

# Incentivos fiscales para la preservación del espacio abierto

## Examen de los costos y beneficios del avalúo preferencial

*Jeffrey O. Sundberg*

**V**eintitrés estados ofrecen un incentivo para preservar el espacio abierto, que consiste en un avalúo preferencial del impuesto a la propiedad sobre las parcelas elegibles (tabla 1, pág. 17). Estas reducciones en el impuesto a la propiedad pueden considerarse como gastos, ya que reducen los ingresos disponibles para otros usos con el interés de proteger la gran cantidad de atracciones y beneficios ambientales que proporciona un terreno sin desarrollar.

Los programas varían mucho de un estado a otro, pero todos los programas de avalúo preferencial para el espacio abierto deben definir el tipo y tamaño de las parcelas elegibles, los usos permitidos, los requisitos de certificación, los métodos de avalúo, la duración del plazo de inscripción y las sanciones (de corresponder) en el caso de cancelar

la condición preferencial de la parcela. Varios estados ofrecen más de un programa, cada uno de los cuales establece sus propios requisitos de elegibilidad. En el presente artículo consideramos estas diferencias, ofrecemos ejemplos del cálculo del gasto fiscal y describimos los posibles beneficios y costos sociales derivados de dichos programas.

### **Determinación de la elegibilidad para el avalúo preferencial**

Cada estado define la elegibilidad de diferentes maneras, pero los requisitos son, por lo general, relativamente sencillos de cumplir. Una parcela puede ser elegible simplemente por no estar desarrollada. Varios estados permiten que los terrenos con valor paisajístico sean elegibles siempre que la densidad de construcción no exceda los límites establecidos. Por ejemplo, en Washington se permite que los terrenos sean elegibles si cumplen al

**Findley Butte y Zumwalt Prairie Preserve en Oregón, al estar protegidos por una servidumbre del Nature Conservancy, cumplen los requisitos para un avalúo preferencial del impuesto a la propiedad.**



menos con uno de once requisitos muy generales, tales como la protección de corrientes de agua o recursos hídricos, la conservación o mejora de recursos naturales o paisajísticos, la preservación de la calidad visual a lo largo de los caminos o la mejora de las oportunidades recreativas.

Aunque estos criterios son muy generales, los estados pueden elevar el nivel mediante la imposición de requisitos adicionales a los propietarios. Algunos estados requieren que los propietarios elaboren un plan de gestión de la propiedad, aprobado por el estado, con el fin de fomentar los beneficios de la vida silvestre del lugar. En Vermont se establece que una organización de conservación elegible debe poseer y gestionar el espacio abierto. Uno de los dos programas vigentes en Texas requiere que los propietarios realicen actividades de gestión de terrenos y vida silvestre con el fin de propagar una población de animales salvajes indígenas, que estén criando, migrando o hibernando, para uso humano, incluidas alimentación, medicina o recreación.

Varios estados ofrecen un avalúo preferencial a las propiedades que han obtenido la condición de espacio abierto a nivel federal. Por ejemplo, las parcelas que se encuentran limitadas por una servidumbre de conservación que cumple con los requisitos del IRS (Servicio de Rentas Internas) para ser considerada una donación de beneficencia son automáticamente elegibles para un avalúo

preferencial en Illinois y Oregón. En Ohio, las parcelas son elegibles sólo si son objeto de un contrato con alguno de los cuatro programas de la USDA (Departamento de Agricultura de los Estados

