the DHS for the provision of grants through the Tony Grampas youth mentoring program;
- \$0.5 million to the DHS for treatment and detoxification contracts;
- \$0.5 million to the Department of Health Care Policy and Financing for grants to substance abuse screening, brief intervention, and referral to treatment;
- \$0.3 million to the Department of Agriculture for Future Farmers of America and 4-H programs at the state fair; and
- \$0.2 million to the Department of Law for the Peace Officers Standards and Training (POST) Board.

Disbursements to local governments. Proposition BB eliminates a current law provision reducing the local share of retail marijuana special sales tax revenue from 15.0 percent to 7.5 percent beginning January 1, 2016, and continuing until local governments forego \$6.3 million, the amount they received from the retail marijuana special sales tax in FY 2014-15. Further, Proposition BB eliminates the current law reduction in the retail marijuana special sales tax rate between January and June 2016. As a result of these two changes, increased disbursements to local governments are estimated at \$3.0 million in FY 2015-16 and \$3.6 million in FY 2016-17, based on the June 2015 Legislative Council Staff forecast.

Department of Local Affairs. Expenditures for the DOLA will increase by \$121,385 and 1.0 FTE for FY 2015-16; these costs are assumed to be paid from the \$1 million General Fund Proposition AA refund account appropriation in HB15-1367. Costs are for the Local Government Retail Marijuana Impact Grant Program, which is assumed to issue additional grants and require additional workload in FY 2015-16 under Proposition BB. The majority of costs, \$92,997, are for the addition of 1.0 FTE at the Program Assistant I level for additional administration of the grant program. Additionally, the DOLA requires reappropriations of \$21,803 and \$2,835 to the Office of Information Technology and the Department of Law, respectively, for information technology and legal services related to the grant program, and \$3,750 for travel, printing, and postage expenses.

Department of Revenue. MTCF expenditures for the DOR will decrease by \$17,215 and 0.1 FTE in FY 2015-16, and by \$23,936 and 0.2 FTE in FY 2016-17. These expenditures are expected for administration of the refunds required under current law and are no longer necessary

under Proposition BB. For FY 2015-16, DOR programming expenditures will decrease by \$8,480, representing 40 hours of programming in the state's GenTax computer system at a cost of \$212 per hour. Additionally, DOR will no longer assume costs for the addition of personnel at the Accountant III level to track the reduced share of retail marijuana special sales tax revenue remitted to local governments.

Local Government Impact

Retail marijuana special sales tax distributions. Proposition BB will increase the amount of retail marijuana special sales tax revenue distributed to local governments. The amount of the increase is estimated at \$3.0 million in FY 2015-16 and \$3.6 million in FY 2016-17. These estimates represent the combined impact of the retail marijuana special sales tax rate not being reduced from 10.0 percent to 0.1 percent between January and June 2016, and the elimination of the current law requirement that the local share of retail marijuana special sales tax revenue be reduced from 15 percent to 7.5 percent beginning January 1, 2016. Distributions are made in proportion to the share of retail marijuana sales occurring in each county and municipality.

Local Government Retail Marijuana Impact Grant Program. Proposition BB appropriates \$1 million to the DOLA in FY 2015-16 and specifies that this appropriation may be used for the Local Government Retail Marijuana Impact Grant Program. To the extent that the amount is used for this purpose, Proposition BB will increase grants to local governments.



COLORADO'S CONSTITUTIONAL SPENDING LIMIT

by Greg Sobetski

In 1992, voters approved an amendment to the Colorado Constitution — Article X, Section 20 — known as the Taxpayer's Bill of Rights (TABOR). TABOR limits annual growth in state spending.

A constitutional formula calculates the state spending limit by multiplying a base amount by inflation and population growth. The base amount is the lesser of the prior year's revenue or spending limit. The formula adds voter-approved revenue changes into the limit calculation.

$$\begin{aligned} \text{Spending limit} &= \text{previous year's base} \\ &\times (\text{annual change in inflation} + \text{population}) \\ &+ \text{voter-approved revenue changes} \end{aligned}$$

In practice, the limit on state fiscal year spending functions as a limit on the amount of revenue the state can collect and retain from certain sources, because revenue is subject to the limit regardless of whether it is spent or saved. Revenue in excess of the limit must be refunded to taxpayers.

Referendum C. Passed by voters in 2005, Referendum C is a permanent voter-approved revenue change. Referendum C created a five-year "timeout period" between FY 2005-06 and FY 2009-10. During this time, the state was allowed to spend or save the full amount of revenue it collected, effectively setting the spending limit equal to revenue. Beginning in FY 2010-11, Referendum C allows the state to keep revenue up to a capped amount, known as the Referendum C cap. The cap is equal to the highest amount of revenue collected in a single

fiscal year during the timeout period, adjusted by inflation and population growth each year thereafter. The cap is grown from the prior year's cap irrespective of whether state revenue is above or below the cap. Because revenue was highest in FY 2007-08, the amount of revenue collected during that fiscal year became the base for computing the cap in subsequent years.

