

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE XALAPA HILARIO BARCELATA CHÁVEZ

Las finanzas públicas son el instrumento mediante el cual los gobiernos municipales adquieren capacidad para influir sobre la actividad económica y sobre el bienestar social. Se entiende que entre mayor sea el volumen de recursos financieros públicos, mayor será esa influencia y más amplios los efectos positivos que se logren. Desde luego, ese depende tanto del volumen de los ingresos públicos, como de la eficiencia en la aplicación del gasto, lo que a su vez exige que los ayuntamientos gobiernos realicen las tareas de recaudación de una manera honesta y eficiente.

Es un hecho que la pobreza y el atraso económico están íntimamente relacionados con la capacidad financiera de los municipios para hacer frente a los retos del desarrollo. Esto significa que la forma en que se utilizan los recursos financieros, tienen una influencia crucial sobre las desigualdades económicas y sociales que se observan en el ámbito de lo local.

En esta colaboración se presenta un análisis de la hacienda pública del municipio de Xalapa con el fin de mostrar la estructura y evolución de los ingresos y los gastos municipales e identificar la problemática derivada de la distribución y asignación de los recursos públicos municipales.

Para el ejercicio fiscal 2011, se aprobó una ley de ingresos municipal que considera un total de 1,035 millones 128 mil 597 pesos. Este coloca al municipio en el tercer lugar por el monto de ingresos públicos municipales que recibe, sólo superado por el municipio de Veracruz y Coahuila de Zaragoza.

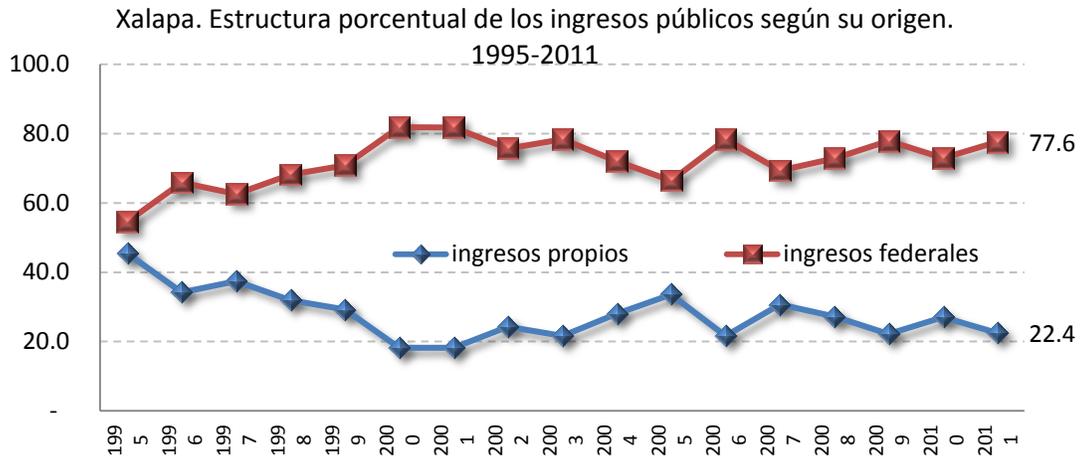


Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos Públicos y el SIMBAD, INEGI.

Esto significa un incremento en términos reales del 8.9% con respecto al año anterior. Esto significa que el gobierno municipal, habría acrecentado en una mínima magnitud la hacienda municipal, aunque si se compara el valor de los ingresos de 2011 con los de 10 años antes, se observa un incremento 56.6%.

El análisis de la forma en que se estructuran los ingresos municipales revela que para 2011 los *Ingresos Propios* sólo representan el 22% del total (232 millones 321 mil 233 pesos) esto es, ingresos que se obtienen como resultado de la realización de sus funciones

de derecho público (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y otros ingresos) En cambio 77.6% del total (802 millones 807 mil 364 pesos) corresponden a ingresos provenientes de la federación.