**TABLA 1**  
**Estados que ofrecen gastos fiscales para la provisión de espacios abiertos**

Estado	Nombre(s) del programa
California	Programa para terrenos agrícolas y espacios abiertos (Ley Williamson)
Colorado	Programa de valuación agrícola
Connecticut	Norma para la valuación de terrenos agrícolas, bosques y espacios abiertos
Florida	Programa para terrenos en riesgo ambiental y servidumbres de conservación
Georgia	Programa de avalúo del uso de conservación
Idaho	Avalúo del terreno agrícola
Illinois	a) Programa de administración de conservación del suelo b) Avalúos del espacio abierto c) Ley de derechos de conservación de inmuebles
Massachusetts	Impuesto a los terrenos con fines recreativos
Maryland	Ley de avalúo del uso agrícola
Maine	Avalúo del espacio abierto
Michigan	Preservación del espacio abierto
Minnesota	a) Impuesto sobre terrenos privados de recreación al aire libre, espacios abiertos y parques b) Programa de preservación rural
Nueva Hampshire	Programa de tributación de uso actual
Nevada	Avalúo de inmuebles en espacios abiertos
Ohio	Valor del uso agrícola actual
Oregón	a) Avalúo especial de servidumbre de conservación b) Avalúo especial de terrenos en espacios abiertos c) Avalúo especial de conservación y gestión de hábitats de vida silvestre
Pensilvania	Ley de avalúo de terrenos agrícolas y bosques
Rhode Island	Programa para terrenos agrícolas, bosques y espacios abiertos
Tennessee	Ley sobre terrenos agrícolas, bosques y espacios abiertos (Ley Greenbelt — cinturón verde)
Texas	a) Elegibilidad para el avalúo agrícola según el uso de gestión de vida silvestre b) Avalúo del uso para terrenos recreativos, parques o paisajes
Vermont	Programa de avalúo fiscal de terrenos agrícolas, bosques, terrenos de conservación y construcciones agrícolas
Virginia	Avalúo del uso especial del suelo
Washington	Ley de tributación del espacio abierto

Fuente: Características significativas del impuesto a la propiedad (2012).



**Las laderas Lassen, en California, son elegibles para un avalúo preferencial según el Programa para terrenos agrícolas y espacios abiertos de California.**



© Ian Shive

Unidos): el Programa de Reserva de Conservación, el Programa de Mejora de Reserva de Conservación, el Programa de Reserva de Pantanos y el Programa de Preservación de Pastizales.

Además, es posible que las parcelas deban cumplir requisitos de tamaño mínimo. El mínimo más común es de 4 hectáreas contiguas, aunque algunos programas permiten propiedades más pequeñas, de hasta 0,8 hectáreas y otros programas directamente no establecen requisitos en este sentido. Unos pocos estados limitan el total de hectáreas que un propietario en particular puede inscribir en el programa. Por ejemplo, en Tennessee se limita la elegibilidad a 607 hectáreas por propietario y condado, incluyendo tierras agrícolas, bosques y espacio abierto combinados. La declaración del tipo de uso de la propiedad puede tener influencia sobre la posibilidad de que dicha propiedad sea aceptada o no, ya que algunos estados prohíben específicamente las propiedades con fines comerciales, tales como los campos de golf. No obstante, al menos dos estados tienen programas diseñados específicamente para los campos de golf y otras propiedades con fines comerciales que brindan oportunidades de recreación al aire libre.

#### **Criterios estatales versus criterios municipales**

Los gobiernos estatales por lo general autorizan la creación de programas de avalúo preferencial y los

criterios de inclusión. Seis estados permiten que los funcionarios municipales o de cada condado determinen los criterios: el estado autoriza un programa y solamente establece, por ejemplo, que las parcelas estén “incluidas en un plan de preservación aprobado por una agencia de planificación estatal o municipal” (Chervin, Gibson y Green 2009, 8) o que el organismo gubernamental respectivo acepte la propiedad mediante una resolución. Los estados que establecen este requisito son California, Connecticut, Florida, Nevada, Tennessee y Oregón. Los funcionarios municipales o de cada condado deben luego escoger los criterios de elegibilidad que, en algunos casos, incluyen la denominación de parcelas específicas. En otros casos, la oficina de avalúo determina la elegibilidad teniendo en cuenta las características de la propiedad y evaluando si ésta cumple con los criterios.

Este enfoque permite a los gobiernos municipales controlar la cantidad de gastos realizados en sus respectivas jurisdicciones y adaptar el programa con el fin de proteger las cualidades específicas que resultan más importantes para esa área en particular. Por ejemplo, es posible que los funcionarios en un entorno predominantemente agrícola prefieran utilizar los gastos fiscales en bosques o pantanos, mientras que los campos abiertos tal vez sean más valorados en un entorno más urbano.