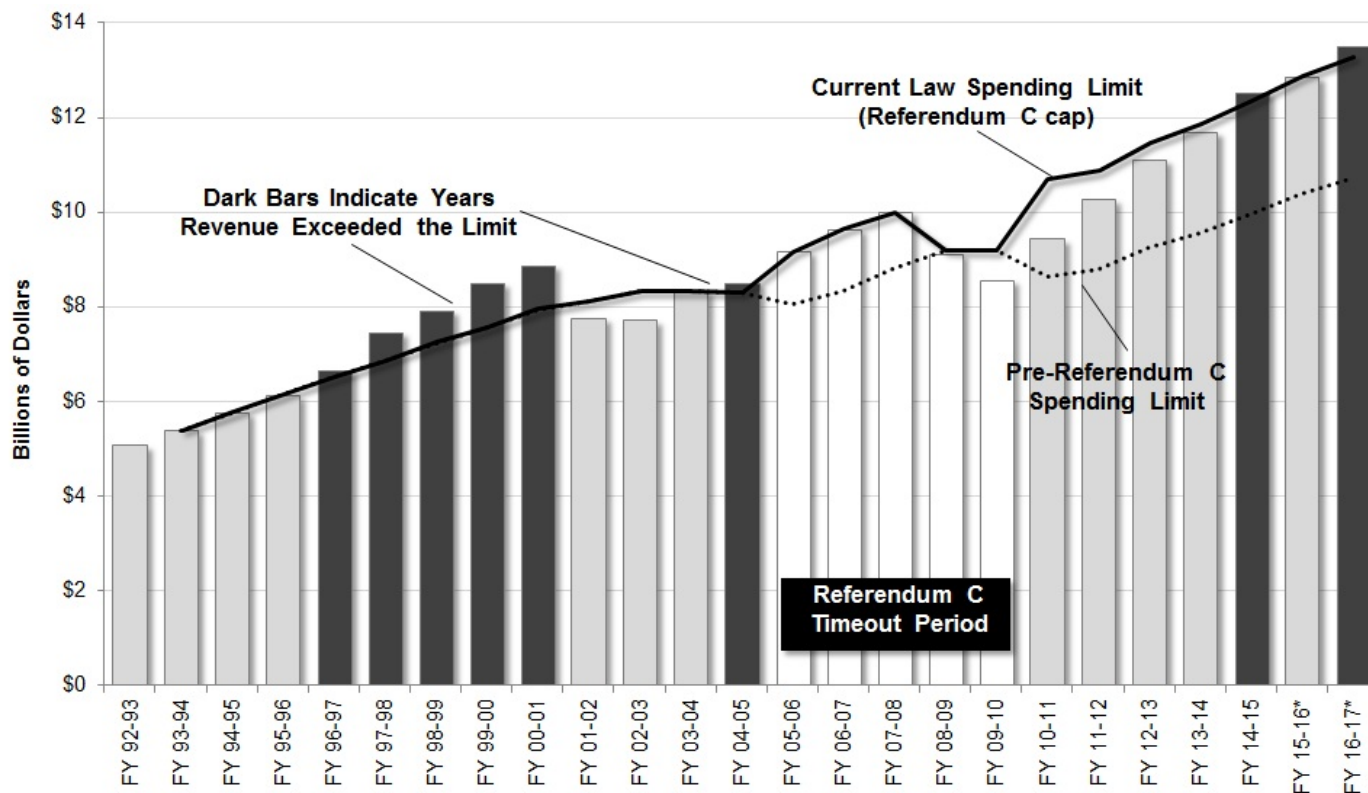
Figure 1 shows the spending limit and revenue subject to the limit since the adoption of TABOR in 1992. Dark bars indicate years in which revenue exceeded, or is expected to exceed, the spending limit, triggering a refund. White bars show the five-year timeout period created after the passage of Referendum C. The pre-Referendum C limit is shown for illustrative purposes.

Referendum C included a provision requiring that revenue collected above the original limit but below the Referendum C cap be spent only on health care, public education, transportation, and local fire and police pensions.

Refund of Excess Revenue

The constitution requires that revenues collected above the limit be refunded to taxpayers in the following year. Since TABOR was adopted in 1992, state revenue has exceeded the spending limit seven times during the seventeen years the limit applied, triggering refunds in 1997 through 2001, 2005, and 2015. The limit did not apply during the Referendum C timeout period from FY 2005-06 to FY 2009-10.

Figure 1
Constitutional Spending Limit and State Revenue
Bars Show Revenue Subject to the Spending Limit



Source: Colorado State Controller's Office and Legislative Council Staff, June 2015 Forecast.
 *Forecast.

In FY 2014-15, revenue exceeded the spending limit for the first time since FY 2004-05, triggering refunds in 2015. The *TABOR surplus*, the amount collected above the limit, totaled \$150 million. Revenue collected in excess of the state spending limit is refunded to taxpayers unless the state receives voter approval to retain and spend the refund amount. Refunds occur during the fiscal year after excess revenue is collected. More information on the mechanisms used to refund revenue in excess of the limit can be found in LCS Issue Brief 15-08.

