



# Reconsideración del avalúo preferencial del suelo rural

**El avalúo de este suelo agrario activo en Klingerstown, Pensilvania, considera su uso para agricultura**

*Richard W. England*

**H**ace más de 50 años, un proceso lento pero fundamental comenzó a transformar el impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos. Como este proceso se desarrolló a nivel estatal y local, y no a nivel federal, y dado que la adopción casi universal del avalúo preferencial tomó varias décadas, la mayoría de los ciudadanos no son conscientes de que los dueños de parcelas rurales a menudo reciben un tratamiento preferencial. En consecuencia, hoy millones de hectáreas de suelo rural se avalúan muy por debajo de su valor justo de mercado a efectos del impuesto local sobre la propiedad.

Estas modificaciones del impuesto sobre la propiedad comenzaron en Maryland en 1957, cuando la Asamblea General promulgó una ley de avalúo de suelos de uso agrícola. Esta ley estableció que los campos y pastizales se podían avaluar por debajo del precio del mercado, siempre y cuando

© Servicio de Investigación Agrícola, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

se “utilizaran activamente” con fines agrícolas. Como prueba de uso agrícola activo, un dueño sólo tiene que demostrar que la propiedad generó US\$2.500 o más de ingresos brutos anuales por la venta de productos agrícolas en los últimos años.

Varios factores impulsaron a docenas de gobiernos estatales a emular a Maryland y crear programas de avalúo por valor de uso (*use value programs*, o UVA) en las décadas de 1960 y 1970. El primero fue la expansión masiva de las regiones metropolitanas de los EE.UU. después de la Segunda Guerra Mundial, que provocó la conversión de decenas de millones de hectáreas de suelos agrícolas, ganaderos, forestales y otros suelos rurales a uso residencial y a otros usos no agrícolas. Alig et al. (2003) estima que el área desarrollada del país aumentó más del doble entre 1960 y 1997, de 10,3 a 26,5 millones de hectáreas. La rápida urbanización del suelo rural había llegado antes a Maryland que a otros estados debido a que la población de los condados de Montgomery y Prince George, cerca de la rápidamente creciente capital del

país, Washington, DC, se cuadruplicó entre 1940 y 1960.

El segundo factor fue que el suelo agrícola que se encontraba al borde de las áreas metropolitanas aumentó significativamente de precio en las décadas posteriores a la guerra debido a su potencial de desarrollo inmobiliario, por lo que algunos productores rurales se vieron obligados a pagar facturas de impuestos mucho mayores debido al mayor valor de sus suelos. Entre 1950 y 1971, por ejemplo, se produjo un incremento del 330 por ciento en la relación de precios de suelos agrícolas con ingresos agrícolas netos en Maryland (Gloude-mans 1974). Un estudio en dos estados y siete condados de la región de Kansas City a comienzos de la década de 1960 encontró que la proporción de ingresos brutos agrícolas absorbida por el impuesto sobre la propiedad en el condado más urbanizado era cuatro veces mayor que en la región metropolitana en su totalidad (Blase y Staub 1971). Por lo tanto, la adopción de un avalúo preferencial para el suelo rural se justificó frecuentemente como una medida política para proteger a las familias de agricultores y ganaderos de penurias económicas o, incluso, la ruina.

Una tercera razón, más sutil, de la adopción de programas UVA, tiene que ver con la manera en que el impuesto sobre la propiedad había sido administrado en muchos estados antes de 1957. Hasta ese momento en la historia de los EE.UU., los valuadores municipales y de condado habían otorgado preferencias tributarias *de facto* a los agricultores, a pesar de que las cláusulas constitucionales estatales exigían uniformidad y equidad en la tributación. Estas prácticas informales de avalúo tenían como objetivo proporcionar alivio tributario a “ciudadanos que se lo merecían”, pero producían como efecto secundario diferencias considerables en los avalúos de propiedades dentro de la misma comunidad.