### **Cálculo del valor del gasto fiscal**

Los programas de avalúo preferencial de espacios abiertos por lo general utilizan uno de los tres métodos para determinar el valor fiscal de la propiedad. Nueve estados valúan el espacio abierto como si estuviera inscrito en el programa del estado para agricultura o bosques, aun cuando el terreno no se utilice para ninguna de estas actividades. Otros nueve estados ordenan a los tasadores valuar las propiedades teniendo en cuenta solamente su utilización actual, sin incluir el valor de los derechos de desarrollo (es decir, el valor de mercado como si su uso futuro estuviera permanentemente limitado a su uso actual). Cuatro estados establecen que los tasadores deben determinar el valor justo de mercado como si el terreno no estuviera inscrito en el programa y luego aplicar una fórmula establecida por ley con el fin de determinar el valor fiscal preferencial. Illinois tiene tres programas de avalúo preferencial para el espacio abierto, que varían según sus criterios de elegibilidad, aunque todos ofrecen reducciones establecidas por ley que se encuentran entre el 75 por ciento y el 85 por ciento. Nevada aplica un descuento establecido por ley más reducido del 26 por ciento.

En ocasiones, los estados deciden definir valores máximos o mínimos por hectárea para las parcelas en espacios abiertos. Por ejemplo, en Maryland se estableció un valor en todo el estado de US\$187,50 por acre (US\$75 por hectárea) para el año 2009. En Washington se permite que los gobiernos municipales determinen el valor de uso para su región, según un sistema de calificación de beneficios públicos; en el caso de que no exista tal sistema, los terrenos en espacios abiertos pueden recibir una valuación no menor que la valuación agrícola más baja del condado. En Massachusetts se calcula el valor preferencial como valor de uso, que no debe exceder el 25 por ciento del valor justo de mercado.

### **Duración del programa y sanciones por rescisión anticipada**

Muchos programas establecen la renovación anual automática a menos que el propietario decida retirarse del programa. En algunos casos, la duración del contrato está predeterminada: con frecuencia es de 10 años, período que generalmente se traslada al nuevo propietario cuando se vende la propiedad, a menos que el nuevo propietario altere el uso de la propiedad e infrinja los términos del programa.

Los propietarios deben pagar una multa por retirarse del programa para alterar el uso del terreno o por alterarlo sin notificar esta decisión. Las sanciones suelen ser equivalentes al valor del gasto fiscal recibido para una determinada cantidad de años antes del año en curso, más los intereses sobre dichos gastos. Varios estados aplican un monto del 10 por ciento del valor justo de mercado cuando la utilización de la parcela cambia, o cobran un impuesto a la transferencia o transmisión de la propiedad cuando una parcela inscrita en el programa se vende.

Sin embargo, si un propietario retira una parcela de un programa después de transcurrida una cantidad mínima de años, el estado puede reducir o incluso eliminar las sanciones. Por ejemplo, en Vermont se les cobra a los propietarios el 20 por ciento del valor justo de mercado por retirar la propiedad durante la primera década, y un 10 por ciento por retirarla después de los 10 años. Rhode Island deduce el 10 por ciento del nuevo valor justo de mercado por retirar una propiedad del programa después de transcurridos 6 años, pero dicha multa se va reduciendo hasta que el contrato se rescinde, es decir, a los 16 años de la inscripción en el programa.

### **Beneficios económicos de la preservación del espacio abierto**

La abundante bibliografía en torno a los efectos que las atracciones ambientales tienen sobre los valores de las propiedades circundantes sugiere que si se evita el desarrollo en una parcela, esto traerá como consecuencia el aumento del valor de las parcelas adyacentes. Sin embargo, en estas investigaciones se observaron factores de complicación que dificultan la predicción de cambios en el valor para regiones específicas. Por ejemplo, los resultados de un estudio realizado en Maryland arrojaron que los programas para espacios abiertos tienen efectos muy diferentes en el valor de las propiedades en tres condados distintos, probablemente debido, al menos en parte, a las variaciones en la cantidad de espacios abiertos que existen (Geoghegan, Lynch y Bucholtz 2003). Muchos otros estudios indican que el valor del espacio abierto para propietarios en particular disminuye a medida que aumenta la distancia desde la parcela protegida (Chamblee y otros 2011). El tipo de hábitat o espacio verde probablemente también sea un factor de influencia: según un análisis, la



