

DISCIPLINA FISCAL Y DESARROLLO

LAS FINANZAS MUNICIPALES EN CENTRO
2021-2024

FERNANDO CALZADA FALCÓN



DISCIPLINA FISCAL Y DESARROLLO
Las finanzas municipales en Centro
2021-2024

**COLECCIÓN
HONORABLE CABILDO**

Consejo Editorial
2024

Aura Medina Cano
Rosa María Romo López
Aurora Kristell Frías López
Nelly García Ferrer
Emilio Ygartua Monteverde
Miguel Ángel Ruiz Magdónel
Luis Alberto López Acopa

DISCIPLINA FISCAL Y DESARROLLO
Las finanzas municipales en Centro
2021-2024

Fernando Calzada Falcón



Primera edición, 2024

ISBN: 978-607-69567-7-9

© Municipio de Centro
Av. Paseo Tabasco, número 1401
Col. Tabasco 2000, C.P. 86035

Todos los juicios expresados en este libro son responsabilidad del autor, así como la acreditación de las imágenes, las cuales son de uso divulgativo, con el afán de promover la libre expresión de las ideas y el conocimiento.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derecho de Autor.

Impreso en Tabasco, México.

DISCIPLINA FISCAL Y DESARROLLO

Las finanzas municipales en Centro

2021-2024

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	19
INTRODUCCIÓN	27
RETRATO DE CENTRO	39
RETOS DE LA SALUD FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE CENTRO	41
El camino hacia unas finanzas sólidas	41
Relevancia de los ingresos	42
Un paréntesis: el difícil principio	43
Obligatoriedad impositiva y facilidad administrativa	45
La ruta del predial	47
Dinámica de otros ingresos	48
¿Están mejor las finanzas de Centro?	49
EL PREDIAL, ELEMENTO ESENCIAL DE LA RECAUDACIÓN	53
Órdenes de gobierno e impuestos	54
Predial en México	55
Predial en Centro	57
¿Por qué aumentó la recaudación predial?	59
Predial en Tabasco y Centro	61
Cuentas prediales sin adeudos	62
¿Cuánto se recaudó en promedio por predio?	63
A manera de conclusión	66
EL IMPUESTO MUNICIPAL SOBRE TRASLADO DE DOMINIO	67
Fundamento constitucional y contable	68

El ISTD en la Ley de Hacienda Municipal	69
Compraventa de inmuebles: Municipal y Federal	70
El ISTD en Tabasco	73
El ISTD en Centro	75
El ISTD y la dinámica económica	77
Una propuesta para el ISTD en Centro	78
DOS AÑOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN CENTRO, TABASCO: 2022 Y 2023	82
CENTRO: EL MUNICIPIO MÁS CALIFICADO DE TABASCO, MÉXICO	101
Un poco de una historia necesaria	101
¿Y qué son las calificadoras?	103
Las calificaciones	104
¿A quién le sirve una calificación de riesgo?	108
Usos de la calificación más allá del mercado	111
¿Cómo es el proceso de calificación?	113
Las calificaciones del Centro	115
Las calificaciones de 2024	122
Calificaciones y salud financiera	126
BIBLIOGRAFÍA	135

PRESENTACIÓN

El Gobierno de Centro, como garante de la armonía entre la sociedad y su entorno, implementa diversas acciones que contribuyen a preservar la memoria histórica e identidad de los habitantes de nuestro municipio y, al mismo tiempo, favorece prácticas que refuerzan la interacción social.

Entre las tareas centrales para mejorar el bienestar de los ciudadanos se encuentran promover la cultura en sus diversas manifestaciones e incentivar el hábito de la lectura. El Fondo Editorial del Municipio, cuya creación fue prevista en el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, es un fuerte pilar para lograr estos propósitos.

Los libros editados por este fondo amplían las ventanas de conocimiento, nutren los acervos de las bibliotecas municipales y son puestos a disposición de los habitantes de manera física y virtual. De este modo, creamos condiciones para generar sólidos vínculos de transmisión cultural.

Esta obra, escrita por el maestro Fernando Calzada Falcón, nos ofrece una visión del esfuerzo desplegado en el Municipio de Centro para, con planeación efectiva, un método riguroso y una ejecución eficiente, revertir el desafiante escenario financiero que se presentó al inicio de la administración municipal.

Las medidas implementadas condujeron al reconocimiento de las calificadoras Fitch Ratings y Moody's, que otorgaron a las

finanzas locales una perspectiva estable como resultado del refinanciamiento de la deuda heredada, la contención de gastos y la mejora en la recaudación de ingresos propios.

La salud fiscal de Centro anticipa un futuro próspero. De mantenerse la disciplina, la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos, el desarrollo económico de nuestro municipio se traducirá en más y mejores obras para las localidades rurales y urbanas. Cuando los ciudadanos obtienen respuestas a sus demandas, corresponden con el pago oportuno de servicios.

Estas páginas dan testimonio de cómo la armonía entre obligaciones y acciones se tradujo en bienestar. Ponerlas al alcance de los ciudadanos contribuye a fortalecer la confianza de que el quehacer colectivo rinde frutos. La corresponsabilidad antecede al cumplimiento y el cumplimiento de todos – sociedad y gobierno – es condición para el progreso.

Con orden y finanzas sanas, Centro tiene un sólido cimiento para la transformación.

Aura Medina Cano

DISCIPLINA FISCAL Y DESARROLLO

Las finanzas municipales en Centro

2021-2024

*La cuestión de hacienda de nuestro país,
encierra la solución de su manera de ser; tras
de los números que la hagan valuable, se deben
descubrir, las relaciones internacionales,
las cuestiones del ejército, de clero, de
colonización, de comunicaciones; en una
palabra, de civilización: ver aislada la
cuestión de hacienda, reduciéndola a una
operación de sumar y restar, será pervertirla
dejándola intacta... La cuestión de hacienda
es la gran cuestión de vida del país: contiene
en sí todas las demás.*

Guillermo Prieto¹

¹ “Algunas ideas sobre organización de la Hacienda Pública”. Escrito en 1858 y publicado en 1861. (Guillermo Prieto fue liberal, poeta, historiador, periodista y político. Secretario de Hacienda en las presidencias de Mariano Arista, Juan Álvarez y de Benito Juárez en dos ocasiones).

PRÓLOGO

Este libro trata de la hacienda pública, de las finanzas públicas, más específicamente, de éstas y el municipio de Centro, Tabasco en el lapso que va de 2021 a esbozos de 2024. Hay cuatro grandes temas que componen la hacienda: ingresos, egresos, deuda y patrimonio público. Desde luego que los cuatro están íntimamente relacionados y hay incidencia de todos en todo.

Decir que son finanzas públicas, por supuesto, de entrada, significa que no son particulares. En su carácter de públicas implica que son administradas, gestionadas, desde el gobierno. Todos los ciudadanos plantean pareceres, por ejemplo, sobre los ingresos: opinan tal vez que la tasa a la que se cobra determinado impuesto es elevada o que tal otro gravamen debería desaparecer porque les parece injusto, etcétera; de la misma manera, consideran que tal gasto del gobierno no debería hacerse y que sería preferible se dirigiera a otras áreas o que debería invertirse más en cierto tipo de obras, entre un abigarrado cúmulo de pensamientos; de igual modo, juzgan eventualmente que el gobierno no debería incurrir en ningún tipo de endeudamiento o que sí, dependiendo del proyecto que se vaya financiar (es más común de lo que puede pensarse que alguien esté en contra de la deuda, claro, a menos que el proyecto en el que se fuera a invertir lo beneficiara directamente), o que un elemento del patrimonio debería administrarse de cierta forma específica. Resalta lo obvio: sobre el tema cabe todo tipo de opiniones ciudadanas porque se asume que no es asunto de especialistas, se estima no son

argumentos de física o química o medicina. Piénsese en cómo un individuo toma la decisión de adquirir un bien: es evidente que lo hace a partir de satisfacer una necesidad, como una manera de pensar en el futuro, por lo que sea, por sus preferencias, por su ingreso, por lo que sea, pero siempre será en el plano del mismo individuo (o acaso el de su familia o pareja).

No es lo mismo, por ejemplo, cuando debe decidirse sobre cuestiones del gasto público. Los ciudadanos eligen mediante voto universal, secreto y directo quién ejercerá el poder ejecutivo, mismo que en campaña habrá recogido demandas y asumido compromisos. Este ejecutivo presentará un proyecto de presupuesto en el que se habrá de contener distintos programas, incluidas las obras, al legislativo respectivo y éste lo discutirá, quizá le haga alguna modificación y lo aprobará. Es así en el plano federal que se presenta a la Cámara de Diputados, en el plano estatal al Congreso del Estado y en el terreno municipal que se presenta al Cabildo. Los legisladores o regidores son representantes populares y éstos interpretan las necesidades y opiniones de sus representados. Pero surge un problema: que los representados en no pocas ocasiones tienen puntos de vista encontrados. Véase el siguiente ejemplo, ciertamente cercano a la caricaturización: el presidente municipal cuando fue candidato recibió la demanda de un nutrido número de vecinos de que se pintara la barda del panteón, algo atendible; el presidente haciéndose eco de la necesidad, lo plasmará en el presupuesto, el cual finalmente lo aprobará el resto de regidores. Llegado el momento, se va a proceder ya a pintar, aunque surge otro dilema: ¿de qué color será? El gobierno municipal acopia la información, pero los ciudadanos están divididos. Basándose en otro instrumento, ahora muy socorrido, se levanta una encuesta, sin embargo, el resultado en lugar de ayudar complica más las cosas, pues el 50% quiere la barda negra y el porcentaje restante la desea blanca. A partir de este resultado, pensando en que así se dará gusto a ambas partes se pinta un poco de negro y un poco de blanco, es decir, de gris. De nada sirvió estar atento a

las necesidades de gobernados ni tampoco el uso de modernas herramientas como la demoscopía, ni haber presupuestado y ejecutado la obra: la población quedó insatisfecha. Evidentemente con esta decisión todos quedaron a disgusto porque ese color nadie lo eligió. Es así que la información comúnmente sólo transmite ideas generales sobre algo que impacta a todos.

Los gustos y preferencias sobre el gasto público se aderezan con intereses de grupo, mismos que pueden ser de orden económico o político. Solo hay que juzgar en cómo se puede aferrar un grupo a que un camino rural o una carretera pase a un lado de la propiedad de algunos, con lo cual la misma aumentará su valor. O, por ejemplo, otro grupo que presiona para que el gobierno fomente o aliente determinada actividad, y no es porque sea lo más recomendable (aunque los interesados siempre se esforzarán en construir argumentos acerca de cómo es algo esencial, determinante en la vida del país, o del estado o del municipio). Ejemplos diversos son innumerables para resaltar cómo las finanzas públicas son un asunto que interesa a todos.

Hay un significado profundo en lo que encierra la hacienda pública. En efecto, el presupuesto público es pasado, presente y futuro de la vida del país o del municipio. Las personas informadas han leído o escuchado muchas veces que hay un gasto gubernamental al que algunos mencionan con cierto dejo despectivo como irreductible dentro del gasto corriente, aunque es más propio llamarlo gasto de operación. Es un gasto recurrente al cual muchos, esquemáticamente consideran como algo malo o indeseable, si se le compara con el gasto de inversión o de capital. Pues bien, ese tipo de gasto, el de operación representa el pasado. Constituye la erogación para operar todo aquello que históricamente se ha creado. Desechando los excesos, desde luego, el pago de sueldos a los trabajadores de limpia, a los operadores de las plantas potabilizadoras, a quienes reparan fugas de agua, a quienes auxilian en las tareas de protección civil, en la cuestión del alumbrado, en las tareas de mantenimiento de parques y jardines, en las oficinas de registro civil, etcétera, no puede ser

considerado como algo en lo que sería preferible no incurrir. Todo ese sistema de agua potable, de limpia, de mercados o panteones, se creó en algún momento en el pasado con muy buenas razones y por ello hay que asignarle determinada cantidad de dinero al pago de sueldos, a la energía eléctrica, a reactivos, refacciones, entre otros conceptos, es decir, a los capítulos 1000, 2000 y 3000 del presupuesto.

El presupuesto también es presente. Cuando en él hay asignaciones, por ejemplo, para atender emergencias por posibles inundaciones, o como en 2020, cuando sin previo aviso se presentó la pandemia por el COVID-19 o para apoyar a productores o para mantener calles o caminos, o para rehabilitar cierta infraestructura, el presupuesto se está haciendo cargo del presente.

Cuando el presupuesto contiene inversión en obra nueva, en una planta potabilizadora, o una nueva plataforma de captación de agua, en un acueducto, en una planta de tratamiento de residuos sólidos, etcétera, asume la forma de futuro que responda a lo plasmado en el Plan Nacional, Estatal o Municipal de Desarrollo.

A Marx le gustaba decir que el dinero lo compra todo (hasta las conciencias, señalaba), pero que tampoco lo podía comprar todo. “Cualitativamente, el dinero carece de límites, pero, a la vez, toda suma real de dinero está limitada cuantitativamente” (*El capital*). En otras palabras, no hay algo que el dinero no pueda comprar, pero todo el dinero del mundo no alcanza para comprar todo lo existente. Pues bien, parafraseando a Marx y refiriéndonos al tema, al presupuesto, éste cubre todas las necesidades que le plantea el marco legal, pero es indiscutible que no cubre todas las carencias. Es decir, el presupuesto atiende las necesidades de todos los sectores, mas no las satisface totalmente.

Por lo dicho se colige que el presupuesto no alcanza para todo y menos al mismo tiempo, en un solo ejercicio. El solo hecho de que exista un presupuesto de egresos y no un simple registro de gastos según una lógica de “como veo doy”, es indicativo de ello. Si alcanzara para todo ni siquiera habría necesidad de

hacer un presupuesto. Precisamente por esto hay prioridades del gasto que establecen los gobiernos porque también resumen grandes aspiraciones de aquellos que condujeron al gobierno a esas personas.

En consecuencia, dadas las limitaciones presupuestales que siempre habrá, una manera de no perderse en el camino de la ocurrencia ni de tratar de complacer a individuos aislados, ni de cumplirle a grupos de presión, es que se enmarque en el plan de desarrollo respectivo. Por lo mismo, el plan debe expresar qué se quiere hacer, con qué objetivos y metas, mediante qué método se va a trabajar, con quiénes y para quiénes, con cuáles costos y beneficios. De no ser así, en la eventualidad se podría observar un presupuesto para un ejercicio con determinados objetivos y en el presupuesto del año siguiente con objetivos contradictorios: por ejemplo, considérese el caso de un año donde habría pavimentación de ciertas calles y avenidas, y al ejercicio siguiente, se priorice el cambio en las líneas de drenaje en algunas avenidas que antes se pavimentaron.

Tal como está definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la causalidad va del gasto al ingreso. Por eso la Carta Magna marca que las necesidades del gasto público habrán de definir las contribuciones (ingresos) de los distintos órdenes de gobierno. Para ello, percibirán, tratándose de los gobiernos municipales, además de las transferencias federales y de aquellos recursos que provengan de convenios con las otras instancias, los ingresos propios a partir de cuatro fuentes recurrentes, como son impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (y de financiamientos cuando los hubiere).

Hay otros asuntos que me gustaría mencionar. En materia de finanzas públicas no sirve de mucho tener buenos ejercicios, entendiendo por tales, crecimiento de los ingresos, gasto conforme a lo presupuestado, aceptable relación entre gasto de operación y gasto de capital, aceptables niveles de liquidez, etcétera. Esas características deben plantearse año con año, incluso en presencia de ciclos de aceleración y desaceleración

de la actividad económica. Tener un año en el que se invirtiera mucho no basados en los ingresos disponibles, sino aumentándolos con endeudamiento, conducirá posteriormente a encogerlos si la inversión lograda con dicho financiamiento no fue lo suficientemente rentable engendrando más ingresos. No hay atajos. Tan solo llamo la atención sobre el hecho de que no puede haber descuidos, el esfuerzo debe ser permanente. Debe procurarse el incremento constante y lo más elevado posible de los ingresos, pues de ellos depende el gasto, la inversión y la oferta de más y mejores servicios públicos.

Alguien tal vez podría decir que eso es válido para todas las áreas y es cierto, pero no totalmente. En todas las áreas se pueden corregir errores, aunque en ningún caso resultan tan costosos como cuando ocurren en el ámbito de las finanzas públicas. Puede haber errores en alguna área: usualmente se enmienda dando de baja al responsable e introduciendo los cambios necesarios dentro de las políticas públicas respectivas. Sin embargo, en materia de finanzas públicas, además de proceder como se hace en cualquier otro campo (esto es, cambiando al titular y lo que se venía haciendo), será necesario pagar un costo elevado. Imagínesse que se descuida la tarea de producir más ingresos, la cantidad definida en la ley respectiva, o en el otro extremo, que se decidieron más gastos suponiendo sin una base real que habría mayores ingresos que los previstos, ello provocará una de las siguientes situaciones: se termina disminuyendo el gasto (por lo general, el gasto corriente es inelástico a la baja en el corto plazo), en este caso el gasto de capital, por lo que ya no se ejecutarán las obras o tendrán un plazo mayor de ejecución o, si eso ocurre en el último ejercicio de una administración, quedará inconclusa; o se terminará contratando un crédito de corto plazo, dinero que por supuesto habrá que devolver con todo e intereses. Si se contrató crédito, el hecho de tener que pagarlo en los siguientes meses, significará una reducción de los ingresos disponibles del siguiente año.

En los tiempos en los que habrá que pagar las consecuencias de esa falla hipotética, comprensiblemente los recursos y la inversión de todas las áreas se reducirán, por lo que esa equivocación en el manejo de la hacienda pública impactará la operación de todo el gobierno. El manto del pago del desacierto cubrirá también a la sociedad: la que padecerá que no alcance el dinero para componer las calles, para llevar el agua potable a nuevos asentamientos, para introducir nuevas líneas de drenaje, que los panteones o los mercados no tengan el mantenimiento requerido, para introducir nuevas rutas y más continuas en la recolección de residuos sólidos, para coadyuvar en el combate de plagas, para sustituir luminarias y para un amplio etcétera. En resumen, una crisis de finanzas públicas impacta al resto del gobierno y también a la sociedad en todos los órdenes: es así en el plano municipal, en el estatal y aún más en el federal.

Una crisis municipal de finanzas públicas tiene un impacto relativamente encapsulado, a menos de que la localidad se ubicara en un centro neurálgico. Por ejemplo, muchas personas de otras municipalidades tienen que desplazarse hacia la ciudad capital, pues allí se encuentran las universidades y todo tipo de instituciones educativas o su lugar de trabajo, para lo cual tienen que atravesar calles o caminos a cargo de otro municipio (justamente el que tiene problemas financieros que está viéndose afectado por un mantenimiento insuficiente de esas vías de comunicación por el sobreendeudamiento en que incurrió en ejercicios anteriores y por los cuales ahora está pagando), sufrirán también las malas condiciones en que se encuentran esas vías y padecerán retrasos (o más tiempo) en su desplazamiento, lo cual implica un desperdicio de horas hombre.

No puede decirse lo mismo de la crisis financiera de un estado, ya que el impacto será mayor. Y desde luego el impacto será aún más severo si la crisis se presentara a un nivel federal, pues sus efectos adversos se sentirán casi en cualquier rincón del país.

Es al análisis de estos asuntos de la hacienda pública, circunscritos a la esfera municipal, y dentro de ésta a Centro,

Tabasco, que están dirigidos los materiales presentes en este volumen. Sobre todo, se enmarcan en el periodo 2021-2024, años en los que ha estado al frente del ayuntamiento Yolanda Osuna Huerta, quien amablemente me concedió el honor de acompañarla como director de Finanzas, lo que, por cierto, agradezco enormemente. Sin esa distinción no hubiera escrito nada de la dicho aquí.

Igualmente quiero hacer patente mi agradecimiento a Alfonso Boylan León y a Alexandra Rebolledo González, que mucho me ayudaron tanto con sus comentarios como en la tarea de revisar los varios borradores de este libro. Así también a Piotr Aleksander Dobrusin Ziemba, quien generosamente ha escrito la introducción de este libro.

Del mismo modo agradezco al equipo de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro (en orden alfabético): Georgina de la Cruz, Nery Maldonado, Ana Luisa Miranda, Ana Ruth Padrón, Ana Edith Palomino, Ana Marcela Pedrero, Carlos Pérez, Sofía Ochoa, Angélica Qué y Dulce María Sánchez. Por supuesto, también a Marco Antonio Caballero y a Alejandro Valle.

