

EL PREDIAL COMO INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDAD URBANA. CASO DE ESTUDIO: NAUCALPAN DE JUÁREZ

Centro Mario Molina

Junio 2014

Resumen

A través del impuesto predial es posible impulsar un modelo de desarrollo urbano con un óptimo aprovechamiento del suelo, la adopción de eco-tecnologías en edificaciones, la conservación de áreas de valor ambiental y el uso de tecnologías más limpias en los procesos productivos. Además de lo anterior, el impacto fiscal puede ser positivo al incrementar la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales.

1 INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los municipios en México enfrentan un doble reto: por un lado, ciudades cada vez más pobladas, extendidas y complejas; y por el otro, una creciente debilidad institucional y financiera para llevar a cabo su gestión. En el caso de Naucalpan de Juárez, municipio mexiquense con poco más de 800 000 habitantes, constituye un importante polo de actividad industrial y corredor comercial y de servicios. Sin embargo, durante 2012, 63 por ciento de su estructura de ingresos estaba soportada fuentes externas¹, y en menor medida (37 por ciento) por fuentes propias como el impuesto predial (OSFEM, 2012).

La recaudación del impuesto predial en 2012 representó solo 0.3 por ciento del Producto Interno Bruto municipal; en comparación con Brasil donde representa 0.5 por ciento, en Argentina es de uno por ciento, en EEUU de 3 por ciento; o en el Reino Unido de 4 por ciento. (Huerta Goldman A., 2002).

La situación anterior es el reflejo de un marco normativo del impuesto predial con escasos incentivos fiscales, o que resultan contraproducentes al enviar mensajes que alientan el “no pago”.

En este sentido, desde hace tiempo se discute sobre los beneficios de una reforma fiscal verde, que mediante instrumentos fiscales desarrollados bajo el principio de extrafiscalidad, trasciendan el objetivo puramente

recaudatorio y busquen emitir señales a los particulares para que orienten su conducta hacia las metas ambientalmente preferibles.

2 OBJETIVO

Desarrollar una estrategia para la implementación de instrumentos fiscales a través del impuesto predial en el Municipio de Naucalpan de Juárez, que deriven en un impacto ambiental positivo y coadyuve a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

3 METODOLOGÍA

El estudio se divide en tres fases. La primera se avoca a la realización de un diagnóstico integral de la situación ambiental y urbana del municipio bajo un enfoque que permita identificar las áreas de oportunidad, donde el impuesto predial se muestre como un instrumento con potencial para revertir las problemáticas detectadas.

La segunda fase implica la realización de un análisis del ámbito fiscal y jurídico del municipio. En el primero se analiza la capacidad recaudatoria municipal vía el impuesto predial. En la parte jurídica se analizan las limitaciones y necesidades de reforma frente a una propuesta de predial sustentable.

La tercera fase constituye la elaboración de las propuestas y escenarios de recaudación con base en la Matriz de Información del Padrón Catastral Municipal (PCM) de Naucalpan de Juárez, proporciona-

¹ Contribuciones federales y estatales, 44 por ciento; deuda, 17 por ciento; y otros ingresos, 2 por ciento (OSFEM, 2012).

da por la Subtesorería de Ingresos del Ayuntamiento. Debido a limitaciones de acceso a la información, derivadas de la confidencialidad de la misma, la Matriz se creó utilizando los valores promedio por área homogénea o banda de valor del PCM.

4 RESULTADOS

A partir del diagnóstico ambiental, socioeconómico y urbano, así como de sus condiciones recaudatorias respecto al impuesto predial, del margen de actuación permitido por el marco normativo que lo regula, y de las experiencias de otras ciudades en relación a la aplicación de incentivos fiscales relacionados con objetivos ambientales, se identificaron nueve instrumentos potenciales vinculados al predial (Tabla 1). A continuación se describen cinco de estos instrumentos.

1. Estímulos fiscales a actividades de recuperación y conservación de áreas de valor ambiental y agrícola

Una de las principales problemáticas ambientales se relaciona con el cambio de usos de suelo: 82 por ciento de la superficie está afectada por algún proceso de degradación debido a su conversión en usos urbanos o industriales, en los últimos 30 años, la pérdida de cobertura vegetal ha disminuido 17 por ciento.