Legislative Council Staff (LCS) publishes quarterly forecasts of state revenue subject to the spending limit. The most recent LCS forecast, dated June 2015, estimates that revenue will exceed the spending limit in FY 2016-17. While LCS does not forecast revenue in excess of the spending limit in FY 2015-16, the difference between the forecast and the projected spending limit is within reasonable margins of forecast error in both years.

Revenue Subject to the Spending Limit

All state revenue is subject to the limit except:

- federal funds;
- voter-approved revenue increases;
- sales of government property;
- gifts;
- damage awards; and,
- revenue collected by enterprises, defined as government-owned businesses that provide a service, obtain less than 10 percent of their funding from state and local government sources combined, and have bonding authority.

In FY 2013-14, the state collected \$11.7 billion in revenue subject to the spending limit, representing 37.1 percent of total state revenue. The largest sources of revenue exempt from the limit include federal funds and revenue to higher education enterprises, including colleges and college saving programs.

Personal del Consejo Legislativo de Colorado
DECLARACIÓN DE IMPACTO FISCAL

Fecha: 17 de septiembre de 2015

Analista Fiscal: Greg Sobetski, 303-866-4105

TÍTULO: RETENER INGRESOS EXCEDENTES DE LA ESTIMACIÓN DE LIBRO AZUL

Asunto de la Balota: ¿Puede el estado retener y gastar ingresos estatales que de otro modo serían reembolsados por exceder lo estimado incluido en el folleto informativo acerca de las balotas correspondiente a la Propuesta AA y usar estos ingresos con el fin de aportar cuarenta millones de dólares para construir edificios de escuelas públicas y otras necesidades, como orden público, programas juveniles y educación sobre marihuana y programas de prevención, en vez de reembolsar estos ingresos a instalaciones de cultivo de marihuana al por menor, compradores de marihuana al por menor y otros contribuyentes?

Consecuencias fiscales de la aprobación o el rechazo de la Propuesta BB

La siguiente tabla resume las consecuencias de la aprobación o el rechazo de la Propuesta BB. Si se aprueba la medida, el estado tendrá más dinero disponible para gastar en programas gubernamentales. Si se rechaza la medida, se reembolsarán \$66.1 millones a los contribuyentes.

Si se aprueba la Propuesta BB (voto "Sí")	Si se rechaza la Propuesta BB (voto "No")
<ul style="list-style-type: none">• Se gastarán \$40.0 millones en la construcción de escuelas;• Se gastarán \$12.0 millones para financiar los programas estatales indicados en la página 5; y• No se han asignado aún \$14.1 millones y estarán disponibles para distribución futura.	<ul style="list-style-type: none">• Se reembolsarán \$25.0 millones a los residentes de Colorado que presenten una declaración de impuesto a la renta estatal de 2015;• Se reembolsarán \$24.0 millones directamente a los cultivadores de marihuana al por menor; y• Se reembolsarán \$17.1 millones a los compradores de marihuana al por menor a través de una rebaja provisoria de la tasa del impuesto de venta sobre la marihuana al por menor.

La aprobación o el rechazo de la Propuesta BB determinan cambios específicos a la ley estatal. Los párrafos a continuación describen los cambios a la política fiscal estatal en ambos casos.

Si se aprueba la Propuesta BB. Si se aprueba la Propuesta BB, el estado no tendrá que reembolsar \$66.1 millones a los contribuyentes. El gasto en programas estatales y locales en el año fiscal estatal 2015-16 aumentará en \$52.0 millones, incluyendo \$40.0 millones para obras de construcción capitales de escuelas públicas y \$12.0 millones para los programas de educación, atención médica y seguridad pública que se señalan en la página 5. Los \$14.1 millones restantes no se han asignado aún dentro del presupuesto estatal, pero estarán disponibles para uso futuro.

Si se rechaza la Propuesta BB. Si se rechaza la Propuesta BB, el estado deberá reembolsar \$66.1 millones dentro del año fiscal 2015-16. El reembolso se efectuará de la siguiente manera:

- Se reembolsarán \$25.0 millones, promediando \$8 por contribuyente, a todos los contribuyentes residentes todo el año en sus formularios de impuesto a la renta estatal de 2015;
- Se reembolsarán \$24.0 millones directamente a los cultivadores de marihuana al por menor; y
- Se reembolsarán \$17.1 millones mediante una rebaja provisoria en la tasa del impuesto de venta sobre la marihuana al por menor del 10.0 % al 0.1 % a partir del 1 de enero de 2016. La rebaja de la tasa continuará hasta que se reduzcan los impuestos en \$17.1 millones.