© Tim Johnson

**El Land Conservancy de Michigan occidental ha protegido de forma permanente esta servidumbre de 52 hectáreas de maduro bosque de especies frondosas y extensos pantanos en el condado de Mason.**

presencia de árboles frondosos en un barrio se asocia con valores positivos, pero la presencia de abetos tiene un efecto negativo en los valores de la propiedad (Garrod y Willis 1992). Los resultados de un análisis de precios de viviendas en Tucson, Arizona, arrojaron que existe una preferencia por viviendas en áreas con espacios verdes, inclusive el hábitat ribereño nativo (Bark y otros 2009; 2011).

El acceso público a espacios abiertos de propiedad privada con fines recreativos o educativos probablemente también brindaría grandes beneficios al municipio en muchos casos. Los estados casi nunca requieren que el acceso público sea una condición para el gasto fiscal, aunque tanto Maine como Nueva Hampshire fomentan esta condición, ya que ofrecen una reducción adicional en el valor fiscal del 25 por ciento y el 20 por ciento, respectivamente.

El espacio abierto protegido también puede reducir el crecimiento en la demanda de servicios provistos por el municipio y, así, evitar los efectos negativos del desarrollo, tales como el tránsito intenso o las escuelas superpobladas, que muy probablemente se traducirían en una mayor carga fiscal para los residentes actuales. La creciente bibliografía en cuanto al costo de los servicios comunitarios indica que los impuestos a la propiedad que se pagan por los terrenos desarrollados son, por lo general, insuficientes a la hora de cubrir el costo de los servicios creados con el fin de apoyar dicho desarrollo, mientras que los espacios abiertos frecuentemente generan ingresos fiscales que exceden el costo de los servicios utilizados en la propiedad. El American Farmland

Trust observó, según los resultados de 151 estudios realizados en condados y municipios de 25 estados, que los propietarios de terrenos de cultivo o espacios abiertos con frecuencia pagan impuestos superiores al costo de los servicios que reciben en dichas propiedades (e incluso llegan a ser el doble), mientras que los propietarios de inmuebles residenciales por lo general pagan menos que el costo de los servicios que reciben (Farmland Information Center 2010).

Resultados de este tipo sugieren que el avalúo preferencial puede justificarse con base en la equidad, ya que es posible que los propietarios de espacios abiertos estén subsidiando servicios prestados a los propietarios de inmuebles desarrollados. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los programas requieran un contrato a largo plazo e incluyan sanciones por la rescisión anticipada indica que el objetivo no es la equidad sino evitar el desarrollo durante un período determinado.

Lamentablemente, existe muy poca bibliografía sobre la estimación de si los programas de avalúo preferencial pueden evitar el desarrollo futuro en parcelas que no se encuentran protegidas en forma permanente, tales como las servidumbres. Gran parte de las evidencias que existen actualmente está basada en estudios sobre los programas de protección de terrenos agrícolas en lugar de evaluaciones del impacto que los gastos del impuesto a la propiedad tienen sobre el espacio abierto. En dos estudios llevados a cabo por el programa Greenbelt (cinturón verde) de Tennessee se evaluó una encuesta realizada a propietarios de zonas boscosas inscritos en el programa y sus resultados arrojaron muy pocas pruebas que sustentaran la hipótesis de que el avalúo preferencial reducía la probabilidad de que se llevaran a cabo desarrollos en dichas parcelas (Brockett, Gottfried y Evans 2003; Williams y otros 2004).

Es mucho más sencillo evaluar los terrenos sujetos a una protección a largo plazo o permanente, ya sea mediante una servidumbre de conservación perpetua como a través de un contrato de avalúo preferencial a largo plazo que incluya importantes sanciones en caso de rescisión anticipada. En dichos casos, es posible predecir con un gran nivel de confianza la presencia continua del espacio abierto. Lamentablemente, dichos contratos de protección pueden anteceder al avalúo preferencial o, en otros casos, no estar influenciados por dicho avalúo.