La expansión de los programas de ayuda estatal a los gobiernos locales después de la Segunda Guerra Mundial puso al descubierto algunas de estas discrepancias. La cantidad de propiedades por residente o estudiante era frecuentemente un factor importante para determinar las fórmulas utilizadas para la asignación de subsidios estatales. Por lo tanto, creció la presión a nivel estatal para adoptar prácticas locales uniformes de avalúo, con el fin de asegurar una distribución equitativa de subsidios estatales. La eliminación de las preferencias

tributarias *de facto* otorgadas por los valuadores a los agricultores y ganaderos dentro de sus comunidades aceleró los esfuerzos para obtener preferencias tributarias *de jure* para los suelos rurales, por medio de leyes estatales o enmiendas constitucionales.

California fue uno de los estados que adoptó inicialmente el avalúo por valor de uso para los suelos rurales. En 1965, el poder legislativo aprobó la Ley de Conservación de Suelos de California, comúnmente llamada la Ley Williamson. El objetivo de esta ley era la preservación del suelo rural para poder asegurar un suministro adecuado de alimentos, desalentar la conversión prematura de suelos rurales a uso urbano, y preservar las propiedades agrícolas debido a su valor como espacio abierto.

La Ley Williamson permite a condados y ciudades ofrecer un avalúo preferencial al dueño de un suelo agrícola, condicionado a un contrato que prohíbe el desarrollo del suelo por un mínimo de diez años. Después de la primera década del contrato, este se prolonga automáticamente cada año a menos que el dueño presente una notificación de no renovación de contrato. Una vez presentada esa notificación, el avalúo de la propiedad aumenta anualmente hasta que alcance su valor justo de mercado, y el contrato vence finalmente después de nueve años.

### **Diversidad y alcance de los programas de avalúo por valor de uso**

Con poca repercusión en los medios de comunicación nacionales, el avalúo preferencial de los suelos rurales se ha convertido en una característica fundamental de los impuestos locales sobre la propiedad en los Estados Unidos. En California, por ejemplo, más de 6,7 millones de hectáreas de suelo agrícola se acogieron a los contratos de la Ley Williamson en 2008-2009. Según el Departamento de Conservación de California, las propiedades sujetas a la Ley Williamson constituían casi un tercio de todos los suelos privados a comienzos de 2009.

Más de 6,5 millones de hectáreas de suelos agrícolas en Ohio estaban inscritas en el programa de Valor de Uso Agrícola Actual (CAUV, por sus siglas en inglés) para 2007. En promedio, estos suelos se habían valuado en sólo un 14,2 por ciento de su valor de mercado. En diciembre de 2011, la Sala de Representantes de Ohio votó por unanimidad a favor de ampliar el programa CAUV

del estado para incluir suelos utilizados para la producción de energía por biomasa y biodiésel.

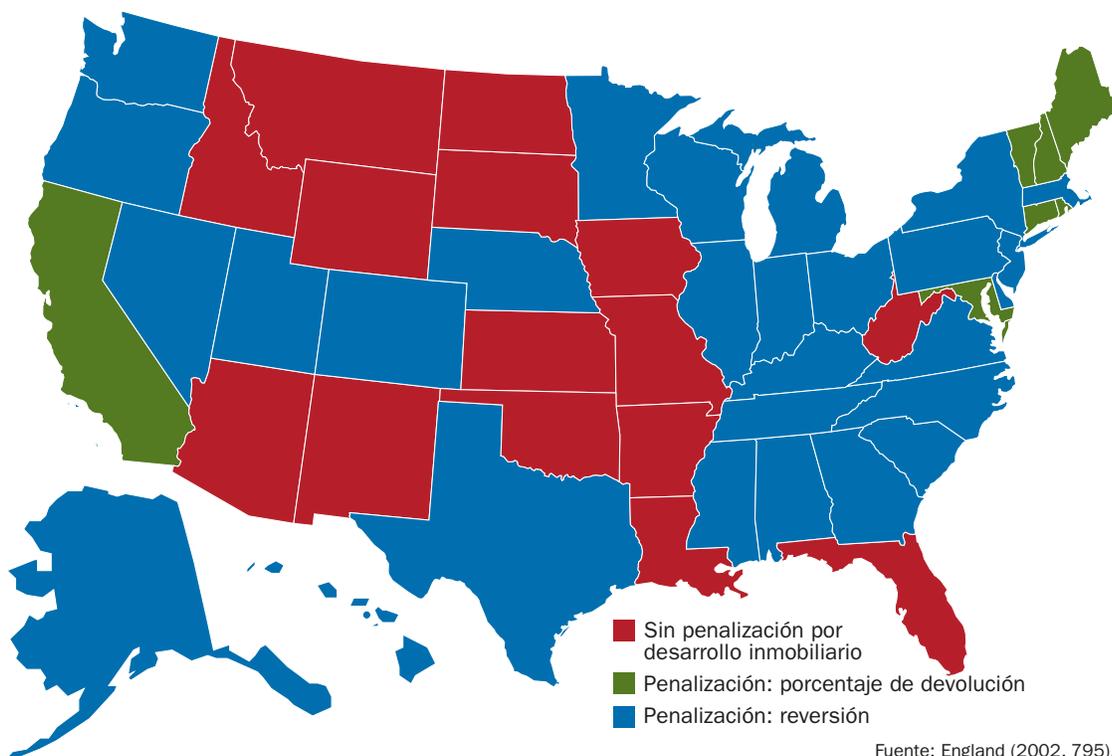
En Nueva Hampshire, se inscribieron 1,2 millones de hectáreas en el programa estatal de avalúo por uso vigente en 2010. Estas parcelas valuadas en forma preferencial constituían más del 51 por ciento del área total de suelos del estado. Como la agricultura desempeña un papel menor en la economía de Nueva Hampshire, más del 90 por ciento de estos suelos sin desarrollar son bosques y humedales, no campos agrícolas ni pasturas.

