**“DESARROLLO DE DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES CON GENERACIÓN ELÉCTRICA ASOCIADA PARA LA CIUDAD DE XALAPA, MÉXICO, INCLUYENDO EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTIÓN, EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y FINANCIERA, FACTIBILIDAD LEGAL Y ANÁLISIS AMBIENTAL”**

**INE/WSA División de Agua y Saneamiento**

DF-ME-G1012

**ETAPA III.- EVALUACIÓN FINANCIERA**

Agosto, 2016

**INDICE GENERAL**

[iii. Etapa IIII. - Evaluación Financiera 6](#_Toc458424113)

[3 Análisis Financiero del Ayuntamiento de Xalapa 6](#_Toc458424114)

[3.1 Marco Institucional del Municipio de Xalapa, Veracruz (RSM) 6](#_Toc458424115)

[3.1.1 Conceptos Generales 6](#_Toc458424116)

[3.1.2 Marco Institucional de Xalapa 8](#_Toc458424117)

[3.2 Análisis del Marco Institucional/Legal de la Prestación de Servicios de Limpia 9](#_Toc458424118)

[3.2.1 Conceptos Generales 9](#_Toc458424119)

[3.2.2 Marco Federal 10](#_Toc458424120)

[3.2.3 Marco Estatal 11](#_Toc458424121)

[3.2.4 Marco Municipal 13](#_Toc458424122)

[3.3 Análisis Histórico de las Finanzas Públicas Municipales 14](#_Toc458424123)

[3.3.1 Nota Metodológica 14](#_Toc458424124)

[3.3.2 Ingresos 15](#_Toc458424125)

[3.3.2.1 Clasificación de los Ingresos Municipales 15](#_Toc458424126)

[3.3.3 Egresos 26](#_Toc458424127)

[3.3.3.1 Base de Preparación de los Registros Presupuestales 26](#_Toc458424128)

[3.3.3.2 Evolución Histórica de los Egresos 30](#_Toc458424129)

[3.3.3.3 Presupuesto de Egresos 2016 34](#_Toc458424130)

[3.3.3.4 Recursos autorizados para el servicio público de limpia 35](#_Toc458424131)

[3.3.3.4.1.1 Recursos Autorizados para el Proyecto de Limpia por Capítulo de Gasto 37](#_Toc458424132)

[3.3.3.5 Análisis de Estados Financieros 41](#_Toc458424133)

[3.3.4 Deuda Pública 47](#_Toc458424134)

[3.3.4.1 Registros de Cuenta Pública 2010-2014 47](#_Toc458424135)

[3.3.4.2 Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2015 49](#_Toc458424136)

[3.3.4.3 Deuda Pública Contingente 52](#_Toc458424137)

[3.3.4.4 Calidad Crediticia 53](#_Toc458424138)

[3.3.5 Balance Fiscal 54](#_Toc458424139)

[3.4 Proyección de las Finanzas Públicas Municipales 57](#_Toc458424140)

[3.4.1 Escenario probable 58](#_Toc458424141)

[3.4.2 Escenario pesimista 61](#_Toc458424142)

[3.5 Análisis Financiero de ProActiva 65](#_Toc458424143)

[3.5.1 Antecedentes de la Concesión 65](#_Toc458424144)

[3.5.2 Limitaciones en el Análisis de la Información 67](#_Toc458424145)

**TABLAS**

[Tabla iii.1 Marco Legal para el Manejo de los Residuos Sólidos Municipales. 10](#_Toc458424146)

[Tabla iii.2 Clasificación de los Ingresos Municipales 16](#_Toc458424147)

[Tabla iii.3 Evolución Histórica de los Ingresos Municipales 20](#_Toc458424148)

[Tabla iii.4 Principales Rubros de Ingresos Municipales 23](#_Toc458424149)

[Tabla iii.5 Diagnóstico de los Ingresos Municipales 25](#_Toc458424150)

[Tabla iii.6 Evolución Histórica de los Egresos Municipales 31](#_Toc458424151)

[Tabla iii.7 Evolución Histórica del Gasto por División 33](#_Toc458424152)

[Tabla iii.8 Conformación del Presupuesto de Egresos 2016 34](#_Toc458424153)

[Tabla iii.9 Clasificación del Presupuesto Autorizado a la Subdirección de Limpia por Capítulo 37](#_Toc458424154)

[Tabla iii.10 Presupuesto autorizado a la subdirección de limpia en el capítulo 2000 38](#_Toc458424155)

[Tabla iii.11 Partidas de gasto autorizadas en el capítulo 2000 39](#_Toc458424156)

[Tabla iii.12 Partidas de gasto autorizadas en el capítulo 3000 40](#_Toc458424157)

[Tabla iii.13 Estado de Situación Financiera: Evolución Reciente 42](#_Toc458424158)

[Tabla iii.14 Parámetros Financieros del Municipio de Xalapa: 2010-2015 46](#_Toc458424159)

[Tabla iii.15 Evolución Histórica de la Deuda Pública 2010-2014 (Valores Nominales) 47](#_Toc458424160)

[Tabla iii.16 Deuda Pública: Acreedores, Montos y Fechas de Contratación y Pago 48](#_Toc458424161)

[Tabla iii.17 Deuda Pública: Acreedores, Montos y Fechas de Contratación y Pago 54](#_Toc458424162)

[Tabla iii.18 Proyección de las Finanzas Públicas: Ecuaciones de Regresión y Precisión 57](#_Toc458424163)

[Tabla iii.19 Proyección de las Finanzas Públicas: Ecuaciones de Regresión y Precisión (escenario probable) 58](#_Toc458424164)

[Tabla iii.20 Proyección de las Finanzas Públicas: Ecuaciones de Regresión y Precisión 61](#_Toc458424165)

**FIGURAS**

[Figura iii.1 Marco Normativo de la Gestión Municipal en Materia de Finanzas Públicas 8](#_Toc458424205)

[Figura iii.2 Marco Institucional de Xalapa, Veracruz 8](#_Toc458424206)

[Figura iii.3 Ordenamientos Legales que Determinan los Ingresos Municipales 16](#_Toc458424207)

[Figura iii.4 Reclasificación de los Ingresos Municipales 18](#_Toc458424208)

[Figura iii.5 Ingresos Según Origen 22](#_Toc458424209)

[Figura iii.6 Composición de los Ingresos Municipales 23](#_Toc458424210)

[Figura iii.7 Ingresos Propios e Ingresos Fiscales Ordinarios como Proporción del Total 24](#_Toc458424211)

[Figura iii.8 Gasto Corriente como Proporción de los Egresos Totales. 32](#_Toc458424212)

[Figura iii.9 Egresos: Gasto Corriente como Proporción de los Ingresos Propios y los Ingresos Fiscales Ordinarios 33](#_Toc458424213)

[Figura iii.10 Egresos: Gasto Corriente como Proporción de los Ingresos Propios y los Ingresos Fiscales Ordinarios 34](#_Toc458424214)

[Figura iii.11 Presupuesto de Egresos 2016 35](#_Toc458424215)

[Figura iii.12 Origen de Recursos para Presupuesto de Egresos 2016 36](#_Toc458424216)

[Subdirección de Limpia. 36](#_Toc458424217)

[Figura iii.13 Presupuesto de Egresos Subdirección de Limpia 36](#_Toc458424218)

[Figura iii.14 Distribución del Presupuesto 2016 para Limpia 38](#_Toc458424219)

[Figura iii.15 Parámetro de Liquidez: Método de Cálculo 43](#_Toc458424220)

[Figura iii.16 Parámetro de Prueba del Ácido: Método de Cálculo 44](#_Toc458424221)

[Figura iii.17 Parámetro de Endeudamiento Sobre Patrimonio: Método de Cálculo 44](#_Toc458424222)

[Figura iii.18 Parámetro de Endeudamiento Sobre Activos: Método de Cálculo 44](#_Toc458424223)

[Figura iii.19 Parámetro de Índice de Rentabilidad: Método de Cálculo 45](#_Toc458424224)

[Figura iii.20 Deuda Pública 2010-2014: Amortizaciones, Intereses Pagados y Servicio Total 48](#_Toc458424225)

[Figura iii.21 Deuda Pública 2010-2014: Servicio de la Deuda como Proporción de los Ingresos 49](#_Toc458424226)

[Figura iii.22 Deuda Pública: Antecedentes de Certificados Bursátiles 50](#_Toc458424227)

[Figura iii.23 Deuda Pública: Evolución Real del Servicio de Ésta. 51](#_Toc458424228)

[Figura iii.24 Deuda Pública: Registro en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 51](#_Toc458424229)

[Figura iii.25 Deuda Pública Contingente: Servicio de la Deuda de CMAS como Proporción de sus Ingresos Operativos 52](#_Toc458424230)

[Figura iii.26 Deuda Pública Contingente: Servicio de la Deuda de CMAS como Proporción de los Ingresos Municipales 53](#_Toc458424231)

[Figura iii.27 Ingresos Totales vs Egresos Totales 55](#_Toc458424232)

[Figura iii.28 Ingresos Totales vs Egresos Totales (Tasa de Crecimiento Anual por Periodo) 56](#_Toc458424233)

[Figura iii.29 Balance Financiero 56](#_Toc458424234)

[Figura iii.30 Proyección 2025 de los Ingresos y Egresos Totales (escenario probable) 59](#_Toc458424235)

[Figura iii.31 Proyección 2025 de los Ingresos Fiscales Ordinarios e Ingresos Propios como Proporción de los Ingresos Totales (escenario probable 59](#_Toc458424236)

[Figura iii.32 Proyección 2025 del Gasto Corriente (escenario probable) 60](#_Toc458424237)

[Figura iii.33 Proyección 2025 del Balance Fiscal (escenario probable) 61](#_Toc458424238)

[Figura iii.34 Proyección 2025 de los Ingresos y Egresos Totales (escenario pesimista) 62](#_Toc458424239)

[Figura iii.35 Proyección 2025 de los Ingresos Fiscales Ordinarios e Ingresos Propios como Proporción de los Ingresos Totales (escenario pesimista) 63](#_Toc458424240)

[Figura iii.36 Proyección 2025 del Gasto Corriente (escenario pesimista) 63](#_Toc458424241)

[Figura iii.37 Proyección 2025 del Balance Fiscal (escenario pesimista) 64](#_Toc458424242)

[Figura iii.38 Síntesis de Antecedentes de la Concesión 66](#_Toc458424243)

**ACRÓNIMOS**

|  |  |
| --- | --- |
| NOM | Normas Oficiales Mexicanas |
| CONAC | Consejo Nacional de Armonización Contable |
| BANOBRAS | Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos |
| FORTAMUN | Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal |
| CMAS | Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento |
| ICA | Ingenieros Civiles Asociados |

# Etapa IIII. - Evaluación Financiera

## Análisis Financiero del Ayuntamiento de Xalapa

### Marco Institucional del Municipio de Xalapa, Veracruz (RSM)

* + 1. Conceptos Generales

Según su marco constitucional, México es una república democrática, representativa y federal, cuyos estados son libres y soberanos en lo relativo a su régimen interior, y están organizados en municipios libres administrados por ayuntamientos electos mediante voto directo. Los municipios cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio. El municipio es la “unidad básica de la organización política y administrativa y de la división territorial de estados federados” con un ámbito delimitado de autonomía en su organización y gobierno bajo un marco jurisdiccional específico (Pontifes Martínez, 2002).

El municipio desempeña funciones acordes a un ámbito garantizado por el marco jurídico, sujeto al régimen de derecho de las entidades federativas. Aun cuando en México las competencias de las tres instancias de gobierno, federal, estatal y municipal, están claramente delimitadas por el marco de las leyes, la complejidad de las tareas ha llevado a una flexibilización y adaptación de los esquemas de delimitación de competencias hacia esquemas concurrentes o de cooperación. A diferencia de las instancias federal y estatal, que se dividen en poderes de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial, los municipios tienen **gobierno colegiado** de carácter representativo bajo la forma de una junta de gobierno denominada ayuntamiento. Sus decisiones son producto de resoluciones democráticas de cabildo, bajo igualdad de jerarquías, pero con representatividades asignadas a las figuras de presidente municipal, regidor y síndico.

Para el ejercicio de sus funciones se organizan en **comisiones**, que pueden ser unipersonales o pluripersonales, así como permanentes o temporales, que son instancias de seguimiento, vigilancia y control, sin facultades ejecutivas, ya que éstas son ejercidas por las áreas dependientes del gobierno municipal.