El resto de esta declaración de impacto fiscal resume los cambios en ingresos, transferencias entre fondos gubernamentales, y gastos departamentales a gobiernos estatales y locales por año fiscal. Para los fines de este documento, el impacto fiscal de la aprobación de la Propuesta BB se presente en relación con su rechazo. Sin la Propuesta BB, la Constitución de Colorado exige un reembolso a los contribuyentes en el año fiscal 2015-16. Dado que los reembolsos aparecen como gastos, la Propuesta BB se refleja como reducción del gasto estatal en la tabla a continuación. Además, los \$40.0 millones que designa la Propuesta BB para construcción capital de escuelas públicas aparecen como transferencia; dependiendo del grado que se gaste esta suma en el año fiscal 2015-16, la cantidad en que se reduzca el gasto estatal será menor que el mostrado.

Resumen del impacto fiscal*	Año fiscal 2015-16	Año fiscal 2016-17
Ingreso estatal Fondo de efectivo del impuesto de la marihuana	<u>\$1.5 millones</u> 1.5 millones	<u>\$0</u>
Transferencias estatales Fondo general Fondo de construcción capital de escuelas públicas Fondo de efectivo del impuesto de la marihuana	(32.8 millones) 40.0 millones (7.2 millones)	
Gasto estatal Fondo general Fondo de efectivo del impuesto de la marihuana	<u>(\$51.1 millones)</u> (37.0 millones) (14.1 millones)	<u>\$3.6 millones</u> 3.6 millones
Cambio de posición FTE	0.9 FTE	(0.2 FTE)
Impacto en el gobierno local: El aumento en distribuciones reales y potenciales del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor afecta los subsidios del Departamento de Asuntos Locales.		

**Este resumen muestra cambios atribuibles a la aprobación de la Propuesta BB en relación con su rechazo. Años fiscales estatales abarcando desde el 1 de julio hasta el 30 de junio. Las transferencias no producen ningún cambio neto al ingreso estatal. Los paréntesis indican una reducción en los fondos.*

Resumen de la medida

Conforme a la ley actual, se le exige al estado reembolsar \$66.1 millones en el año fiscal 2015-16 debido a que el gasto estatal del año fiscal 2014-15 excedió la estimación entregada a los votantes en el folleto informativo de la balota 2013 (libro azul) correspondiente a la Propuesta AA. Si se aprueba la Propuesta BB, permitirá al estado retener y gastar esta cantidad.

La medida confiere autoridad al estado para renunciar a los reembolsos de dinero apartados en la cuenta de reembolsos de la Propuesta AA de Fondo General conforme al Proyecto de Ley del Senado 15-249 y el Proyecto de Ley de la Cámara 15-1367. En cambio, se transferirán \$40 millones al Fondo de Asistencia de Construcción Capital de Escuelas Públicas (Fondo BEST), se designarán \$12 millones para gastar en una serie de programas estatales, y el resto revertirá al Fondo General.

Antecedentes. La Constitución de Colorado exige que los votantes aprueben nuevos impuestos y reciban las siguientes dos estimaciones en el Libro Azul (Blue Book) antes de votar:

- gasto estatal del año fiscal, definido como ingreso estatal general bajo el límite de gasto constitucional del estado (el tope del Referendo C); y
- ingreso de los impuestos nuevos.

Si los votantes aprueban el impuesto y se excede la estimación, el estado debe reembolsar el excedente hasta la cantidad del ingreso recaudado por los nuevos impuestos. El estado puede pedir a los votantes su permiso para conservar y gastar la cantidad del reembolso. El requisito de reembolso corresponde solo en el primer año completo del presupuesto estatal por el cual se cobraron impuestos.

En 2013, los votantes aprobaron la Propuesta AA, la cual autorizó nuevos impuestos de consumo y especiales de venta sobre la marihuana al por menor. En el año fiscal 2014-15, el ingreso estatal bajo el tope del Referendo C totalizó \$12.35 mil millones, superando los \$12.08 mil millones estimados publicados en el Libro Azul de la Propuesta AA. La constitución exige que el excedente, hasta la cantidad de nuevos impuestos reunidos, se reembolse a los contribuyentes en el año fiscal 2015-16. El ingreso proveniente de los impuestos de la Propuesta AA totalizó \$66.1 millones en el año fiscal 2014-15.

HB15-1367 presentó la Propuesta BB a los votantes. El proyecto de ley estableció usos para la cantidad del reembolso en caso de que se apruebe la Propuesta BB, así como mecanismos para implementar el reembolso en caso de que se rechace la Propuesta BB. Para los fines de esta nota fiscal, una situación en donde se rechace la Propuesta BB se considera ley actual. Bajo estas circunstancias, se reembolsarán \$66.1 millones de la siguiente manera:

- Se reembolsarán \$24.0 millones de la cuenta de reembolsos de la Propuesta AA de Fondo General a los cultivadores de marihuana que remitieron impuestos de consumo de marihuana al por menor en el año fiscal 2014-15;
- Se reembolsarán \$17.1 millones mediante una rebaja de la tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor del 10.0 % al 0.1 % a partir del 1 de enero de 2016, y continuando hasta el mes después de que el Departamento de Recaudación de Impuestos determine que la rebaja de tasa completó el desembolso de \$17.1 millones; y

- Se reembolsarán \$25.0 millones mediante un reembolso del impuesto de venta disponible para todos los contribuyentes residentes el año completo en Colorado en las declaraciones de impuesto a la renta del año tributario 2015.