A todos, muchas gracias.

INTRODUCCIÓN

Las finanzas de los gobiernos subnacionales en México constituyen un tema de debate y argumentos encontrados. Básicamente, existen dos posiciones: la primera afirma que los gobiernos estatales y municipales dependen excesivamente de las transferencias federales y que no realizan el suficiente esfuerzo recaudatorio, por comodidad o por rehuir del costo político ante la ciudadanía; la segunda vertiente establece que la alta proporción de ingresos provenientes de la federación tiene su razón en el sistema de coordinación fiscal imperante, mediante el cual simple y sencillamente es muy complicado allegarse de más recursos propios para afianzar la autonomía financiera.

En nuestro país, las transferencias del gobierno central ocurren a través de dos vías principales: las participaciones (ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF) y las aportaciones (ramo 33 del PEF). En el primer caso se trata de recursos de libre disposición, mientras que en el segundo se tienen ocho fondos etiquetados que se destinan para atender rubros sociales concretos, tales como la educación, la salud y la seguridad, entre otros.

A su vez, las fuentes locales de captación, tanto para gobiernos estatales como municipales, se estructuran por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

De acuerdo con las leyes de ingresos 2023, en 25 de las 32 entidades federativas la dependencia de las transferencias federales fue mayor del 80%. En cuanto a los gobiernos municipales, en 2018, el 73% de los recursos provino de asignaciones federales y estatales

(Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020; Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO).

Por otro lado, el gobierno de los municipios representa el primer orden y el más cercano a la población, toda vez que, de conformidad con el artículo 115 constitucional, está obligado a prestar a la ciudadanía servicios diversos, como por ejemplo agua potable, drenaje, limpia, calles y jardines. Por ende, la sociedad se identifica más con las autoridades locales que con las nacionales.

Con excepción de los municipios donde existen zonas urbanas más amplias y desarrolladas, se trata de los entes de gobierno más limitados en fuentes tributarias propias, destacando el impuesto predial como la principal vía de recaudación. Esto se debe al nivel de centralización fiscal en nuestro país, el cual origina una debilidad estructural de las finanzas de los ayuntamientos.

Por las razones expuestas, el municipio es el orden de gobierno más cuestionado por la ciudadanía. Además, el más auditado del sistema federalista mexicano por la Auditoría Superior de la Federación, los órganos estatales de fiscalización y los propios órganos de control interno.

En síntesis, pese a que los ayuntamientos representan el primer orden de gobierno y el más cercano a la ciudadanía, también son los entes más limitados, cuestionados y auditados en México. Como se comentó, en buena medida esto tiene su sustento en la frágil base financiera de recursos propios.

Para darnos una idea más clara del nivel de centralización fiscal en nuestro país y, concretamente, del nivel de dependencia de los municipios, de acuerdo con un estudio realizado por el IMCO con datos de 2017 que corresponden a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2020 la recaudación de impuestos fue apenas del 1.6% entre el total nacional, con 4.1% en el caso de los gobiernos estatales y el 94.3% restante del gobierno federal.

Asimismo, con base en cifras de 2018 de la misma OCDE, la recaudación del impuesto predial como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 0.3% en México, en tanto que en

Estados Unidos alcanzó 3%, en Colombia 1.6%, en Brasil 1.5% y en Chile 1.1%. Cabe señalar que el promedio de la Organización se situó en 1.9%: esto es, más de seis veces superior a México.

Hacia el interior de la república mexicana, nuevamente a partir de cifras del trabajo del IMCO, en lo referente a impuestos municipales al patrimonio, es decir, predial, enajenación de bienes muebles, traslado de dominio de bienes inmuebles, adquisición de bienes inmuebles y anuncios publicitarios, entre otros, y con relación al PIB, en los estados que más se recauda es Querétaro, con el 0.89%; Quintana Roo, 0.67%, y Baja California Sur, 0.46%. En el otro extremo, esto es, donde las proporciones son las menores, destacan los casos de Campeche, 0.04%; Michoacán, 0.06%, y Tabasco, 0.06%.

En el caso del estado de Tabasco, con base en información de la página electrónica de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal, en 2022 la recaudación del impuesto predial se situó en apenas 354.4 millones de pesos, de los cuales el municipio de Centro recaudó 224.2 millones de pesos, es decir, el 63.3% del total.

El presente libro, *Disciplina fiscal y desarrollo. Las finanzas municipales en Centro. 2021-2024*, comprende un trabajo de análisis sobre el gobierno municipal de Centro, Tabasco, México, uno de los más importantes de la región sur-sureste del país que, según el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en ese año contaba con una población de alrededor de 683.6 mil habitantes, equivalente al 28.5% de la cifra estatal.

Es importante apuntar que en México el sistema fiscal de la federación con los gobiernos de las entidades y municipios se encuentra establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Se parte del hecho de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene firmados convenios con las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), lo cual posibilita que dichas entidades participen del total de impuestos federales y otros ingresos mediante la distribución de fondos. Así, el Fondo General de Participaciones se constituye del 20% de la recaudación

federal participable; dicho Fondo se entrega con base en fórmulas que, principalmente, tienen que ver con la recaudación de impuestos y derechos locales en la entidad, así como la población. En cuanto a los municipios, a partir de la citada Ley, deben recibir al menos el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas, tomando en consideración los incentivos recaudatorios y aspectos resarcitorios.

En Tabasco, la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado, determina que el Fondo Municipal de Participaciones se constituye con el 22% de lo percibido del Fondo General de Participaciones. La distribución de los recursos a los ayuntamientos obedece a cinco fondos: el Predial, el Recaudatorio, el Básico, el Equitativo y el de Desarrollo Social.

Con referencia a las denominadas aportaciones federales, las cuales son independientes de las participaciones (Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF), provienen del Ramo General 33 del PEF y se encuentran condicionadas al logro y cumplimiento de ciertos objetivos asociados a cada tipo de aportación; se componen de ocho Fondos, de las cuales corresponde a los municipios una parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo III, y la totalidad del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo IV. La distribución de los recursos se da en función del número de habitantes.

Siendo las transferencias federales y estatales la principal fuente de ingresos de los ayuntamientos en Tabasco, provenientes de las participaciones y aportaciones, éstas pasaron de 7,791.1 millones de pesos en 2013 a 11,617.9 millones de pesos en 2022, esto es, un incremento de 49.1% en términos nominales.

De manera particular, el municipio de Centro pasó de recibir 1,984.4 millones de pesos en 2013 por transferencias federales y estatales, a 2,999.4 millones de pesos en 2022, lo cual se traduce en un crecimiento de 51.1%.

Para tener una mejor idea sobre el peso de las transferencias recibidas por el Ayuntamiento de Centro, la principal fuente de ingresos, de los 2,999.4 millones de pesos obtenidos en 2022, que representan a su vez el 25.8% del total estatal, se reflejan en un 81.9% de lo captado de ingresos municipales. En cuanto a los ingresos propios, éstos ascendieron a 604 millones de pesos, es decir, el 16.5% restante.

En lo que va de la actual administración municipal (2021-2024), que preside Yolanda Osuna Huerta, se han hecho esfuerzos significativos por elevar todas las fuentes de ingresos financieros, pero sobre todo aquellos que provienen de la recaudación local. Asimismo, por el lado del gasto, el énfasis se ha centrado en elevar su calidad, promoviendo la racionalidad, la austeridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el Plan Municipal de Desarrollo de Centro se señala que los ingresos financieros son la base del quehacer gubernamental, es decir, los gastos deben corresponder a los ingresos, acorde a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y los Municipios. Dicho de otra manera, los ingresos implican la consecución de recursos necesarios para que, por el lado de los egresos, se procure el desarrollo económico y social; pero, ante todo, se requiere tener claridad en los fines. En pocas palabras, sin ingresos no hay gobierno.

Conviene apuntar que, al inicio de la administración municipal, el 5 de octubre de 2021, se enfrentó un panorama muy complicado, puesto que se carecía de fondos suficientes para cubrir los rubros contemplados en el presupuesto de egresos, particularmente las prestaciones a las que por ley tienen derecho los servidores públicos municipales a fin de año. Esto se debió a que durante la gestión anterior se comprometió más gasto sin su contraparte en ingresos y, como no se aprovisionaron recursos líquidos mes a mes, en el último trimestre del año sólo se tenía lo necesario para solventar tres meses de salarios, en lugar del equivalente a seis.

Así, la única posibilidad fue, como se hizo, la contratación de un crédito de corto plazo. Aunado a lo anterior, hacia fin de año, se establecieron incentivos para el pago del impuesto predial y de los derechos de agua. De esta manera, y con controles por el lado del gasto, se pudo concluir satisfactoriamente el 2021. Para el mes de abril del año siguiente, dada la necesidad de pagar el crédito mencionado y sustentar el presupuesto de egresos, se refinanció la deuda de largo plazo.

Cabe hacer un paréntesis para afirmar que, como escribió Joseph Stiglitz en su libro *La economía del sector público*, los impuestos son obligatorios. De la misma forma, en el artículo 31 de la Constitución mexicana se afirma que éstos deben ser proporcionales y equitativos.

Es importante destacar que, en el Ayuntamiento de Centro, para 2022 se dispuso de una estrategia centrada en la obtención de más ingresos, sobre todo de los propios. En este sentido, se otorgaron facilidades administrativas con descuentos atractivos al pronto cumplimiento de las obligaciones fiscales. Y es que, de acuerdo con la Ley de Ingresos anual, se planteó una meta muy ambiciosa: recaudar un 20% más que en 2021. A fines de aquel año los resultados fueron muy superiores, con un 33% de crecimiento en la captación directa.

De manera particular, el impuesto predial registró un incremento anual de 21%, lo cual, además, redundó en la obtención de más participaciones. Estos resultados positivos se debieron a tres razones: el programa de incentivos fiscales, la política de fiscalización y la confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades.

En cuanto a la dinámica de otros ingresos, sobresale el incremento de 28% del Impuesto sobre Traslado de Dominio, gravamen asociado al ritmo de actividad económica. Asimismo, el resultado histórico en el Impuesto sobre Espectáculos Públicos. Por último, los productos financieros, que ingresaron seis veces más que durante los últimos seis años.

Con todo ello, las finanzas públicas de Centro mejoraron de manera significativa, tal y como se concluye de los dictámenes de dos agencias calificadoras, las cuales son determinantes para concebir el estado sano de las finanzas municipales.

Este libro es un compendio de cinco artículos versados sobre las finanzas públicas del citado municipio que han sido publicados a nivel nacional y estatal, escritos por Fernando Calzada Falcón, un servidor público que se desempeña como director de Finanzas de dicho ayuntamiento.

El primer artículo, “Retos de la salud financiera del municipio de Centro, el camino hacia unas finanzas sólidas”, hace referencia a la relevancia de los ingresos en el marco del Plan Municipal de Desarrollo, tomando en consideración algunos pormenores legales e históricos; asimismo, describe la complicada situación financiera existente al inicio de la administración, los esfuerzos y logros en materia de ingresos, el caso concreto del impuesto predial y de otras fuentes de captación, así como fundamentos sobre la mejora en las finanzas del ayuntamiento, principalmente con base en las calificadoras Fitch y Moody’s.

El segundo artículo, “El predial, elemento esencial de la recaudación en Centro, Tabasco”, incluye información sobre las facultades impositivas en México, el análisis de las razones de la baja captación de dicho impuesto, el recuento de los resultados sobre la recaudación del mismo y las causas por las cuales se lograron las cifras presentadas.

El tercer artículo, “El impuesto municipal sobre Traslado de Dominio. El caso de Centro, Tabasco”, se compone de los considerandos legales sustentados en el artículo 115 constitucional, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y la Ley de Hacienda Municipal, las particularidades sobre la compra y venta de inmuebles, la realidad del Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles en Tabasco (ISTD) y, de forma especial, en el caso de Centro, la relación entre el ISTD y la dinámica económica en la entidad; incluye una propuesta sobre el citado impuesto para el municipio y finaliza

con los resultados obtenidos con la aplicación temporal de incentivos fiscales.

El cuarto artículo, “Dos años de finanzas públicas en Centro, Tabasco: 2022 y 2023”, hace un recuento de la comparativa anual sobre los resultados en la captación de ingresos propios durante el periodo enero-septiembre, la recaudación tributaria, el caso concreto del impuesto predial, los actos de fiscalización, el ISTD, el impuesto sobre espectáculos públicos, los derechos de agua, los productos financieros, los ingresos totales, considerandos sobre la deuda, el presupuesto en inversión pública, los datos sobre gasto operativo y de capital, un análisis sobre el endeudamiento en los municipios de la república, los créditos quirografarios, los pasivos, las observaciones del Órgano Superior de Fiscalización estatal, las calificaciones del Sistema de Evaluación de la Armonización Contable (SEVAC) y, por último, el listado de herramientas digitales para trámites y servicios ciudadanos.

El quinto artículo, “Centro: el municipio más calificado de Tabasco, México”, comienza con una revisión de las primeras contrataciones de deuda por parte del ayuntamiento; paralelamente, se conceptualiza a las agencias calificadoras de riesgo y se hace referencia a su devenir histórico y situación en el mundo, se revisan la metodología y las escalas de calificaciones, y se comenta sobre los usuarios o a quiénes se dirigen estas notas, señalando sus aplicaciones más allá del mercado, el proceso de calificación, la relación de las calificaciones de Centro en los últimos años y algunos considerados sobre las mismas.

En suma, el reto para el municipio de Centro, Tabasco, es afianzar sus finanzas públicas como el cimiento de un desarrollo viable en términos económicos y sociales. Y, en ese entendido, el incremento de los ingresos representa una tarea fundamental. Por el lado del gasto, claro está, la estrategia debe ser mejorar su calidad, reduciendo el peso del gasto corriente y aumentando los niveles de inversión.

En lo que compete a la Dirección de Finanzas del ayuntamiento, que se centra en la obtención de ingresos, hay que mejorar los

niveles de captación directa, sobre todo en materia de los impuestos predial y de traslado de dominio, que son las dos fuentes principales de tipo propio. Esto, a su vez, redundará en la consecución de más recursos de libre disposición, el rubro general más importante de los ingresos. De igual manera, las gestiones por generación de más recursos extraordinarios, como los convenidos con la federación y el gobierno estatal.

Vale la pena hacer un análisis exhaustivo de las políticas exitosas que se aplican en los municipios de otras entidades federativas, así como a nivel mundial, particularmente en los gobiernos locales más avanzados.

En el caso particular del impuesto predial deben consolidarse los incentivos, acercar a los contribuyentes las opciones de pago, modernizar mediante herramientas digitales, simplificar los trámites, actualizar la base gravable y los valores catastrales, así como concientizar a la ciudadanía sobre la relevancia de dicha contribución. Es importante subrayar que la recaudación del impuesto predial es determinante en la obtención de una de las vertientes de participaciones, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco.

Afianzar la recaudación del Impuesto sobre Traslado de Dominio representa también una necesidad, razón por la cual deben otorgarse facilidades para su cumplimiento a tiempo y actualizarse las tablas de valores catastrales con una tendencia cada vez más cercana a los valores comerciales. Es de subrayar que este impuesto está directamente asociado al dinamismo de la actividad económica, tal como se ha observado una vez pasada la emergencia por el Covid-19 y, sobre todo, a la par de las inversiones federal, estatal y municipal en Centro, tanto públicas como privadas. En ese sentido, sobresale el efecto de la inversión del gobierno federal en la Refinería Olmeca y el Tren Maya, las cuales, aunque se ubican en otros municipios de Tabasco, tienen un efecto muy positivo en la compra-venta de bienes inmuebles en Centro. De forma general, por supuesto, la recaudación de este gravamen se ve favorecida por la atención prioritaria de la

región sur-sureste de México por parte de la federación, asunto de justicia social y procuración de equilibrios.

Es preciso apuntar que los buenos resultados en materia de finanzas públicas en el municipio de Centro, Tabasco, condicionan un desempeño creciente en la materia para los próximos años. Los logros alentadores en la captación de ingresos propios, sobre todo en 2022 y 2023, obligan a un replanteamiento y a la renovación permanente de las estrategias a seguir por parte de las autoridades locales, en el entendido de que hay que obtener más recursos de libre disposición de forma directa e impactar positivamente la bolsa de participaciones que se reparte entre los 17 municipios de la entidad, lo más arriba que se pueda del componente inflacionario y el crecimiento de la población. La mejor medida en el desempeño será situarse lo más cerca posible a los parámetros de otras ciudades capitales de las entidades de mayor desarrollo relativo.

Por el lado de los egresos, éstos deben tener un sustento sano, es decir, fundamentarse en ingresos sólidos y crecientes. Si bien es cierto que el componente más deseable es el de recursos de libre disposición, por su amplio margen de maniobra, también la obtención de las aportaciones federales y de los recursos convenidos con los gobiernos federal y estatal que, aunque etiquetados, constituyen una vertiente relevante para el financiamiento de obras y acciones de alto contenido social.

En cuanto al manejo de la deuda, particularmente en lo relativo a las obligaciones de corto plazo, es preferible contenerla, esto es, no suscribir nuevos contratos. Esto no es aplicable a los posibles financiamientos de largo plazo y a su posterior renegociación, siempre y cuando los recursos se orienten a obras y proyectos de un impacto económico y social ampliamente superior al costo financiero de los respectivos pasivos.

La mejora en las calificaciones de deuda representa un reto mayúsculo, en especial para alcanzar a los municipios con los niveles más altos del país. Dichas calificaciones serán un referente de primer orden para que, con base en una metodología sólida y

funcional, se tenga un panorama real de las condiciones de las finanzas públicas municipales. Aún quedan varios escollos por superar, de acuerdo con las escalas que, para tal fin, tienen las firmas especializadas en la materia.

En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, hay un amplio campo de posibilidades, tanto en las obligaciones que determinan las leyes, los reglamentos y las normas, como en los esfuerzos proactivos que puedan apuntalarse mediante informes especializados y la página electrónica oficial del Ayuntamiento de Centro.

Concluir la gestión municipal con la entrega de buenas cuentas en materia de finanzas públicas, el 4 de octubre de 2024, será fundamental para medir el desempeño general. En este tenor, la administración entrante deberá contar con los recursos necesarios para concluir convenientemente el año, sobre todo tratándose de las prestaciones laborales. Y, con cada año subsiguiente, el reto principal en materia hacendaria será el mismo: elevar la captación de ingresos, aumentar la calidad del gasto público, mantener el control de los pasivos, contar con un manejo transparente y moderno de los recursos, involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y, de forma general, contribuir a un desarrollo económico y social armónico y progresista tanto en la capital como en las comunidades semiurbanas y rurales del municipio de Centro, Tabasco.

Piotr Aleksander Dobrusin Ziemia *

*Licenciado en Economía por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT). Estudió la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Ha sido catedrático de la Universidad Popular de la Chontalpa (UPCH). Ha desempeñado diversos cargos en instituciones de la administración pública estatal en Tabasco, especializándose en áreas técnicas de manejo de información y datos.

RETRATO DE CENTRO

Centro es uno de los diecisiete municipios que integran el Estado de Tabasco, el cual, forma parte de la república mexicana que está compuesto por 31 estados y por la Ciudad de México.

En la Constitución Política del Estado de Tabasco de 1883 se dividía al territorio en doce “partidos”: Balancán, Centro, Comalcalco, Cárdenas, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Tacotalpa y Teapa. Y expresaba en su artículo 7º: “Una ley secundaria fijará cuál haya de ser la división definitiva del territorio del Estado”.

Para el 18 de diciembre de 1883, se expedía la Ley Orgánica Territorial y Reglamentaria de los artículos 7º, 78, 79 y tercer inciso del artículo 101 de la Constitución del Estado y se establecía que “Tabasco se constituye por 17 municipalidades: Balancán, Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Frontera, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa, Jonuta, Macuspana, Montecristo, Nacajuca, Paraíso, San Juan Bautista, Tacotalpa, Teapa y Tenosique”.

Para la Constitución del 1 de agosto de 1890, en el listado de las municipalidades, se cambia el nombre de San Juan Bautista para adoptar hasta nuestros días de Centro, salvo que en la Constitución de 1946 se modificó la denominación de Montecristo por Emiliano Zapata.

Por su parte, el 5 de abril de 1919 se promulgó una nueva Constitución Política del Estado de Tabasco, la cual señala en su artículo 9º que su territorio se dividía en 17 municipios, entre ellos se modifica el nombre de Frontera para quedar ahora como

Centla. Desde entonces se mantienen los mismos nombres de los 17 municipios (INEGI, 2023).