Entre las **facultades y obligaciones** de los ayuntamientos destacan las siguientes, en el marco del presente estudio:

* Expedir bandos y reglamentos municipales
* Proponer a la legislatura iniciativas de ley
* Proponer a la legislatura la creación de organismos descentralizados
* Proveer a la población de los servicios públicos estipulados en la Constitución federal y estatal
* Convenir la prestación y acordar la concesión de servicios públicos
* Promover y realizar obras públicas, organizar la administración municipal
* Municipalizar servicios públicos
* Administrar su hacienda pública
* Aprobar, ejecutar y controlar su presupuesto de egresos
* Autorizar la contratación de empréstitos con apego a la legislación de deuda pública
* Participar en la creación de reservas
* Controlar el uso de suelo urbano
* Convenir la prestación de servicios públicos en áreas conurbadas o intermunicipales
* Constituir o participar en empresas paramunicipales o fideicomisos
* Enajenar, arrendar, dar en usufructo o comodato bienes del municipio, normalmente con autorización de la legislatura
* Desafectar bienes municipales del servicio público
* Elaborar y promover programas de financiamiento de servicios públicos

Además de la Constitución federal (artículo 115 en particular) y de los estados, el marco competencial de los municipios de una entidad se rige por lo dispuesto por la **Ley Orgánica Municipal** correspondiente. El cabildo determina la organización del municipio bajo lo establecido en esta Ley, además de inspeccionar y vigilar el desempeño de las áreas de la administración municipal encabezadas por el presidente. El patrimonio municipal se rige por el marco legal estatal y su gestión es fiscalizada por la legislatura estatal.

La administración del municipio normalmente se organiza en esferas:

* Centralizada, para asuntos como gobierno, obras y servicios públicos, tesorería y seguridad.
* Desconcentrada, para asuntos que es preferible operen con mayor margen de libertad.
* Descentralizada, mediante órganos constituidos por decreto, a los que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, como los sistemas de desarrollo de la familia o los operadores de agua potable y saneamiento.
* Por convenio con otros gobiernos municipales o el estatal.
* Por concesión a particulares de la prestación de servicios públicos bajo reglas prestablecidas, cuyo cumplimiento vigila y fiscaliza en primera instancia el propio ayuntamiento.
* Por colaboración, con la participación organizada de la comunidad.

La siguiente figura sintetiza la estructuración del marco legal del ámbito municipal.

Figura iii.1 Marco Normativo de la Gestión Municipal en Materia de Finanzas Públicas

Fuente: Elaboración Propia.

* + 1. Marco Institucional de Xalapa

El marco institucional del municipio de Xalapa se forma en principio por sus instituciones formales, acordes a su marco jurisdiccional:

Figura iii.2 Marco Institucional de Xalapa, Veracruz

Fuente: Elaboración Propia.

Más adelante se analizan estos ordenamientos en relación con el presente estudio.

### Análisis del Marco Institucional/Legal de la Prestación de Servicios de Limpia

* + 1. Conceptos Generales

En México, los servicios de limpia han sido regulados tradicionalmente por (Ordaz, Jiménez, Medina, Aguirre, & Cebrián, 1999):

* la Ley Orgánica Municipal de cada estado
* La Ley de Desarrollo Urbano
* Las Leyes Hacendarias
* Los Bandos de Policía y Buen Gobierno municipales
* Los reglamentos municipales

Cuando a partir de fines de la década de los 80 surgió la legislación federal y estatal en materia de regulación ambiental, el manejo de los residuos contó con un marco más completo para su generación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final; asimismo, el gobierno federal inició la emisión de normas oficiales mexicanas (NOM) y reglas técnicas para regular dichas actividades.

Tabla . Marco Legal para el Manejo de los Residuos Sólidos Municipales.

|  |  |
| --- | --- |
| Ordenamiento | Descripción |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Indica que los servicios públicos municipales que deben ser prestados por los ayuntamientos, entre ellos el servicio de limpia (Articulo 115). |
| Ley General de Salud | Establece las disposiciones relacionadas al servicio público de limpia en donde se promueve y apoya el saneamiento básico, se establecen normas y medidas tendientes a la protección de la salud humana para aumentar su calidad de vida. |
| Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente | Plantea que los sistemas de manejo y disposición de residuos sólidos no peligrosos quedan sujetos a autorización y legislación estatal o en su caso, municipal; y la disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, mediante rellenos sanitarios. |
| Ley Federal de Responsabilidad Ambiental | Establece la responsabilidad ambiental asociada al mal manejo de residuos peligrosos. |
| Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (y su Reglamento) | Establece las atribuciones de los tres órdenes de gobierno según la clasificación de los residuos como peligrosos, urbanos o de manejo especial. Define instrumentos de política y detalla la regulación de los residuos peligrosos. |
| Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas | Establecen la forma y procedimientos aplicables al manejo y disposición de residuos sólidos no peligrosos |
| Constitución Política Estatal | Dentro de los Artículos referentes a los municipios se hace referencia a las facultades que tienen los ayuntamientos para prestar el servicio de limpia pública. |
| Ley Estatal de Protección al Ambiente | Establece disposiciones de observancia obligatoria para cada estado, teniendo como objetivo la prevención, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como los fundamentos para el manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos. |
| Ley Orgánica del Municipio Libre | Establecen las atribuciones de los ayuntamientos para nombrar las comisiones que atiendan los servicios públicos. |
| Bando de Policía y Buen Gobierno | Plantean el conjunto de normas y disposiciones que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal. |
| Reglamento de Limpia | El reglamento regula específicamente los aspectos administrativos, técnicos, jurídicos y ambientales para la prestación del servicio de limpia pública. |

Fuente: Adaptado y actualizado a partir de (Ordaz, Jiménez, Medina, Aguirre, & Cebrián, 1999)

* + 1. Marco Federal

En el ámbito federal está definido el cuerpo normativo y programático de la gestión de residuos sólidos en México:

* Constitución Política de los Estados Unido Mexicanos.
  + Art. 115 da al Municipio la responsabilidad sobre los servicios (Fracción III, Inciso c)
* Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
  + Señala la competencia federal para la regulación del manejo de residuos peligrosos y la estatal para los no peligrosos, así como la aplicación de la normativa para los municipios (artículos 6, 7, 8).
* Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
  + Art. 7 – la federación tiene facultades para formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de residuos, así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; expedir Normas Oficiales Mexicanas; verificar su cumplimiento.
* Ley General de Cambio Climático.
  + Contempla en las medidas de mitigación, el desarrollo de infraestructura para un manejo de residuos sólidos que no genere o aproveche el metano.
* Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
  + Línea de acción 4.4.3 (dentro del objetivo crecimiento verde, estrategia de cambio climático) Lograr un manejo integral de residuos sólidos, de manejo especial y peligrosos, que incluya el aprovechamiento de los materiales que resulten y minimice los riesgos a la población al medio ambiente.
  + Objetivo 5 (Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo), línea de acción 5.4.2, Fomentar la ampliación de la cobertura de infraestructura para la gestión integral de residuos sólidos urbanos, de manejo especial y peligrosos.
  + Línea 5.4.5, Impulsar las actividades de reciclaje a partir de los materiales recuperados de los residuos.
  + Línea 5.4.7, Cero tiraderos a cielo abierto. Fomentar su saneamiento y clausura, así como la de sitios abandonados y rellenos en desuso.
  + Línea 5.4.9, Promover la investigación y desarrollo de tecnología en materia de gestión de residuos.
    1. Marco Estatal

En el ámbito estatal existen disposiciones que reglamentan el manejo de residuos sólidos y dan marco a la posibilidad de su concesión al sector privado:

* Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
  + Art. 12 señala la obligación de los veracruzanos de contribuir para los gastos del municipio.
  + Art. 33 fracción XVI da al Congreso la facultad de autorizar la concesión de servicios municipales, su prórroga o cancelación.
  + Artículo 71 fracción III faculta a los ayuntamientos para celebrar convenios con el Estado u otorgar concesiones a los particulares para que se hagan cargo temporalmente “de la ejecución, la operación de obras y la prestación de servicios municipales o bien los presten coordinadamente con el estado”.
  + Art. 71 también señala que las leyes no establecerán exención alguna en el pago de las contribuciones aprobadas por el Congreso a los ayuntamientos.
  + El artículo 71 fracción XI ratifica la responsabilidad de los ayuntamientos sobre los servicios municipales.
* Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
  + Art. 28, Fracc. XII, da al Secretario de Desarrollo Social y Medio Ambiente la facultad de formular, ejecutar y evaluar los planes y programas y políticas correspondientes al manejo de residuos.
  + Art. 32, Fracc. XXI, da al Secretario de Protección Civil facultades para “participar en la elaboración de programas y desarrollo de acciones tendientes a la solución de los problemas ambientales y del manejo de residuos sólidos urbanos y los que requieren manejo especial”.
* Ley Orgánica del Municipio Libre.
  + Art. 35 Fracc. XXV, inciso c, da a los ayuntamientos la atribución para prestar las funciones y servicios públicos de “limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales”.
  + Art. 94 – Aprobación de cuotas o tarifas por el Congreso del Estado, “aun cuando el servicio esté concesionado”.
  + Art. 96 a 101 – establece los requisitos para otorgar y extinguir concesiones de servicios públicos municipales.
  + Art. 103 y ss. – faculta a los municipios para convenir con otros municipios, el estado o la federación, la prestación conjunta de servicios o la ejecución de funciones recaudatorias.
* Ley Estatal de Protección Ambiental.
  + Da marco en el estado a las facultades previstas en la LGEEPA en materia de conservación, preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección al ambiente y procuración del desarrollo sustentable, incluyendo la normalización y regulación del manejo y disposición de residuos sólidos no peligrosos.
* Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático.
  + Establece como directriz “la sistematización del manejo de residuos sólidos a fin de que no generen emisiones de metano” (Art. 7 Fracc. II).
* Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
  + Delimita competencias y establece mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios, incluyendo la concesión de los servicios y la reglamentación de los servicios relacionados.
* Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
  + Regula los proyectos en que participen en una relación de largo plazo el sector privado y el gobierno estatal y los municipios de Veracruz. Considera proyectos de infraestructura, prestación de servicios, concesiones o “sus combinaciones”.
  + Art. 16 – Estipula la necesidad de que un tercero determine la viabilidad técnica, económica, financiera y social de los proyectos.
  + Título Segundo. Capítulo Segundo, Arts. 24 y ss. Ofertas no solicitadas. Un promotor puede proponer un proyecto APP que contenga los elementos del expediente. La autoridad cuenta con 3 meses prorrogables por igual número de meses para dar respuesta; aplica negativa ficta. En caso afirmativo, se concursa el proyecto otorgando un premio de 10% al promovente respecto de su presupuesto o contraprestación.
  + Título tercero, Art. 35 y ss. De los concursos. Todos los proyectos de APP deben licitarse y adjudicarse por concurso.
  + El resto de la Ley estipula los requisitos de los contratos, la estructuración legal y financiera, la administración y la ejecución de los mismos. Para la solución de controversias introduce un comité de expertos formado por representantes designados por ambas partes.
  + La solución de controversias no resueltas en el comité, debe dirimirse sólo en tribunales estatales. El promovente debe establecer domicilio en el Estado.
    1. Marco Municipal
* Reglamento de servicios municipales de Xalapa
  + Fija “las bases para realizar la recolección y transporte de los residuos sólidos municipales no peligrosos, obtener su aprovechamiento e instalar centros de acopio, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de basura o cualquier otro sistema de destino final; a fin de evitar que se originen focos de infección, peligro o molestia a los habitantes del municipio”.
  + Incluye de manera detallada definiciones y clasificación de los residuos urbanos y de manejo especial, así como la regulación de todas las fases de su manejo, derechos y obligaciones de los ciudadanos.
* Reglamento de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Xalapa, Ver.
  + Asigna a la Subdirección de Medio Ambiente municipal la facultad de “aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos y de conformidad a lo establecido por las Normas Oficiales Mexicanas”. Dicha subdirección sería la principal reguladora de este servicio, incluyendo la definición de las rutas y horarios de recolección, la ubicación de centros de acopio.
  + Asigna a la Subdirección de Limpia Pública la tarea de recolectar los residuos sólidos urbanos ordinarios e industriales no peligrosos.
  + En sus artículos 124 a 143 (Sección V) detalla lo relativo al manejo y disposición final de los residuos sólidos municipales; en particular, estipula la necesidad de concesión municipal para quienes “generen, recolecten, transporten, almacenen, traten, usen, reúsen, reciclen o dispongan de residuos sólidos municipales” (art. 125, 127).