Si bien al estado se le exige reembolsar \$66.1 millones, el saldo de la cuenta de reembolso de la Propuesta AA es de \$58.0 millones. La diferencia entre estas cantidades será absorbida por el Fondo General y el Fondo de Efectivo del Impuesto de la Marihuana Fund (MTCF, por sus siglas en inglés). Para compensar los \$17.1 millones reembolsados mediante la rebaja de la tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor, se transferirán \$13.3 millones de la cuenta de reembolso de la Propuesta AA al MTCF el 1 de enero de 2016. La rebaja restante de \$3.8 millones en recaudaciones del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor se absorberá mediante el MTCF. Además, la diferencia de \$4.3 millones entre el reembolso del impuesto de venta de \$25.0 millones y los \$20.7 millones restantes en la cuenta de reembolso de la Propuesta AA después de reembolsar a los cultivadores y transferir al MTCF será absorbida por el Fondo General.

Impacto fiscal

Ingreso estatal. Se prevé que la medida aumente el ingreso estatal de los impuestos pagados sobre la marihuana al por menor en \$1.5 millones en el año fiscal 2015-16. Conforme a la ley actual, \$17.1 millones de los \$66.1 millones requeridos para reembolsos en el año fiscal 2015-16 serán reembolsados mediante una rebaja en la tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor del 10.0 % al 0.1 % a partir del 1 de enero de 2016. En el tercer día laborable de cada mes entre febrero y junio de 2016, se le exige al Depto. de Recaudaciones de Impuestos determinar si el estado ha renunciado a los \$17.1 millones en ingresos por el impuesto de venta especial a causa de la rebaja de la tasa. La rebaja de la tasa caduca el quinto día después de que se determine que se ha llegado a este factor.

Basándose en el pronóstico del Personal del Consejo Legislativo de junio de 2015, se prevé que la rebaja de tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor reembolsará \$17.1 millones para mediados de mayo de 2016. Dado que la tasa del impuesto no regresará al 10.0 % hasta el 8 de junio de 2016, se espera que el estado renuncie aproximadamente a \$1.5 millones en ingresos más allá de los que se requiere reembolsar. La Propuesta BB elimina la rebaja de la tasa del impuesto de venta especial, impidiendo esta disminución de ingresos.

Transferencias estatales. La Propuesta BB requiere una transferencia de \$40.0 millones al Fondo BEST el 1 de enero de 2016, y elimina una transferencia de la ley actual de \$13.3 millones al MTCF que ocurriría de otro modo el mismo día. Con la Propuesta BB, la transferencia reducida del Fondo General al MTCF se ve parcialmente compensada por la eliminación de un requisito de la ley actual que reduce la transferencia anual del ingreso por el impuesto de venta especial sobre la marihuana al MTCF en \$6.1 millones en el año fiscal 2015-16. En términos netos, la medida disminuye las transferencias del Fondo General al MTCF en \$7.2 millones.

En el año fiscal 2019-20, disminuirán en \$6.1 millones las transferencias de ingreso del impuesto de venta especial sobre la marihuana del Fondo General al MTCF. Con la ley actual, el ingreso por el impuesto de venta especial sobre la marihuana se deposita en el Fondo General antes de ser transferido al MTCF. Para reembolsar al Fondo General por su contribución a la cuenta de reembolso de la Propuesta AA, la ley actual reduce las transferencias en \$6.1 millones anualmente entre el año fiscal 2015-16 y el año fiscal 2018-19. La Propuesta BB reprograma las rebajas de estas transferencias de tal modo que ocurran entre el año fiscal 2016-17 y el año fiscal 2019-20. La Propuesta BB no afecta la cantidad en la cual se rebajan las transferencias entre el año fiscal 2016-17 y el año fiscal 2018-19.

Gastos estatales. Se prevé que la medida reduzca el gasto estatal general en aproximadamente \$51.1 millones en el año fiscal 2015-16 y aumente el gasto en aproximadamente \$3.6 millones en el año fiscal 2016-17. Los cambios a los gastos estatales conforme a la Propuesta BB se resumen en la Tabla 1 y se detallan a partir de la página 4.