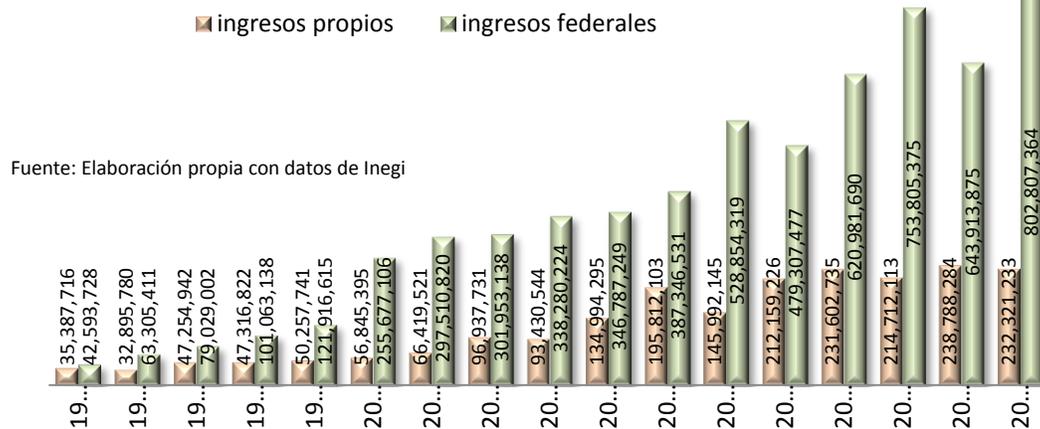


La participación de cada uno de estos rubros de ingreso en el total define el nivel de *Dependencia y Autonomía financiera* que tiene la hacienda municipal con respecto a la federación y el estado.

En este sentido se puede decir que Xalapa tiene una alta dependencia financiera pues tal como puede observarse, tres cuartas partes de sus ingresos provienen de la federación, en cambio, solamente un cuarto se obtiene mediante los mecanismos de recaudación con los que la ley dota a los municipios para constituir su hacienda pública.

Esta situación ha venido modificándose a través de los últimos años.

Ingreso públicos municipales por fuente de ingreso. 1995-2011



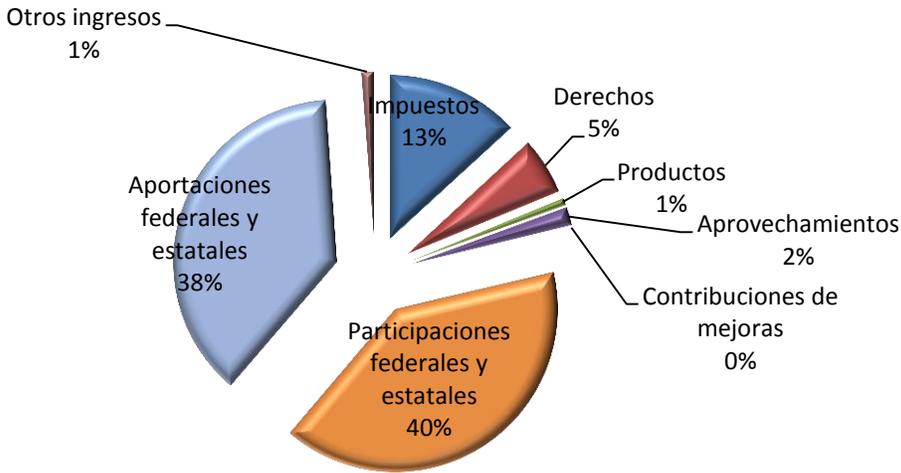
Para el 2000, dos años después de que se incrementaran las transferencias federales a estados y municipios con la creación de los fondos del Ramo 033 los ingresos federales de

Xalapa se incrementaron en un 277%, lo que permitió que los ingresos totales tuvieran un ascenso del 206%.

Este incremento, propició que los ingresos municipales provenientes de la federación pasaran a representar el 81.8% del total, aumentando la dependencia financiera del municipio y disminuyendo su autonomía financiera, es decir, reduciendo su capacidad para financiar su gasto con sus propios medios. Para 2011, esta dependencia se ha reducido a un 77.6%, sin embargo todavía sigue siendo muy alta, lo cual puede entenderse en el sentido de que una mayor disponibilidad de recursos federales, desincentiva el esfuerzo recaudatorio de las haciendas municipales. De hecho durante el período 1990-2007, mientras los ingresos provenientes de la federación crecieron en términos reales en un 359%, los ingresos propios crecieron en un 219%.