### Análisis Histórico de las Finanzas Públicas Municipales

* + 1. Nota Metodológica

La información financiera del municipio de Xalapa, Veracruz se reporta por medio de los informes de cuenta pública preparados por el gobierno municipal para la rendición de cuentas al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de conformidad con la legislación vigente.

Es importante resaltar que, debido a la implementación del Sistema Nacional de Armonización Contable, la presentación y generación de información para la cuenta pública de las entidades públicas en México experimentó una armonización a partir del año 2015, por lo que, la información reportada se presenta en una forma diferente a partir de ese ejercicio fiscal. En términos generales, las diferencias entre la información reportada antes y después de la nueva normatividad en materia de información contable, se refieren a la clasificación y agrupación de conceptos de gasto bajo partidas específicas; en muchos casos, antes de 2015 se reportaban de manera libre, o bien no se desagregaban con el nivel de detalle que se requiere desde 2015 y posteriormente.

Para hacer comparable el periodo de estudio, comprendido de los ejercicios fiscales 2010 a 2015, se homologaron los conceptos de información reportados en el periodo evaluado, a fin de hacer comparable las cifras de todo el periodo; sin embargo, debido a esta reagrupación para efectos de este análisis, las cifras agregadas no necesariamente coinciden con las que se reportan en los informes de cuenta pública disponibles.

No obstante, las cifras que aquí se presentan, son tomadas fielmente de los informes de cuenta pública proporcionados por el gobierno municipal.

Asimismo, todas las cifras que se presentan, corresponden a valores monetarios reales; para eliminar el efecto monetario de la inflación, se ha utilizado el ejercicio fiscal 2010 como año base, para la construcción del deflactor respectivo, empleando a su vez, los valores publicados por el INEGI para la inflación acumulada de este ejercicio fiscal contra los subsecuentes.

Los informes de cuenta pública se pueden obtener del portal de obligaciones de transparencia del Gobierno Municipal de Xalapa, Veracruz[[1]](#footnote-1) para el periodo 2014-2015, así como los del periodo 2011-2013.[[2]](#footnote-2)

* + 1. Ingresos

Clasificación de los Ingresos Municipales

Clasificación normativa

Los ingresos municipales de Xalapa, Veracruz están determinados por tres ordenamientos legales, a saber:

1. Ley de Coordinación Fiscal Federal
2. Código Hacendario para el Municipio de Xalapa, Veracruz; y
3. Ley de Ingresos del Municipio de Xalapa, Veracruz (promulgación anual)

En la figura siguiente se describen los alcances generales de cada ordenamiento y la incidencia de éste en los ingresos que para cada ejercicio fiscal recibe el gobierno municipal de Xalapa, Veracruz.

Figura iii.3 Ordenamientos Legales que Determinan los Ingresos Municipales

Fuente: Elaboración Propia.

En este sentido, en la cuenta pública municipal se presenta una clasificación de los ingresos acorde a lo señalado por el Código Hacendario del Municipio de Xalapa, Veracruz; la tabla siguiente presenta una descripción sucinta de los ingresos como se presentan en la cuenta pública.

Tabla . Clasificación de los Ingresos Municipales

| Ingreso | Subtipo de ingreso | Descripción[[3]](#footnote-3) | Ejemplo de ingresos |
| --- | --- | --- | --- |
| Contribuciones | Impuestos | Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. | 1. Impuesto Predial 2. Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles 3. Impuesto sobre espectáculos públicos |
|  | Derechos | Son las contribuciones establecidas en ley por recibir servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, en sus funciones de derecho público, así como por el uso o disfrute de los bienes del dominio público del Municipio, salvo en los casos que dichos bienes o servicios se encuentren concesionados a particulares para su explotación. | 1. Derechos por los servicios de agua potable y drenaje 2. Derechos por servicios de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos |
|  | Contribuciones por mejoras | Son las establecidas en este Código, a cargo de las personas físicas o morales que, con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas. |  |
| Aprovechamientos | | Los aprovechamientos son ingresos que percibe el Municipio en sus funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, de las participaciones federales, de las aportaciones federales e ingresos federales coordinados, así como los que obtengan los organismos de la administración pública paramunicipal. | 1. Multas 2. Legados y donaciones recibidas |
| Productos | | Los productos son contraprestaciones por los servicios que preste el Municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado. | 1. Venta de bienes de dominio privado 2. Rendimientos financieros de capitales y valores en favor del municipio |
| Participaciones federales | | Las participaciones federales son fondos constituidos en beneficio del Municipio, con cargo a recursos que la Federación transfiere al Estado, como consecuencia de su adhesión. al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o en los términos previstos en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |  |
| Aportaciones federales | | Las aportaciones federales son fondos constituidos en beneficio del Municipio, con cargo a recursos que la Federación transfiere al Estado, como consecuencia de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o en los términos previstos en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, se diferencian de las participaciones en que éstas, tienen destinos de gasto específico, y se destinan principalmente para sufragar funciones de gobierno que antes eran de competencia federal, y que en el proceso de descentralización que experimentó el país ahora son responsabilidades de índole local, tal es el caso de los servicios educativos y de salud pública.. |  |

Fuente: Informes de cuenta pública municipal.

Clasificación para este Análisis

Con el fin de tener un panorama claro de la evolución reciente de las finanzas públicas municipales, y poder proyectar la evolución de éstas en el mediano plazo; para efectos de este informe, se han clasificado también los ingresos municipales como se indica en la figura siguiente:

Figura iii.4 Reclasificación de los Ingresos Municipales

Fuente: Elaboración Propia.

Los ingresos del municipio de Xalapa, Veracruz se han conformado de manera heterogénea en el periodo evaluado; debido a lo anterior, para efectos del análisis que se presenta en los apartados posteriores, se han reclasificado los ingresos municipales, de forma tal que:

1. Ingresos fiscales ordinarios: son todos aquellos ingresos propios y las aportaciones y participaciones federales sin considerar otros ingresos no recurrentes y no observados en todos los ejercicios fiscales que se reportan en los informes de cuenta pública
2. Ingresos propios: son todos aquellos ingresos generados por contribuciones, aprovechamientos y productos excluyendo otros ingresos no recurrentes y no observados en todos los ejercicios fiscales que se reportan en los informes de cuenta pública.

En síntesis, la clasificación anterior pretende orientar el análisis de las finanzas del municipio con énfasis en los ingresos recurrentes del municipio, tanto aquellos generados en forma local, como los que corresponden a transferencias federales.

Evolución Histórica de los Ingresos

La tabla siguiente detalla la composición de los ingresos históricos del municipio de Xalapa, Veracruz para el periodo 2010-2015; en éste los ingresos totales pasaron de 927.01 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal 2010, a poco más de 1 mil 010 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal 2015.

Tabla . Evolución Histórica de los Ingresos Municipales

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Ingresos** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** |
| **Ingresos fiscales ordinarios** | **Ingresos propios** | Impuestos | $113,532,650.99 | $123,611,701.18 | $131,095,604.39 | $121,417,241.41 | $121,658,795.10 | $109,535,993.47 |
| Derechos | $59,336,026.30 | $56,258,570.66 | $55,258,177.56 | $50,740,103.85 | $54,404,576.74 | $64,945,320.08 |
| Contribuciones por mejoras | $325,533.50 | $313,852.82 | $485,329.43 | $327,038.19 | $400,069.89 | $562,946.50 |
| Productos | $29,064,478.16 | $4,362,593.70 | $4,908,577.39 | $14,205,608.27 | $5,066,205.54 | $8,822,212.55 |
| Aprovechamientos | $33,372,536.54 | $33,863,046.79 | $11,414,226.96 | $7,510,517.75 | $6,639,799.96 | $9,755,977.10 |
|  | Participaciones y aportaciones federales | $615,990,652.42 | $663,178,784.47 | $679,669,091.35 | $704,615,325.46 | $722,074,043.68 | $798,466,338.38 |
|  |  | Otras aportaciones | $6,860,400.61 | $49,574,977.06 | $70,104,032.93 | $43,787,664.69 | $74,899,338.59 | $0.00 |
|  |  | Otros ingresos (ingresos extraordinarios 2012,2013) | $18,534,482.68 | $25,399,663.09 | $15,139,146.61 | $2,338,735.46 | $18,569,568.83 | $64,553,630.90 |
|  |  | Financiamiento Crédito Banca Mifel | $50,000,000.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 |
|  |  | **Total Ingresos** | **$927,016,761.20** | **$956,563,189.78** | **$968,074,186.63** | **$944,942,235.08** | **$1,003,712,398.33** | **$1,056,642,418.97** |

Fuente: Informes de cuenta pública municipal.

Los ingresos presentan un comportamiento estable, y un crecimiento débil pero sostenido; en términos reales y para el periodo evaluado, la tasa de crecimiento anual de éstos es de 2.65%; destacando rubros como “Contribuciones por mejoras” y Otros ingresos” con tasas de 11.58% y 28.35%; sin embargo, la importancia relativa de éstos en el total es marginal.

En lo que concierne al rubro de “otros ingresos”, la información de cuenta pública no permite identificar el origen preciso de éstos; pero dado su comportamiento histórico se asume que pueden provenir de aportaciones y subsidios del orden federal, especificados en el presupuesto de la federación y ejercidos mediante convenios de coordinación firmados entre el gobierno municipal y dependencias del gobierno federal para la ejecución de obras y acciones específicas.

Figura iii.5 Ingresos Según Origen

Fuente: Informes de cuenta pública municipal.

En la composición de los ingresos destaca que los ingresos fiscales ordinarios (ingresos propios + transferencias federales) crecen a una tasa superior a la que lo hacen los ingresos propios; para el periodo evaluado los ingresos propios decrecen a una tasa anual de -3.85%, mientras que los ingresos fiscales ordinarios crecen a una tasa anual del 3.10%; impulsados principalmente por el crecimiento de las transferencias federales (aportaciones y participaciones). Esta situación evidencia una dependencia creciente de las transferencias federales como fuente de financiamiento para los egresos del municipio; si bien el comportamiento de éstos es estable en el tiempo; también es cierto que las autoridades municipales no tienen control sobre los mismos, y la cuantía anual que se recibe está en función directa del desempeño agregado de la economía mexicana.

Tabla . Principales Rubros de Ingresos Municipales

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ingresos | 2010 | % Total | 2011 | % Total | 2012 | % Total |
| Impuestos | $113,532,650.99 | 12.25% | $123,611,701.18 | 12.92% | $131,095,604.39 | 13.54% |
| Derechos | $59,336,026.30 | 6.40% | $56,258,570.66 | 5.88% | $55,258,177.56 | 5.71% |
| Participaciones y aportaciones federales | $615,990,652.42 | 66.45% | $663,178,784.47 | 69.33% | $679,669,091.35 | 70.21% |
| Resto de ingresos | $138,157,431.49 | 14.90% | $113,514,133.46 | 11.87% | $102,051,313.33 | 10.54% |
| Ingresos | **2013** | **% Total** | **2014** | **% Total** | **2015** | **% Total** |
| Impuestos | $121,417,241.41 | 12.85% | $121,658,795.10 | 12.12% | $109,535,993.47 | 10.37% |
| Derechos | $50,740,103.85 | 5.37% | $54,404,576.74 | 5.42% | $64,945,320.08 | 6.15% |
| Participaciones y aportaciones federales | $704,615,325.46 | 74.57% | $722,074,043.68 | 71.94% | $798,466,338.38 | 75.57% |
| Resto de ingresos | $68,169,564.36 | 7.21% | $105,574,982.80 | 10.52% | $83,694,767.04 | 7.92% |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

La información reportada en los informes de cuenta pública evidencia que el esfuerzo recaudatorio del municipio ha venido en detrimento durante el periodo evaluado; los impuestos (principal fuente de ingresos propios) pasaron de representar el 12.25% de los ingresos totales en el ejercicio fiscal 2010, a significar solo el 10.37% al cierre del ejercicio fiscal 2015; en el mismo periodo, las transferencias federales (aportaciones y participaciones) se incrementaron del 66.45% del total en el ejercicio fiscal 2010 a poco más del 75% al cierre del ejercicio fiscal 2015.