## Costos del avalúo preferencial para el espacio abierto

Además del gasto fiscal en sí, estos programas pueden generar otros posibles costos. Por ejemplo, aquellos programas que requieren la aprobación de un plan de conservación podrían generar un gasto particularmente significativo. Aun cuando una agencia estatal pudiera desarrollar y aprobar dicho plan, resultaría muy costoso garantizar el cumplimiento de las condiciones del mismo.

La supervisión del cumplimiento del programa requiere evaluar no sólo los cambios en el valor de mercado de la propiedad sino también los cambios en la utilización de la propiedad. Por ejemplo, si el espacio abierto se usa para pastura del ganado, este nuevo uso podría proteger la situación de no desarrollo de la propiedad pero, aun así, los beneficios ambientales podrían verse disminuidos.

Además, los resultados de los estudios sugieren que, en algunos casos, la preservación del espacio abierto puede reducir el valor de la propiedad por transferencia de los patrones de desarrollo que, generalmente, dan como resultado el desarrollo de las propiedades adyacentes (Irwin y Bockstael 2004; McDonald y otros 2007). Si el avalúo preferencial evita el desarrollo en determinadas parcelas, dicho desarrollo podría trasladarse a otras par-

celas de tal manera que aumentaría la expansión urbana descontrolada. Si se da un patrón de desarrollo discontinuo a causa de un programa que evitó el desarrollo parcela por parcela, los efectos negativos (tales como mayores costos de infraestructura) podrían superar en gran medida cualquier beneficio público que generara el programa.

Debido a la naturaleza voluntaria de estos programas y a los cambios que pueden darse en los patrones de desarrollo, en el peor de los casos, las parcelas de menor calidad podrían recibir un avalúo preferencial, lo que aumentaría la presión para llevar a cabo desarrollos en las parcelas que generan mayores beneficios públicos. Por un lado, la aprobación del gobierno municipal podría disminuir este problema, ya que permitiría que las personas que tienen un mejor conocimiento del área pudieran escoger las parcelas que merecen más protección. Por otro lado, esto podría inspirar a los funcionarios municipales a proteger el espacio abierto en sus respectivas jurisdicciones, lo que incitaría el desarrollo en las comunidades vecinas y generaría patrones de desarrollo no deseados a nivel regional. Es importante destacar además que el avalúo preferencial del espacio abierto genera, hasta cierto punto, un sistema de tarifas diferenciadas, según el cual la tarifa más alta se aplica sobre

**TABLA 2**  
**Gastos fiscales para el espacio abierto en Oregón**

Programa	Valor fiscal de propiedades exentas 2009–2010 <sup>1</sup>	Impacto en la recaudación: pérdida 2009–2011 <sup>1</sup>	Impacto en la recaudación: transferencia 2009–2011 <sup>1</sup>
Hábitats de vida silvestre	US\$51 millones	US\$1,1 millones	US\$0,2 millones
Servidumbres de conservación	US\$14 millones	US\$0,4 millones	< US\$0,1 millones
Espacios abiertos	US\$61 millones	US\$1,7 millones	US\$0,4 millones
<b>Total de programas para el espacio abierto (cifras redondeadas)</b>	US\$126 millones	US\$3,2 millones	US\$0,7 millones
Bosques privados <sup>2</sup>	US\$5,3 mil millones	US\$104 millones	US\$19,9 millones
Terrenos agrícolas <sup>3</sup>	US\$14,1 mil millones	US\$303,9 millones	US\$58,2 millones
<b>Espacio abierto: porcentaje del total</b>	0,6%	0,8%	0,9%

Fuente: Departamento de Recaudaciones de Oregón (2012), págs. 317–329.

- 1 Las cifras indicadas en la tabla corresponden a las cifras que aparecen en el informe. Los valores en dólares estadounidenses se redondearon al valor más cercano al millón o décima de millón.
- 2 Dentro de "Bosques privados" se incluyen programas de avalúo preferencial para viviendas en zonas boscosas, bosques privados en la zona oeste, bosques privados en la zona este y bosques de pequeñas dimensiones. No se incluyen exenciones al impuesto a la propiedad para madera en pie.
- 3 Dentro de "Terrenos agrícolas" se incluyen programas de avalúo preferencial para terrenos de labranza y para viviendas en zonas agrícolas.

los terrenos desarrollados, especialmente sobre las mejoras realizadas a los terrenos; este problema ha sido un motivo de preocupación para muchos académicos en el campo del impuesto a la propiedad y puede afectar en gran medida los patrones de uso del suelo.