Al profundizar el análisis se observa que los dos rubros de ingreso de origen federal son los de mayor peso en los ingresos municipales de Xalapa: en primer lugar las Participaciones Federales que en 2011 representan el 40% del total y en segundo las Aportaciones Federales con un 38%. Le siguen en importancia, aunque con una gran diferencia, los Impuestos Municipales que contribuyen con el 13% del total; los Derechos con el 5%; los Aprovechamientos con el 2%, los Productos con el 1%, Otros Ingresos con el 1%; y las Contribuciones de Mejoras con apenas un 0.05%.

XALAPA. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES
2011



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD, INEGI.

Aunque la pérdida de la autonomía financiera y el incremento de la dependencia, están relacionados con un menor esfuerzo recaudatorio, esto no significa que la recaudación fiscal municipal se haya reducido durante el período de estudio. De hecho, la recaudación de impuestos municipales aumentó en términos reales en un 398% de 1990 a 2009; los Derechos se incrementaron en un 200% y los aprovechamientos en 148%.

Como resultado del diferencial en la magnitud de estos incrementos, la estructura de los ingresos sufrió modificaciones a lo largo de estos últimos años notándose una menor participación en el caso de los Derechos que representaban el 1.81% de los ingresos

totales en 1995 y que subieron a 5.64% en 2011; los Aprovechamientos contribuían con el 19.68% y se redujeron al 13.17% y los Productos cayeron del 4.44% al 1.77% en el mismo período. Y los impuestos en 1990 representaban 19.45% y para el 2011 13.17%.

El municipio de Xalapa recibió la Calidad Crediticia A (mex)¹ *Alta Calidad Crediticia* 1º de julio de 2009 de parte de Fitch Ratings, agencia calificadora que tomó en consideración los siguientes aspectos para esa calificación:

- Flujos estables y congruentes de ahorro interno para invertir y/o servir deuda.
- Niveles de inversión municipal altos y superiores a la mediana del Grupo de Municipios Calificados por Fitch, en términos de los Ingresos Fiscales Ordinarios.
- La Calidad y oportunidad en la información financiera

La misma calificadora encontró dos aspectos que limitan la calificación son:

- Contingencias relacionadas con el nivel de deuda indirecta de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento avalada por Xalapa, que pudiera llegar a comprometer su flexibilidad financiera.
- Dependencia de Ingresos Federales superior a la mediana del GMF

De acuerdo con este reporte al cierre de 2008² Xalapa tenía una Deuda Directa de 98 millones de pesos (mdp) y no contempló la contratación de financiamiento adicional durante 2009. Sin embargo, en lo que se refiere a la deuda indirecta, Xalapa se constituyó como deudor solidario de una deuda por 476.8 mdp de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS) de la cual el saldo insoluto, al 31 de diciembre de 2008, era de 413.9 mdp y cuenta con las siguientes características: plazo de 15 años y respaldado por el 30% de las Participaciones Federales Totales del Municipio. Con la calificación actualmente asignada, el servicio de la deuda se estima en 59.4 mdp.

En este sentido vale la pena destacar que en 2008 el CMAS tuvo ingresos por \$385.4 mdp y egresos por 354.8 mdp, de los cuales 132.9 mdp corresponden a inversión. Sin embargo, Fitch Ratings considera que dado el monto de la deuda, este balance financiero pudiera ser una contingencia para las finanzas municipales.

¹ A(mex): Alta calidad crediticia. De acuerdo con Fitch Ratings, corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores. En comparación el Gobierno Federal Mexicano tiene una Calidad Crediticia superior, de AAA (mex). Las calificaciones asignadas por Fitch Ratings constituyen una opinión sobre la calidad crediticia de una entidad. Es importante subrayar que si bien dichas calificaciones toman en consideración aspectos cuantitativos y cualitativos, donde la calidad de la administración posee un rol importante, su objetivo fundamental se centra en opinar respecto a la flexibilidad y capacidad de pago de la entidad frente a sus compromisos financieros. Por lo tanto, no constituyen ni deben de interpretarse como una evaluación sobre la gestión desarrollada por la administración gubernamental de la entidad.

² Fitch Ratings, *Comunicado del 1º de julio de 2009*.