Centro con una extensión territorial de 1,717 kilómetros cuadrados, cuenta, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, con una población total de 683 607, su cabecera municipal que es Villahermosa (funge también como la capital de Tabasco), con 340,060 habitantes. La población de Centro representa poco más del 28% del estado.

En Centro la población total de hombres es de 330,080, mientras que la de mujeres es de 353,527. La edad mediana del municipio es de 31 años. El promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 12 años y más es de 2.

Centro tiene una proporción de personas de 15 años y más alfabetos de 96.8%. El grado promedio de escolaridad es de 11.0 años, el cual se compara favorablemente con el que registra la entidad que es de 9.6 años. La población con nivel superior de escolaridad es de 31.0%, arriba de lo observado en el Estado (20.5%).

La población económicamente activa de 12 años y más que se encontraba ocupada en el momento del Censo fue de 97.4%. Las mujeres de esta población registraban más ocupación (98.2%), que los hombres (96.9%). Esta ocupación es casi igual a la observada en el plano estatal (97.8%). Los cuatro sectores que en Centro tuvieron la mayor población ocupada fueron, en orden descendente: Servicios privados no financieros, Comercio, Construcción y Manufacturas.

RETOS DE LA SALUD FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE CENTRO

El camino hacia unas finanzas sólidas

El gobierno municipal de Centro, Tabasco que inició su periodo constitucional desde el 5 de octubre de 2021 se ha caracterizado por ceñirse a las directrices establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, que tiene cinco ejes rectores, entre los cuales el primero es el de Gobierno ordenado, responsable y transparente. Ahí se plantea con claridad que “una tarea prioritaria es fortalecer las finanzas públicas locales”, por lo que una estrategia es “mejorar el sistema de recaudación municipal con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas”, una de cuyas líneas de acción es “incrementar la recaudación de contribuciones municipales por derechos, productos y aprovechamientos, a fin de conservar finanzas públicas sanas”. Sobre el tema, en el texto que sigue se intentará dar cuenta de lo hecho en poco más del primer tercio desde la Dirección de Finanzas para afrontar el entorno adverso.

Ciertamente, hablar de finanzas públicas es referirse al tema de ingresos y egresos. No tiene mucha lógica preguntarse qué pesa más, si los ingresos o los gastos, pues es claro que ambos son como las dos hojas de una tijera. Sin embargo, estas notas se habrán de circunscribir sobre todo a los ingresos, porque esa es la responsabilidad directa de la Dirección de Finanzas.

Relevancia de los ingresos

En el Plan Municipal de Desarrollo hay un enunciado relevante: “la recaudación es la base de las finanzas municipales y del ejercicio de gobierno para garantizar la prestación de los servicios a la ciudadanía del municipio de Centro”. Esta frase es importante porque encierra una concepción: los ingresos son la base del quehacer gubernamental. Hay gobiernos que han contado con recursos cuantiosos que, sin embargo, no lograron convertirlos en grandes transformaciones positivas. Baste tan solo recordar lo que fue México en la época del *boom* petrolero (de 1978 a 1981): nunca como en esos años los ingresos públicos fueron tan elevados y, no obstante, de cualquier manera los gastos siempre fueron superiores, de forma que el déficit público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), alcanzó a finales de ese periodo la cifra más alta en la historia de las finanzas públicas nacionales hasta esos años (algo parecido ocurrió con el total de exportaciones que año con año creció aceleradamente y, a pesar de ello, nunca pudo igualar al de las importaciones).

También existe el caso contrario, el de gobiernos cuyos ingresos son insuficientes para pagar siquiera sus gastos de operación: a duras penas les alcanza para la nómina y eso siempre con uno que otro sobresalto. En México, para que no haya estos desajustes existe la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que subraya, en términos generales, que los gastos tendrán que corresponder al mismo nivel de los ingresos. Ahora debe decirse lo obvio: la Ley no señala cómo aumentar los ingresos ni cómo tener una mejor estructura del gasto, si bien establece algunos parangones, por ejemplo, a qué y a cuánto debe sujetarse el incremento anual del capítulo 1000, Servicios Personales, del presupuesto de egresos, en el que se consignan los gastos relativos al pago de la nómina.

Así que con todas las excepciones y matices que se quieran introducir en el análisis, siempre se requerirán fondos. En términos de desarrollo económico y social, muchos recursos públicos no son suficientes cuando no se sabe bien qué hacer,

aunque también es cierto que sin ellos poco o nada se puede hacer. En consecuencia, dada la claridad de los propósitos, es indispensable concebir a los ingresos como las raíces fuertes, profundas, prominentes y sólidas de un árbol frondoso. Dichas raíces deben ser capaces de sostener un tallo que es el presupuesto, igualmente robusto, firme, amplio y elevado. Ambos, raíz y tallo, harán posible que el árbol no se venga abajo ni con una brizna ni tampoco con un vendaval y, por el contrario, proporcionarán lo necesario para que las ramas, que son las otras áreas de la administración, florezcan y brinden sus frutos a la ciudadanía: los bienes y los servicios públicos de la mejor calidad, una calidad que se quiere sea creciente.

Un paréntesis: el difícil principio

Pero antes de hacer hincapié en el asunto de los ingresos conviene un paréntesis para advertir cuál era la situación el 5 de octubre de 2021 cuando inició este gobierno municipal. Uno de los primeros desafíos que enfrentó la nueva administración fue la inexistencia de fondos suficientes que pudieran garantizar el pago de todos los conceptos considerados en el presupuesto de ese año, particularmente lo relativo a las prestaciones de fin de año a que tienen derecho los servidores públicos municipales. El origen de buena parte de dicho desequilibrio pudo obedecer, entre otros factores, a una sobreestimación de los ingresos propios, pues en la Ley de Ingresos de 2021 se consignaban 520 millones pesos y el ejercicio terminó con 454.3 millones. Al término del segundo trimestre de 2021 ya era más que evidente que no se alcanzaría ese monto, por lo que, si se hubieran querido evitar problemas para el fin de año, tendrían que haberse ajustado a la baja tanto los ingresos como la parte correspondiente del gasto, pero como no se hizo, se comprometió más gasto sin realmente tener su contrapartida en ingresos, incluso durante el tercer trimestre.

La situación en aquel momento exigía asegurar la disponibilidad de fondos que permitieran cubrir las prestaciones

de fin de año de los servidores públicos. Un aguinaldo de 90 días evidentemente demanda que a lo largo del ejercicio se aprovisione de recursos líquidos una parte cada mes. En otras palabras, entre octubre y diciembre de ese año debía erogarse el equivalente a seis meses de sueldos teniendo solamente los ingresos de tres.

La única posibilidad que hubo en ese momento, dada la inexistencia de un apoyo extraordinario de recursos de libre disposición, fue la contratación de un crédito de corto plazo por la cantidad máxima considerada en los ordenamientos legales: hasta el 6 por ciento de la totalidad de los ingresos que originalmente previó la Ley de Ingresos 2021, es decir, un monto de 180 millones de pesos. La característica de este tipo de créditos es ser “quiropgrafarios”, o sea de corto plazo (es decir, a un plazo no mayor a un año) y “busca hacer frente a las necesidades de recursos transitorias, con base en su reconocida solvencia moral y económica”, de acuerdo con la definición de BBVA Bancomer, lo que se traduce en que no hay por qué ofrecer en garantía las participaciones federales del municipio.

Aunado a esta necesidad se emprendió una ruta con dos componentes estratégicos. Por un lado, incentivar el pago del impuesto predial y de los derechos de agua, especialmente con motivo del llamado “Buen Fin” en noviembre, mediante el cual con la aprobación del H. Cabildo se ofrecieron descuentos significativos a los contribuyentes que registraban rezagos en sus pagos, descuentos en conceptos como multas, gastos de ejecución, etcétera.

El hecho fue que con esos incentivos para el pago del predial y del agua, más la contratación del crédito de corto plazo, sumados, por otro lado, al férreo control presupuestal rompiendo la inercia que el gasto venía observando, se pudo concluir 2021 en condiciones manejables y se sentaron las bases para un ejercicio muy diferente.

Antes del inicio del gobierno se tenía el propósito de refinanciar la deuda para que el saldo conjunto de los créditos que tenía el municipio se liquidara en un plazo más amplio (hasta 15 años), con lo cual disminuiría el pago mensual del servicio (intereses y

capital), lo que a su vez le permitiría a esta administración liberar recursos hasta por un monto aproximado de 180 millones de pesos durante su periodo.

Desde luego que habiendo contratado el crédito de corto plazo por 180 millones y tener que pagarlo con todo e intereses durante 2022 hacía mucho más apremiante concretar el refinanciamiento de la deuda de largo plazo, lo cual se volvió realidad en el mes de abril.

Con lo dicho, se llama la atención sobre la situación sumamente frágil que en ese entonces tenían las finanzas municipales: sin fondos suficientes, con compromisos de pago ineludibles y entrando a un nuevo ejercicio.

Obligatoriedad impositiva y facilidad administrativa

Para abordar un poco en detalle el tema de ingresos y particularmente tratándose de impuestos, conviene partir de algunas consideraciones. Primero, algo evidente, los impuestos son obligatorios. Tal como recuerda Joseph Stiglitz en su famoso texto sobre *La economía del sector público*, [esas transferencias] “tienen que ser obligatorias, si no lo fueran, nadie tendría incentivos para contribuir a sufragarlos...”

Adicionalmente, en lo que quizá sea la única obligación explícita existente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción IV del artículo 31 expresa: “... es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Ante lo imperioso de la situación financiera del inicio de 2022, se pensó en una estrategia de fortalecimiento inmediato de los ingresos. Cuanto antes, lo que se tenía que resolver es que los contribuyentes pudieran pagar a partir del primer día hábil del mes de enero. Normalmente esto ocurría hacia la segunda o tercera semana por los cambios que deben hacerse cada año al sistema de ingresos. Pero además la recaudación de ingresos propios de enero debía ser muy fuerte. Como se sabe, el impuesto

predial es la fuente de recursos más importante que tienen los gobiernos municipales y se paga por semestre. Por lo general, los contribuyentes cumplidos en este y en el resto de los municipios del país pagan lo concerniente a todo el año durante el primer trimestre, y dentro de éste, en enero. En años anteriores se ofrecía a los contribuyentes un descuento de 15% en el pago del predial durante el periodo enero-marzo (en términos estrictos no es un descuento, sino que el gobierno municipal cubre un subsidio por el mismo monto que el contribuyente no paga). El cambio que se introdujo para tratar de que el ingreso ocurriera en el primer mes fue ofrecer un descuento mucho más atractivo en enero, es decir, sería del 20%, en febrero el 15% y en marzo el 10%. ¿Qué ocurrió? En enero de 2021 la recaudación de ingresos propios (incluye predial, derechos de agua, impuesto sobre traslado de dominio, entre otros) sumó en números redondos 68 millones, mientras que en 2022 alcanzó los 105 millones de pesos, una cantidad cercana a la quinta parte de lo que estimaba la Ley de Ingresos para todo el año.

Para 2022, y ello quedó plasmado en la Ley de Ingresos, se planteó una estimación de recaudación de ingresos propios de 541 millones de pesos, es decir, un 20% más que el año anterior. Pero más que una estimación, se trataba de una meta, muy ambiciosa, por cierto, pero era la cantidad requerida para soportar el peso del presupuesto de egresos. Pues bien, el año terminó con una recaudación muy superior a la meta y a cualquier estimación, alcanzó los 604.6 millones. Esta cifra representa un incremento de más del 33% respecto al año anterior e incluye el reintegro de 25 millones de pesos de los dos fondos de reserva (uno por cada uno de los dos créditos que habrían de refinanciarse) que se constituyeron como parte de los fideicomisos a que obliga la ley y que se recomienda sean el equivalente a tres meses del monto correspondiente al pago del servicio de la deuda. (Precisamente, gracias al refinanciamiento, la cantidad mensual que ahora se paga es menos de la cuarta parte que antes se erogaba, lo cual

permite que el nuevo fondo de reserva se constituya con un monto mucho menor). Cabe agregar que, aún sin contar con el ingreso del reintegro de los extintos fondos, el monto total habría sumado los 575 millones, una cantidad 6% mayor a la estimación para 2022 y casi 28% superior a la de 2021. Los ingresos propios habrían de alcanzar en 2023 los 627 millones de pesos.

La ruta del predial

Como ya se señaló, el impuesto predial (y sus distintos componentes como el rezago, actualizaciones, multas y gastos de ejecución), constituye el principal ingreso entre todos aquellos que recauda directamente el municipio. En este concepto, la recaudación alcanzó los 224.2 millones, cifra mayor en 21% a la registrada en 2021. Este resultado posibilita asimismo captar una cantidad óptima de participaciones, toda vez que es un factor que toma en cuenta la Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco para la distribución de las mismas entre los 17 municipios. En 2023, la recaudación del predial fue de 225.9 millones de pesos.

Esta alta recaudación ha respondido a tres impulsos. En primer lugar, a un programa de incentivos fiscales pensado *ex profeso* para cada trimestre (porque no pueden mantenerse de forma permanente) e incluso considerando tres fechas especiales, como son los días de la madre y del padre, así como el llamado “Buen Fin”.

En segundo término, la política de fiscalización ha seguido una estrategia. Se ha trabajado en capacitaciones para los notificadores, se les ha puesto un número determinado de actuaciones para cada día, se han “mapeado” tanto el municipio como la ciudad para que el esfuerzo esté localizado y se ha conminado a los grandes deudores a que estén al corriente en el pago de sus contribuciones. En los últimos meses del año 2022, la recaudación proveniente de aquellos contribuyentes que fueron notificados fue cercana a la mitad del total.

Por último, pero no al último (*last but not least*), un elemento que no por subjetivo deja de existir, de ser real: los ciudadanos en su papel de contribuyentes confían en la conducta y decisiones de sus autoridades municipales.

Dinámica de otros ingresos

En cuanto a lo captado por concepto del Impuesto sobre Traslado de Dominio también es de destacarse un comportamiento positivo. En 2022 no sólo se registró la cifra más elevada, sino que ésta sumó los 130 millones de pesos, lo que representa un aumento de 28% con respecto al año anterior. Por tal razón es que resulta aún más significativa la recaudación de este impuesto en 2023 cuando llegó a 135.9 millones de pesos. En este renglón, si bien mucho se avanzó en reducción de tiempo de los trámites, no se puede pasar por alto que la recaudación de este impuesto responde significativamente a la dinámica de la economía local, pues entre más acelerada sea ésta, se presenta mayor actividad de compra-venta inmobiliaria. Por su parte, la dinámica económica en el municipio se ha visto estimulada por la construcción de la refinería de Dos Bocas y en menor medida del Tren Maya.

Hay otros dos tipos de ingresos que han procurado las autoridades municipales que son de llamar la atención a la luz de la casi inexistencia de su recaudación en épocas anteriores. Uno es el relativo al Impuesto sobre Espectáculos Públicos. En 2022 se logró captar 3 millones de pesos y en 2023 casi duplicaría la recaudación del año anterior, pues sumó los 5.9 millones. En ninguno de los siete años anteriores a 2022 ingresaron a las arcas municipales más de 600 mil pesos (en el entendido de que en 2020 y 2021 no se pudieron llevar a cabo espectáculos masivos). No es que se trate de grandes cantidades de dinero sino de que ahora se ha tratado de hacer cumplir la ley con el cobro de este gravamen.

El otro tipo de ingresos es el de Productos Financieros. Se entiende que gobiernos que bordean el déficit difícilmente pueden obtener este tipo de ingresos, pero, a diferencia de lo que piensan

algunos, no es residual, no se generan automáticamente, sino que se deben definir políticas y acciones específicas para potenciarlo. Así, en 2022 se lograron obtener productos financieros por 21.1 millones, esto es, una cifra mayor en 6 veces a la más elevada registrada en alguno de los seis años anteriores. Piénsese ahora en que durante 2023 este concepto fue más del doble del observado el año anterior, ya que se tuvieron 55.4 millones de pesos. Para este resultado se conjugaron tres factores. Primero, una conveniente calendarización del presupuesto que permitió el pronto pago, evitando con ello la innecesaria acumulación de compromisos de pago; segundo, un adecuado manejo de la liquidez, por ejemplo, acopiando desde el primer mes del año el recurso para cumplir las erogaciones de diciembre; y tercero, en algo no menor, procurando la competencia entre las instituciones bancarias para que los recursos se invirtieran en aquella que ofreciera el mayor rendimiento posible.

¿Están mejor las finanzas de Centro?

La pregunta a responder es si la situación de las finanzas municipales de Centro era mejor al término de 2022. La respuesta sin duda alguna es sí, definitivamente. No se trata de una afirmación personal. Para ello se puede ver cuál ha sido la evolución de la calificación de las finanzas del municipio.

Las agencias calificadoras son empresas que se dedican a evaluar qué tan riesgoso es proporcionar crédito a alguna entidad, ya sea empresa o gobierno y por tanto qué tan probable es el impago. Si una empresa o las finanzas de un gobierno no están bien, la calificación es baja y, consecuentemente el riesgo de prestarles es alto: entonces las tasas de interés a cobrar serán elevadas. Pero hoy en día, sea que un gobierno municipal o estatal vaya a contratar créditos o no, la calificación es un indicador de la salud financiera de dicha entidad.

Hay que referirse a dos calificaciones, de dos de las agencias más grandes y prestigiosas a nivel mundial, a la de Fitch Ratings y a la de Moody's Local. La primera analiza la información hasta el primer trimestre de 2022, en tanto la segunda lo hace hasta noviembre de ese mismo año.

Si bien Fitch mantuvo la calificación (en su escala) de A-(mex), cambió la perspectiva de estable a negativa. El problema principal que advirtió la calificadora era que los ingresos operativos entre 2017 y 2021 estuvieron por debajo del gasto operativo, es decir, una tendencia manifiesta al déficit. Esto condujo a que "la presión de liquidez que ha reportado la entidad se ha reflejado en el uso recurrente de créditos de corto plazo y cercanos al límite máximo permitido".

Fitch señalaba que "como consecuencia de las acciones emprendidas por la administración actual, al avance al mes de marzo de 2022, se aprecia una mejoría en la generación de ingresos no solo propios sino también de origen federal". Sin embargo, expresaba que, "si bien la administración actual no contempla contratar deuda adicional de corto plazo, la agencia proyecta que, de repetirse, como en 2021, la dinámica del gasto por arriba de la del ingreso durante 2022, la recurrencia en la contratación de este tipo de financiamiento podría presentarse nuevamente". En buen español, Fitch, a la luz de las dinámicas contrastantes del ingreso y del gasto, pese a lo declarado por las autoridades municipales, consideraba que en 2022 se llegaría como en otros ejercicios a la contratación de créditos para poder finalizar el año. Así, a pesar del cambio significativo en las políticas municipales de ingresos y gastos, la calificadora manifestaba: "se considera deuda adicional de corto plazo por MXN 120 millones en 2022 y MXN 60 millones en 2023". En otras palabras, advertía que finalmente se contrataría crédito, aunque en montos decrecientes, lo cual en los hechos estuvo lejos de suceder.

Ese panorama no muy halagüeño que Fitch alertaba cuando emitió su calificación venía mejorando. Tan es así que a mediados del 2023 la perspectiva de calificación pasó de negativa a estable.