Finalmente, el valor de los beneficios públicos no es estático, ya que puede aumentar o disminuir dependiendo de la condición de la propiedad y el área circundante. Los cambios pueden ser independientes de los futuros cambios en el valor fiscal o, incluso, pueden estar negativamente correlacionados con los mismos. Por ejemplo, una presión más intensa para llevar a cabo desarrollos podría aumentar el beneficio de preservar una parcela de grandes dimensiones como espacio abierto, o podría disminuir el beneficio de preservar una pequeña parcela aislada. Un espacio abierto de 10 hectáreas en medio de una ciudad podría beneficiar en gran manera a la comunidad; sin embargo, si se llevan a cabo desarrollos en 9 de esas hectáreas, esto probablemente reduciría los beneficios ambientales de la hectárea restante. Sin embargo, en ambos casos, es probable que aumenten los ahorros fiscales derivados del avalúo preferencial, ya que la presión por el desarrollo genera un aumento en los valores de las propiedades en el lugar.

Estos factores indican que, a pesar de que el avalúo preferencial ofrece a los propietarios un incentivo para preservar los beneficios públicos, la cantidad del incentivo puede no compensar, o incluso compensar de más, el beneficio generado. Esto dará como resultado un programa ineficiente en sí mismo, aunque este tipo de programas siga dando importantes beneficios netos si se compara con el hecho de no tener ningún programa.

### Consecuencias en la distribución

Los gastos en el impuesto a la propiedad con el fin de proteger el espacio abierto tendrán consecuencias en la distribución. De manera más inmediata, el programa redistribuiría la carga fiscal a otros propietarios de inmuebles en los mismos distritos tributarios, a medida que los gobiernos modifican el tipo fiscal a tanto por mil a fin de mantener la recaudación presupuestada. Los propietarios de inmuebles desarrollados constituirían así una gran parte de la base imponible y, como resultado, deberían pagar una fracción mayor de la factura de cobro total del impuesto.

Debido a que los programas de avalúo prefe-

rencial se encuentran diseñados principalmente para mantener el espacio abierto existente, las parcelas inscritas en dichos programas continúan generando beneficios, aunque dichos beneficios no aumenten necesariamente. De esta manera, sería de esperar que los beneficios públicos continuaran devengándose como hasta ahora. Sólo los residentes locales se beneficiarían con los paisajes y los costos externos previstos del desarrollo, mientras que tanto residentes como no residentes por igual podrán obtener los beneficios derivados de la protección de las cuencas de agua o los hábitats de especies en riesgo (Anderson y West 2006). No obstante, podría esperarse un aumento de los beneficios si el programa requiriera a los propietarios que mejoraran el valor del espacio abierto realizando actividades tales como la restauración de hábitats.

Varias investigaciones indican que los efectos del espacio abierto en los valores de las propiedades adyacentes dependen significativamente del tipo de protección y de su capacidad para evitar el desarrollo en el futuro. Por ejemplo, los terrenos adquiridos como parques o reservas forestales o los terrenos que se encuentran sujetos a una servidumbre de conservación tienen un efecto mucho más positivo en el valor de las propiedades adyacentes que el espacio abierto que no se encuentra protegido de forma permanente (Geoghegan 2002). La inscripción en un programa de avalúo preferencial podría tener pocos efectos, o incluso ninguno en absoluto, en los valores de las propiedades adyacentes si la protección se percibe como algo temporal, lo que puede dar como resultado reducciones permanentes en la recaudación o tasas de impuesto permanentemente altas sobre las parcelas que no se encuentran inscritas.