Dado que las circunstancias económicas, políticas y legales varían sustancialmente entre los 50 estados, no es sorprendente que los gobiernos estatales hayan adoptado programas UVA diversos. En 1977, once estados ya habían creado programas en los cuales las parcelas elegibles quedaban inscritas automáticamente. En otros 38 estados, los programas requerían que los propietarios presentaran solicitudes de avalúo preferencial. Casi todos los estados ofrecían avalúos por debajo del valor de mercado para suelos agrícolas, pero sólo 21 estados extendían avalúos preferenciales para suelos madereros y bosques.

Desde el punto de vista de la conservación de suelos, la diferencia más importante entre los estados es que 15 de ellos no imponen penalizaciones si un dueño convierte su propiedad a un uso no calificado (ver figura 1). Otros siete estados exigen la devolución de un porcentaje del desarrollo inmobiliario efectuado en parcelas inscritas en el programa. Es decir, el propietario tiene que pagar al estado o al municipio un porcentaje del valor de mercado de la parcela en el año en que se desarrolla la propiedad.

Mucho más común es la penalización de reversión, un disuasión del desarrollo que exige al dueño que pague la diferencia entre el impuesto sobre la propiedad efectivamente pagado en los últimos años gracias al avalúo por valor de uso, y el impuesto que hubiera pagado en esos años si el avalúo hubiera sido efectuado al valor de mercado (más los intereses acumulados por dicha diferencia, en algunos casos). Veintiséis estados utilizan esta forma de penalización al desarrollo inmobiliario. Las investigaciones económicas han demostrado que la falta de penalizaciones al desarrollo inmobiliario debilita significativamente la capacidad de un programa UVA para demorar el desarrollo

**FIGURA 1**  
**Penalizaciones por desarrollo inmobiliario impuestas por los programas de avalúo por valor de uso, 2002**



Fuente: England (2002, 795).