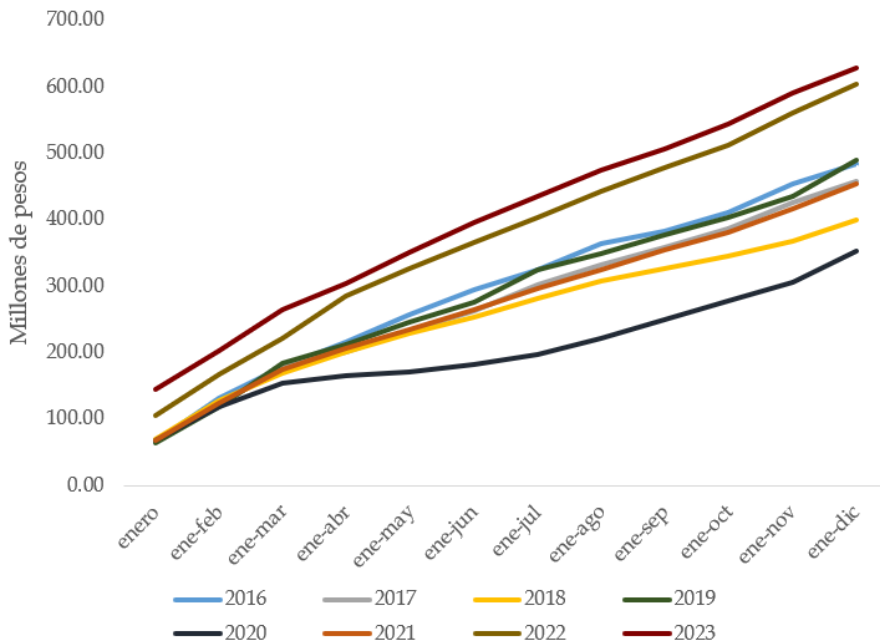
El panorama hacia el final del ejercicio se mostró claramente favorable, lo cual se evidenciaría con la calificación de Moody's. En efecto, Moody's en su escala mantuvo la calificación (BBB.mx) con perspectiva estable. (Vale la pena señalar que cada agencia calificadora tiene su propia escala.) Moody's percibe dos grandes retos: uno, los déficits operativo y financiero (gastos mayores a los ingresos) y, dos, por lo tanto, el uso frecuente de deuda de corto plazo. Al mismo tiempo reconoce dos fortalezas: la mejora en la recaudación de ingresos propios y el bajo nivel de endeudamiento.

En estas condiciones, Moody's mantiene la perspectiva estable porque con ello refleja la recuperación en la recaudación de ingresos propios obtenida bajo la presente administración municipal; de hecho, reconoce que la "mejora en la recaudación local del municipio es un factor clave para el fortalecimiento de sus ingresos y de su flexibilidad financiera". Y es de hacer notar que contrario a los últimos ejercicios, para 2022 y 2023, Moody's estima que las finanzas municipales registren superávit tanto operativo como financiero. Incluso, si estos superávits se fortalecieran de manera continua y consistente tal que hubiera un aumento en la posición de liquidez mayor a la esperada, la calificación podría mejorar.

Cual Perogrullo, puede decirse que tener finanzas públicas sanas (bajos niveles de endeudamiento y un ingreso fuerte no menor al gasto, pero no cualquier gasto, sino uno con una estructura que privilegia la inversión), no engendra por sí mismo ni mecánicamente mejores bienes y servicios públicos municipales en beneficio de la ciudadanía. Sin embargo, de forma categórica se afirma que no se puede aspirar a esos bienes y servicios ni en el mediano ni en el largo plazo (y quién sabe si en el corto), si no es contando con esa base sólida que son las finanzas sanas. Y aunque constitucionalmente la causalidad va del gasto al ingreso (eso significa "contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos", esto es, se define la necesidad de un monto de gasto y sobre ella

se considerarán los ingresos), lo cierto es que, en su concepción más amplia, sin ingresos no hay gobierno.

Ingresos propios enero-diciembre
(cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



*En el rubro de Otros ingresos para hacer comparable los datos se efectuó la disminución de ISR e ISN en los ejercicios 2017 y 2018.

*En abril de 2022 se incluye los 24.1 de los fondos de reserva de los créditos que hasta el momento se tenía contratado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección de Ingresos de la Dirección de Finanzas (información preliminar, sujeta a validación).

EL PREDIAL, ELEMENTO ESENCIAL DE LA RECAUDACIÓN

Un ejemplo de impuesto directo de carácter progresivo es el impuesto predial, mismo que en México lo aplica uno de los tres órdenes de gobierno, el más cercano a las necesidades de la población, es decir, el municipal. Este gravamen en Centro, Tabasco, al igual que en la mayoría de los municipios del país con población predominantemente urbana, representa la principal fuente de ingresos tributarios y de ingresos propios municipales. En este trabajo se revisa la evolución reciente de su recaudación y de su comportamiento actual, de su participación en los ingresos propios y en la recaudación del total de los 17 municipios del estado, del comportamiento del número de cuentas prediales cuyo pago está al corriente, de la recaudación por predio y de qué tanto ha avanzado el pago por la vía de la plataforma digital.

Los impuestos, como se sabe, son transferencias obligatorias de recursos hacia el gobierno. En México dicha obligación está señalada en la Constitución Política, pues la fracción IV del artículo 31 expresa que es obligación de los mexicanos contribuir para el sostenimiento del gasto público.

Los gravámenes pueden ser directos, cuando se aplican a las personas físicas o morales, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta (ISR). O también pueden ser indirectos, esto es, cuando se aplican a bienes o servicios, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En todo el mundo los sistemas impositivos se complementan, o sea, se componen de ambos tipos de impuestos.

Los tributos, dependiendo de su impacto en la distribución del ingreso, pueden tener un carácter progresivo o regresivo. De este modo, si el impuesto o el sistema impositivo favorece una distribución menos concentradora del ingreso es progresivo; si, por el contrario, impulsa una mayor concentración del ingreso, es regresivo. El ISR suele ser un ejemplo de progresividad, puesto que la tasa del tributo aumenta más conforme se incrementa el ingreso.

Órdenes de gobierno e impuestos

También es cierto que los impuestos los cobran los diferentes órdenes de gobierno. Es a lo que se hace referencia con el término de federalismo fiscal. Un impuesto que suelen cobrar los órdenes de gobierno más cercanos a la población es el que se aplica a la propiedad inmobiliaria. “Aunque el impuesto sobre bienes inmuebles es relativamente pequeño desde el punto de vista macroeconómico, es una fuente extraordinaria de ingresos discrecionales desde una perspectiva subnacional: en Estados Unidos, representa un 21% de los ingresos generales conjuntos de los Estados y los municipios generados por sus propias fuentes y un 45% de los ingresos generales solo locales generados por sus propias fuentes”.¹

En nuestro país cobran sus propios impuestos el gobierno federal, el del estado y el municipal. En la Constitución se definen con algún grado de precisión los ámbitos en donde pueden ejercer sus potestades tributarias cada uno de los tres. Así, la fracción IV del artículo 115 constitucional establece:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

¹ Stiglitz, J. & Rosengard, J. (2015), *La Economía del sector público*, Barcelona, España p. 813, Antoni Bosch editor.

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En México, dado el marco constitucional, los congresos locales han legislado sobre el tema. En el estado de Tabasco, por ejemplo, la Ley de Hacienda Municipal dedica su Título III, en el capítulo I al impuesto predial, en el cual define objeto, sujeto, base, tasas y excepciones.

El impuesto predial puede considerarse un impuesto directo con un carácter progresivo, toda vez que paga más quien tiene una propiedad inmobiliaria de mayor valor. No solo habrá de pagar más, en Tabasco, quien posee una propiedad de mayor valor, sino que lo hará a una tasa superior. De esta manera la progresividad se observa en que el impuesto se paga de una tasa del 0.7% hasta una de 1.1% habiendo entre ambas otras tres tasas (artículo 94 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco).

Cierto es que, en ausencia de una actualización de los valores catastrales, solo puede variar el valor al cambiar de manos el inmueble, por lo que, en un momento determinado, una propiedad puede tener un valor catastral más bajo y pagar menos impuesto en comparación con lo que se paga por otro inmueble de características similares en la misma zona pero que fue adquirido recientemente y por el cual se pagaría un mayor monto de impuesto.

Predial en México

A menudo se hacen señalamientos de que en México la recaudación del impuesto predial es la más baja dentro de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y se pinta a los municipios como si solo estuvieran esperando el arribo de los recursos federales. El asunto es que se

hace caso omiso del sistema de coordinación fiscal y de las condiciones específicas que imperan en los municipios. Este sistema se confeccionó desde la esfera federal por lo que muchos municipios que aplicaban algunos impuestos tipo alcabalas dejaron de hacerlo a cambio de participaciones federales.

Habida cuenta de autoridades municipales que no cumplen suficientemente con su obligación de recaudar, está el tema de lo heterogéneo de los municipios de México. Por ejemplo, no se puede comparar el municipio de Benito Juárez en el que se ubica Cancún y toda su zona hotelera, o alguna alcaldía de Ciudad de México y su abigarrada urbanización, con algún municipio de alta o baja marginación, eminentemente rural en el que predomine la propiedad ejidal o comunal. Pero sí hay que aceptarlo, en México, en general, se recauda menos de lo que se debería.

Sin que se quiera entrar en polémicas al respecto, también es posible que un periodo de tres años no alcance a compensar a la ciudadanía con mejores servicios públicos una iniciativa de modificación de los valores. Por ejemplo, un gobierno municipal promueve una iniciativa en ese sentido ante el Congreso del Estado, mismo que después de consultas y discusiones la aprueba para el segundo año de ejercicio. Es claro que el tiempo para que ese gobierno municipal mejore los servicios es muy breve, quizá no suficiente para revertir el costo político que habría significado la actualización y consecuente elevación de los valores y su correspondiente mayor aumento a pagar de impuesto predial.

Igualmente, hace falta un análisis sobre qué ha sucedido a más de 22 años de haberse aprobado el “DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999”, cuyo artículo quinto transitorio establecía:

Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores

unitarios que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Por lo menos para el caso de Tabasco, esto solo se hizo para el municipio de Centro y entró en vigor para el ejercicio de 2005. Desde entonces, ningún otro municipio del estado lo ha propuesto ni impulsado.

Predial en Centro

El 5 de octubre de 2021 inició un nuevo gobierno municipal en Centro, Tabasco. Tanto por la ingente necesidad de recursos como por la obligación que se deriva de los ordenamientos legales, acrecentar la recaudación de ingresos propios ha sido una divisa prioritaria. Quizá el dato más relevante es que en 2022 los ingresos propios totales sumaron 604.68 millones de pesos, lo que representó un incremento de 33% respecto a la cifra registrada en 2021, y que en 2023 dichos ingresos propios totales alcanzaron un total de 627 millones.

De hecho, durante 2022 se tuvo la segunda mayor proporción de ingresos propios como parte de los ingresos totales: en 2016 llegó a 17.2%; en 2017, fue 14.3%; en 2018, alcanzó 12.8%; en 2019, 14.7%; en 2020, 10.43%; en 2021, 13.1%, para llegar en 2022 a 15.5%. Para todos estos siete años recientes se tiene un promedio de 14%.

Como parte fundamental de los ingresos propios, la recaudación del impuesto predial alcanzó los 224.22 millones de pesos en todo 2022, lo que arroja un crecimiento del 20.22% respecto al año anterior, un incremento ciertamente importante, aunque a un menor ritmo del que tuvieron los ingresos propios. Para 2023 la recaudación de predial fue de 225.8 millones. El

comportamiento favorable del predial puede observarse en la figura 1, en la cual se advierte cómo 2022 fue un ejercicio contrastante con la evolución de años anteriores, tendencia que se mantuvo a un ritmo menor para 2023.

Sin embargo, es de hacer notar dos hechos para 2023. Uno, si bien es cierto la recaudación del predial se incrementó marginalmente en 2023, hubo una leve disminución de ésta como porcentaje del total de ingresos propios: a fin de cuentas, es una proporción relativamente estable. Y dos, aunque los ingresos totales aumentaron en 23 millones de pesos para ubicarse en 627 millones en 2023, terminaron representado un porcentaje menor de los ingresos totales de ese año, pues las gestiones ante el gobierno federal por 952 millones para la planta potabilizadora Carrizal II, la planta de captación y el acueducto Usumacinta, resultaron fructíferos, al igual que otros convenios con el gobierno del estado, así como un incremento en las participaciones y aportaciones federales, ensanchando ampliamente los ingresos totales.

Figura 1. Ingresos por predial, Ingresos propios e ingresos totales



¿Por qué aumentó la recaudación predial?

La conveniente evolución del predial respondió a cuatro impulsos. El primero de ellos ha sido un atractivo programa de incentivos fiscales que ubica potencialidades y estacionalidades por periodos. Estos incentivos se reflejan para el contribuyente bajo una forma de descuento y así suele anunciarse en campañas de promoción, no solo en el municipio de Centro, sino también en otros como Monterrey, Querétaro o Chihuahua. Los impuestos no admiten “descuentos”. En realidad, la rebaja que se hace al contribuyente es un subsidio o incentivo que cubre el gobierno municipal, por lo cual tiene su respectiva expresión en el presupuesto de egresos.

El programa de incentivos fiscales no es permanente y no pone sobre la mesa siempre los mismos estímulos, por ejemplo, en el primer trimestre ofrece un “descuento” o subsidio del 20% en enero, del 15% en febrero y del 10% en marzo; después de ese periodo solo se aplican descuentos en gastos de ejecución o multas y no son en todos los casos las mismas proporciones; incluso se trata de aprovechar con promociones especiales fechas como el día de la madre o del padre o el “Buen Fin”.

Además, al aceptar pago con tarjeta de crédito y mediante acuerdo con instituciones bancarias, el contribuyente puede elegir la posibilidad de pagos a meses sin intereses. Asimismo, ahora se puede optar por el pago en “parcialidades”, dado que anteriormente el contribuyente forzosamente debía cubrir la totalidad del adeudo, en cambio, ahora puede pagar lo correspondiente al adeudo del ejercicio más antiguo.

En segundo término, la política de fiscalización tributaria ha respondido a una estrategia integral al considerar diversas aristas, como la capacitación permanente de los notificadores, a quienes además se les ha fijado un determinado número de actuaciones, una vez que se “mapeó” la ciudad y el municipio identificando por calles y manzanas las cuentas que presentan morosidad, a la vez que se ha apremiado a los grandes deudores para que estén al corriente en el pago de sus contribuciones prediales.

El tercer impulso fue que se puso en marcha durante 2023 un programa especial de manera conjunta con Banobras. Así, con la finalidad de incrementar los ingresos, el personal de la Dirección de Finanzas tomó el curso “Capacitación y asesoría a funcionarios en materia catastral fiscal” impartido por dicha banca de desarrollo. Durante las sesiones se abordaron temas de catastro, desarrollo urbano e impuesto predial con el objetivo de reducir la cartera vencida del municipio por estos conceptos.

Posteriormente a la capacitación se elaboró un plan de trabajo en el que se identificaron a los deudores de mayor cuantía, a los que tenían más de 20 predios a su nombre, así como los que tenían más de tres años de adeudo y montos superiores a los 3 mil pesos. De este modo se plantearon estrategias y metas para la recuperación y seguimiento de este recurso.

Mediante asesorías virtuales, 8 reuniones de avance de manera semanal en los primeros meses y 4 durante los cuatro meses siguientes, se lograron los objetivos planteados. De este modo, de los contribuyentes morosos con grandes adeudos, se recuperó un monto de 17.3 millones de pesos, destacando que se diligenciaron 30 predios.

De la base de datos de contribuyentes con más de veinte cuentas catastrales con rezago a su nombre, se recuperó un monto de 2.3 millones, habiendo diligenciado 685 predios.

En relación a los contribuyentes deudores con montos mayores a los 3 mil pesos y tres años de adeudo, se recuperaron 8.4 millones de pesos de 180 predios.

Lo anterior junto con 130 mil pesos de actualización de la superficie de construcción y de datos catastrales en el padrón de 10 inmuebles, dio como resultado la recuperación directa de 28.13 millones de pesos de la ejecución del programa.

En cuarto lugar, como ya he mencionado en el primer material de este volumen, “un elemento que no por subjetivo deja de existir, de ser real: los ciudadanos en su papel de contribuyentes confían en la conducta y decisiones de sus autoridades municipales”. Lo subjetivo tiene que ver con los modos de pensar o sentir del

sujeto y no necesariamente con el objeto en sí mismo; por eso es lo contrario a objetivo, que se refiere al objeto en sí mismo independientemente de cómo se piensa o se siente. Lo que se desea señalar es que el factor confianza ciudadana no es algo que se pueda medir, no es algo que se cuantifique en unidades de algo, no es un dato duro, a diferencia de, por ejemplo, la recaudación o de la cantidad de personas afiliadas a un sindicato o del número de empleos generados en un periodo. Ciertamente, se pueden hacer sondeos de opinión para saber los niveles de aceptación de un gobierno, aunque ello no está exento de fallas, ya que se está intentando medir lo que piensan o sienten los ciudadanos.

Sin embargo, sí es posible decir algo utilizando como argumentación la aplicación de un sentido contrario. Un gobierno, más uno de carácter municipal, el más cercano a las necesidades y demandas de la población, no podría presentar cifras aceptables de recaudación, si los ciudadanos se resisten a contribuir al considerar que los gobernantes tienen una conducta deshonestas. De cualquier forma, un círculo virtuoso de conducta ejemplar de las autoridades-recaudación impositiva-mejores bienes y servicios públicos, es imperativo y es también una aspiración deseable.

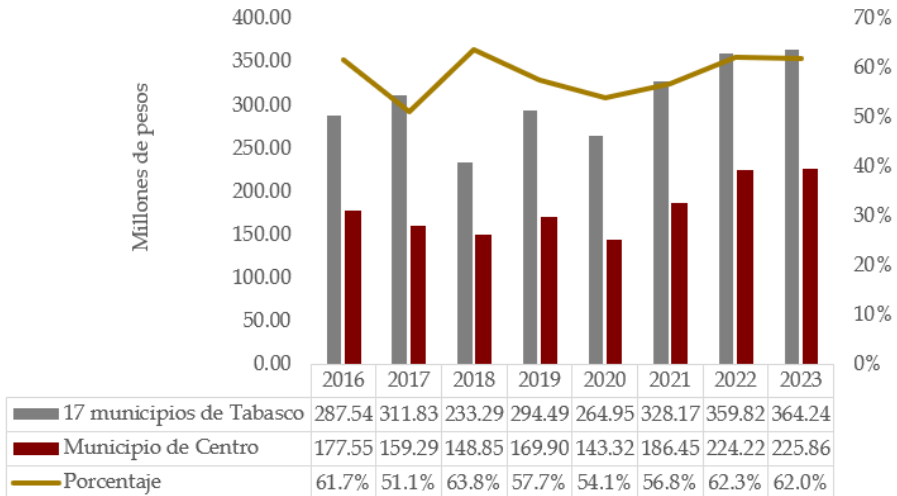
Predial en Tabasco y Centro

La recaudación del impuesto predial en el estado de Tabasco no ha dejado de aumentar desde 2020, año de la pandemia. En ese año la recaudación total del impuesto fue de 264.95 millones de pesos y tres años después, en 2023, la recaudación había aumentado en 100 millones aproximadamente, es decir, un 37.8% al llegar a los 364.24 millones, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

La figura 2, muestra la evolución de la recaudación predial tanto para el municipio de Centro como para el Estado. Todos los datos son anuales. Ahí se puede observar cuál ha sido la proporción de la recaudación de Centro dentro del total.

Y es posible también darse cuenta que se alcanzó la mayor participación, con lo cual se está cerca de que dos de cada tres pesos recaudados por concepto del predial estatal provengan de Centro.

Figura 2. Recaudación de Impuesto Predial 2016-2023
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro, y de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

Cuentas prediales sin adeudos

Otra disección que se puede hacer del comportamiento del predial en Centro es a la luz de las llamadas cuentas prediales que no tienen adeudos de años anteriores y de las que sí. Primero, la cartera total, como es fácil suponer es creciente año tras año. Así, por ejemplo, a fines de 2018, llegó a 230.5 mil, en 2022 a las 241.8 mil y, alcanzó en 2023, 242.3 mil.

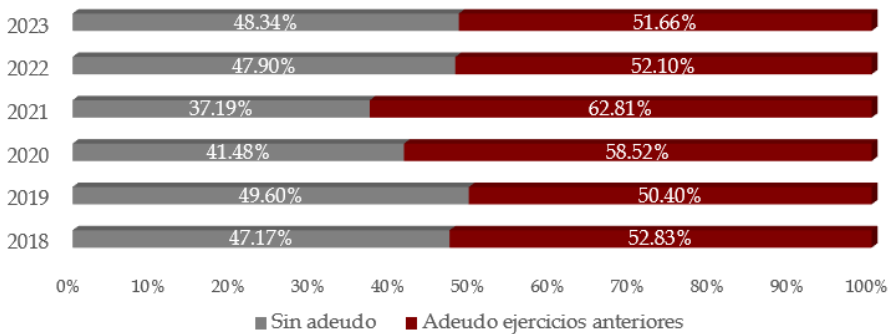
Segundo, de ese total de cuentas, las que no tenían adeudos de años anteriores en 2018 fueron 108.7 miles, en 2019 aumentaron a 115.7 miles, en 2020 pasaron a 97.7 miles, en diciembre de 2021

llegaron a una muy baja cifra de 89.1 miles, en 2022 se dio una recuperación importante para alcanzar las 115.7 miles cuentas y, en 2023, llegó a un total de 117,130.