Una vía para incentivar la conservación de las áreas de valor ambiental y el suelo de la periferia urbana, es otorgar un descuento en el impuesto predial a propietarios de predios cercanos que realicen acciones de conservación. Un descuento del 25 % en el impuesto predial a viviendas en manzanas cercanas a áreas de valor ambiental, podría coadyuvar a la captura de 88 toneladas de CO₂ anuales, y a la reconversión a uso forestal de 259 hectáreas, con un impacto recaudatorio estimado de 8.1 millones de pesos (mdp).

2. Tarifa por la recolección y disposición adecuada de residuos sólidos urbanos

En materia de residuos sólidos, alrededor del 30 por ciento de los residuos no se depositan de forma adecuada. La gestión de los residuos sólidos ha sido difícil, ya que en la administración anterior se generaron adeudos a la empresa operadora del relleno sanitario por 72 mdp.

Se propone una tarifa estratificada de acuerdo al nivel socioeconómico, de 143 a 477 pesos anuales por vivienda. Esta tarifa permitiría recaudar 62 mdp², equivalentes al 56 por ciento de los gastos anuales de gestión de los residuos.

En una segunda fase, se recomienda, una vez introducida y aceptada la tarifa de residuos, vincularla al volumen o peso de los residuos generados.

3. Sobretasas a predios vacantes

En términos urbanos, la existencia de predios vacantes o subutilizados es un fenómeno con múltiples efectos negativos: fomenta la especulación sobre el valor del suelo, desaprovecha las cargas urbanísticas de la inversión pública y favorece la expansión periférica de las ciudades, deteriora la imagen urbana, propicia la inseguridad y tiraderos clandestinos de residuos.

En el caso de Naucalpan de Juárez el número de predios vacantes se estima en 150 hectáreas, distribuidas en toda la zona urbana (Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 2013).

Establecer sobre tasas a los predios con ubicaciones intraurbanas, acceso a servicios y equipamiento permite impactar en el mercado de suelo urbano, mejorando la accesibilidad a través del incremento de la oferta de suelo intraurbano a precios más accesibles. Una sobretasa del 15 % a predios baldíos generaría una recaudación de 2.1 mdp. Además, si 25.8 hectáreas de estos predios, localizados en zonas intraurbanas, se declararan de construcción obligatoria para vivienda, podrían construirse 2 585 viviendas nuevas (de 65m²)³ y la recaudación del impuesto predial se elevaría en 7.8 mdp. En el ámbito urbano-ambiental, si se construyera vivienda vertical (hasta 4 niveles) significaría evitar la expansión urbana en poco más de 77 has y elevar la oferta en más de 10 000 viviendas, es decir, 10 por ciento de la demanda esperada al 2030.

²Considerando una tasa efectiva de pago del 77 por ciento.

³El número de viviendas considera además 35 m² para la edificación de áreas comunes y/o espacios privados independientes. La vivienda de 65 m² está clasificada como vivienda tradicional con un baño completo, cocina, estancia comedor y de dos a tres recamaras.

4. Base suelo y segregación socioespacial

La distribución socioespacial muestra un patrón de concentración polarizado donde los estratos “alto” y “medio alto” se localizan en la zona norte y el extremo sureste del municipio; mientras que los estratos “medio bajos” y “bajos” en la zona sur.

Para elevar la eficiencia en la ocupación del suelo y mejorar la distribución de las cargas urbanas (vialidades y equipamiento público), se proponen incrementos a la base suelo del impuesto predial de 5 y 15 por ciento, de acuerdo a la estratificación socioeconómica de la población. El ajuste permitiría un incremento recaudatorio de 26.7 mdp.

5. Estímulos fiscales a la instalación de ecotecnologías y equipos de control de emisiones contaminantes

Para incentivar la instalación de diversas ecotecnologías, se desarrollaron las siguientes propuestas de estímulos fiscales:

Instalación de azoteas verdes: descuento del 25 al 50 por ciento en el impuesto predial.