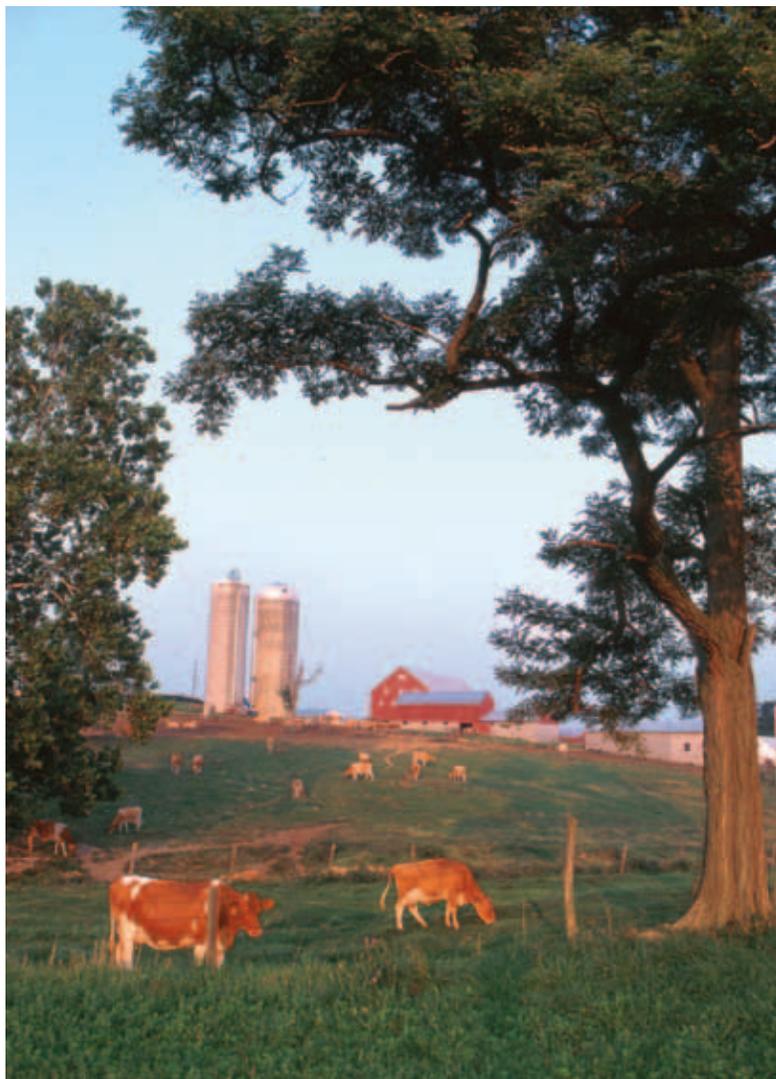
de suelos rurales que se encuentran en el borde de las regiones metropolitanas (England y Mohr 2006).

La práctica de avalúo por valor de uso a veces crea tensiones políticas en la comunidad e incluso puede dañar la legitimidad de la tributación sobre la propiedad como fuente de ingresos locales. En noviembre de 2011, una estación de televisión de Wisconsin reportó que los dueños de lotes vacantes en una subdivisión residencial de lujo habían cosechado malas hierbas en sus parcelas y solicitado con éxito un avalúo agrícola para sus lotes, mientras la construcción estaba pendiente. Este alegato hizo que por lo menos un representante estatal solicitara la realización de audiencias legislativas por abuso del programa de avalúo por valor de uso del estado. Según el representante Louis Molepske, “Esto debería molestar a todos los habitantes de Wisconsin porque han sido engañados por aquellos que... [quieren] transferir injustamente la carga de los impuestos sobre la propiedad a todos los demás” (Polcyn 2011).

### **Cómo salvar a los agricultores familiares y los paisajes rurales**

Los programas UVA, ¿han “salvado al agricultor familiar”, como predijeron originalmente algunos de sus defensores? En realidad, no. Durante la década de 1980, la población agrícola de los Estados Unidos descendió drásticamente un 31,2 por ciento. Desde 1991 a 2007, la cantidad de granjas comerciales pequeñas continuó disminuyendo, de 1,08 millones a 802.000. En ese mismo período de tiempo, las granjas muy grandes (con 1 millón de dólares en ingresos brutos por lo menos) aumentaron su participación en la producción agrícola nacional desde casi el 28 por ciento hasta casi el 47 por ciento (Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, sin fecha).