De este modo, en términos porcentuales las cuentas sin adeudos de años anteriores alcanzaron un máximo de 50%, luego disminuyeron a 41%, en 2021 se derrumbaron hasta el 37%, en 2022 se tuvo una muy importante recuperación de 11 puntos porcentuales y en 2023 se logró un pequeño incremento respecto al año anterior.

Si bien no es desdeñable la recuperación de 2022 y 2023, aún no se tiene registro de haber podido superar la mitad de las cuentas prediales existentes. Esto se puede ver en la figura 3. Sin duda, este renglón representa un desafío y los esfuerzos que buscan incentivar la recaudación tendrán que reflejarse en este indicador.

Figura 3. Distribución de la carteta predial



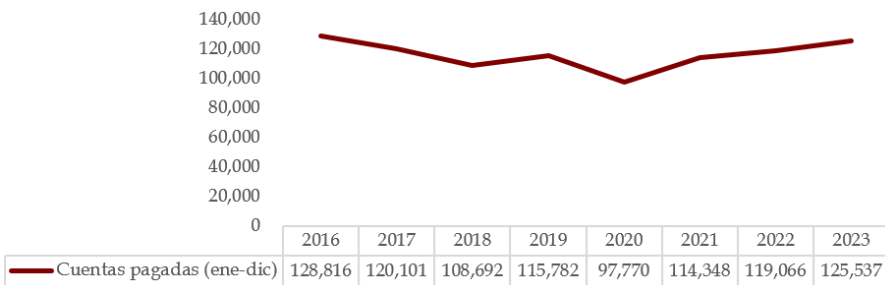
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro, y de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

¿Cuánto se recaudó en promedio por predio?

Otro ángulo de interés en el análisis del impuesto predial en el municipio de Centro lo constituye el número de cuentas pagadas y la recaudación por predio. En 2023 el número de cuentas pagadas fue de 125,557, un 5.4% más de los 119,066 de

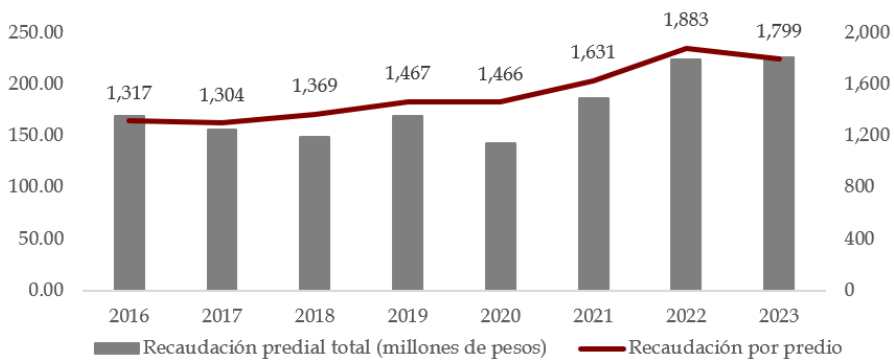
2022 y un 9.7% superior a las 114,348 cuentas de 2021. Este es un dato importante porque muestra los esfuerzos recaudatorios, y a pesar de representar el mayor número de cuentas pagadas en los últimos siete años se sitúa por debajo de las 128,816 de 2016. No obstante, lo que varió muy provechosamente para las finanzas municipales fue la recaudación por predio, ya que esta tuvo un piso de 1,298.2 pesos en 2017 para arribar a 1,883.1 pesos en 2022. Esta progresión puede observarse en las siguientes figuras.

Figura 4.a Cuentas prediales pagadas 2016-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro.

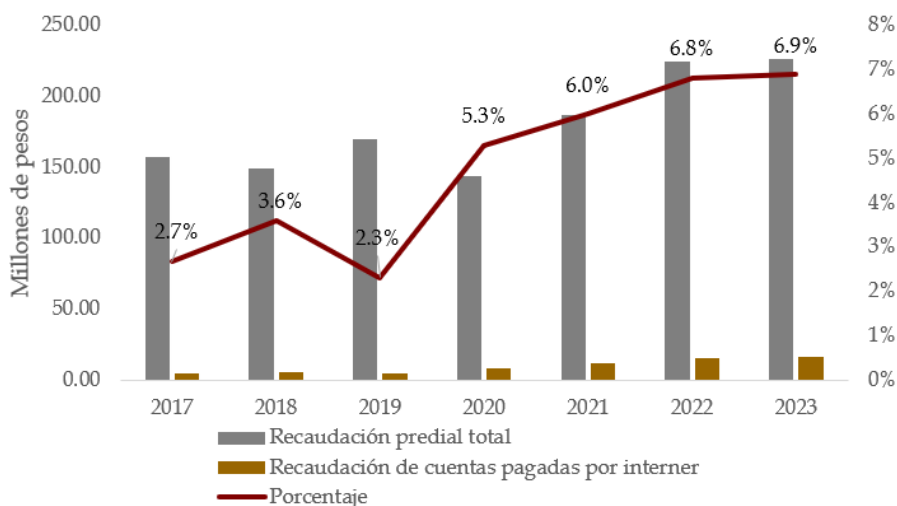
Figura 4.b Recaudación por predio 2016-2023
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro.

Algo que es relativamente novedoso es el pago en línea, ya que tiene pocos años de haberse puesto en práctica. No es descabellado pensar en que este tipo de pago seguirá aumentando de manera importante, sin que ello signifique que desaparecerá el pago que se hace de forma presencial. Si en 2019 se tuvo una recaudación por plataforma digital de 3.93 millones que representó un 2.31%, para 2022, el monto recaudado llegó a 15.29 millones y alcanzó una proporción casi tres veces mayor, o sea 6.82%; en 2023 se obtuvo un total de 15.57 millones, o sea un 6.9% del total. Esta información puede consultarse en la figura 5.

Figura 5. Recaudación Predial. Cuentas Pagadas por Plataforma Digital 2017-2023
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro.

A manera de conclusión

El municipio de Centro requiere contar con finanzas sanas que reflejen niveles crecientes de inversión para un desarrollo socioeconómico a favor de sus habitantes. La inversión debe financiarse saludablemente, esto es, mediante ingresos totales cada vez mayores. Es deseable que, para una mayor autonomía, como corresponde a una demarcación que aloja a la capital del Estado, la proporción de ingresos propios se sitúe en niveles similares a los que muestran las capitales de las entidades federativas de mayor desarrollo relativo. Dentro de la clasificación de ingresos propios, los ingresos tributarios deben ser altamente significativos, y dentro de éstos, los derivados del impuesto predial tendrían que ser mayúsculos. Por tanto, es necesario avanzar más rápidamente en la modernización catastral, simplificación administrativa, mejorar la atención a contribuyentes, la adaptación a mejoras tecnológicas, estrategias más puntuales y efectivas en el cobro a contribuyentes morosos y beneficios para aquellos que se encuentren al corriente, entre lo más importante. En este terreno, como en el resto de aquellos que incumben a las llamadas ciencias sociales, es necesaria la destreza para acoplarse a los tiempos cambiantes.

EL IMPUESTO MUNICIPAL SOBRE TRASLADO DE DOMINIO

En México, en las 32 entidades federativas, se cobra el Impuesto sobre Traslado de Dominio de Bienes Inmuebles, pero lo hace el gobierno municipal. Es una potestad tributaria del municipio que tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que condujo en su momento a que los congresos locales expidieran la ley respectiva. Es un impuesto no distorsionador, a diferencia de otros como el Impuesto sobre la Renta, y constituye una de las más importantes fuentes de ingresos propios cuya evolución depende en gran medida del comportamiento de la economía estatal. En Tabasco y particularmente en el municipio de Centro se ha logrado una importante recuperación de su recaudación después de 2020, año de la pandemia.

Los sistemas tributarios pueden catalogarse, bajo cierta óptica, en impuestos directos e indirectos, pero también bajo otra perspectiva se pueden clasificar como impuestos distorsionadores y no distorsionadores. ¿Qué caracteriza a un impuesto distorsionador? De acuerdo con Joseph Stiglitz y Jay K. Rosengard, “todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Después de todo, el Estado detrae dinero del individuo, por lo que cabe esperar que éste responda de alguna manera a esta reducción de su renta, un impuesto es no distorsionador si y solo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales”.¹

1 Stiglitz, J. & Rosengard, J. (2015), *La Economía del sector público*, Barcelona, España p. 590, Antoni Bosch editor.

Un ejemplo de este tipo de impuesto es el Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles (ISAI) o, como en el caso de Tabasco, Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles (Traslado de Dominio o ISTD), puesto que, por ejemplo, la existencia de este gravamen no altera el comportamiento de las personas ni tampoco influye en la reasignación de los recursos, solo disminuye el ingreso. Es un tributo a favor del municipio.

Fundamento constitucional y contable

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción IV que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”. Y añade: “los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas funciones”.

Fijado el origen y la razón del ISTD en el ámbito macroeconómico y en el correspondiente al fundamento constitucional, ahora es necesario ubicarlo en el terreno de las definiciones contables. El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), a través del Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI), y mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2018 expresa: “el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) que cada ente público utilizará como instrumento de la administración financiera gubernamental, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones contables y presupuestarias derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos, el sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados

sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas”.

De esta manera, el CRI “es de observancia obligatoria de los entes públicos de la federación, de las entidades federativas y de los municipios”. Es así que los impuestos, de acuerdo con el CRI, “son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos”.

Así que, en términos generales, en congruencia con el CRI, los impuestos, para el caso municipal, pueden agruparse en cuatro apartados: sobre los ingresos (ejemplo de impuesto municipal es el que se aplica a Espectáculos Públicos); sobre el patrimonio (el Predial); sobre la producción, el consumo y las transacciones (Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles), y otros impuestos.

El ISTD en la Ley de Hacienda Municipal

El capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco se dedica al Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles. El artículo 108 señala que “están obligados al pago de [dicho impuesto] las personas físicas o jurídicas colectivas que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicadas en los municipios del Estado, así como los derechos relacionados con los mismos”. Y exceptúa del pago a los bienes inmuebles del Estado y de los municipios; en cuanto a los de dominio público de la Federación, siempre que estén debidamente registrados; igualmente las adquisiciones de los partidos políticos para su propio uso, así como las que hagan Estados Extranjeros en caso de reciprocidad.

En cuanto a la base gravable, ésta puede ser: a) el precio o valor del inmueble que se señale en el acto traslativo del dominio; b) el valor del inmueble determinado mediante avalúo que practique un perito valuador autorizado, y c) el valor catastral. La tasa a la que se cobra es del 2%.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley, los notarios calcularán el impuesto bajo su responsabilidad, lo harán constar en la escritura y lo enterarán mediante declaración, o en los demás casos, los contribuyentes lo pagarán mediante declaración, debiendo anexar la constancia de estar al corriente en el pago del impuesto predial.

Compraventa de inmuebles: municipal y federal

Toda compraventa de un inmueble está sujeta a gravamen. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la diferencia esencial según sea venta o compra. Así, quien vende el inmueble tendrá que pagar el Impuesto sobre la Renta (ISR). El hecho es simple: dicha venta le está generando un ingreso ya sea a la persona física o a la persona moral, por lo que, en consecuencia, el ISR es un impuesto directo. El tributo será a favor del fisco federal, aunque, conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, una parte de tal recaudación será para todas las entidades federativas y todos los municipios, toda vez que formará parte de la recaudación federal participable.

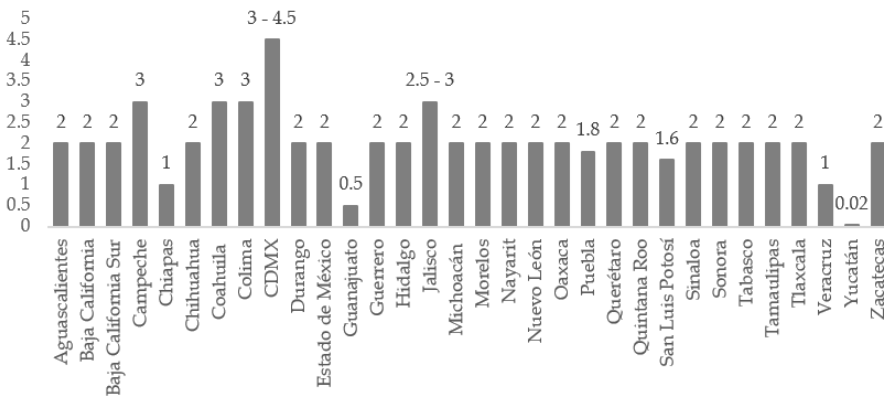
En cambio, desde el ángulo del comprador las cosas son distintas, pues el impuesto sobre traslado de dominio que el contribuyente habrá de pagar es a favor del municipio y, por lo general, el adquirente lo habrá de asumir como parte del costo total de su compra.

En el acto de compraventa de inmuebles se puede observar claramente la distinta naturaleza de los gravámenes. Está claro que el que se aplica a la traslación del dominio es no distorsionador, mientras que el ISR sí lo es. “Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una

cantidad menor de la mercancía gravada. Cualquier impuesto sobre la renta es distorsionador: un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos”¹

Todos los congresos de las entidades federativas del país han legislado en materia de traslación de dominio, por lo que el impuesto existe en todo el país, pero con tasas diferentes, según la decisión del legislativo en cuestión. La diversidad de tasas puede observarse en la gráfica 1.

Gráfica 1. Tasa de Impuesto sobre Traslación de Dominio 2023 de las 32 Entidades Federativas



Fuente: Elaboración propia con datos de Bancompara <https://www.bancompara.mx/blog/2021/11/01/impuesto-sobre-adquisicion-de-inmuebles-como-funciona/>

¹ Stiglitz, J. & Rosengard, J. (2015), *La Economía del sector público*, Barcelona, 591, Antoni Bosch editor.

Tasa de Impuesto sobre Traslación de Dominio 2023

Estado	Tasa ISAI	Estado	Tasa ISAI
Aguascalientes	2	Morelos	2
Baja California	2	Nayarit	2
Baja California Sur	2	Nuevo León	2
Campeche	3	Oaxaca	2
Chiapas	1	Puebla	1.8
Chihuahua	2	Querétaro	2
Coahuila	3	Quintana Roo	2
Colima	3	San Luis Potosí	1.6
CDMX	4.5	Sinaloa	2
Durango	2	Sonora	2
Estado de México	2	Tabasco	2
Guanajuato	0.5	Tamaulipas	2
Guerrero	2	Tlaxcala	2
Hidalgo	2	Veracruz	1
Jalisco	3	Yucatán	0.02
Michoacán	2	Zacatecas	2

La tasa que se observa más frecuentemente (lo que en estadística llaman moda) es del 2%, ya que es la que se cobra en 20 entidades. El estado en donde se cobra proporcionalmente menos por este impuesto es en Yucatán, apenas el 0.02%, mientras que en Ciudad de México se puede llegar a cobrar hasta un 4.5%.

Sin embargo, en la república, en algunos municipios que son capital, cambia la situación: en Colima se aplica una tasa que va del 0.25 al 2.0%; en Guanajuato de 0.5 al 2.06%; en Guadalajara del 2.5 al 3.5%; en Toluca del 1.30 al 3.252%; en Oaxaca del 1.0 al 4.5%; en Querétaro de 4.9 al 6.5%; en San Luis Potosí del 3.0 al 4.44%; en Hermosillo del 2.0 al 5.5%, en Mérida del 2.5 al 5.0% y en CDMX de 1.449 al 7.118%.¹

Desde luego que habrán existido razones de cada legislativo para fijar la tasa en determinada proporción, así como también

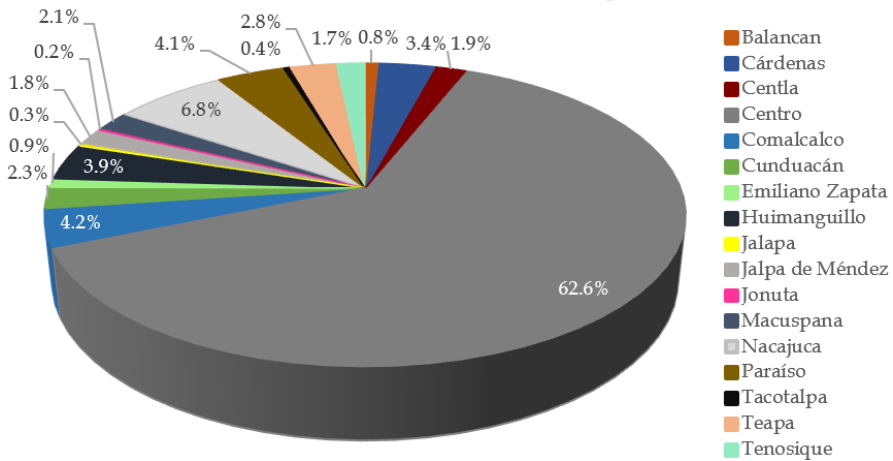
¹ Carlos Alberto Hernández Chávez (2023) “Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles en municipios capitales”. Hacienda Municipal. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas, INDETEC, No. 17, Nueva época, octubre diciembre 2023. México.

para haber fijado condiciones de progresividad, esto es, se aplica una mayor tasa a las compras de inmuebles de mayor valor, como en el caso de CDMX y de Jalisco.

El ISTD en Tabasco

¿A cuánto asciende la recaudación del ISTD en el estado de Tabasco? Es difícil precisarlo porque tendría que ser una información proveniente directamente de la cuenta pública de cada uno de los 17 municipios, documentos a los que a veces se dificulta acceder. Sin embargo, se puede hacer un ejercicio hasta cierto punto similar a partir de la estimación que está presente en cada Ley de Ingresos Municipal para un ejercicio determinado, por ejemplo 2023, mismo que se registra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Recaudación del Impuesto sobre Traslado de Dominio 2023 (Estimación en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Leyes de Ingresos de cada uno de los Municipios de Tabasco,

Municipios de Tabasco	Recaudación estimada	Porcentaje
Balancán	1.25	0.8
Cárdenas	5.65	3.4
Centla	3.09	1.9
Centro	103.63	62.6
Comalcalco	6.87	4.2
Cunduacán	3.72	2.3
Emiliano Zapata	1.57	0.9
Huimanguillo	6.39	3.9
Jalapa	0.48	0.3
Jalpa de Méndez	2.98	1.8
Jonuta	0.29	0.2
Macuspana	3.50	2.1
Nacajuca	11.28	6.8
Paraíso	6.72	4.1
Tacotalpa	0.67	0.4
Teapa	4.58	2.8
Tenosique	2.79	1.7
Total	165.46	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Leyes de Ingresos de cada uno de los Municipios de Tabasco,

La recaudación total del ISTD en Tabasco para el año 2023 se estimó en 165.46 millones de pesos. Tan diversa es la recaudación de cada uno de los municipios como lo es la extensión geográfica, el número de habitantes, la dinámica de la actividad económica y un sinnúmero de factores que habrán de influir en los ingresos. La recaudación estimada para 2023 va de 103.63 millones en Centro, a una de 290 mil pesos en Jonuta, es decir, es totalmente heterogénea.

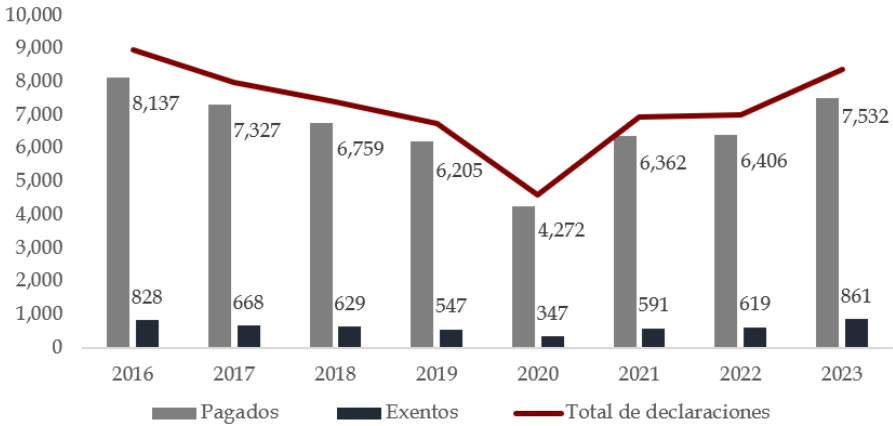
Así mismo, es de hacer notar que la participación de Centro en el total de la recaudación del impuesto es de 62.6%, es decir, se trata de una proporción bastante similar a la que tiene en la recaudación total en el estado del impuesto predial, de acuerdo con lo expuesto en el artículo anterior que se incluye en este volumen.