Figura iii.6 Composición de los Ingresos Municipales

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Si bien la información de cuenta pública no permite identificar los ingresos recaudados por subtipo de ingreso (impuestos específicos, o derechos específicos), al igual que en la mayoría de los municipios de los Estados Unidos Mexicanos, en Xalapa, Veracruz el Impuesto Predial debe ser la principal imposición fiscal de índole local; en este sentido, la evolución que se observa en la generación de impuestos como ingresos municipales, sugiere una disminución muy importante en la recaudación de impuesto predial. Algunas de las causas más frecuentes de este tipo de comportamiento en la recaudación de este impuesto son: a) Disminución del esfuerzo recaudatorio debido a decisiones de índole no económica (sensibilidad política); b) Rezago en la actualización de valores catastrales; c) Falta de capacidades de fiscalización y sanción; y d) Ausencia de facilidades de pago (puntos de pago y pagos en parcialidades).

Figura iii.7 Ingresos Propios e Ingresos Fiscales Ordinarios como Proporción del Total

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

En síntesis, para el periodo 2010-2015, las finanzas públicas del municipio de Xalapa, Veracruz se hicieron más dependientes de las transferencias de recursos federales; para el periodo evaluado, los ingresos propios como proporción de los ingresos totales representaron al cierre del ejercicio fiscal 2010 el 25.42%, y para el término del ejercicio fiscal 2015 esta proporción fue de solo el 18.32%. En concordancia con esta evolución, para el mismo periodo los ingresos fiscales ordinarios representaron el 91.87% en el ejercicio fiscal 2010, mientras que al cierre del ejercicio fiscal 2015 esta proporción fue del 93.89%.

Diagnóstico de los ingresos

La tabla siguiente sintetiza los principales hallazgos sobre la evolución de los ingresos del municipio de Xalapa, Veracruz.

Tabla . Diagnóstico de los Ingresos Municipales

|  |  |
| --- | --- |
| Hallazgo | Implicación |
| 1. Existe un deterioro progresivo en la generación de ingresos propios, y en particular en la recaudación de impuestos locales | * El gobierno municipal incrementa en forma importante su dependencia de recursos que no están bajo su control. * El gobierno municipal podría perder su capacidad de coerción para la fiscalización y recaudación de ingresos propios al limitar su esfuerzo recaudatorio. |
| 1. El crecimiento real de la recaudación de impuestos es negativo para el periodo evaluado | * Se podrían dejar de percibir ingresos legítimos en términos de la normatividad vigente para el financiamiento del gasto público, marcadamente el de inversión en obras y servicios. * Se acentúa la dependencia de recursos que no son generados por el propio gobierno municipal. * Se posponen la ejecución de proyectos públicos por falta de financiamiento. |
| 1. Dependencia creciente de los ingresos producto de las transferencias federales (participaciones y aportaciones) | * El gobierno municipal podría enfrentar limitaciones en la planeación de largo plazo del gasto público, al no tener control directo de estos ingresos. * Ante un entorno económico adverso, el crecimiento real de estas transferencias podría ser negativo en virtud de que la cuantía de estos recursos está en función directa de la recaudación de impuestos federales (Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado) que a su vez dependen. directamente del desempeño económico agregado * La capacidad de endeudamiento de largo plazo podría estar limitada ya que actualmente parte de los ingresos provenientes de transferencias. federales están comprometidos ya como garantía de pago de pasivos contingentes (Comisión Municipal de Agua y Saneamiento). * La calidad crediticia del gobierno municipal podría disminuir. |

Fuente: Elaboración Propia.

* + 1. Egresos

Base de Preparación de los Registros Presupuestales

La Ley General de Contabilidad Gubernamental fue publicada el 31 de diciembre de 2008, con la finalidad de establecer criterios o razonamientos generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera del municipio. El establecimiento de criterios uniformes en materia contable y presupuestal facilita al municipio a medir la eficacia, la economía y la eficiencia del gasto y la obtención de los ingresos.

En sesión extraordinaria de Cabildo celebrada el 24 de octubre de 2011 el municipio de Xalapa inicia con la adopción gradual de las normas en materia de contabilidad gubernamental y demás lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Los registros presupuestales se sustentan o soportan con los postulados básicos de contabilidad gubernamental, adoptados como elementos fundamentales que configuran el sistema contable.

Es hasta el ejercicio fiscal de 2015 donde se adoptan integralmente la armonización contable conforme lo establece la Ley citada para efectos de una mejor identificación, mayor congruencia y generalidad a las partidas el municipio de Xalapa utiliza el clasificador por objeto del gasto desagregado en Capítulo, Concepto y Partida Genérica.

La integración de los capítulos, conceptos y partidas utilizadas por el municipio en su presupuesto de egresos, es la siguiente:

**1000 SERVICIOS PERSONALES**

Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de municipio, como son: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

Se divide en los siguientes conceptos

1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente

1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio

1300 Remuneraciones adicionales y especiales

1400 Seguridad social

1500 Otras prestaciones sociales y económicas

1600 Previsiones

1700 Pago de estímulos a servidores públicos

**2000 MATERIALES Y SUMINISTROS**

Agrupa los recursos presupuestados para la adquisición de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas.

Se divide en los siguientes conceptos

2100 Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales

2300 Materias primas y materiales de producción y comercialización

2400 Materiales y artículos de construcción y de reparación

2500 Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio

2600 Combustibles, lubricantes y aditivos

2700 Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos

2800 Materiales y suministros para seguridad

2900 Herramientas, refacciones y accesorios menores

**3000 SERVICIOS GENERALES**

Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

Se divide en los siguientes conceptos

3100 Servicios básicos

3200 Servicios de arrendamiento

3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios

3400 Servicios financieros, bancarios y comerciales

3500 Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación

3600 Servicios de comunicación social y publicidad

3700 Servicios de traslado y viáticos

3800 Servicios oficiales

3900 Otros servicios generales

**4000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS**

Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

Se divide en los siguientes conceptos

4100 Transferencias internas y asignaciones al sector público

4200 Transferencias al resto del sector público

4300 Subsidios y subvenciones

4400 Ayudas sociales

4500 Pensiones y jubilaciones

4600 Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos

4700 Transferencias a la seguridad social

4800 Donativos

4900 Transferencias al exterior

**5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES**

Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades del municipio. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Municipio.

Se divide en los siguientes conceptos

5100 Mobiliario y equipo de administración

5200 Mobiliario y equipo educacional y recreativo

5300 Equipo e instrumental médico y de laboratorio

5400 Vehículos y equipo de transporte

5500 Equipo de defensa y seguridad

5600 Maquinaria, otros equipos y herramientas

5700 Activos biológicos

5800 Bienes inmuebles

5900 Activos intangibles

**6000 INVERSIÓN PÚBLICA**

Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento, además se incluye dentro de este capítulo los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.

Se divide en los siguientes conceptos

6100 Obra pública en bienes de dominio público

6200 Obra pública en bienes propios

6300 Proyectos productivos y acciones de fomento

**8000 PARTICIPACIONES Y APORTACIONES**

Asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones, incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas especiales a través de sus direcciones, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno municipal.

Se divide en los siguientes conceptos

8100 Participaciones

8300 Aportaciones

8500 Convenios

**9000 DEUDA PÚBLICA**

Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del municipio por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda.

Se divide en los siguientes conceptos

9000 Deuda pública

9100 Amortización de la deuda pública

9200 Intereses de la deuda pública

9300 Comisiones de la deuda pública

9400 Gastos de la deuda pública

9500 Costo por coberturas

9600 Apoyos financieros

9900 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Evolución Histórica de los Egresos

En lo que concierne a los egresos, éstos se incrementaron de 804.66 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal 2010, a poco más de 1 mil 011 millones de pesos al término del ejercicio fiscal 2015; esta variación representa un crecimiento anual del 4.68%; tasa que es casi el doble que la observada para los ingresos en el mismo periodo.

La tabla siguiente presenta la composición de los egresos del municipio de Xalapa, Veracruz y la evolución histórica de éstos para el periodo 2010-2015.

Tabla . Evolución Histórica de los Egresos Municipales

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Egresos | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| *Gasto Corriente* | ***$547,692,433.15*** | ***$599,571,334.38*** | ***$627,526,341.15*** | ***$581,656,191.93*** | ***$577,450,850.36*** | ***$704,923,436.82*** |
| Servicios personales | $403,325,689.60 | $439,336,012.30 | $445,741,713.32 | $417,826,389.36 | $427,697,418.80 | $457,881,963.80 |
| Materiales y suministros | $26,058,118.71 | $25,953,277.30 | $28,534,622.56 | $30,532,908.43 | $30,627,102.67 | $47,998,761.78 |
| Servicios generales | $118,308,624.84 | $134,282,044.78 | $153,250,005.26 | $133,296,894.14 | $119,126,328.88 | $199,042,711.24 |
| *Ayudas, Subsidios y transferencias* | ***$55,522,187.75*** | ***$41,431,853.06*** | ***$41,781,875.30*** | ***$42,902,708.05*** | ***$50,345,312.30*** | ***$49,483,337.53*** |
| *Gasto de capital* | ***$168,312,656.46*** | ***$188,673,277.47*** | ***$165,479,565.57*** | ***$171,886,325.57*** | ***$213,712,062.68*** | ***$240,123,159.32*** |
| Bienes muebles | $445,472.08 | $1,559,952.54 | $2,908,728.59 | $309,901.78 | $2,300,365.06 | $0.00 |
| Bienes inmuebles | $58,437.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 |
| Inversión municipal | $49,792,070.82 | $20,872,833.29 | $30,519,707.56 | $14,668,206.06 | $49,052,966.47 | $3,990,617.64 |
| Inversión etiquetada (Ramo XXXIII) | $118,016,676.56 | $166,240,491.64 | $132,051,129.42 | $156,908,217.73 | $162,358,731.14 | *$236,132,541.69* |
| *Deuda Pública* | ***$33,140,510.47*** | ***$12,173,649.61*** | ***$11,051,545.43*** | ***$9,919,787.60*** | ***$7,562,736.34*** | **$7,762,851.62** |
| Intereses | $4,459,354.24 | $2,541,597.99 | $1,750,953.92 | $975,247.35 | $5,929,872.81 | $6,102,875.97 |
| Amortización | $28,681,156.23 | $9,632,051.63 | $9,300,591.52 | $8,944,540.25 | $1,632,863.53 | $1,659,975.65 |
| Otros gastos | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $9,196,447.96 |
| Total Egresos | **$804,667,787.83** | **$841,850,114.53** | **$845,839,327.45** | **$806,365,013.16** | **$849,070,961.67** | **$1,011,489,233.25** |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

En la conformación de los egresos, destacan los rubros como “Materiales y suministros” y “Servicios generales” que presentan tasas de crecimiento anual superiores al 10% real; por su parte como se indica en la sección anterior, los ingresos en su conjunto crecen a una tasa mucho menor. De continuar esta tendencia de crecimiento en el gasto por encima del crecimiento de los ingresos, en el corto plazo la posición financiera del municipio podría comprometerse.

Por su parte, el gasto corriente como proporción de los egresos totales ha permanecido casi sin variación, y para el periodo evaluado presenta una tasa de crecimiento anual de 0.47%.

Figura iii.8 Gasto Corriente como Proporción de los Egresos Totales.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Sin embargo, los egresos en gasto corriente representaron ya al cierre del ejercicio fiscal 2015, cerca del 72% de los ingresos fiscales ordinarios; y la cuantía de éstos es 3.6 veces el monto de los ingresos propios para el mismo periodo. Esta situación, si bien es congruente con el desempeño de la mayoría de los municipios en México, no deja de ser un factor de riesgo que es importante contener, toda vez que, en un entorno económico adverso donde la cuantía de las transferencias federales podría ser limitada, el margen del municipio para financiar gastos más allá del gasto corriente sería muy limitado.

Figura iii.9 Egresos: Gasto Corriente como Proporción de los Ingresos Propios y los Ingresos Fiscales Ordinarios

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

En la tabla y figuras siguientes se presenta la totalidad de la distribución del gasto por función primaria; la estructura y evolución en Xalapa, Veracruz es consistente con la mayoría de los municipios en México; sin embargo, y como se resaltó supra líneas, es relevante tomar en consideración que, en los últimos años, los egresos crecen a una tasa del doble de los ingresos, y de continuar la tendencia, en poco tiempo el balance fiscal será negativo.