Eco-tecnologías ahorradoras de energía:

- 10 por ciento de descuento cuando se acredite una disminución de al menos un 20 por ciento en el consumo de energía
- 15 por ciento de descuento cuando se acredite una disminución superior al 30 por ciento
- 20 por ciento de descuento cuando se acredite una disminución superior al 50 por ciento Adquisición de equipo para el control de emisiones contaminantes a la atmósfera:
- 6 por ciento de descuento cuando se realice una reducción de emisiones con respecto a la línea base del 30 por ciento
- 8 por ciento de descuento cuando se realice una reducción en emisiones superior al 50 por ciento
- 10 por ciento de descuento cuando se realicen reducciones superiores al 70 por ciento

La aplicación de estos incentivos requiere, además de modificaciones al marco normativo, el desarrollo de normas técnicas que especifiquen criterios y requerimientos ambientales mínimos relacionados con el tipo de tecnologías, o procedimientos de instalación. Como una medida para controlar los impactos recaudatorios se sugiere iniciar destinando 5 por ciento de la recaudación predial para cubrir los descuentos otorgados en cada una de las modalidades o estímulos fiscales, alrededor de 54 mdp.

5 CONCLUSIONES

Una de las estrategias que los gobiernos locales pueden emplear para incidir en cambios de conducta a favor de la sustentabilidad es generar incentivos fiscales a través del impuesto predial.

Este tipo de medidas, ampliamente difundidas en todo el mundo, forman parte de los instrumentos de política ambiental que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señalan en el caso de México, y en el caso particular del estado de México y sus Municipios, algunos de estos se describen en el Código para la Biodiversidad, en el Código Financiero y en la Ley de Ingresos de los Municipios.

La introducción de estímulos fiscales en el impuesto predial a favor de la sustentabilidad es un objetivo extrafiscal que inquieta a los gobiernos locales debido a la posibilidad de reducir la recaudación; o por el contrario, en ocasiones son implementados solo como parte de una política recaudatoria.

Las propuestas analizadas en este estudio anteponen la consecución de objetivos extra-fiscales sin necesidad de vulnerar las finanzas del municipio de Naucalpan de Juárez. Como se observa en la Figura 1. la aplicación de las nueve propuestas tendría un balance positivo de 43.5 mdp, equivalentes al 12 por ciento de la recaudación del impuesto predial durante 2011.

6 REFERENCIAS

1. INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México.
2. SEMARNAT (2009). SEMARNAT, Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de Residuos 2009-2012.
3. OSFEM (2012). Informe de Resultados de Cuenta Pública 2011. Municipio de Naucalpan de Juárez.
4. Huerta Goldman, A. (2002). Impuesto predial: un impuesto subutilizado por los municipios mexicanos, Revista INDETEC, federalismo hacendario, No. 131, octubre del 2002.
5. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez (2013), Base de datos de predios baldíos, Tesorería Municipal de Naucalpan de Juárez, 2013.

Agradecemos la aportación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para la realización de este proyecto.



Tabla 1: Propuestas de instrumentos fiscales vinculados al impuesto predial

1. Incluir en el impuesto predial un cargo o tarifa por la recolección y disposición adecuada de residuos sólidos.
2. Otorgar un descuento en el impuesto predial a propietarios de predios rurales que realicen actividades de recuperación y conservación de áreas de valor ambiental.
3. Estímulo fiscal en el impuesto predial a propietarios de predios urbanos que cuenten con azoteas verdes.
4. Penalizar con una sobre tasa al impuesto predial a los predios que no sean desarrollados o estén subutilizados.
5. Elevar el impuesto predial en zonas de mayores ingresos y plusvalía con el objetivo de destinar un porcentaje de los recursos a zonas de mayor rezago.
6. Establecer una tributación a las zonas irregulares consolidadas.
7. Elevar la tasa de impuesto predial en el componente suelo, particularmente en aquellos con ubicaciones intraurbanas, con servicios y equipamiento; sin otorgar descuentos a predios no construidos.
8. Otorgar estímulos fiscales a las fuentes comprendidas en el Artículo 2.148 del Código para la Biodiversidad del Estado de México, que adquieran, instalen y operen equipo para el control de emisiones contaminantes a la atmósfera.
9. Otorgar estímulos fiscales en el impuesto predial a los contribuyentes propietarios de predios que instalen ecotecnologías ahorradoras de energía (gas y electricidad).

Figura 1: Escenarios de recaudación por instrumento fiscal propuesto