### Cálculo del costo fiscal de los gastos del avalúo preferencial

La metodología para calcular el gasto fiscal derivado del avalúo preferencial del espacio abierto es clara. El propietario del inmueble percibiría una carga fiscal reducida, resultado de la diferencia entre el avalúo sin el programa y el avalúo preferencial. Esta disminución en el valor fiscal puede reducir la recaudación fiscal debido a la reducción de la base imponible. De forma alternativa, la pérdida de recaudación podría compensarse transfiriendo dicha carga fiscal a otros propietarios de inmuebles, a los que se les aumenta la tasa del



© Eric Aldrich

impuesto. También es posible una combinación de ambos resultados. En el informe de gastos fiscales de Oregón (tabla 2) se observó tanto la pérdida como la transferencia del impuesto; en dicho informe se indican valores de exención de US\$126 millones en el ejercicio 2009–2010 para los tres programas aplicables al espacio abierto. La pérdida de recaudación estimada en dos ejercicios es de US\$3,2 millones, mientras que la recaudación estimada derivada de la transferencia del impuesto durante dicho período es de US\$0,7 millones.

Los datos son desiguales de un estado a otro, lo que dificulta la estimación de los efectos del avalúo preferencial en la recaudación. Los datos totales que se presentaron respecto de Oregón son mucho más útiles que los datos presentados por otros estados. Aquellos estados que no calculan los gastos del impuesto a la propiedad con regularidad no facilitan el acceso a dichos datos; como mucho, por lo general presentan cifras totales que combinan los resultados de los programas para terrenos agrícolas, bosques y espacios abiertos. En la tabla 2 también se indican los alcances relativos del

espacio abierto en dicho contexto. Los valores de exención para las zonas boscosas privadas fueron superiores a los US\$5 mil millones, y los valores de exención para los terrenos de labranza y las viviendas en zonas agrícolas fueron de US\$14,1 mil millones. Los tres programas de conservación combinados representan aproximadamente el 0,5 por ciento del valor total de exenciones y menos del 1 por ciento de la recaudación perdida o trasladada.

Estos cálculos también dependen de otros efectos que pueden ser muy difíciles de observar. Será imposible determinar los alcances de la transferencia de la recaudación sin tener información detallada acerca de la capacidad de respuesta del gobierno municipal a la hora de modificar el tipo fiscal a tanto por mil. En este caso, la estimación sólo corresponderá a la recaudación prevista. También será necesario ignorar los posibles efectos positivos del programa en cuanto al valor inmobiliario en las parcelas adyacentes.

**Caminantes en Lubberland Creek Salt Marsh, un laguna salada protegida por una servidumbre de conservación, en Nueva Hampshire.**



## Conclusión

La tarea de diseñar un programa de avalúo preferencial para el espacio abierto requiere una cuidadosa consideración. Aunque los terrenos con poco desarrollo brindan atracciones y beneficios ambientales bajo numerosas circunstancias, el valor de dichos beneficios puede variar significati-

vamente según las condiciones de cada lugar. Si el objetivo principal del programa es proporcionar beneficios a nivel municipal en vez de regional, establecer un único conjunto de criterios para todo el estado probablemente no maximizaría los beneficios. La determinación de criterios de inscripción a nivel municipal puede otorgar la flexibilidad necesaria para reaccionar ante las mencionadas condiciones variables, mientras que los criterios a nivel estatal probablemente son necesarios para proteger los recursos regionales, tales como las cuencas de agua.

La escasez de investigaciones empíricas en esta área de estudio dificulta la tarea de evaluar la efectividad de los programas actualmente en vigencia. Si el objetivo es verdaderamente evitar el desarrollo en ciertas parcelas, al diseñar el programa debería tenerse en cuenta la duración del contrato y las sanciones por rescisión anticipada del mismo. Los retrasos a corto plazo en el desarrollo generarán beneficios principalmente para los propietarios del espacio abierto. Para que un programa tenga éxito, el espacio abierto debe generar beneficios significativos para la comunidad, ya sea mediante una protección ambiental a largo plazo como la aplicación de mayores valores inmobiliarios para otros residentes del área. Si el programa establece mayores requisitos de elegibilidad, esto debería reducir la cantidad de hectáreas inscritas; no obstante, el objetivo principal del programa no debería ser la cantidad de hectáreas inscritas, a menos que la intención de los legisladores sea únicamente la reducción del desarrollo a nivel municipal. La inscripción de una significativa cantidad de parcelas en el programa podría tener importantes implicaciones fiscales para las jurisdicciones municipales, especialmente cuando el establecimiento de criterios amplios y sanciones de poco monto por rescisión anticipada permite que los propietarios fácilmente se inscriban en el programa y luego lleven a cabo desarrollos en su propiedad. El diseño de los programas debe garantizar un máximo de beneficios públicos a cambio de los efectos fiscales. **I**