Tabla . Evolución Histórica del Gasto por División

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| DIVISIÓN DEL GASTO | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Gasto de Funcionamiento | 71% | 75% | 74% | 72% | 72% | 74% |
| Gasto de capital e Inversión | 21% | 22% | 21% | 23% | 24% | 26% |
| Gasto para pago deuda pública | 8% | 3% | 5% | 5% | 3% | 1% |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Figura iii.10 Egresos: Gasto Corriente como Proporción de los Ingresos Propios y los Ingresos Fiscales Ordinarios

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Presupuesto de Egresos 2016

Con fecha del 19 de enero de 2016 el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz aprobó el presupuesto de ingresos y egresos por un monto de $ 1,107,149,540.00, lo que representa un decremento respecto al presupuesto ejercido en 2015 por un monto de $ 98,233,152.51. Los importes presupuestales (nominales y no comparables contra los valores presentados en las secciones anteriores) por capítulo de gasto se presentan en la tabla siguiente:

Tabla . Conformación del Presupuesto de Egresos 2016

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Capítulo | Denominación del Capítulo | Importe Asignado | Proporción |
| 1000 | Servicios personales | $547,262,865.64 | 49.43% |
| 2000 | Materiales y suministros | $46,767,102.91 | 4.22% |
| 3000 | Servicios generales | $207,595,630.45 | 18.75% |
| 4000 | Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas | $35,216,660.00 | 3.18% |
| 5000 | Bienes muebles, inmuebles e intangibles | $13,860,273.74 | 1.25% |
| 6000 | Inversión pública | $221,704,557.26 | 20.02% |
| 8000 | Participaciones y aportaciones | $4,742,450.00 | 0.43% |
| 9000 | Deuda pública | $30,000,000.00 | 2.71% |
|  | Total aprobado | $ 1,107,149,540.00 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Figura iii.11 Presupuesto de Egresos 2016

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Recursos Autorizados para el Servicio Público de Limpia

La Dirección de Servicios Municipales a través de la Subdirección de Limpia Pública es la encargada de la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos en el municipio de Xalapa. Además, tiene como función promover y fomentar los hábitos de limpieza a nivel municipal, así como cuidar y vigilar la correcta prestación del servicio. Las obligaciones son estipuladas en el Reglamento de Servicios Municipales de Xalapa y las direcciones responsables se establecen en el Reglamento de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Xalapa.

Para el ejercicio fiscal 2016 a la dirección de limpia le fue autorizado un presupuesto de egresos por un importe de $ 80,840,914 (Ochenta millones ochocientos cuarenta mil novecientos catorce pesos 00/100 M.N), este presupuesto representa el 7.30% respecto del monto total del presupuesto del Municipio de Xalapa que asciende a $1,107,149,540

Los recursos presupuestados y autorizados provienen de 2 fuentes de financiamiento, a través de recursos fiscales y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Figura iii.12 Origen de Recursos para Presupuesto de Egresos 2016

Subdirección de Limpia.

La distribución del presupuesto de egresos autorizado la Subdirección de Limpia en los dos últimos ejercicios fiscales se presenta en la siguiente gráfica:

Figura iii.13 Presupuesto de Egresos Subdirección de Limpia

###### Recursos Autorizados para el Proyecto de Limpia por Capítulo de Gasto

Para el registro presupuestal, el Municipio de Xalapa ha implementado el clasificador por objeto del gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable mismo que permite una clasificación de las erogaciones, consistente con criterios internacionales y con criterios contables, claro, preciso, integral y útil.

El clasificador tiene como propósito registrar los gastos que se realizan en el proceso presupuestario, sintetiza, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros.

A continuación, se presenta el presupuesto autorizado del 2015 al 2016 por capítulo de gasto por ser el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el municipio.

Tabla . Clasificación del Presupuesto Autorizado a la Subdirección de Limpia por Capítulo

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| CAPÍTULO | CONCEPTO | 2015 | 2016 | DIFERENCIA |
| 1000 | Servicios Personales | 44,866,310 | 48,780,914 | 3,914,604 |
| 2000 | Materiales y Suministros | 12,740,591 | 10,000 | -12,730,591 |
| 3000 | Servicios Generales | 23,619,554 | 30,000,000 | 6,380,446 |
| 5000 | Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles | 0 | 2,050,000 | 2,050,000 |
|  | TOTALES | 81,226,454 | 80,840,914 | -385,540 |

Para el ejercicio fiscal 2016 el presupuesto de egresos Autorizado a la Subdirección de limpia, se presenta un ligero decremento de 0.47% con relación a 2015 que aunado al proceso inflacionario y el alza de precios de los bienes y servicios, la disminución es mayor.

**Recursos para pago de Nómina, otras prestaciones y seguridad social.**

El capítulo de gasto que demanda más recursos es el referente a Servicios Personales (1000), estos recursos son presupuestos para el pago de sueldos y salarios, sueldo de eventuales, quinquenios, primas dominical y vacacional, aguinaldos, tiempo extraordinario, ayuda para pasajes, apoyo para despensa y el pago de la seguridad social. La plantilla de personal contratada para la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos demanda más del 60% del presupuesto autorizado a la Subdirección de Limpia, este recurso asciende a 48.78 millones de pesos para 2016.

Figura iii.14 Distribución del Presupuesto 2016 para Limpia

**Recursos para pago de materiales y suministros.**

Dentro del capítulo 2000 es importante resaltar prácticamente se queda sin recurso para erogar en adquisiciones de materiales y suministros, fueron considerados solamente recursos para otros productos químicos por un importe de $ 10,000.00, con una disminución cercana a los 13 millones de pesos.

Los recursos autorizados para la adquisición de materiales y suministros durante los ejercicios fiscales 2015 y 2016 se componen de las siguientes cifras.

Tabla . Presupuesto Autorizado a la Subdirección de Limpia en el Capítulo 2000

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| CAPÍTULO | CONCEPTO | 2015 | 2016 | DIFERENCIA |
| 2000 | Materiales y Suministros | 12,740,591 | 10,000 | -12,730,591 |

Los recursos autorizados hasta 2015 para el capítulo 2000 fueron presupuestados y autorizados principalmente a combustible y lubricantes, refacciones y accesorios para el equipo de transporte, neumáticos y cámaras para el equipo y maquinaria utilizada en las labores de limpieza del municipio y en menor cuantía los recursos para materiales de oficina, material de limpieza, material construcción y alimentación de personas y se confirma para 2016 solamente $ 10,000.00 para la compra de sustancias químicas.

Derivado de lo antes expuesto cabe realizar las siguientes interrogantes al ejercicio 2016, ¿Por qué se disminuyó este rubro? ¿Los recursos quedaron asignados a otras unidades responsables? ¿Cómo están haciendo frente a los gastos de combustible, adquisición de refacciones y neumáticos para transporte necesario para la recolección y traslado de los residuos?

En el siguiente esquema se detallan la lista de partidas autorizadas para la subdirección de limpia que corresponden al capítulo 2000 (Materiales y Suministros).

Tabla . Partidas de Gasto Autorizadas en el Capítulo 2000

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| PARTIDA | 2015 | 2016 |
| Materiales y Útiles de Oficina | 17,943 |  |
| Materiales y Útiles para el Procesamiento en Equipos y Bienes Informáticos | 3,976 |  |
| Material de Limpieza | 23,251 |  |
| Productos Alimenticios para el Personal Derivado de Actividades Extraordinarias | 19,451 |  |
| Cemento y Productos de Concreto | 75 |  |
| Material Eléctrico y Electrónico | 253 |  |
| Artículos Metálicos para la Construcción | 11,729 |  |
| Pinturas | 1,204 |  |
| Otros Materiales y Artículos | 2,301 |  |
| Otros Productos Químicos | 1,370 | 10,000 |
| Combustibles, Lubricantes y Aditivos para Servicios y Operación de Programas Públicos | 11,531,635 |  |
| Prendas de Protección | 25,255 |  |
| Refacciones, Accesorios y Herramientas | 14,323 |  |
| Material para Talleres | 30,812 |  |
| Refacciones y Accesorios de Equipo de Cómputo | 1,847 |  |
| Neumáticos y Cámaras | 803,542 |  |
| Refacciones y Accesorios de Equipo de Transporte | 142,604 |  |
| Material para Mantenimiento de Maquinaria y Equipo | 75,032 |  |
| Materiales y Suministros Varios | 33,988 |  |
|  |  |  |
| TOTAL CAPÍTULO 2000 | $ 12,740,591 | $ 10,000 |

**Recursos para pago de Servicios Generales.**

Los recursos autorizados hasta 2015 para el capítulo 3000 fueron presupuestados y autorizados principalmente al pago de gastos para la protección y preservación ecológica, mantenimiento de maquinaria y equipo, impuesto sobre nóminas causado por el pago de sueldos, salarios y otras prestaciones a la plantilla de personal asignada a la subdirección de limpia, electricidad, telefonía, fletes, maniobras entre otros, y para 2016 exclusivamente se presupuestaron $ 30,000,000.00 para pagar los compromisos generados del contrato de concesión para el equipamiento y operación del relleno sanitario entre el municipio de Xalapa y ProActiva.

Al igual que en capítulo 2000 para el ejercicio fiscal 2016 desaparecen la mayoría de las partidas quedando solamente la señalada para el pago del contrato de concesión.

Es importante destacar que para el pago de la concesión para el servicio de manejo y de disposición final de sólidos el municipio realizará pagos mensuales a la concesionaria de acuerdo a las tablas y tarifas especificadas en el contrato de concesión. Para ello dispone durante 2016 de $ 30,000,000 (Treinta millones de pesos 00/100 M.N.), etiquetados en la partida 35802 “Protección y preservación ecológica”, éstos recursos son financiados por el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (FORTAMUN-DF).

En el siguiente esquema se detallan la lista de partidas autorizadas para la subdirección de limpia que corresponden al capítulo 3000 (Servicios Generales).

Tabla . Partidas de Gasto Autorizadas en el Capítulo 3000

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| CONCEPTO | 2015 | 2016 |
| Protección y Preservación Ecológica | 21,429,051 | 30,000,000 |
| Conservación y Mantenimiento de Maquinaria y Equipo Pesado | 1,025,606 |  |
| Impuesto sobre Nóminas | 410,097 |  |
| Protección y Preservación Ecológica | 277,661 |  |
| Conservación y Mantenimiento de Vehículos Adscritos a Servicios y Operación de Programas Públicos | 123,744 |  |
| Servicio de Energía Eléctrica | 82,194 |  |
| Gas | 51,392 |  |
| Conservación y mantenimiento de equipos de hospitales | 48,580 |  |
| Servicios de Vigilancia | 41,062 |  |
| Otros Impuestos, Derechos y Cuotas | 33,581 |  |
| Concentración de varias partidas | 96,585 |  |
| TOTAL CAPÍTULO 3000 | $23,619,554 | $30,000,000 |

**Recursos para la adquisición de bienes muebles e inmuebles.**

Durante el ejercicio fiscal 2015 no se autorizó recurso alguno para la compra de activos fijos, para el ejercicio 2016 se autorizaron $ 2,050,000.00 de los cuales 1,950,000 corresponden a equipo de transporte y $ 100,000.00 para la adquisición de carrocerías o remolques.

Los recursos se proyectaron dentro del “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (FORTAMUN-DF)

Análisis de Estados Financieros

El artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, señala la información contable y presupuestal que deberán generar lo sujetos de la misma y en específico el artículo 48 señala la obligación para los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal.

Por lo anterior, la información de carácter obligatoria para el municipio de Xalapa en los términos de esa normatividad, es la siguiente:

**I.** Información contable, con la desagregación siguiente:

* Estado de actividades;
* Estado de situación financiera;
* Estado de variación en la hacienda pública;
* Estado de cambios en la situación financiera;
* Estado de flujos de efectivo;
* Notas a los estados financieros;
* Estado analítico del activo.

**II.** Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:

* Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados;
* Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes:

**1.** Administrativa;

**2.** Económica;

**3.** Por objeto del gasto, y

**4.** Funcional.

El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa.

Estado de situación financiera

Este estado financiero muestra la información relativa a los recursos y obligaciones del municipio de Xalapa, a una fecha determinada. Se estructura se compone de activos, pasivos y hacienda pública/patrimonio; esta estructura obedece a lo estipulado por el Consejo de Armonización Contable. Los activos están ordenados de acuerdo con su disponibilidad en circulantes y no circulantes revelando sus restricciones y, los pasivos, por su exigibilidad igualmente en circulantes y no circulantes, de esta manera se revelan las restricciones a las que el organismo operador está sujeto, así como sus riesgos financieros. A partir de 2015 la estructura de este estado contable se presenta de acuerdo con un formato y un criterio estándar, aptos para ejecutar análisis comparativos de la información en uno o más períodos.

Tabla . Estado de Situación Financiera: Evolución Reciente



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Estado de Actividades

Este estado financiero muestra el resultado de las transacciones y otros eventos relacionados con la operación del municipio de Xalapa que afectan o modifican el patrimonio, muestra la relación de los ingresos y egresos del ejercicio y contribuye a la evaluación del desempeño del organismo y finalmente contribuye a la toma de decisiones económicas.