Si el avalúo preferencial de los suelos rurales no ha prevenido la disminución de las actividades agrícolas familiares, ¿ha reducido la tasa de desarrollo del suelo rural en los Estados Unidos? Existen pruebas positivas al respecto, pero son modestas. Un estudio sobre el cambio en el uso del suelo desde que Nueva Jersey adoptó el avalúo por uso del suelo en 1964, hasta 1990, encontró que el programa tuvo un impacto muy modesto en la tasa de conversión de suelos agrícolas a usos urbanos (Parks y Quimio, 1996). Después de su estudio en



© Servicio de Investigación Agrícola, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

1998 de casi 3.000 condados de los Estados Unidos, Morris (1998) concluyó que, en promedio, los programas UVA tuvieron como resultado el mantenimiento de aproximadamente un 10 por ciento más de suelos agrícolas en un condado después de 20 años de funcionamiento del programa. Después de su estudio detallado sobre el cambio de uso del suelo en Luisiana, Polyakov y Zhang (2008) concluyeron que se hubieran desarrollado 65.000 hectáreas más de suelos agrícolas durante los cinco años posteriores a 1992 si no hubiera existido un programa UVA en el estado. Parece, entonces, que los programas UVA han ralentizado algo la expansión metropolitana durante las últimas décadas.

### **Transfiriendo la carga tributaria a nuestros vecinos**

Si bien la reducción en la tasa de desarrollo del suelo constituye un beneficio medioambiental y público de los programas UVA, viene acompañado

**Los suelos agrícolas de Maryland se benefician de una de las primeras leyes de avalúo agrícola del país.**

**Los suelos agrarios que se encuentran al borde de barrios suburbanos, como aquí en la parte central de Nueva Jersey, deberían ser reevaluados para determinar su elegibilidad para un avalúo preferencial.**



© Doug Schneider/Stockphoto.com

de un costo social. Cuando las propiedades de agricultores, ganaderos y dueños forestales reciben un avalúo muy por debajo del valor de mercado, los gobiernos locales recaudan menos impuestos, a no ser que suban la tasa de impuestos de todas las demás propiedades gravables. Al elevar las tasas tributarias para mantener los niveles de gasto público, los pueblos y condados aumentan las facturas de los impuestos sobre la propiedad de los propietarios no sujetos al UVA, que principalmente son los dueños de viviendas.

Este impacto potencialmente regresivo de los programas UVA se conocía desde hacía décadas. En su informe de 1976 sobre el avalúo preferencial de suelos agrícolas y espacios abiertos, el Consejo sobre Calidad Medioambiental del Presidente (1976, 6-8) expresó claramente que estos programas estatales tienen un costo tributario de magnitud significativa, afectando la redistribución de ingresos entre los contribuyentes:

Todas las leyes de avalúo diferencial... [generan] 'gastos tributarios', porque las facturas de cobro de algunos contribuyentes se reducen.... En la mayoría de los casos, el costo de esta reducción se distribuye entre todos los demás contribuyentes... El efecto de un gasto tributario es

precisamente el mismo que si los contribuyentes que reciben el beneficio debieran pagar sus impuestos a la misma tasa que los contribuyentes no preferenciales, y al mismo tiempo recibieran un subsidio... por el valor del beneficio tributario.

La magnitud de esta transferencia de impuestos entre los dueños de propiedades puede ser considerable. El informe de Anderson y Griffing (2000) estima los gastos tributarios de dos condados de Nebraska asociados con el programa UVA del estado. El gasto tributario promedio es aproximadamente el 36 por ciento de los ingresos del condado de Lancaster y el 75 por ciento de los ingresos del condado de Sarpy.

Dunford y Marousek (1981) han estudiado el impacto de la Ley de Impuestos sobre Espacios Abiertos (OSTA, por sus siglas en inglés) del estado de Washington sobre la distribución de la carga tributaria en el condado de Spokane. Ocho años después de la creación del programa OSTA, se han inscrito aproximadamente 180.000 hectáreas del condado de Spokane, es decir, alrededor del 40 por ciento del área total de suelos del condado.

Los autores calculan que el aumento de impuestos de las propiedades no participantes para

compensar la reducción de impuestos a los dueños de las parcelas inscritas ascendería al 1,3 por ciento, si se deseara mantener los ingresos constantes. No obstante, oculto en este cálculo promedio para el condado, se encuentran enormes diferencias entre las distintas comunidades. Aun cuando la transferencia tributaria a las propiedades no participantes sería sólo del 1-2 por ciento en muchas localidades, esta alcanzaría hasta el 21,9 por ciento en una comunidad. La conclusión de este y otros estudios es que el otorgamiento de avalúos preferenciales a los terratenientes rurales podría ayudar a retrasar el desarrollo inmobiliario de sus propiedades, pero también podría imponer una carga fiscal sobre los propietarios de viviendas así como también sobre los dueños de propiedades comerciales e industriales.