*El presente artículo es una adaptación del documento de trabajo del Instituto Lincoln titulado "Avalúo preferencial para el espacio abierto": [https://www.lincolninist.edu/pubs/dl/2281\\_1620\\_Sundberg\\_WP137S1.pdf](https://www.lincolninist.edu/pubs/dl/2281_1620_Sundberg_WP137S1.pdf).*

## SOBRE EL AUTOR

**JEFFREY O. SUNDBERG** es profesor de Artes liberales y negocios en la Fundación James S. Kemper y profesor de Economía en la Universidad Lake Forest. Obtuvo su doctorado (Ph.D) en Economía por la Universidad de Stanford. Sus intereses de investigación actuales son la eficiencia de los incentivos fiscales estatales y federales para las donaciones de servidumbre de conservación y los programas de avalúo preferencial para el espacio abierto. Sundberg también se desempeñó como presidente del directorio de un fideicomiso de suelo en el condado de Lake, Illinois, durante cuatro años. Contacto: [jsundber@mx.lakeforest.edu](mailto:jsundber@mx.lakeforest.edu).

## RECURSOS

- Anderson, Soren y Sarah West. 2006. Open space, residential property values, and spatial context. *Regional Science and Urban Economics* 36: 773–789.
- Bark, R. H., D. E. Osgood, B. G. Colby y E. Halper. 2011. How Do Homebuyers Value Different Types of Green Space? *Journal of Agricultural and Resource Economics* 36(3): 395–415.
- Bark, R. H., D. E. Osgood, B. G. Colby, G. Katz y J. Stromberg. 2009. Habitat preservation and restoration: Do homebuyers have preferences for quality habitat? *Ecological Economics* 68(5): 1465–1475.
- Brockett, C. D., R. R. Gottfried y J. P. Evans. 2003. The Use of State Tax Incentives to Promote Forest Preservation on Private Lands in Tennessee: An Evaluation of Their Equity and Effectiveness Impacts. *Politics and Policy* 31(2): 252–281.
- Chamblee, John F., Peter F. Colwell, Carolyn A. Dehring y Craig A. Depken. 2011. The Effect of Conservation Activity on Surrounding Land Prices. *Land Economics* 87(3): 453–472.
- Chervin, Stan, Teresa Gibson y Harry Green. 2009. Greenbelt Revisited. Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations. [http://www.tn.gov/tacir/PDF\\_FILES/Taxes/greenbeltrevisited.pdf](http://www.tn.gov/tacir/PDF_FILES/Taxes/greenbeltrevisited.pdf).
- Farmland Information Center, American Farmland Trust. 2010. Fact Sheet: Cost of Community Services Studies. <http://www.farmland.org/documents/Cost-of-Community-Services-08-2010.pdf>.
- Garrod, Guy y Ken Willis. 1992. The environmental economic impact of woodland: a two-stage hedonic price model of the amenity value of forestry in Britain. *Applied Economics* 24: 715–728.
- Geoghegan, Jacqueline; Lori Lynch y Shawn Bucholtz. 2003. Capitalization of Open Spaces into Housing Values and the Residential Property Tax Revenue Impacts of Agricultural Easement Programs. *Agricultural and Resource Economics Review* 32(1): 33–45.
- Geoghegan, Jacqueline. 2002. The Value of Open Spaces in Residential Land Use. *Land Use Policy* 19(1): 91–98.
- Irwin, Elana G. y Nancy E. Bockstael. 2004. Land Use Externalities, Open Space Preservation, and Urban Sprawl. *Regional Science and Urban Economics* 34: 705–725.