Parámetros y razones financieras

Este análisis tiene por objeto proveer información que permite evaluar el desempeño del Municipio, además de proporcionar elementos de juicio para estimar el comportamiento de la liquidez, el endeudamiento entre otros aspectos. Los estados financieros analizados son obtenidos de los reportes de cuenta pública que el municipio de Xalapa ha publicado y presentado ante el Congreso del Estado de Veracruz y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

1. *Parámetro de Liquidez*

El parámetro activo circulante/pasivo circulante mide la capacidad del Municipio para cubrir sus obligaciones a corto plazo; la relación óptima de una entidad es de 2 pesos de activo por 1 de pasivo.

Figura iii.15 Parâmetro de Liquidez: Método de Cálculo

Fuente: Elaboración Propia.

1. *Parámetro prueba del ácido*

Este parámetro mide la capacidad del Municipio para cubrir sus obligaciones de manera inmediata con los recursos disponibles; la relación óptima es de 1 peso de activo circulante por 1 peso de pasivo circulante.

Figura iii.16 Parámetro de Prueba del Ácido: Método de Cálculo

Fuente: Elaboración Propia.

1. *Parámetro de endeudamiento sobre patrimonio*

La relación pasivo total/patrimonio mide la capacidad del Municipio para cubrir sus obligaciones a corto plazo; la relación óptima de una entidad es que el resultado sea menor que la unidad, a través del mismo se conoce cuántas veces el total de obligaciones supera al total del patrimonio.

Figura iii.17 Parámetro de Endeudamiento Sobre Patrimonio: Método de Cálculo

Fuente: Elaboración Propia.

1. *Parámetro de endeudamiento sobre activos*

Pasivo total/activo total muestra la proporción expresada en porcentaje de los derechos totales financiados con recursos de terceros. La Parámetro óptima es de máximo el 33% o una tercera parte del activo deberá estar financiada con pasivos.

Figura iii.18 Parámetro de Endeudamiento Sobre Activos: Método de Cálculo

Fuente: Elaboración Propia.

1. *Parámetro Índice de rentabilidad*

El objetivo de toda dependencia gubernamental es proporcionar servicios o bienes en beneficio de la ciudadanía, pero considerando que es su deber trabajar en números negros, con este parámetro se mide los recursos que genera el Municipio con su patrimonio. Es óptimo este parámetro cuando el resultado es mínimo de un 5%.

Figura iii.19 Parámetro de Índice de Rentabilidad: Método de Cálculo

Fuente: Elaboración Propia.

Resultados de los parámetros financieros

Se aplicaron análisis a las cifras reportadas en los estados financieros al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal, los años revisados corresponden del 2010 al 2015.

Es de suma importancia resaltar que los estados financieros reportados al 31 de diciembre de 2015 incluyen los siguientes cambios:

* La base de preparación corresponde a medidas adoptadas sobre normas en materia de Contabilidad Gubernamental y demás lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.
* Obedecen a las mejores prácticas contables nacionales e internacionales.
* Se registran de manera armónica, delimitada y especifica las operaciones presupuestales y contables.
* El reconocimiento inicial de los bienes inmuebles no es inferior al valor catastral.
* El asiento inicial de los bienes muebles se reconoce a valor de adquisición y fueron depurados los activos cuyo costo de adquisición sea menor de 35 días de salario mínimo vigente en el D.F. y se registraron como gasto.
* Se reconoció la depreciación de los bienes muebles e inmuebles de acuerdo a la guía de vida útil y porcentajes de depreciación.
* Se reconoce la deuda total, contemplando todo tipo de financiamiento a corto y largo plazo que incluye la deuda bancaria y emisiones bursátiles.
* Con fecha del 15 de mayo de 2015 mediante acuerdo No. 62 fue aprobada la depuración y cancelación de saldos con objeto de armonizar saldos patrimoniales.

Con base en lo expuesto anteriormente, los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2015 reflejan los saldos con la razonabilidad suficiente para evaluar mediante el uso de razones o parámetros financieros, y se presenta también el histórico de su evolución.

Tabla . Parámetros Financieros del Municipio de Xalapa: 2010-2015

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

**Parámetro de liquidez**. - El indicador muestra que existen derechos en el municipio de Xalapa suficientes para cumplir obligaciones a corto plazo, el valor aceptable se localiza a partir de 2 veces el activo circulante sobre las deudas a corto plazo, a 2015 el resultado es de 2.53 veces.

**Prueba del ácido**. - El indicador señala que existen activos inmediatos y de pronta realización del Municipio para hacer frente a las obligaciones a corto plazo, el valor aceptable se localiza a partir de 1, los resultados del municipio de Xalapa desde 2.53 a 11.51 veces, una vez depurados los estados financieros y aplicando la normatividad en materia de contabilidad gubernamental el resultado para el ejercicio fiscal 2015 es de 2.53, considerando aceptable dicho resultado.

**Endeudamiento sobre patrimonio**. - Parámetro financiero que indica el número de veces que el pasivo total supera al patrimonio, el valor aceptable tiene que ser menor a la unidad, el municipio de Xalapa cuenta con mínimo índice de endeudamiento entre el .03 y .12, al cierre de 2015 los estados financieros reportan el mayor índice de endeudamiento sobre el patrimonio respecto del histórico sin que sea considerado un problema por ser muy inferior a la unidad.

**Endeudamiento sobre activos**. - Parámetro financiero que indica la proporción del pasivo total sobre los activos totales, el valor máximo aceptable es del 33% o 1/3 parte. Xalapa cuenta con índices de endeudamiento entre el 3% y 10%. Al cierre de 2015 los estados financieros reportan el mayor índice de endeudamiento sobre el activo de los últimos años 10% y es ocasionado por el reconocimiento contable de la deuda pública.

**Índice de Rentabilidad. -** Parámetro financiera que muestra el porcentaje del remanente del ejercicio en relación al patrimonio total, un valor aceptable es del 5%, los remanentes contables del municipio de Xalapa oscilan entre -1% y 5%. Si bien el objeto del Municipio no es la generación de remanentes es importante destacar que los estados financieros a diciembre 2015 reflejan 53.66 millones de pesos en remanente que representan el 5% del patrimonio.

* + 1. Deuda Pública

Registros de Cuenta Pública 2010-2014

En lo que concierne a la deuda pública, para el periodo 2010-2014, se identifican en el municipio de Xalapa, Veracruz dos empréstitos; uno de éstos con la banca comercial (Banca MIFEL S.A.B.I.M) y otro más con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos SNC (BANOBRAS). Para este periodo, el servicio de la deuda (pago de intereses y capital) pasó de poco más de 33.1 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal 2010, a más de 9.30 millones de pesos al cierre del año 2015.

Tabla . Evolución Histórica de la Deuda Pública 2010-2014 (Valores Nominales)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|  | **Intereses** | **Amortización** | **Intereses** | **Amortización** | **Intereses** | **Amortización** |
| Banca Mifel S.A.I.B.M | $3,305,981.85 | $10,122,888.42 | $2,638,687.03 | $9,999,996.00 | $1,882,625.65 | $9,999,996.00 |
| BANOBRAS SNC | $1,153,372.39 | $18,558,267.81 | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 |
|  | **2013** | | **2014** | |  | |
|  | **Intereses** | **Amortización** | **Intereses** | **Amortización** |  |  |
| Banca Mifel S.A.I.B.M | $1,090,326.54 | $9,999,996.00 | $9,330,372.57 | $0.00 |  |  |
| BANOBRAS SNC | $0.00 | $0.00 | $0.00 | $0.00 |  |  |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Figura iii.20 Deuda Pública 2010-2014: Amortizaciones, Intereses Pagados y Servicio Total

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Al cierre del ejercicio fiscal 2014, el gobierno municipal de Xalapa, Veracruz concluyó el pago de la deuda pública contratada con la banca comercial, y desde el ejercicio fiscal 2010 se terminó de liquidar la deuda contratada con la banca de desarrollo.

Tabla . Deuda Pública: Acreedores, Montos y Fechas de Contratación y Pago

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Acreedor | Fecha de contratación | Fecha de vencimiento | Monto original |
| Banca Mifel S.A.I.B.M | 18/11/2009 | 30/11/2014 | $50,000,000.00 |
| BANOBRAS SNC | 26/08/2008 | 01/11/2010 | $39,204,999.12 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

El servicio de la deuda pública para el gobierno municipal no representa un problema para las finanzas municipales; el servicio total de ésta (amortización e intereses) representó solamente el 4.02% de los ingresos propios (valores reales) al cierre del ejercicio fiscal 2014; mientras que la misma erogación importa solamente el 0.83% de los ingresos fiscales ordinarios (valores reales).

Figura iii.21 Deuda Pública 2010-2014: Servicio de la Deuda como Proporción de los Ingresos

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2015

Al cierre del ejercicio fiscal 2014, el gobierno municipal de Xalapa, Veracruz informaba en la cuenta pública de ese periodo que la totalidad de la deuda pública había sido liquidada; no obstante, lo anterior, el informe de cuenta pública del ejercicio fiscal 2015, rinde información y detalles de un financiamiento bursátil existente desde el ejercicio fiscal 2008, cuyos registros de pago de principal e intereses no habían sido documentados previamente.

Al cierre del ejercicio fiscal 2015, el saldo no amortizado de dicho financiamiento bursátil asciende a $93,173,148.51 (Noventa y tres millones ciento setenta y tres mil ciento cuarenta y ocho pesos 51/100); que son pagados mediante una amortización anual de capital e intereses, y que para el ejercicio fiscal 2015 se ha financiado con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), los recursos de este fondo se registran como ingresos en el rubro de Aportaciones y Participaciones Federales, en virtud de ser uno de los componentes de las aportaciones federales establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y a los que tiene derecho el gobierno municipal de Xalapa, Veracruz en virtud de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Figura iii.22 Deuda Pública: Antecedentes de Certificados Bursátiles

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Es importante resaltar entonces, que la deuda de los certificados bursátiles ya existía en el periodo previo a 2015, sin embargo, ésta no se reconocía como tal en la contabilidad presentada en la cuenta pública, y, por lo tanto, los egresos por el servicio de la misma no se registraron tampoco en el rubro correspondiente.

Una vez considerado el costo financiero de los certificados bursátiles, la evolución histórica del servicio de la deuda pública pasó en términos reales de 33.14 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal 2010 a 7.76 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal 2015.

Figura iii.23 Deuda Pública: Evolución Real del Servicio de Ésta.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

La incorporación de los valores de deuda asociados a los certificados bursátiles, no modifican en forma significativa la importancia relativa del servicio de la deuda con relación a los ingresos municipales; para el cierre del ejercicio fiscal 2015 y en valores reales, el servicio de la deuda representó el 4.01% de los ingresos propios y el 0.78% de los ingresos fiscales ordinarios.

Una vez que el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz reconoció contablemente la deuda asociada a los certificados bursátiles, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la incorporó en el registro de pasivos de las entidades federativas y municipios[[4]](#footnote-4).

Figura iii.24 Deuda Pública: Registro en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Fuente: Registro en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Deuda Pública Contingente

El gobierno municipal de Xalapa, Veracruz es deudor solidario de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento (CMAS) en un empréstito que esta última contrató con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C el 20 de septiembre de 2010. Al cierre del ejercicio fiscal 2015 el saldo del préstamo supera los 400 millones de pesos.

El pago anual de la deuda representó en promedio el 7.79% de los ingresos operativos y el 6.6% de los ingresos totales del organismo operador; su repercusión en la sostenibilidad financiera de largo plazo no es relevante en términos del impacto de ésta en el resultado del ejercicio.

Figura iii.25 Deuda Pública Contingente: Servicio de la Deuda de CMAS como Proporción de sus Ingresos Operativos

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

El servicio de la deuda contingente que el CMAS ha pagado en forma anual desde el ejercicio fiscal 2011, representa una fracción manejable de los ingresos municipales ante la eventualidad del pago solidario, al cierre del ejercicio fiscal 2010, el servicio de la deuda de CMAS representó en términos reales el 16.60% de los ingresos propios del municipio y el 4.26% de los ingresos fiscales ordinarios; para el cierre del ejercicio fiscal 2015 estos valores fueron de 12.38% y 2.63% respectivamente.