### **Reforma de los programas de avalúo por valor de uso**

Como muchos estados han tenido casi medio siglo de experiencia con sus programas UVA, este es un buen momento para que los legisladores estatales y los departamentos tributarios hagan una pausa y se pregunten si esta característica de su sistema tributario estatal y local debería ser reformada o no. La transferencia de la carga del impuesto sobre la propiedad causada por los programas UVA en muchas comunidades sólo se puede justificar si dicha tasa tributaria preferencial sirve al más amplio interés público. El argumento a favor de la reforma cobra más impulso si se considera que el 94 por ciento de las unidades familiares agrarias tienen un patrimonio neto mayor a la mediana de todos los hogares de los Estados Unidos.

Después de la brusca caída de los mercados inmobiliarios residenciales y comerciales en 2008–2010, la tasa de conversión de suelos rurales a uso urbano disminuyó en muchos estados, al menos por el momento. Para las comunidades, puede ser más fácil considerar la adopción de reformas a los programas UVA durante este período, cuando muchos dueños de suelos rurales no tienen expectativas de vender sus propiedades a emprendedores inmobiliarios en un futuro cercano. Después de una amplia revisión de la literatura de investigación sobre los programas UVA estatales, recomiendo las siguientes reformas (England, 2011).

Aquellos estados que no imponen todavía una penalización cuando un suelo se retira del programa UVA deben comenzar a hacerlo. A menos que el

propietario de suelos rurales tenga que pagar una multa en el momento en que su parcela se desarrolle, solamente se aprovechará del ahorro en el impuesto sobre la propiedad ofrecido por el programa UVA hasta que el precio de mercado del suelo desarrollado sea suficientemente atractivo. Por otro lado, la imposición de una penalización alta por hectárea, que disminuya con la cantidad de años de inscripción en el programa, podría inducir al propietario de suelos rurales a retrasar su desarrollo inmobiliario por años. Durante estos años, los fideicomisos de suelos y agencias estatales tendrían la oportunidad de imponer servidumbres de conservación sobre las parcelas rurales que merecen protección permanente contra el desarrollo inmobiliario. En una era en que pocos propietarios de suelos rurales son agricultores pobres, los programas UVA deberían ayudar a proteger los paisajes rurales y preservar los servicios de ecosistemas, en vez de subsidiar a los terratenientes ricos.

Los estados también deberían reconsiderar tres categorías de suelos rurales que son elegibles para el avalúo por valor de uso. (1) Los suelos agrícolas y ganaderos no deberían inscribirse automáticamente, como es la práctica en algunos estados. En lugar de ello, se debería obligar a los propietarios rurales a documentar los ingresos netos considerables recibidos por la venta de productos agrícola-ganaderos durante el año fiscal precedente. Esto evitaría que el propietario de suelos ociosos a punto de ser desarrollados recibiera un descuento en su impuesto sobre la propiedad. (2) Las parcelas agrícolas no deberían ser elegibles para el avalúo por valor de uso si ya se presentaron planes de subdivisión o si las parcelas han sido reasignadas para uso residencial, comercial o industrial. Si existen pruebas consistentes de que un terrateniente va a comenzar pronto a desarrollar una parcela, no hay ninguna razón para continuar dándole el tratamiento tributario preferencial del programa UVA. (3) Los bosques, humedales y otras parcelas de uso no agrícola deberían ser elegibles para el avalúo por valor de uso si generan beneficios públicos tales como protección contra inundaciones, hábitat silvestre y vistas panorámicas. Por otro lado, los suelos áridos con gran potencial de desarrollo que se encuentran en el borde de las áreas metropolitanas se deberían avaluar al valor del mercado si no producen servicios de ecosistemas que beneficien a la sociedad en su conjunto.