Tabla 1. Cambios a los gastos estatales conforme a la Propuesta BB.		
	Año fiscal 2015-16	Año fiscal 2016-17
Reembolso por exceder estimación del Libro Azul de la Prop. AA	(\$66,100,000)	
<i>Rebaja de tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana</i>	<i>(17,100,000)</i>	
<i>Reembolso a los cultivadores de marihuana</i>	<i>(24,000,000)</i>	
<i>Reembolso del impuesto de venta</i>	<i>(25,000,000)</i>	
Programas HB15-1367 (indicados a continuación)	12,000,000	
FTE	1.0 FTE	
Desembolsos de impuesto de venta especial a gobiernos locales	3,000,000	3,600,000
Departamento de Recaudación de Impuestos	(17,215)	(23,936)
<i>Servicios personales</i>	<i>(8,735)</i>	<i>(23,936)</i>
FTE	<i>(0.1 FTE)</i>	<i>(0.2 FTE)</i>
<i>Programación de computadoras</i>	<i>(8,480)</i>	
TOTAL	(\$51,117,215)	\$3,576,064

Rebajas de reembolso. La Propuesta BB confiere autoridad al estado para que renuncie a reembolsos de \$66.1 millones que de otro modo se exigirían según la ley actual. De estos, se reembolsarán \$17.1 millones mediante una rebaja provisoria de la tasa del impuesto de venta sobre la marihuana al por menor del 10.0 % al 0.1 % a partir del 1 de enero de 2016, reduciendo las recaudaciones al MTCF. Los \$24.0 millones se pagarían desde el Fondo General directamente a los cultivadores de marihuana que remitan impuestos de consumo de marihuana al por menor en el año fiscal 2014-15, y se pondrían \$25.0 millones a disposición de los contribuyentes residentes de Colorado todo el año en las declaraciones de impuesto a la renta de 2015, reduciendo las recaudaciones al Fondo General.

Financiamiento del programa HB15-1367. Conforme a HB15-1367, la Propuesta BB asigna \$12.0 millones de la cuenta de reembolsos de la Propuesta AA del Fondo General en el año fiscal 2015-16 de la siguiente manera:

- \$2.5 millones al Departamento de Salud Pública y Ambiente (CDPHE) para la campaña de educación sobre la marihuana;
- \$1 millón al CDPHE para la diseminación de información desde los centros de control de envenenamiento;
- \$2 millones al Fondo de Efectivo para la Educación y Prevención de Matonaje Escolar (School Bullying Prevention and Education Cash Fund) administrado por el Departamento de Educación de Colorado (CDE);
- \$2 millones al CDE mediante el Fondo de efectivo para el programa de reinserción estudiantil (Student Re-Engagement Program Cash Fund) para los costos asociados con el programa de reinserción estudiantil;
- \$1 millón al Departamento de Asuntos Locales (DOLA) para subsidios a través del Programa de Subsidios de Impacto de la Marihuana al por Menor de Gobiernos Locales; se supone que esta suma incluye costos asociados con la administración del programa;
- \$1 millón al Departamento de Servicios Humanos (DHS) mediante el Fondo de Efectivo para Servicios de Mentores de Jóvenes destinado a los costos asociados con los servicios de mentores para jóvenes;
- \$1 millón al DHS para entregar subsidios a través del programa de mentores de jóvenes Tony Grampsas;
- \$0.5 millón a DHS para contratos de tratamiento y detoxificación;
- \$0.5 millón al Departamento de Políticas y Financiamiento de Atención Médica para subsidios de exámenes preventivos de abuso de sustancias, intervención breve y derivaciones a tratamiento;
- \$0.3 millones al Departamento de Agricultura para Agricultores Futuros de los Estados Unidos y programas 4-H en la feria estatal; además
- \$0.2 millones al Departamento de Derecho para el Comité de Normas y Capacitación de Oficiales de Paz (Peace Officers Standards and Training, POST).

Desembolsos a gobiernos locales. La Propuesta BB elimina una disposición actual de la ley que rebaja la parte local del ingreso por impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor del 15.0 % al 7.5 % a partir del 1 de enero de 2016, y continúa hasta que los gobiernos locales renuncien a \$6.3 millones, la cantidad que recibieron del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor en el año fiscal 2014-15. Además, la Propuesta BB elimina la rebaja de la ley actual en la tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor entre enero y junio de 2016. A causa de estos dos cambios, se estiman mayores desembolsos a gobiernos locales de \$3.0 millones en el año fiscal 2015-16 y de \$3.6 millones en el año fiscal 2016-17, basándose en el pronóstico del Personal del Consejo Legislativo de junio 2015.

Departamento de Asuntos Locales. Los gastos de este Depto. (DOLA) aumentarán en \$121,385 y 1.0 FTE en el año fiscal 2015-16; se supone que estos costos se pagarán de la asignación de la cuenta de reembolso de la Propuesta AA del Fondo General de \$1 millón en HB15-1367. Los costos son para el Programa de Subsidio de Impacto de la Marihuana al por Menor de Gobiernos Locales, el cual se supone emitirá subsidios adicionales y requerirá una carga de trabajo adicional en el año fiscal 2015-16 conforme a la Propuesta BB. La mayor parte de los costos, \$92,997, son por agregar 1.0 FTE al nivel del Asistente de Programa por la mayor administración del programa de subsidios. Además, el DOLA requiere reasignaciones de \$21,803 y \$2,835 a la Oficina de Tecnología de Información y el Departamento de Derecho, respectivamente, por servicios de tecnológicos de información y

jurídicos relacionados con el programa de subsidios, y \$3,750 para gastos de viajes, impresos y franqueo.