Figura iii.26 Deuda Pública Contingente: Servicio de la Deuda de CMAS como Proporción de los Ingresos Municipales

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Calidad Crediticia

Las finanzas públicas del municipio de Xalapa, Veracruz son evaluadas en su desempeño y calidad crediticia por agencias externas calificadoras de riesgos; la evaluación ha sido sistemática desde el ejercicio fiscal 2010, y solamente para el año 2011 no existe un reporte de evaluación.

Las agencias calificadoras de riesgos que evalúan las finanzas municipales de Xalapa, Veracruz son Fitch Ratings México[[5]](#footnote-5) y HR Ratings de México SA de CV[[6]](#footnote-6). Para el periodo 2010-2015 la calidad crediticia del gobierno municipal ha mejorado de forma marginal al mejorar el grado de inversión asignado principalmente a partir del ejercicio fiscal 2014.

En síntesis, el gobierno municipal ha obtenido una calidad crediticia satisfactoria, que ha mejorado marginalmente a partir del ejercicio fiscal 2014; pero cuya mejora adicional está limitada por el crecimiento sostenido del gasto en servicios personales y por el pasivo contingente que el municipio respalda en la CMAS.

Tabla . Deuda Pública: Acreedores, Montos y Fechas de Contratación y Pago

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Año | Calificadora | Calificación | Fundamentos | | |
| 2010 | HR Ratings | HR A | Ingresos extraordinarios por bursatilización | Asignación de gasto equilibrada entre servicios personales y obra pública | Nivel de deuda directa equivalente al 10% de ingreso total |
| 2012 | HR Ratings | HR A | Reducción del saldo de deuda bancaria directa y no se adquiere más financiamiento | Hacienda municipal sana con déficit financiero bajo | Incremento importante del gasto en servicios personales por renegociación de contrato colectivo |
| 2013 | HR Ratings | HR A | No se adquiere más deuda y se continúa liquidando adeudos con banca comercial | Balance financiero deficitario | Gasto corriente continúa incrementándose por presiones sindicales |
| 2013 | Fitch Ratings | A-(mes) | Niveles bajos de apalancamiento | Ausencia de pasivos laborales y/o de seguridad social contingentes | Deuda contingente como obligado solidario del CMAS |
| 2014 | HR Ratings | HR A+ | No hay nuevos endeudamientos | Se mantiene el pago de los ingresos por bursatilización de participaciones federales | Deuda contingente como obligado solidario del CMAS |
| 2015 | HR Ratings | HR A+ | Balances financieros equilibrados y bajo nivel de apalancamiento | Implementación del sistema de armonización contable | Deuda contingente como obligado solidario del CMAS |
| 2015 | Fitch Ratings | A(mex) | Niveles bajos de apalancamiento | Gasto operacional contenido | Fortaleza recaudatoria limitada |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

* + 1. Balance Fiscal

De la comparación de los ingresos totales y los egresos totales para el periodo evaluado, se desprende que en todos los ejercicios fiscales ha existido un superávit fiscal y financiero; si bien en todos los años el resultado es positivo, se evidencia una tendencia negativa, y se observa que éste es cada vez menor. De hecho, para el periodo evaluado, la tasa de crecimiento real anual del superávit fiscal es de -18.07%.

Figura iii.27 Ingresos Totales vs Egresos Totales

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Hasta el ejercicio fiscal 2014, el crecimiento anual de los ingresos totales era del 2.10%, mientras que el crecimiento de los egresos era del 1.35%, propiciando un excedente fiscal que permitía financiar obras y bienes públicos en ejercicios subsecuentes; así como la amortización acelerada de los pasivos financieros del gobierno municipal.

Sin embargo, considerando los resultados del ejercicio fiscal 2015, la tasa de crecimiento real anual de los ingresos es de 2.65%, mientras que los egresos crecen a una tasa anual real de 4.68%. De continuar esta tendencia, al cierre del ejercicio fiscal 2018 existirá un déficit fiscal equivalente a 17.3 millones de pesos.

Figura iii.28 Ingresos Totales vs Egresos Totales (Tasa de Crecimiento Anual por Periodo)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

En términos de balance fiscal y financiero, las evidencias y conclusiones mencionadas se reiteran; hasta el año 2014 se evidencia un mayor control en el gasto público en el municipio de Xalapa, Veracruz, que genera un balance primario positivo fortalecido por un crecimiento pequeño pero constante de los ingresos.

Figura iii.29 Balance Financiero

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Es hasta el ejercicio fiscal 2015, y producto de un incremento cercano al 55% en la inversión pública etiquetada (Ramo XXXIII) que el déficit fiscal se hace presente, llevando los tres resultados de balance a resultados negativos.

### Proyección de las Finanzas Públicas Municipales

Con el objeto de evaluar el comportamiento futuro que podrían observar las finanzas públicas municipales de Xalapa, Veracruz se realizó un ejercicio de proyección del comportamiento de éstas; debido a la poca disponibilidad de datos, y la discrepancia en los registros de información financiera en la cuenta pública para los ejercicios fiscales evaluados; la posibilidad de construir un modelo de pronóstico y proyección con rigor científico y metodológico fue limitada. No obstante, para las siguientes series de datos (valores reales) que se presentaron en las secciones 3.2.2 y 3.2.3 se realizó el ejercicio de proyección:

* 1. Ingresos totales
  2. Egresos totales
  3. Gasto corriente
  4. Balance fiscal
  5. Ingresos propios
  6. Ingresos fiscales ordinarios

Los valores proyectados son una tendencia lineal usando como referencia la tasa de crecimiento observada para el periodo 2010-2015; la confiabilidad de la proyección (con las limitaciones metodológicas aplicables) se sustenta en el análisis de regresión lineal simple, cuya ecuación y resultado de precisión se presenta en la figura siguiente:

Tabla . Proyección de las Finanzas Públicas: Ecuaciones de Regresión y Precisión

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Variable | Ecuación de regresión | Precisión |
| Ingresos totales | Y = 4E+06x3 - 3E+07x2 + 1E+08x + 9E+08 | R² = 0.9429 |
| Egresos totales | Y = 1E+07x3 - 1E+08x2 + 3E+08x + 6E+08 | R² = 0.9905 |
| Balance fiscal | y = -7E+06x3 + 6E+07x2 - 2E+08x + 2E+08 | R² = 0.9217 |
| Gasto corriente | y = 1E+07x3 - 1E+08x2 + 3E+08x + 3E+08 | R² = 0.9441 |

Fuente: Elaboración propia.

Para la proyección se han desarrollado dos escenarios; a saber:

1. Escenario probable: el escenario probable asume que para el periodo 2016-2025, las finanzas públicas del municipio de Xalapa, Veracruz habrán de seguir una tendencia como la observada en el periodo 2010-2014
2. Escenario pesimista: el escenario pesimista asume que para el periodo 2016-2025, las finanzas públicas del municipio de Xalapa, Veracruz habrán de seguir una tendencia como la observada para el periodo 2010-2015
   * 1. Escenario probable

Los resultados generales de las proyecciones para este escenario se presentan en la tabla siguiente.

Tabla . Proyección de las Finanzas Públicas: Ecuaciones de Regresión y Precisión (escenario probable)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Concepto | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Ingresos | $1,077,880,931.59 | $1,099,546,338.31 | $1,121,647,219.71 | $1,144,192,328.83 | $1,167,190,594.64 |
| Egresos | $1,025,144,337.90 | $1,038,983,786.46 | $1,053,010,067.57 | $1,067,225,703.49 | $1,081,633,250.48 |
| Gasto corriente | $704,923,436.82 | $714,298,918.53 | $723,799,094.15 | $733,425,622.10 | $743,180,182.87 |
| Ingresos propios | $183,031,301.69 | $173,019,489.49 | $163,555,323.41 | $154,608,847.22 | $146,151,743.28 |
| Ingresos fiscales ordinarios | $1,008,755,879.71 | $1,025,702,978.49 | $1,042,934,788.53 | $1,060,456,092.97 | $1,078,271,755.33 |
| Balance fiscal | **$52,736,593.69** | **$60,562,551.86** | **$68,637,152.14** | **$76,966,625.34** | **$85,557,344.16** |
| Concepto | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| Ingresos | $1,190,651,125.59 | $1,214,583,213.22 | $1,238,996,335.80 | $1,263,900,162.15 | $1,289,304,555.41 |
| Egresos | $1,096,235,299.36 | $1,111,034,475.91 | $1,126,033,441.33 | $1,141,234,892.79 | $1,156,641,563.84 |
| Gasto corriente | $753,064,479.31 | $763,080,236.88 | $773,229,204.03 | $783,513,152.45 | $793,933,877.37 |
| Ingresos propios | $138,157,242.92 | $130,600,041.73 | $123,456,219.45 | $116,703,164.25 | $110,319,501.16 |
| Ingresos fiscales ordinarios | $1,096,386,720.82 | $1,114,806,017.73 | $1,133,534,758.83 | $1,152,578,142.78 | $1,171,941,455.58 |
| Balance fiscal | $94,415,826.23 | $103,548,737.31 | $112,962,894.47 | $122,665,269.36 | $132,662,991.57 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

De continuar la tendencia supuesta para este escenario, el balance fiscal de las finanzas municipales podría ser positivo en todos los ejercicios fiscales hasta el año 2025; asimismo, la cuantía de éste se acrecentará en el tiempo en forma progresiva.

Figura iii.30 Proyección 2025 de los Ingresos y Egresos Totales (escenario probable)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública

En el sentido contrario, si el gobierno municipal no instrumenta medidas para mejorar el esfuerzo recaudatorio de los ingresos propios, en particular de las contribuciones y dentro de éstas la recaudación por impuesto predial, la dependencia de los ingresos municipales en las transferencias federales (participaciones y aportaciones) continuará acrecentándose; para el horizonte proyectado, al término del año 2025, éstas podrían representar más del 98% de los ingresos totales.

Figura iii.31 Proyección 2025 de los Ingresos Fiscales Ordinarios e Ingresos Propios como Proporción de los Ingresos Totales (escenario probable)

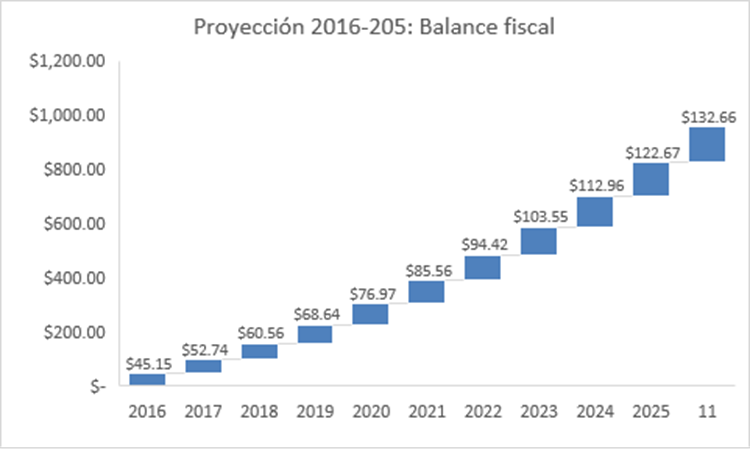
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública

En lo que concierne al gasto corriente, principal erogación en el municipio; de continuar la tendencia observada en el periodo evaluado, la proporción de este rubro de egresos en relación al gasto total en el municipio, podría alcanzar el 69.55%. Asimismo, el gasto corriente podría llegar al representar al cierre del año 2025 el 62.40% de los ingresos totales.

Figura iii.32 Proyección 2025 del Gasto Corriente (escenario probable)

Finalmente, el balance fiscal del municipio, como se mencionó líneas arriba, será positivo en todos los ejercicios fiscales, y podría alcanzar un valor proyectado al cierre del año 2025 superior a los 132 millones de pesos.

Figura iii.33 Proyección 2025 del Balance Fiscal (escenario probable)



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública

* + 1. Escenario pesimista

Los resultados generales de las proyecciones para este escenario se presentan en la tabla siguiente.