El ISTD en Centro

En términos generales, lo recaudado por este impuesto es un ingreso importante para las finanzas públicas municipales. Si se analiza el caso del municipio de Centro queda claro. En el año de 2022, ya bajo la administración municipal del periodo 2021-2024, se registraron ingresos por este concepto por la suma de 130 millones de pesos y en 2023 de 135.8 millones. Esta cantidad equivale a más de la quinta parte del total de ingresos propios, mismos que en 2023 fueron los más elevados, alcanzando la cifra de 627 millones. Esta cifra también representó una cantidad superior a la recaudación de todos los conceptos relacionados con el agua (incluye derechos de agua, rezagos, actualización, recargos y otros rubros de ingreso) que alcanzó los 106.3 millones de pesos. En pocas palabras, se trata de un ingreso significativo, de hecho, el segundo más importante de los ingresos propios después del impuesto predial.

Sin embargo, siendo el ISTD tan trascendente, éste se comporta en buena medida más allá de la voluntad directa del gobierno y sus autoridades. Al ver la gráfica 3 se advierten los movimientos o declaraciones anuales del impuesto. En 2016 se tuvo el mayor número: 8 mil 965 declaraciones; desde entonces y hasta 2020 observó una tendencia descendente en los siguientes cinco años. Es a partir del año de la pandemia y hasta 2023 que el número de declaraciones se ha recuperado.

Gráfica 3. Número de declaraciones del Impuesto sobre Tralación de Dominio 2016-2023

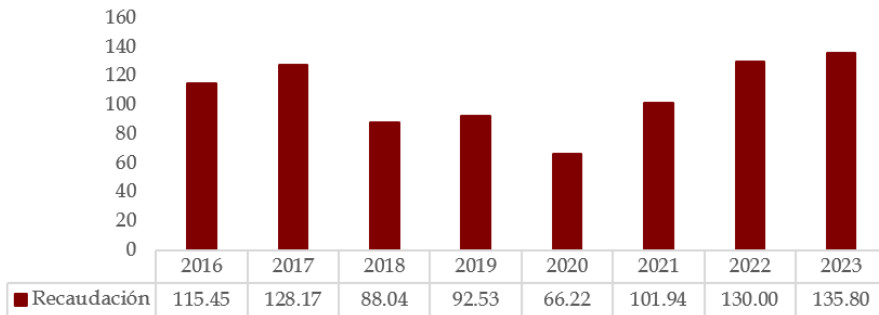


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro.

Ahora bien, omitiendo 2020, parece haber una tendencia a que el número de declaraciones por año de 2017 a 2022 se ubique en el rango de las 7 mil a las 9 mil declaraciones. Igualmente, puede notarse cierta estabilidad en cuanto a la proporción: así, del total de declaraciones, alrededor de 9 décimas partes se refieren a las operaciones pagadas, en tanto que la décima parte restante se relaciona con exentas.

Si en el número total de declaraciones se advierte cierta invariabilidad, en donde sí se distinguen diferencias significativas es en lo concerniente a la cantidad de recursos recaudados por este concepto en el municipio de Centro. De esta manera, en 2022 se tuvo una recaudación récord de 130 millones de pesos que incluso fue superada con 135 millones en 2023, lo cual contrasta con los 66.22 millones en 2020 por razones de la pandemia, o sea, durante los tres siguientes años hubo una fuerte recuperación, de más del doble. Además, este monto superó, por ejemplo, al año en el cual se tuvo, con mucho, la mayor cantidad de declaraciones, 2016. Esto puede constatarse en la gráfica 4.

Gráfica 4. Recaudación del Impuesto sobre Tralación de Dominio 2016-2023
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro.

Igualmente, el crecimiento anual de la recaudación del ISTD respecto al año anterior no sigue una tendencia lineal. En efecto, las tasas de crecimiento de un año a otro son sumamente variables, incluso en 2018 respecto a 2017 tuvo un decremento de 32% y en 2020 en comparación con 2019 también un decremento del 29%. O sea, hay relativa constancia en el número de operaciones de compraventa de inmuebles al igual que en la proporción de declaraciones pagadas y exentas, pero donde no, es en los montos recaudados por el impuesto ni mucho menos en los incrementos de recaudación respecto al año anterior.

El ISTD y la dinámica económica

La recaudación de este impuesto parece responder a la dinámica económica, de modo que si la economía se encuentra en crecimiento se acepta que la actividad de compraventa inmobiliaria también lo estará. Esto parecería cierto a juzgar por la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del estado de Tabasco, que fue del 8.2% en 2021, así como del 17.0% en 2022 respecto al año anterior, y del Índice General de Actividad Económica (IGAE), cifras que se conjugan muy

positivamente con los incrementos de la recaudación del ISTD de 2021, 2022 y 2023 que, como ya se anotó, condujeron a que en los dos años recientes se tuvieran recaudaciones históricas. Desde luego que estos números tienen un sesgo, pues los datos de actividad económica se refieren al estado en tanto que los de la recaudación al municipio, no obstante, sirven para ilustrar el fenómeno. La misma inferencia puede hacerse a partir de los empleos generados durante, por ejemplo 2022 y 2023. Tabasco ha tenido las mayores variaciones positivas en cuanto a empleos formales generados registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), superiores al promedio de las entidades federativas.

Una propuesta para el ISTD en Centro

El Impuesto sobre Traslado de Dominio, según se ha visto, y en buena medida dado su carácter no distorsionador, a diferencia de otros gravámenes, normalmente no es cuestionado, tal vez porque se asume como parte del costo de la compra de un inmueble. Cuando el Impuesto al Valor Agregado pasó del 10 al 15 y al 16% el gobierno federal recibió diferentes críticas; a algunos les parece que el Impuesto sobre la Renta tiene tasas muy elevadas y que éstas deberían estar más en sintonía con las observadas en Estados Unidos, principal socio comercial de México; el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en su versión federal, recibió críticas diversas que condujeron a que en un guiño político el gobierno en turno promoviera su desaparición; o el Impuesto sobre Automóviles Nuevos que también algunos sectores de la opinión pública han cuestionado porque, según ellos, no debía cobrarse, ya que en la compra se paga el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Y la lista podría ser más larga. Pero ello no ocurre con el ISTD, pues éste es un impuesto que se podría considerar silencioso. Desde luego que desde el punto de vista del comprador sería mejor no pagarlo, pero la tasa a la que se cobra en la mayoría de los estados de la república no parece encarecer la operación en demasía.

Desde la perspectiva de las autoridades municipales parecería no poder hacerse mucho para incentivar una mayor recaudación del impuesto que no fuera el incremento de la tasa. Que la población pueda comprar más y más inmuebles no es un factor de incidencia directa de dichas autoridades. Sin embargo, es posible que sí se pueda hacer algo para optimizar la recaudación.

Si alguien compra un bien inmueble, pongamos una casa habitación, tiene que pagar una tasa del 2%. Puede ocurrir, no obstante, como de hecho ocurre en algunos casos, que alguien no cubra sus contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales. En tal caso, lo que ocurrirá es que el monto del pago se actualizará desde el mes en que debió hacerse efectivo y hasta que el mismo se efectúe; incluso, deberán pagarse además recargos por la falta de pago oportuno, de acuerdo con lo señalado por los artículos 20, 21 y 67 del Código Fiscal de la Federación y 21 y 22 del Código Fiscal del Estado de Tabasco. Y esto es lo que ha sucedido con algunos contribuyentes.

En efecto, hay contribuyentes que de pronto enfrentan dificultades para presentar las declaraciones del ISTD y con ellas los pagos. Eso se acentuó, por ejemplo, durante los meses más cruentos de la pandemia, época en la que los contribuyentes vieron disminuir sus ingresos personales. Esto condujo a un aumento considerable de los accesorios y recargos actualizados. Véanse como ejemplos las cuentas que se muestran en la tabla adjunta. Son cuentas prediales de casos reales: el incremento de lo que estos contribuyentes tuvieron que pagar es notable. Estas cuentas se liquidaron en el día último del año 2022. En el caso de las dos cuentas que se muestran, la cantidad que tuvieron que pagar aumentó en poco más de 48%, no obstante que solo habían transcurrido 16 o 17 meses.

Cuenta Predial	Recaudación por el impuesto	Cobros accesorios		Recaudación total	Fecha de escritura	Cálculo a la siguiente fecha
		Actualización	Recargo			
X	\$166,776.52	\$18,088.68	\$62,854.17	\$247,719.37	06/08/2021	30/12/2022
X	\$41,212.37	\$4,469.92	\$15,531.98	\$61,214.27	06/08/2021	30/12/2022
	\$207,988.89	\$22,558.60	\$78,386.15	\$308,933.64		

Es por ello que resultó viable impulsar en el municipio de Centro un programa de incentivos fiscales como no se había hecho por lo menos en los 15 años recientes, con miras a estimular el cumplimiento de la obligación fiscal de los contribuyentes, tanto personas físicas como morales, apoyándolos para su regularización al presentar la declaración del pago del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, otorgando un descuento a conceptos como actualizaciones y recargos generados por la falta de pago oportuno, durante un periodo breve que pudiera ser de un trimestre.

Tal programa de incentivos fiscales aprobado por el cabildo municipal se llevó a cabo durante el segundo trimestre 2023, es decir tuvo una vigencia del 1 de abril al 30 de junio del mismo año. Ello permitiría beneficiar al mayor número posible de familias y empresas para que regularizaran sus obligaciones contributivas en materia patrimonial y a la vez adquirir mayor certeza jurídica con relación a su pertenencia inmobiliaria.

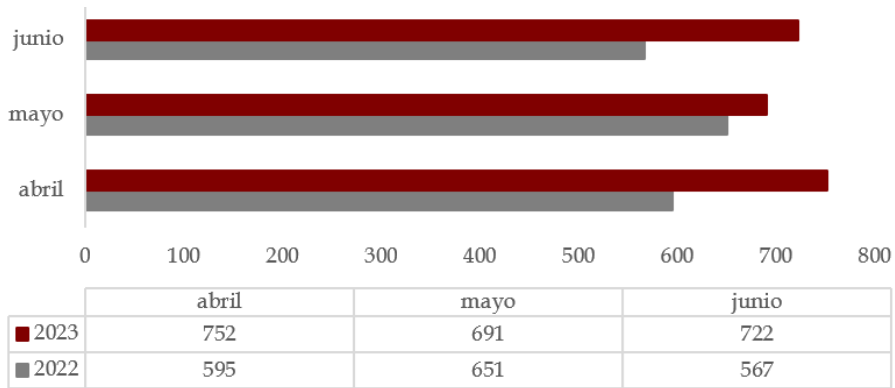
Así en actualizaciones y recargos, las personas físicas tuvieron durante abril un incentivo del 60%, en mayo del 50% y en junio del 40%. En el mismo rubro, para las personas morales y/o jurídicas colectivas fueron del 50, 40 y 30% en abril, mayo y junio, respectivamente.

Por su parte, para los adultos mayores y personas con discapacidad se aplicó en recargos y actualizaciones un incentivo del 100% en abril, 80% en mayo y un 60% en junio.

El resultado que se obtuvo fue de 2,165 declaraciones en el periodo (752 en abril, 691 en mayo y 722 en junio) que, a su vez arrojó en 2023 cifras mayores de recaudación del impuesto en

cada uno de estos meses respecto a los registrados en el año anterior, como se puede apreciar en la gráfica 5.

Gráfica 5. Declaraciones con incentivos fiscales del Impuesto sobre Traslación de Dominio: abril-junio 2022 y 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro.

Referencias Bibliográficas

- * Stiglitz, J. & Rosengard, J. (2015), *La Economía del sector público*, Barcelona, España. p. 590 y 591, Antoni Bosch editor.
- * Carlos Alberto Hernández Chávez (2023) “*Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles en municipios capitales*”. Hacienda Municipal. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas, INDETEC, No. 17, Nueva época, octubre diciembre 2023. México.

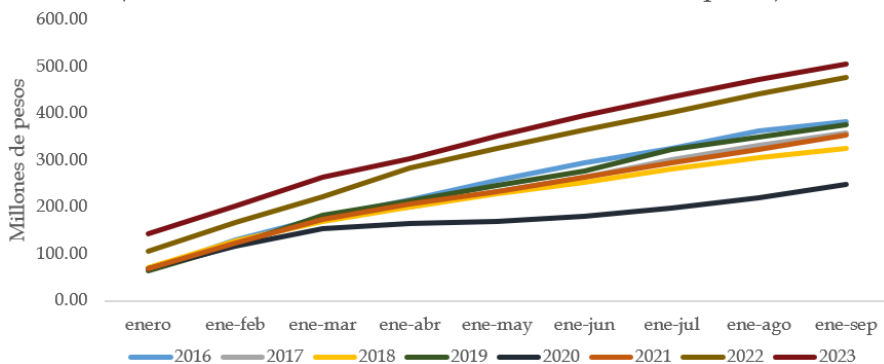
DOS AÑOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN CENTRO, TABASCO: 2022 Y 2023

El 5 de octubre de 2023 el gobierno de Centro, Tabasco, encabezado por Yolanda Osuna Huerta, cumplió dos años de ejercicio, con lo que recorrió dos tercios del camino. Fue un lapso idóneo para hacer un balance de los resultados obtenidos en materia de finanzas públicas.

En las páginas que siguen se presenta un trabajo peculiar hasta cierto punto: se ha buscado que las gráficas hablen por sí mismas, por lo que cada una de ellas se acompaña de una leve explicación, de forma que las finanzas públicas no sean vistas como materia de especialistas.

1. Independientemente de la evolución positiva de los ingresos totales, una parte fundamental de la salud financiera de Centro responde al comportamiento favorable de los ingresos propios municipales.

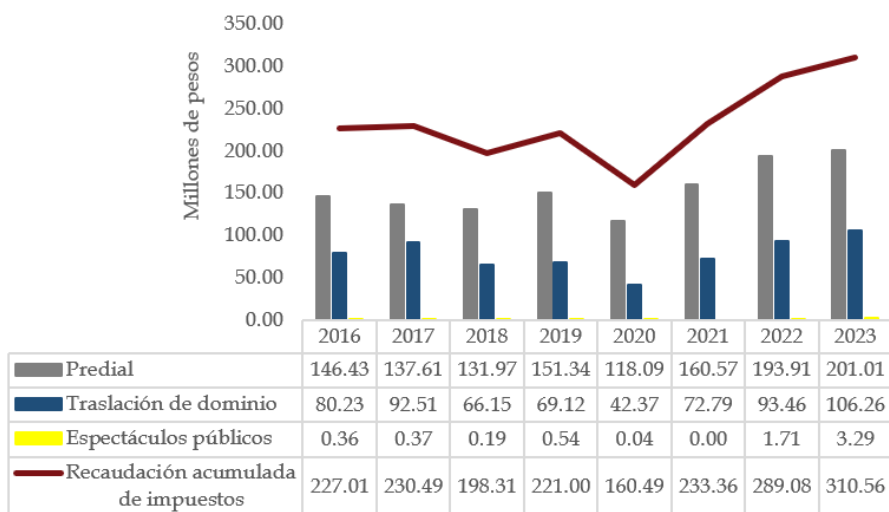
Gráfica 1. Ingresos propios de enero a septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

- Dentro del comportamiento conveniente de los ingresos propios en este periodo, un elemento a destacar es que la recaudación tributaria (referida a la proveniente de los tres impuestos municipales, o sea el predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles y sobre espectáculos públicos) ha alcanzado las cifras más elevadas.

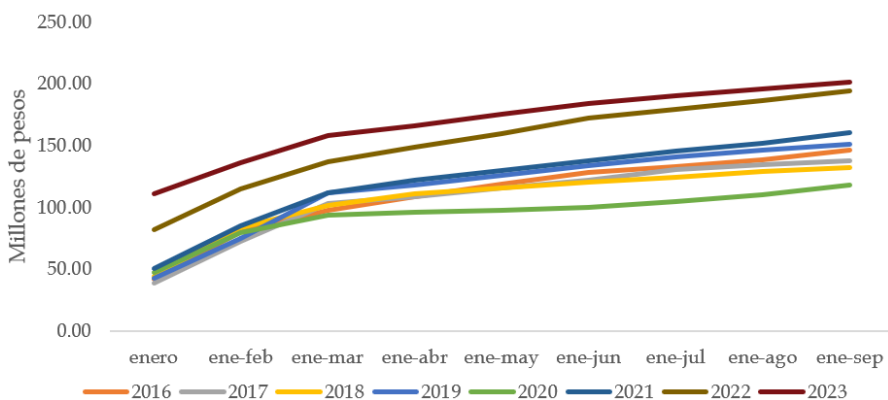
Gráfica 2. Recaudación tributaria de enero a septiembre
(Cifras nominales acumulada en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

- La recaudación del impuesto predial ha alcanzado cifras históricas durante el periodo enero-septiembre de los tres últimos ejercicios fiscales.

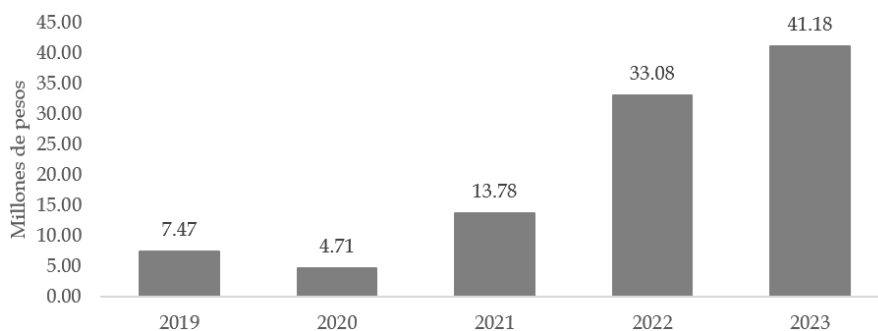
Gráfica 3. Impuesto predial de enero a septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

- La elevada recaudación de impuesto predial ha sido posible por la puesta en marcha de programas de incentivos fiscales, una política más eficaz de actos de fiscalización y una mayor confianza ciudadana en el buen manejo de los recursos. Así, la recaudación proveniente de actos de fiscalización predial es la más cuantiosa.

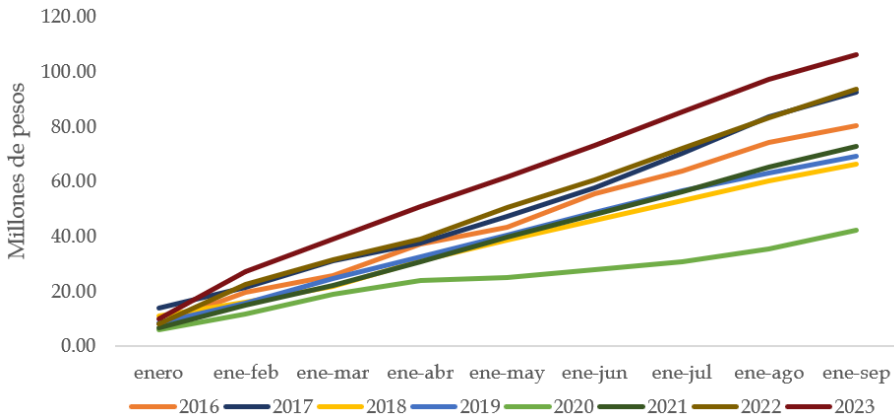
Gráfica 4. Recaudación de impuesto predial por actos de fiscalización de enero a septiembre
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

- La recaudación del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles muestra también registros históricos. Una parte del incremento de 2023 se dio como respuesta de contribuyentes a un programa de incentivos acotado en el tiempo diseñado para abatir el rezago.