## ► SOBRE EL AUTOR

**RICHARD W. ENGLAND** es profesor de Economía y Recursos Naturales de la Universidad de Nueva Hampshire. También es visiting fellow del Departamento de Valuación y Tributación del Instituto Lincoln. Contacto: [rwe@unh.edu](mailto:rwe@unh.edu)

## ► REFERENCIAS

- Alig, Ralph J., Andrew J. Plantinga, SoEun Ahn, and Jeffrey D. Kline. 2003. Land use changes involving forestry in the United States: 1952 to 1997, with projections to 2050. Technical Report. Portland, OR: U.S. Forest Service, Pacific Northwest Research Station.
- Anderson, John E., and Marlon F. Griffing. 2000. Measuring use-value assessment tax expenditures. *Assessment Journal* (January/February): 35–47.
- Blase, Melvin G., and William J. Staub. 1971. Real property taxes in the rural-urban fringe. *Land Economics* (May): 168–174.
- Council on Environmental Quality. 1976. *Untaxing open space: An evaluation of the effectiveness of differential assessment of farms and open space*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Dunford, Richard W., and Douglas C. Marousek. 1981. Sub-county property tax shifts attributable to use-value assessments on farmland. *Land Economics* (May): 221–229.
- England, Richard W. 2002. Current-use property assessment and land development: A theoretical and empirical review of development penalties. *State Tax Notes*, 16 December: 795.
- . 2011. Preferential assessment of rural land in the United States: A literature review and reform proposals. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- England, Richard W., and Robert D. Mohr. 2006. Land development and current use assessment. In *Economics and contemporary land use policy: Development and conservation at the rural-urban fringe*, ed. S.K. Swallow and R.J. Johnston. Washington, DC: Resources for the Future.
- Gloude-mans, Robert J. 1974. *Use-value farmland assessments: Theory, practice, and impact*. Chicago: International Association of Assessing Officials.
- Morris, Adele C. 1998. Property tax treatment of farmland: Does tax relief delay land development? In *Local government tax and land use policies in the United States*, ed. Helen F. Ladd, 144–167. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Parks, Peter J., and Wilma Rose H. Quimio. 1996. Preserving agricultural land with farmland assessment: New Jersey as a case study. *Agricultural and Resource Economics Review* (April): 22–27.
- Polcyn, Bryan. Lawmaker calls for hearing after farmland tax loophole exposed. WITI-TV, Twin Lakes, Wisconsin, 22 November 2011.
- Polyakov, Maksym, and Daowei Zhang. 2008. Property tax policy and land-use change. *Land Economics* (August): 396–408.
- USDA Economic Research Service. n.d. Washington, DC. U.S. Department of Agriculture. <http://www.ers.usda.gov>

Los estados deberían revisar cuidadosamente los métodos de capitalización de ingresos empleados para estimar el valor de uso agrícola de las propiedades rurales. Las pautas para estimar los ingresos netos de suelos agrícolas y para seleccionar la tasa de descuento que capitaliza el flujo de ingresos se debe basar en principios económicos sólidos, y se debería presentar a los contribuyentes de manera transparente. Debido a que los cálculos de capitalización de ingresos son muy sensibles a la elección de la tasa de descuento, dicha elección se debe justificar apropiadamente, y no puede tomarse arbitrariamente. En principio, la tasa de descuento libre de riesgo se tiene que ajustar según la inflación, el riesgo de incumplimiento, el riesgo de vencimiento y las restricciones de liquidez.

Los gobiernos estatales deberían reconocer que, si bien sus programas UVA generan beneficios medioambientales para el público en general, también imponen cargas fiscales sobre las localidades en que los dueños privados de suelos rurales se benefician de un avalúo preferencial. Por ejemplo, California promulgó su Ley de Subvención de Espacios Vacíos en 1972 para mitigar el impacto de la Ley Williamson sobre los presupuestos de los gobiernos locales, proporcionando subsidios estatales para reemplazar en parte los ingresos tributarios perdidos del impuesto a la propiedad. Entre 1972 y 2008, estos subsidios de Sacramento a las ciudades y condados ascendieron a 839 millones de dólares. (Estos subsidios fueron suspendidos en 2009, sin embargo, debido al enorme déficit presupuestario del estado.)

Como el avalúo preferencial del suelo rural se ha convertido en una característica fundamental del impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos, los gobernadores y los legisladores estatales deberían hacer una pausa y reconsiderar si estos tipos de reformas podrían mejorar tanto el desempeño de sus programas UVA como el apoyo popular a los mismos. **I**