Tabla . Proyección de las Finanzas Públicas: Ecuaciones de Regresión y Precisión

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Concepto | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Ingresos | $1,084,643,443.07 | $1,113,386,494.31 | $1,142,891,236.41 | $1,173,177,854.17 | $1,204,267,067.31 |
| Egresos | $1,058,826,929.36 | $1,108,380,029.66 | $1,160,252,215.04 | $1,214,552,018.71 | $1,271,393,053.18 |
| Gasto corriente | $741,438,470.85 | $779,844,983.64 | $820,240,953.79 | $862,729,435.20 | $907,418,819.94 |
| Ingresos propios | $186,167,985.38 | $179,000,517.94 | $172,108,998.00 | $165,482,801.58 | $159,111,713.71 |
| Ingresos fiscales ordinarios | $1,022,843,540.50 | $1,054,551,690.25 | $1,087,242,792.65 | $1,120,947,319.22 | $1,155,696,686.12 |
| Balance fiscal | $25,816,513.71 | $5,006,464.65 | **-$17,360,978.63** | **-$41,374,164.53** | **-$67,125,985.87** |
| Concepto | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| Ingresos | $1,236,180,144.59 | $1,268,938,918.43 | $1,302,565,799.76 | $1,337,083,793.46 | $1,372,516,513.98 |
| Egresos | $1,330,894,248.07 | $1,393,180,098.88 | $1,458,380,927.51 | $1,526,633,154.92 | $1,598,079,586.57 |
| Gasto corriente | $954,423,114.82 | $1,003,862,232.16 | $1,055,862,295.79 | $1,110,555,962.71 | $1,168,082,761.58 |
| Ingresos propios | $152,985,912.74 | $147,095,955.10 | $141,432,760.82 | $135,987,599.53 | $130,752,076.95 |
| Ingresos fiscales ordinarios | $1,191,523,283.39 | $1,228,460,505.17 | $1,266,542,780.83 | $1,305,805,607.04 | $1,346,285,580.86 |
| Balance fiscal | **-$94,714,103.48** | **-$124,241,180.46** | **-$155,815,127.75** | **-$189,549,361.46** | **-$225,563,072.58** |

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

De continuar la tendencia observada en el periodo evaluado, a partir del ejercicio fiscal 2018, el balance fiscal de las finanzas municipales podría ser negativo, arrojando un resultado de -17.36 millones de pesos, mismo que se acrecentará en el tiempo en forma progresiva.

Figura iii.34 Proyección 2025 de los Ingresos y Egresos Totales (escenario pesimista)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

En el mismo sentido, si el gobierno municipal no instrumenta medidas para mejorar el esfuerzo recaudatorio de los ingresos propios, en particular de las contribuciones y dentro de éstas la recaudación por impuesto predial, la dependencia de los ingresos municipales en las transferencias federales (participaciones y aportaciones) continuará acrecentándose; para el horizonte proyectado, al término del año 2025, éstas podrían representar más del 98% de los ingresos totales.

Figura iii.35 Proyección 2025 de los Ingresos Fiscales Ordinarios e Ingresos Propios como Proporción de los Ingresos Totales (escenario pesimista)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

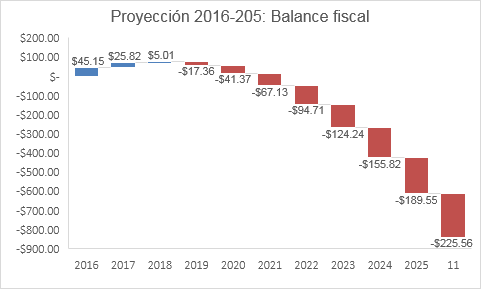
En lo que concierne al gasto corriente, principal erogación en el municipio; de continuar la tendencia observada en el periodo evaluado, y sin un programa de contención en el gasto por servicios generales, materiales y suministros, y de los servicios personales; la proporción de este rubro de egresos en relación al gasto total en el municipio, podría alcanzar el 73.09%. Asimismo, el gasto corriente podría llegar al representar al cierre del año 2025 el 85.11% de los ingresos totales.

Figura iii.36 Proyección 2025 del Gasto Corriente (escenario pesimista)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública.

Finalmente, el balance fiscal del municipio, como se mencionó líneas arriba, será negativo a partir del ejercicio fiscal 2018, y podría alcanzar un valor proyectado al cierre del año 2025 superior a los 225 millones de pesos. Si bien, es claro que, es poco probable que en algún momento el déficit fiscal pueda ser de esa magnitud, la proyección evidencia que, si bien hasta este momento las finanzas municipales han sido superavitarias y tienen una calificación crediticia aceptable, las tendencias de gasto observadas en los últimos ejercicios fiscales, no son sostenibles en el corto plazo.

Figura iii.37 Proyección 2025 del Balance Fiscal (escenario pesimista)

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de cuenta pública

La situación de insostenibilidad en el corto plazo de la cuantía y tipo de egresos en el municipio de Xalapa, Veracruz, anticipa que, en breve, será necesario un reajuste al gasto ejercido; y toda vez que, un número importante de los empleados municipales son sindicalizados, es muy poco probable que dicho ajuste implique una reducción en el gasto por servicios personales. Esta situación propiciará entonces, un ajuste en el gasto de inversión, así como en los rubros de servicios generales, materiales y suministros.

En este sentido, es altamente probable y deseable, que ante el inminente déficit fiscal que se podría enfrentar en el corto plazo, el gobierno municipal deba implementar medidas urgentes para mejorar el esfuerzo recaudatorio de las contribuciones locales, particularmente las que corresponden al impuesto predial.

### Análisis Financiero de ProActiva

* + 1. Antecedentes de la Concesión

La concesión de la operación del relleno sanitario fue dada originalmente a la Empresa Mexicana de Medio Ambiente, en un proceso que se sintetiza en las siguientes líneas:

* El 15 de septiembre de 1994, la legislatura estatal autorizó a los ayuntamientos de Xalapa, Coatepec, Banderilla, Xico, Teocelo, Emiliano Zapata y Cosautlán de Carvajal para convenir entre sí y con el estado con el fin de operar de manera conjunta el relleno sanitario ubicado en el predio “la Malinche”, así como para concesionar hasta por 15 años, la prestación de los servicios de disposición final.
* Dicha autorización fue publicada en la Gaceta Oficial el 8 de octubre del mismo año.
* El Estado lanzó una convocatoria pública nacional para concesionar la operación del relleno sanitario el día 4 de noviembre del mismo año de 1994, resultando ganadora la compañía “Empresa Mexicana de Medio Ambiente, S.A. de C.V.”, según fallo del 10 de abril de 1995.
* No fue sino hasta el 9 de junio de 1998 que el estado dio posesión a la empresa del predio en el que se operaría el relleno, en el predio denominado La Malinche, y el 21 de agosto del mismo año se firmó el contrato de concesión, fijándose el 8 de enero de 1999 como fecha de inicio de operaciones.
* En el contrato se estableció una tarifa de cobros acorde al peso de los residuos depositados por cada municipio en el relleno sanitario, así como una fórmula para la actualización automática de dichos precios con base en el índice nacional de precios al consumidor.
* El 31 de marzo de 2003 se emitió un acuerdo de ayuntamiento para dar a la empresa la operación y manejo del relleno en otro predio, denominado El Tronconal, bajo el mismo contrato de concesión y previa consulta favorable con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estableciendo una nueva tarifa debido a la inclusión de costos relativos a la construcción y equipamiento adecuados del nuevo sitio.
* El 7 de abril de 2003 se firmó un Convenio Modificatorio, mediante el cual la misma empresa construiría y operaría bajo comodato el relleno sanitario por 15 años, nuevamente bajo actualización tarifaria automática acorde al INPC o al incremento en insumos determinados superior al 8%, en su caso. Ese mismo día se levantó el acta de entrega del relleno y dos días después se firmó el convenio de comodato. El 22 de mayo del mismo año se concedió el resolutivo de impacto ambiental autorizando la realización del proyecto en dicho predio.
* El 31 de mayo de 2014 se aprobó un acuerdo de ayuntamiento autorizando al alcalde y la síndica para formalizar un convenio de formalización de prórroga de vigencia del contrato con Proactiva S.A. de C.V., nueva titular del mismo tras la adquisición de la Empresa Mexicana de Medio Ambiente. Posiblemente este acuerdo responde al cumplimiento del plazo de 15 años respecto del primer contrato de concesión, aunque en 2003 se habría establecido un nuevo plazo de 15 años al acordar el cambio de predio y la construcción de un nuevo relleno sanitario, por lo que la concesión seguiría vigente hasta 2018.

Figura iii.38 Síntesis de Antecedentes de la Concesión

Fuente: Elaboración Propia.

A lo largo del desarrollo de la concesión, se han presentado problemas para coordinar las actividades de recolección y transporte de residuos, a cargo de los municipios, con la disposición final, bajo responsabilidad de la concesionaria, así como presuntos problemas por mal manejo de lixiviados que no han sido comprobados. En función del actual marco jurídico, es necesario revisar si procede, en el escenario de incorporar nuevos elementos para la recuperación y aprovechamiento de residuos en la generación de energía, por ejemplo, el prorrogar nuevamente el contrato a la misma empresa, sin llevar a cabo una nueva licitación, ya que en estricto sentido el plazo contemplado en el contrato original daría por concluida la amortización de las inversiones bajo la figura convenida del comodato. Un nuevo proceso de licitación permitiría también adecuar el contrato y la operación a la nueva normatividad aplicable.

* + 1. Limitaciones en el Análisis de la Información

De conformidad con los términos de referencia, el alcance esperado de esta sección con el análisis del desempeño financiero de ProActiva era el siguiente:

* Recopilación y análisis de los estados financieros históricos (Cuenta de Resultado, estado de flujo de caja y balance de situación) de al menos de los tres últimos ejercicios (2013, 2014 y 2015), así como la información comercial y operativa (costos de operación, número de empleados por departamento y organigrama de la empresa). Se incluirá también una descripción de las principales inversiones realizadas por la entidad en los últimos ejercicios.
* Análisis del marco institucional/legal de prestación de los servicios, la descripción del régimen tarifario aplicado y legislación tarifaria de la entidad, procedimientos para la fijación de tarifas, descripción de la tarifa social incluyendo criterios para su aplicación y número de beneficiarios de la misma, últimas actualizaciones tarifarias realizadas.
* Análisis del nivel de subsidios, indicando claramente la fuente y el desglose y diferenciación de subsidios y la inversión de subsidios para la operación y mantenimiento.

No obstante, lo anterior, la información entregada por ProActiva México a petición expresa de las autoridades municipales de Xalapa, Veracruz se reduce a lo siguiente:

1. Informes anuales de actividades, que carecen de cualquier información de índole financiera.
2. Información de salvaguardas ambientales y laborales, que reseñan el cumplimiento de sus obligaciones en estos temas, así como el resultado de las auditorías practicadas por los entes reguladores en materia ambiental y laboral.
3. Información sobre la operación cotidiana, con volúmenes operados según las bitácoras compartidas.

Esta información no es suficiente y competente para la evaluación del desempeño financiero de la empresa; asimismo, de la investigación documental realizada para cumplir con los alcances requeridos, se desprende lo siguiente:

1. Que ProActiva México es una empresa subsidiaria del Grupo Veolia, conglomerado de servicios medio-ambientales con operaciones globales.
2. Que previo a su incorporación como parte de Grupo Veolia, ProActiva México era una subsidiaria de ICA México, conglomerado de empresas del sector de la construcción y servicios medioambientales en México.
3. Que la constitución de la empresa se remonta a la última década del siglo XX, y que su constitución como empresa tiene como objeto la prestación de servicios medioambientales y de infraestructura, entre los que destacan la operación de concesiones bajo el esquema de asociación público-privada.
4. Que las operaciones de todas las concesiones que han sido adjudicadas a ProActiva México, se consolidan en una sola unidad de negocios, por lo que no existen operaciones diferenciadas con personas morales de propósito específico para sus diferentes unidades de negocio.
5. Que, por lo anterior, la información financiera que la empresa pudiera emitir (carece de la obligación por no ser una empresa pública que cotiza en el mercado de valores) incluirá los ingresos y egresos consolidados de todas sus operaciones en México, y no podrá identificarse aquellos que son imputables a la unidad de negocios que opera la concesión del relleno sanitario en Xalapa, Veracruz.

Asimismo, la revisión de la información contractual que ha compartido la empresa para el desarrollo de este proyecto, no establece en las obligaciones del concesionario la entrega de información periódica al ente público que otorga la concesión, situación que limita el uso de mecanismos coercitivos para la obtención de ésta.

1. http://xalapa.gob.mx/transparencia/category/obligaciones/xvii-cuenta-publica/ [↑](#footnote-ref-1)
2. http://xalapa.gob.mx/transparencia1113/transparencias/xvii-cuenta-publica/ [↑](#footnote-ref-2)
3. Código Hacendario del Municipio de Xalapa, Veracruz (http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/XALAPA191214.pdf) [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/es/OBLIGACIONES_ENTIDADES/2015> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.fitchratings.mx/sector/FinanzasPublicas/Mun/default.aspx> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.hrratings.com/es/search?wl=2awleC&sr=xalapa> [↑](#footnote-ref-6)