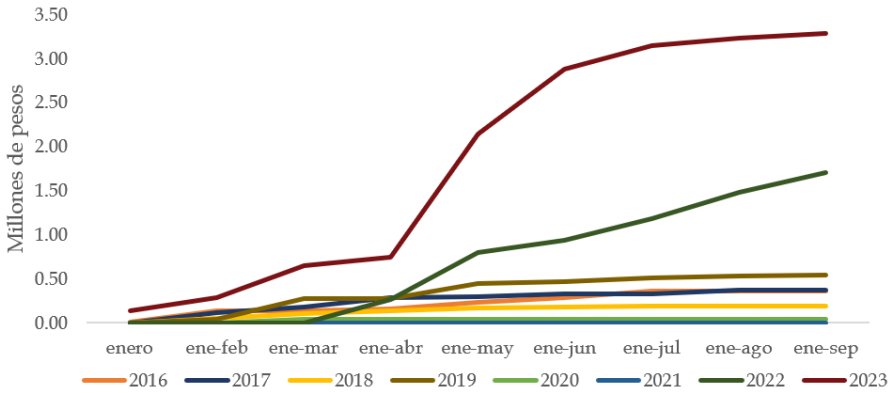
Gráfica 5. Impuesto sobre traslación de dominio de enero-septiembre (Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

- La misma evolución récord ha mostrado la recaudación del impuesto sobre espectáculos públicos. Si bien las cifras están lejos de igualar las del predial o las del traslado de dominio, porque su base y tasa gravable es muy diferente, también es cierto que en otros años distintos a 2022 y 2023 la recaudación de este impuesto era prácticamente nula a pesar de que también en esas épocas el marco jurídico era el mismo.

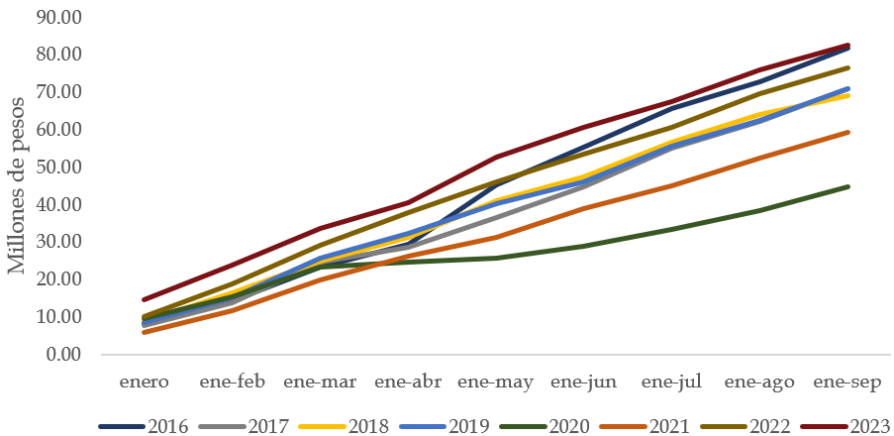
Gráfica 6. Impuesto sobre espectáculos públicos de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

7. Otra recaudación histórica que ha tenido el municipio de Centro es la relativa a los derechos de agua. Aún más, el incremento en enero-septiembre de 2023 respecto al mismo periodo del año anterior es de 7.7%.

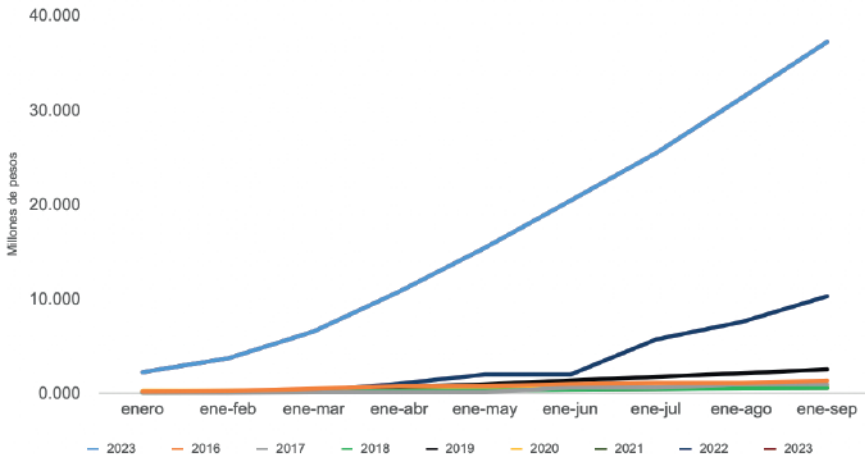
Gráfica 7. Derechos de agua de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

8. Un caso elocuente de administración efectiva de los recursos municipales es el de los productos financieros, pues en la actualidad todos los recursos están en cuentas productivas. Así, el total de productos financieros en los primeros nueve meses de 2023 es de 37.191 millones, de los cuales 29.27 millones corresponden a los productos financieros de los ingresos de libre disposición y entre estos últimos, 21.10 pertenecen a los ingresos propios.

Gráfica 8. Productos financieros
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

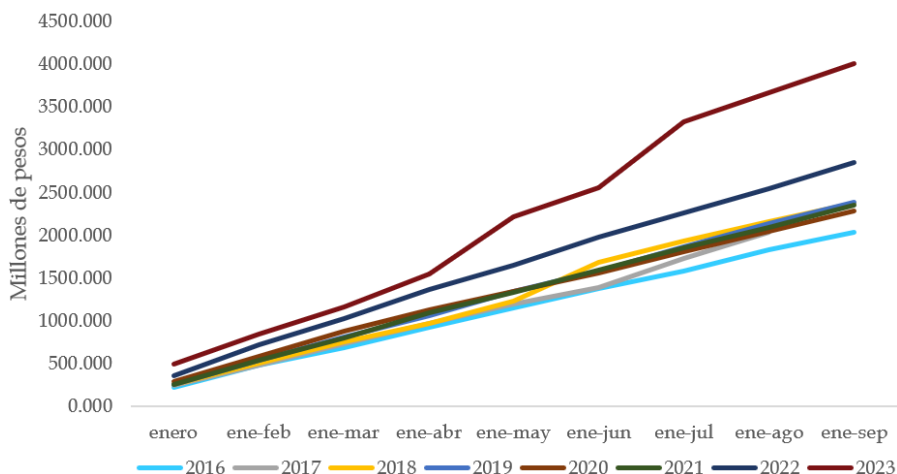


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

9. Como resultado de las gestiones exitosas del gobierno de Centro ante las instancias federal y estatal se han suscrito convenios para poner en marcha obras públicas trascendentales (acueducto Usumacinta, plataforma de captación de agua, planta potabilizadora Carrizal II, cárcamo de bombeo en la zona militar que contribuirá a la limpieza de la Laguna de las Ilusiones, planta de transferencia de residuos sólidos, entre las más importantes). Los recursos

transferidos al municipio para tales obras fruto de dichos convenios, así como el fortalecimiento de los ingresos propios, han venido a propiciar la mayor cantidad de ingresos totales de que se tenga registro.

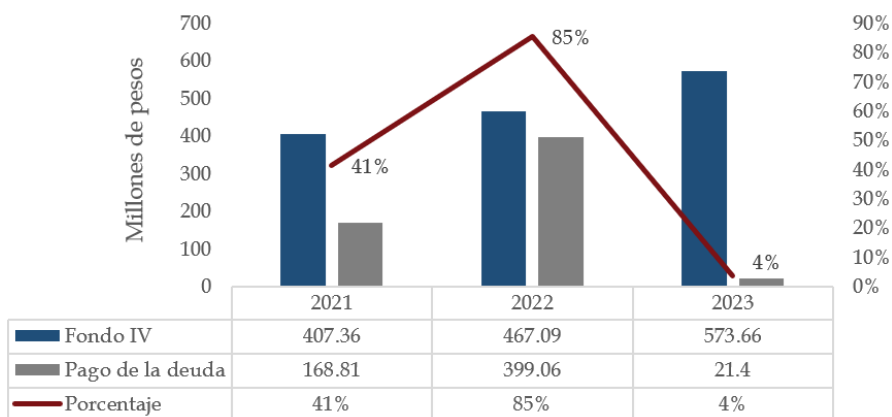
Gráfica 9. Ingresos totales de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

- Un efecto positivo es que, merced tanto al refinanciamiento de la deuda de largo plazo como la no necesidad de contratar créditos de corto plazo en 2022 ni en 2023, como tampoco para 2024, es que ello ha permitido liberar recursos del Fondo IV del Ramo 33, con el cual se cubre el pago del servicio de los compromisos financieros. La gráfica ilustra el cambio estructural en la composición del destino de dicho fondo: ahora el pago de la deuda representa solo el 4%.

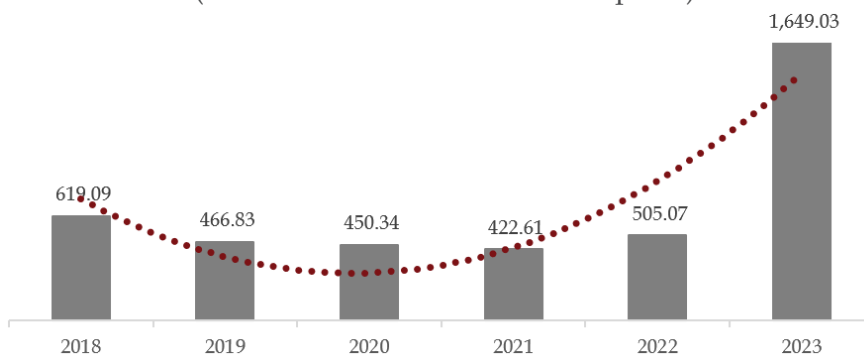
Gráfica 10. Fondo IV-Pago de la deuda



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

11. El *presupuesto* destinado a inversión pública del ejercicio 2022 presentó un incremento del 19.5% en comparación con el del ejercicio 2021. Esta tendencia positiva no solo se mantuvo para 2023 sino que se acrecentó notablemente. En 2023 se ha alcanzado un presupuesto al cierre del tercer trimestre para estos fines de 1,649.0 millones de pesos, con lo que el crecimiento del presupuesto destinado a obra pública ha sido del 226.5%.

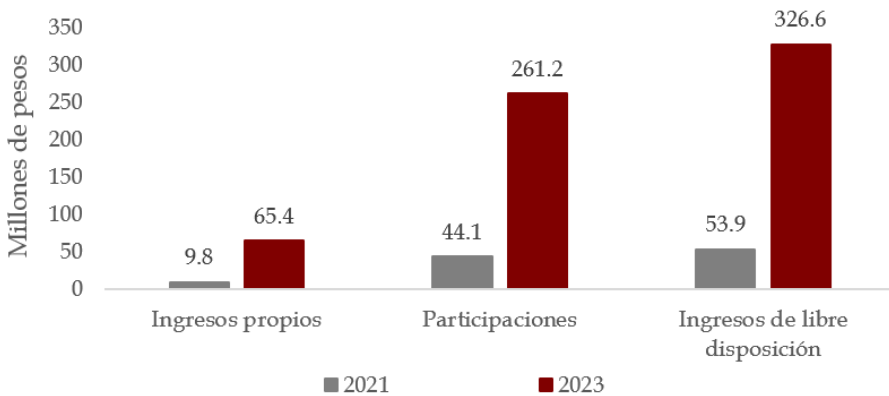
Gráfica 11. Presupuesto Inversión Pública
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

12. Ha habido un cambio dramático en cuanto a los recursos destinados al gasto de capital (suma de los capítulos 5000 y 6000, Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles e Inversión Pública) con un crecimiento notable, aún sin considerar los convenios con los gobiernos estatal y federal. En el plano presupuestal, entre 2021 y 2023 los ingresos propios para este importante renglón del gasto aumentaron 566% (de 9.8 millones de pesos a 65.4 millones), las participaciones para inversión 492% (de 44.1 millones a 261.2 millones), y los ingresos de libre disposición (propios y participaciones), 505%.

Gráfica 12. Gasto de capital financiado con ingresos de libre disposición*

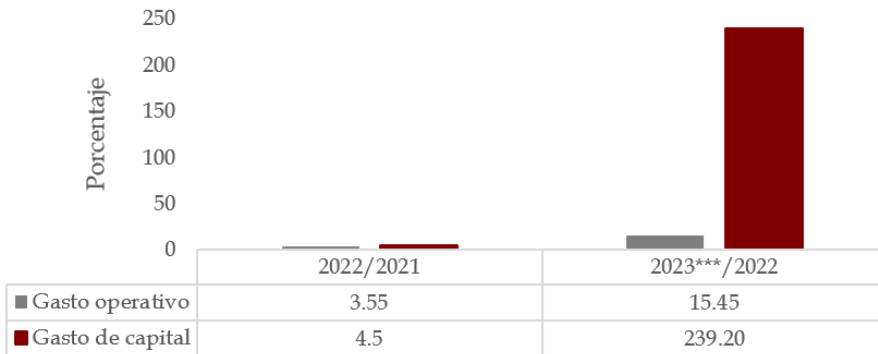


*2021 cifras al cierre del ejercicio; 2023 presupuesto modificado al 30 de septiembre.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Programación (Información preliminar, sujeta a validación).

13. Indudablemente, también la evolución de los componentes de los *egresos* ha tenido un perfil diferente que redundo en un mayor beneficio social. Si se comparan los incrementos observados en 2022 respecto a 2021 y en 2023 con relación a 2022 resalta que para ambos ejercicios el gasto de inversión ha superado el gasto operativo.

Gráfica 13. Crecimiento gasto operativo* y gasto de capital** (porcentaje)



* Incluye: Servicios personales, materiales y suministros y servicios generales.

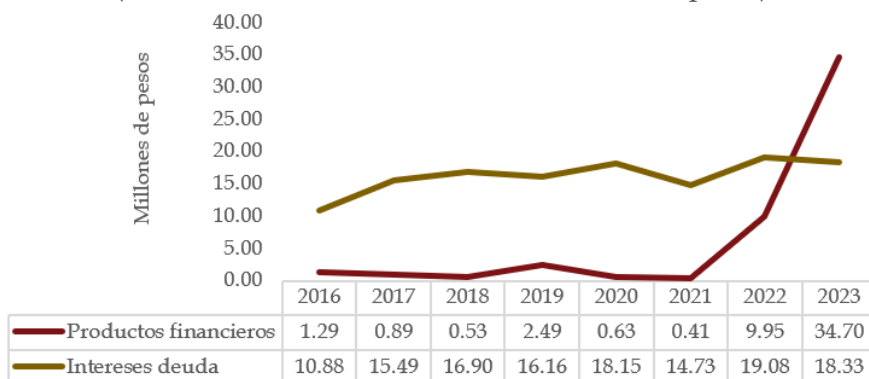
** Incluye: Bienes muebles, inmuebles e intangibles e inversión pública.

*** Periodo enero-septiembre en ambos años.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

14. Centro tiene un adecuado y funcional perfil de la deuda a largo plazo. A pesar de los incrementos de las tasas de interés que ha habido y que las han mantenido en niveles elevados, gracias al refinanciamiento de la deuda, la cantidad de recursos erogada por el pago del costo financiero ha sido menor al de 2022. Más significativo es que un adecuado manejo de la tesorería ha propiciado que se concreten convenios con bancos a tasas preferenciales por las cuentas del ayuntamiento, por lo que durante el lapso enero-agosto de 2023 los productos financieros de los ingresos de libre disposición obtenidos supera el pago acumulado de intereses de la deuda de largo plazo.

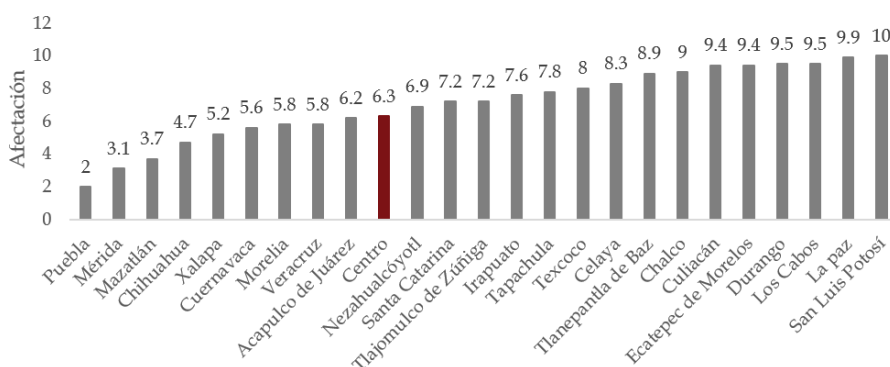
Gráfica 14. Productos financieros de ingresos de libre disposición - Pago acumulado de intereses de deuda de largo plazo, enero-septiembre (cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

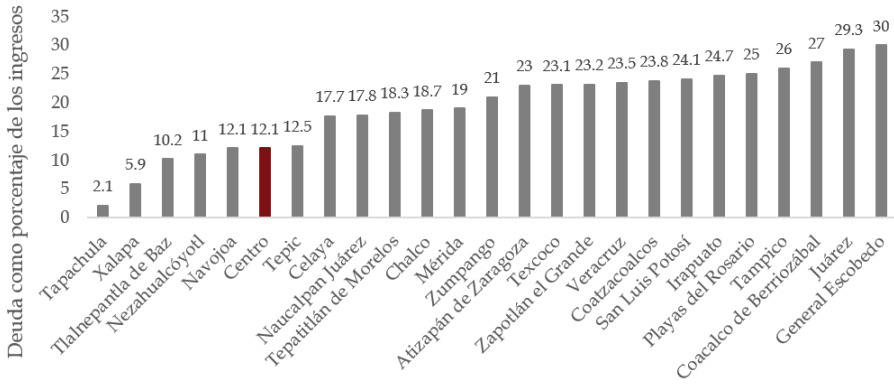
15. En la actualidad, Centro es de los municipios menos endeudados del país, calculando la deuda como proporción de sus ingresos (décimo sitio). Por ello, es el sexto municipio cuya deuda genera la menor afectación de sus participaciones.

Gráfica 15a. Los 25 municipios menos endeudados como porcentaje de sus ingresos totales, al primer trimestre de 2023



Fuente: Elaborada con datos de la CEF, con información de la SHCP y de los Ayuntamientos.

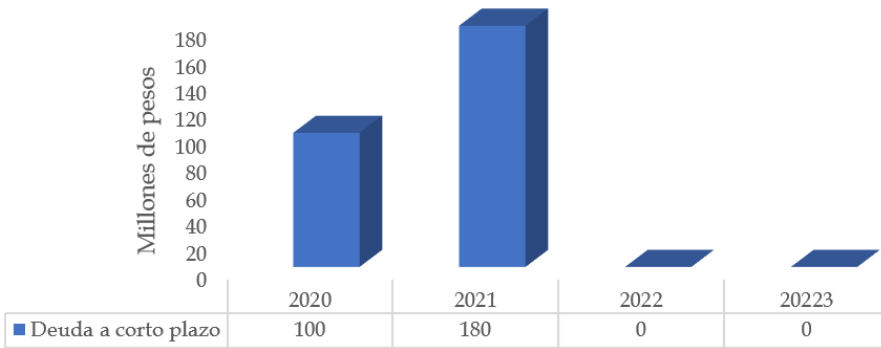
Gráfica 15b. Los 25 municipios con las menores afectaciones de sus participaciones, el primer trimestre de 2023



Fuente: Elaborada con datos de la CEF, con información de la SHCP y de los Ayuntamientos.

16. El municipio de Centro no requirió la contratación de créditos de corto plazo ni durante ni al final de 2022, como tampoco lo necesitó hacer en 2023 ni lo hará en 2024, puesto que no se ha incurrido ni se incurrirá en déficit. En 2017, 2018, 2020 y 2021 se tuvieron déficits financieros que condujeron a la contratación de créditos de corto plazo. Ahora, no se gasta ni se compromete más gasto del que puedan soportar los ingresos.

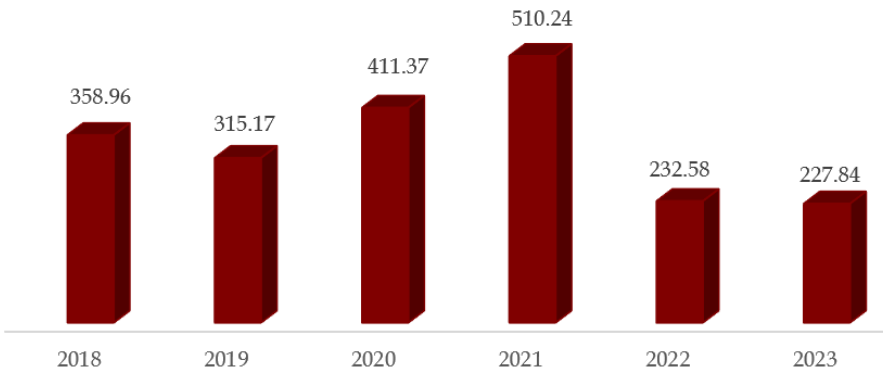
Gráfica 16. Deuda a corto plazo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

17. Un indicador significativo de la salud financiera de Centro es el que se refiere a las cuentas por pagar de largo plazo. Para 2023 es de 227.84 millones de pesos (constituida por la deuda de largo plazo, lo cual implica que no hay otros acreedores del municipio), cifra que representa la menor cantidad de este renglón de los últimos años.