Departamento de Recaudación de Impuestos. Los gastos de MTCF de este Depto. (DOR) disminuirán en \$17,215 y 0.1 FTE en el año fiscal 2015-16, y en \$23,936 y 0.2 FTE en el año fiscal 2016-17. Se prevén estos gastos para la administración de reembolsos requeridos conforme a la ley actual, y ya no son necesarios según la Propuesta BB. Para el año fiscal 2015-16, los gastos de programación del DOR disminuirán en \$8,480, representando 40 horas de programación en el sistema de computación GenTax del estado a un costo de \$212 por hora. Además, el DOR ya no asumirá los costos por la adición de personal al nivel III de Contador para seguir la parte rebajada del ingreso por impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor remitido a los gobiernos locales.

Impacto en el gobierno local

Distribuciones del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor. La Propuesta BB aumentará la cantidad del ingreso del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor distribuido a los gobiernos locales. Se estima la cantidad del aumento en \$3.0 millones en el año fiscal 2015-16 y \$3.6 millones en el año fiscal 2016-17. Estas estimaciones representan el impacto combinado de que no se rebaje la tasa del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor del 10.0 % al 0.1 % entre enero y junio 2016, y la eliminación del requisito de la ley actual de que se reduzca el ingreso del impuesto de venta especial sobre la marihuana al por menor del 15 % al 7.5 % a partir del 1 de enero de 2016. Las distribuciones se efectúan en proporción a la parte de las ventas de marihuana al por menor que ocurran en cada condado y municipalidad.

Programa de subsidio de impacto de la marihuana al por menor de gobiernos locales. La Propuesta BB asigna \$1 millón al DOLA en el año fiscal 2015-16 y especifica que puede usarse esta asignación para el Programa de subsidios de gobiernos locales por el impacto de la marihuana al por menor. En la medida que se utilice esta suma para este fin, la Propuesta BB aumentará los subsidios a gobiernos locales.



LÍMITE DE GASTO CONSTITUCIONAL DE COLORADO

por Greg Sobetski

En 1992, los votantes aprobaron una enmienda de la Constitución de Colorado — Artículo X, Sección 20 — conocida como Declaración de Derechos del Contribuyente (Taxpayer's Bill of Rights, TABOR). La TABOR limita el aumento anual en el gasto estatal.

Una fórmula constitucional calcula el límite de gasto estatal multiplicando una cantidad base por la inflación y el crecimiento de la población. La cantidad base es la que sea menor entre el ingreso del año anterior o el límite de gasto. La fórmula suma cambios de ingreso aprobados por los votantes en el cálculo del límite.

$$\begin{aligned} \text{Límite de gasto} &= \text{base del año anterior} \\ &\times (\text{cambio anual en inflación} + \text{población}) \\ &+ \text{cambios de ingreso aprobados por los votantes} \end{aligned}$$

En la práctica, el límite de gasto del año fiscal estatal funciona como límite en la cantidad de ingreso que puede recaudar el estado y retener de ciertas fuentes, porque el ingreso es susceptible al límite independientemente de que se gaste o ahorre. El ingreso excedente del límite debe reembolsarse a los contribuyentes.

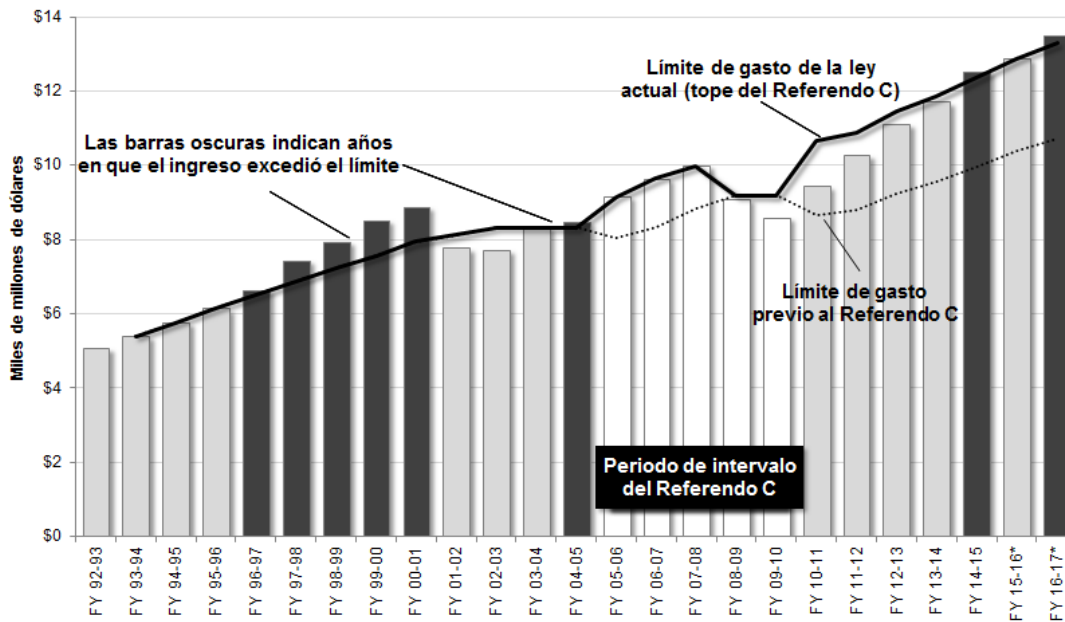
Referendo C. Desde 2005, el Referendo C es un cambio permanente de ingreso aprobado por los votantes. El Referendo C creó un "periodo de intervalo" de cinco años entre el año fiscal 2005-06 y el año fiscal 2009-10. Durante este tiempo, se le permitió al estado gastar o ahorrar la cantidad total de ingreso

recaudado, fijando efectivamente el límite de gasto igual al ingreso. A partir del año fiscal 2010-11, el Referendo C permite al estado mantener el ingreso hasta una suma tope, conocida como el tope del Referendo C. El tope es igual a la cantidad más alta de ingreso recaudado en un solo año fiscal durante el periodo de intervalo, ajustado conforme a la inflación y al crecimiento de la población cada año en lo sucesivo. El tope aumenta con respecto al tope del año anterior sin importar si el ingreso estatal se encuentra sobre o bajo el tope. Dado que el ingreso más alto fue en el año fiscal 2007-08, la cantidad de ingreso recaudado durante ese año fiscal se convirtió en la base para calcular el tope en años subsiguientes.

La Figura 1 muestra el límite de gasto e ingreso susceptible al límite desde la adopción de la TABOR en 1992. Las barras oscuras indican años en que el ingreso excedió, o se prevé que exceda, el límite de gasto, originando un reembolso. Las barras blancas muestran el periodo de intervalo de cinco años creado después de aprobarse el Referendo C. El límite anterior al Referendo C aparece para fines ilustrativos.

El Referendo C incluyó una disposición que exige que el ingreso recaudado sobre el límite original pero bajo el tope del Referendo C se gaste solo en atención médica, educación pública, transporte y pensiones de bomberos y policías locales.

Figura 1
Límite de gasto constitucional e ingreso estatal
Las barras muestran ingreso susceptible al límite de gasto



Fuente: Oficina del Contralor Estatal de Colorado y Personal del Consejo Legislativo, Pronóstico de junio 2015.
 *Pronóstico

Reembolso del ingreso excedente

La constitución exige que los ingresos recaudados sobre el límite sean reembolsados a los contribuyentes en el año siguiente. Desde que se adoptó la TABOR en 1992, el ingreso estatal ha excedido el límite de gasto siete veces durante los diecisiete años que se aplicó el límite, originando reembolsos en 1997 hasta 2001, 2005 y 2015. El límite no fue aplicable durante el periodo de intervalo del Referendo C desde el año fiscal 2005-06 hasta el año fiscal 2009-10.

En el año fiscal 2014-15, el ingreso excedió el límite de gasto por primera vez desde el año fiscal 2004-05, originando reembolsos en 2015. El superávit de TABOR, la suma recaudada sobre el límite, totalizó \$150 millones. El ingreso recaudado sobre el límite de gasto estatal se reembolsa a los contribuyentes a menos que el estado reciba aprobación de los votantes para retener y gastar la cantidad del reembolso. Los reembolsos ocurren durante el

año fiscal después de haber recaudado el ingreso excedente. Se puede encontrar más información sobre los mecanismos utilizados para reembolsar ingreso que exceda el límite en el Boletín Informativo LCS 15-08.

El Personal del Consejo Legislativo (Legislative Council Staff, LCS) publica pronósticos trimestrales de ingreso estatal susceptible al límite de gasto. El pronóstico más reciente del LCS fechado en junio 2015, estima que el ingreso excederá el límite de gasto en el año fiscal 2016-17. Aunque el LCS no pronostica el ingreso que exceda el límite de gasto en el año 2015-16, la diferencia entre el pronóstico y el límite de gasto proyectado se halla dentro de los márgenes razonables de error de los pronósticos en ambos años.

Ingreso susceptible al límite de gasto

Todo ingreso estatal es susceptible al límite salvo:

- fondos federales;
- aumentos de ingreso aprobados por los votantes;
- ventas de bienes gubernamentales;
- obsequios;
- adjudicaciones por perjuicios; además,
- ingreso recaudado por empresas, definido como empresas de propiedad del gobierno que prestan un servicio, obtienen menos del 10 % de su financiamiento de fuentes gubernamentales estatales y locales combinadas, y tienen autoridad para cauciones.

En el año fiscal 2013-14, el estado recaudó \$11.7 mil millones en ingreso susceptible al límite de gasto, representando el 37.1 % del ingreso estatal total. Las mayores fuentes de ingreso exento del límite incluyen fondos federales e ingreso a empresas educativas, como universidades y programas de ahorro para la universidad.