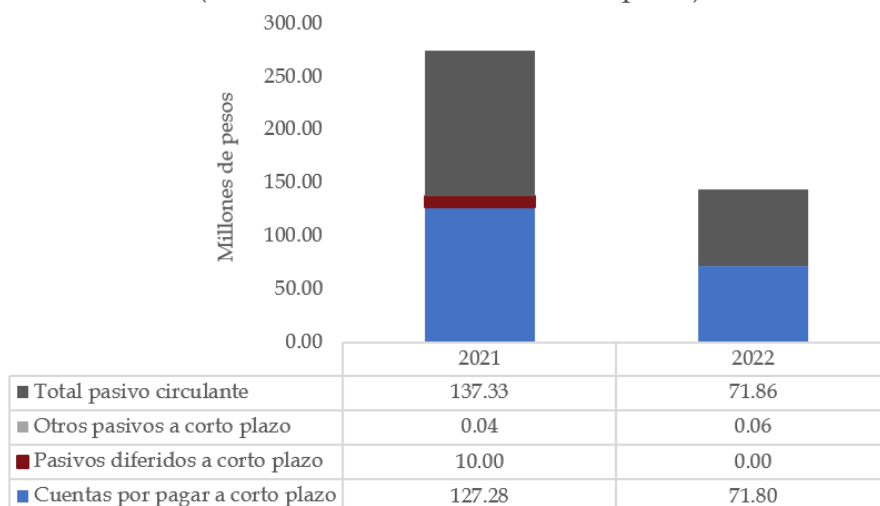
Gráfica 17. Cuentas por pagar a largo plazo
(Cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

18. Algo similar puede señalarse del pasivo circulante (incluye cuentas por pagar a corto plazo, pasivos diferidos a corto plazo y otros pasivos a corto plazo). Al cierre de 2021 el saldo de esta cuenta era de 137.32 millones de pesos, dentro de los cuales se contaban 10 millones de pasivos diferidos; en cambio para el 31 de diciembre de 2022 dicho pasivo se redujo a 71.86 millones, saldo que refleja cero pesos del pasivo diferido. En otras palabras, el pasivo circulante se contrajo en 47.67%.

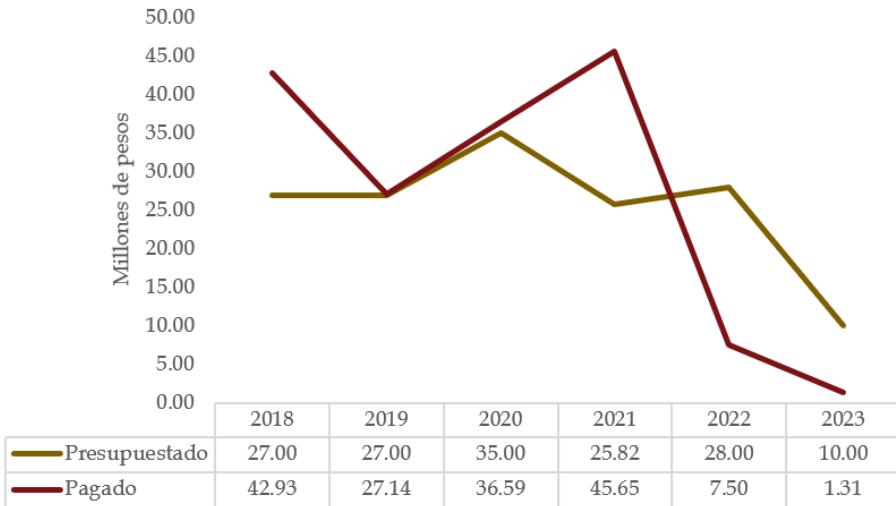
Gráfica 18. Pasivo circulante
(Cifras nominales en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

19. El pasivo contingente es la suma de obligaciones que se originaron en el pasado y que son independientes unas de otras y que en el futuro o en un determinado ejercicio pueden tener que pagarse o no. Se trata, por ejemplo, de juicios laborales o de juicios mercantiles, entre otros. Independientemente del monto al que se calcula han llegado, lo cierto es que año con año se presupuesta determinada cantidad para hacer frente al eventual pago. Tanto en 2022 como en 2023 el total pagado por este concepto no solo ha sido el más bajo de los últimos años, sino que también ha sido menor que la cantidad presupuestada.

Gráfica 19. Pasivo contingente. Laudos laborales
Presupuestado - Pagado

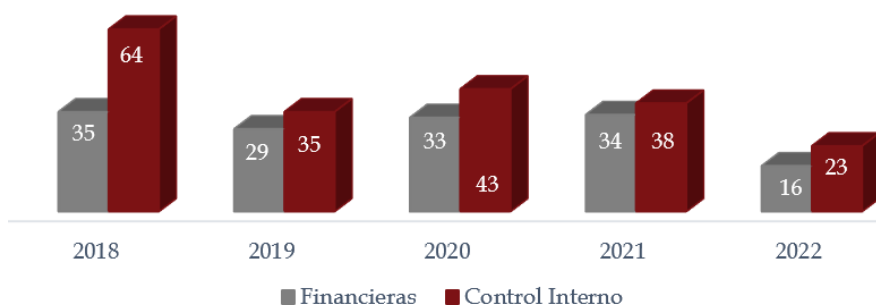


*Cifras a Septiembre

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

20. Un asunto de no menos importancia es el que se refiere a las observaciones en las auditorías llevadas a cabo por el Órgano Superior de Fiscalización. Para 2022, año más reciente para el que se dispone de este tipo de información, se registra el menor número de observaciones tanto financieras como de control interno de al menos los últimos cinco años. En 2022 las observaciones de tipo financiero se redujeron en un 52.94% respecto a 2021, y las de control interno en 39.7%.

Gráfica 20. Observaciones de Autorías Realizadas por el Órgano Superior de Fiscalización



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas.

21. Durante 2023 el Sistema de Evaluación de la Armonización Contable (SEvAC) llevó a cabo dos evaluaciones, las correspondientes a los periodos primero y segundo. Y en ambos casos Centro tuvo la calificación máxima de 100% de la información. De hecho, ha sido el único de los 17 municipios que obtuvo el 100%. De modo que no sólo se trata de que haya más ingresos, se gaste mejor social y económicamente hablando, sino de que todo ello se haga bajo principios de eficiencia, eficacia, transparencia y cumplimiento de las normas legales vigentes.

Gráfica 21a. Calificación SEvAC
1er Periodo



*Por pandemia COVID-19 no hubo evaluación del SEvAC en el ejercicio 2020, y para el ejercicio 2021 solo se realizó una evaluación en el 4to periodo. Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

Gráfica 21b. Calificación SEvAC
2do Periodo



*Por pandemia COVID-19 no hubo evaluación del SEvAC en el ejercicio 2020, y para el ejercicio 2021 solo se realizó una evaluación en el 4to periodo. Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

22. Centro cuenta hoy en día con más y mejores herramientas digitales que permiten acercar más a la ciudadanía tanto los trámites y servicios como la información detallada, para lo cual se creó en la página web el minisitio de Transparencia Fiscal, el Sistema de Validación de Recibos, el Sistema de Consulta de Órdenes de Pago a Proveedores, así como también el asistente virtual Centrobot de Whatsapp a través del cual, incluso, se puede pagar el predial o el agua desde un teléfono celular.

¡Hola! Soy Centrobot

EL ASISTENTE VIRTUAL PERSONALIZADO
del Municipio de Centro

¡Amigable, rápido y siempre disponible!

Te puedo ayudar en:

- Consulta y pago de cuenta predial
- Consulta y pago de contrato de agua
- Declaración y pago de traslado de dominio
- Facturación en línea
- Consulta de órdenes de pago
- Consulta tu contribución al municipio
- Ubicación de módulos de cobro

993 195 9985

Escanea aqui

Vía WhatsApp · Servicio las 24 h · Sin comisiones

GobCentro Centrolnforma www.villahermosa.gob.mx

CENTRO
HONESTIDAD Y RESULTADOS
2021-2024

CENTRO: EL MUNICIPIO MÁS CALIFICADO DE TABASCO, MÉXICO

La solidez de las finanzas del municipio de Centro, Tabasco, se ve reflejada en las calificaciones de riesgo más recientes asignadas por las dos agencias que durante lustros las han venido evaluando, como son Fitch Ratings y Moody's. Cabe subrayar que no es que las finanzas sean sólidas porque así lo señalan las calificadoras, sino que efectivamente lo son y dichas agencias así lo reconocen. Desde luego, si las finanzas no registraran calificación, en las mismas condiciones, serían igualmente sólidas.

Un poco de una historia necesaria

Todo indica que las primeras calificaciones del municipio datan de 2005 y las asignaron las dos agencias mencionadas. Fitch, por ejemplo, atribuyó BBB+(mx), marcando tres fortalezas (amplia flexibilidad financiera, caracterizada por ingresos disponibles en términos per cápita considerablemente superiores a la mayoría de las entidades del grupo de 70 municipios calificados por Fitch; buena dinámica en la recaudación local, e importancia económica a nivel nacional, constituyendo “el centro de negocios y servicios más importante del sureste del país”) y cuatro limitantes (creciente nivel del gasto operacional, alta dependencia de ingresos federales, posibles contingencias en materia de agua potable y alcantarillado, y contingencias que pudieran presentarse en el mediano y largo plazo relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones).

En tanto, Moody's asignó A2.mx. Presentar la calificación en aquel momento, como ahora, era una obligación legal para

poder contratar algún financiamiento de largo plazo, además de la autorización previa del Congreso del Estado para tal efecto.

El crédito que Centro habría de contratar fue con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) por un monto contratado de 127,086,750.00 pesos y el monto de que se dispuso fue de 122,579,208.00 pesos. El destino que tendría, según se señaló, fue para la construcción de la planta potabilizadora Carrizal, la desconcentración de los servicios municipales, la rehabilitación de la planta potabilizadora Villahermosa, así como para la elaboración de estudios y proyectos.

Ese crédito fue el primero en el estado de Tabasco a partir de la presentación de calificaciones de riesgo. Y es que, hasta antes de 2000, en caso de incumplimiento de pago de capital o intereses de algún préstamo de entidades federativas o municipios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) procedía a pagar adeudos vencidos a los acreedores descontándoles a las entidades “el importe correspondiente de sus participaciones federales presentes y futuras que les corresponden. Con ello, la SHCP dejó de fungir como ejecutor de garantías en la contratación de deuda, y se propició el uso de fideicomisos de administración y fuente de pago para respaldar los financiamientos de las entidades con los acreedores”. Además, estas “disposiciones de la SHCP, modificaron los requerimientos de capitalización bancaria aplicables a la banca de desarrollo y a la banca múltiple, en materia de financiamiento a entidades subnacionales. Los nuevos requerimientos (pasarían a estar) en función del uso y mantenimiento a 2 calificaciones”.¹

Con las calificaciones de entidades federativas y municipios con carácter obligatorio para contratar financiamiento se diferenciaba entre los acreedores, por supuesto, el riesgo financiero para conceder créditos, y consecuentemente, éstos

¹ Enrique Núñez Barba (2010), *“Por qué es importante la calificación crediticia municipal”*, Federalismo Hacendario, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Indetec, número 165, septiembre-octubre, pp. 95.

distinguían también el costo. Un municipio mejor calificado que otro accederá a financiamientos en mejores condiciones, incluido el costo, que otros con menor calificación.

¿Y qué son las calificadoras?

Pero, ¿qué son las agencias calificadoras? Son firmas o empresas especializadas que se dedican a calificar el riesgo en que incurre una institución que otorga financiamiento a otro ente (sea empresa, organismo público o un gobierno nacional, estatal o municipal). Lo que emitirán esas agencias bajo la forma de opinión, después de un análisis de toda la información de quien contratará financiamiento, es una calificación.

De acuerdo con Gustavo Tapia, “la calificación de riesgo está referida a la probabilidad e intención de una empresa emisora para cancelarlos oportunamente en las mismas condiciones pactadas (plazos, tasas de interés, resguardos, etcétera). Se está midiendo el riesgo de no pago, para contrastarlo con otro tipo de riesgos.”

Ahora bien, de acuerdo con información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2017), las calificadoras o Instituciones Calificadoras de Valores (ICVs) “son sociedades anónimas autorizadas por la CNBV para operar y prestar servicios sobre el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación de la calidad crediticia de una entidad o una emisión. Su función principal es informar al mercado sobre los riesgos reales que enfrenta el público inversionista en la intermediación financiera.”

La misma información expresa que en México operan siete ICVs: Fitch México, S&P Global Ratings, Moody’s de México, HR Ratings de México, Verum, DBRS y AM Best. En el resto del mundo son más las agencias. Sin embargo, no todas tienen el mismo poder de mercado. Por ejemplo, Blanca Rubí Cabañas, Rogelio Ladrón de Guevara Cortés y Rosa Marina Madrid Paredones (2019), sostienen que son tres las calificadoras que dominan la casi totalidad del mercado:

- A. Standard & Poors de Estados Unidos, data de 1860, aunque como corporación su origen se ubica en 1941. Su fundador fue Henry Varnum Poor a partir de la publicación de Historia de ferrocarriles y canales en Estados Unidos. A nivel mundial tiene una participación en el mercado de 37 por ciento.
- B. Moody's Investors Service, también de Estados Unidos, cuyo origen se remonta a 1909 fundada por John Moody. Se estima tiene una participación del 34 por ciento.
- C. Fitch Ratings, del Reino Unido, fue creada en 1913 por John Knowles Fitch. Su participación ronda el 16 por ciento.

Lo anterior significaría que las tres grandes agencias controlarían el 87% del mercado, lo cual implicaría que el 13% restante lo tendrían las demás compañías. Hay quien sostiene, sin embargo, que el mercado estaría todavía más concentrado. Según Hill, Claire A. (2002), el mercado se dividiría entre S&P (40%), Moody's (40%) y Fitch (15%), es decir, casi la totalidad del mercado.

Las calificaciones

Está claro que las calificadoras asignan calificaciones, sin embargo, cada una tiene su propia metodología y unas pueden darle más peso a ciertos indicadores o circunstancias que otras. Si bien cada agencia brinda información de cómo lleva a cabo su proceso de calificación y los factores que considera, no se tiene conocimiento cabal de sus modelos. La información que proporcionan llega incluso al nivel de cuál es la ponderación que le da a cada conjunto de indicadores.

Las calificadoras no tienen entre ellas necesariamente la misma opinión, pues intentan aprehender una realidad compleja y determinadas variables o situaciones o estructuras pueden ser vistos de manera muy o poco distinta. Tómese el caso del municipio de Centro, su economía y su relación con los ingresos propios. En la "Opinión crediticia" de Moody's de agosto de 2016

se expresa: “El Municipio de Centro (Villahermosa) es la capital del estado de Tabasco y concentra cerca del 30% de la población del estado. La actividad económica del municipio se concentra alrededor de PEMEX, la compañía petrolera paraestatal, la cual tiene sus oficinas centrales en la ciudad. La fuerte presencia ha desarrollado, en menor medida, otros sectores económicos dentro del municipio como el de la construcción y el comercial. Sin embargo, la ausencia de diversificación entre los sectores económicos limita la generación de ingresos propios.” Estos ingresos como proporción de sus ingresos operativos, Moody’s los estimaba insuficientes, ya que se encontraban, en promedio, “un nivel por debajo de la mediana de los municipios mexicanos calificados”. En otras palabras, identificaba una economía petrolizada, concentrada y con escasa capacidad de generación de recursos propios. Este punto de vista se expresa también en los años subsiguientes.

Dicha perspectiva contrasta con la de Fitch, agencia que en septiembre de 2018 consideraba que la economía de Centro era “fuerte, estable”. Y manifestaba que “la fortaleza de este atributo se fundamenta en una concentración baja de contribuyentes, base económica amplia, diversa y estable, grado de concentración económica moderado, grado de marginación ‘muy bajo’ e indicadores de riqueza per cápita adecuados, características que han permitido que Centro compare favorablemente respecto a ciudades capital pares calificados por Fitch.”

Claro que la diferencia de opiniones podría derivarse de que se evalúan municipios diferentes por cada calificadora. Esta, no obstante, no parece ser la razón puesto que, de un conjunto importante de más de 50 municipios calificados, 9 solo tuvieron la calificación de Moody’s, pero no la de Fitch, mientras que 37 fueron evaluados por las dos agencias, es decir, si hay una panorámica distinta es porque eso les indica exclusivamente su análisis (la información de las calificaciones municipales se obtiene de Núñez Barba, Enrique, 2010). Y, aun

con ello, para ambas empresas calificadoras, Centro tiene un nivel de grado de inversión.

A final de cuentas, recuérdese, de lo que se trata es de evaluar el nivel de riesgo. Consecuentemente, más allá de las literales, signos positivos y perspectivas que en última instancia se llegan a observar, importa la calificación. Así, las calificaciones pueden agruparse en cinco grandes apartados, como, por ejemplo, alto grado de inversión (el menor riesgo), grado alto medio de inversión, grado bajo medio de inversión, sin grado de inversión (especulativo) y altamente especulativo (el mayor riesgo). Esto se puede ver en la ilustración y muestra cómo las tres agencias más importantes valoran los distintos niveles de riesgo, así como también las literales que utilizan.

Calificaciones de Largo plazo			
Moody's	S&P	Fitch	
Aaa	AAA	AAA	Prime
Aa1	AA+	AA+	Alto grado de inversión
Aa2	AA	AA	
Aa3	AA-	AA-	
A1	A+	A+	Grado alto medio de inversión
A2	A	A	
A3	A-	A-	
Baa1	BBB+	BBB+	Grado bajo medio de inversión
Baa2	BBB	BBB	
Baa3	BBB-	BBB-	
Baa1	BB+	BB+	Sin grado de inversión (Especulativo)
Baa2	BB	BB	
Baa3	BB-	BB-	
B1	B+	B+	Altamente especulativo
B2	B	B	
B3	B-	B-	

Fuente: Gregorio Gandini, “Los países y las calificaciones de riesgo”, revista Semana, 2017.

Un país, un bono, una empresa, cualquier ente que es calificado puede tener una calificación distinta según la agencia que la asigne, si bien no es común advertir diferencias notables, es decir, difícilmente una entidad tendrá para una agencia una nota que refleje un grado alto medio de inversión y otra lo tenga sin grado de inversión. En otras palabras, es improbable, pero no imposible.

Ahora bien, las agencias son cuidadosas al momento de emitir una calificación y lo dicen con claridad: emiten una opinión. Por ejemplo, Fitch en una de sus evaluaciones al municipio de Centro expresa: “La calificación constituye solamente una opinión con respecto a la calidad crediticia del emisor, administrador o valor y no una recomendación de inversión”.

O en otro caso también para Centro: “Las calificaciones crediticias emitidas por Moody’s y sus filiales constituyen sus opiniones actuales de Moody’s respecto al riesgo crediticio futuro de entidades, compromisos crediticios, o instrumentos de deuda o similares... Las calificaciones crediticias, evaluaciones, otras opiniones y publicaciones de Moody’s no constituyen ni proporcionan asesoramiento financiero o de inversión y calificaciones crediticias, evaluaciones y otras opiniones de Moody’s no son ni suponen recomendación alguna para la compra, venta o mantenimiento de valores concretos. Las calificaciones crediticias, evaluaciones, otras opiniones y publicaciones de Moody’s no constituyen comentario alguno sobre la idoneidad de una inversión...”

Ahora las calificadoras insisten en que sus calificaciones son opiniones, ciertamente, después del análisis de la mayor cantidad de información posible, al igual que su seguimiento a lo largo de los años. Una calificación no es la verdad ni tampoco una recomendación de inversión, pero sin duda es una señal para inversionistas. Esta fue una manera de responder a los duros cuestionamientos que recibieron a partir de la crisis financiera de 2008, en particular por la calificación asignada de AAA a instrumentos financieros de alto riesgo y en donde hubo señalamientos de conflictos de interés.

Cuando se acentúa que la calificación es una opinión, en los hechos se está reconociendo una carga subjetiva. Esto se ve amplificado por dos factores adicionales. Por un lado, las calificadoras van a emitir su opinión sobre alguien que está pagando por ese servicio, luego entonces, las suspicacias apuntan a que habría la posibilidad de que no emitiera una opinión marcadamente desfavorable.

Por otro lado, es sintomático que el mercado sea un oligopolio, pues como vimos está dominado prácticamente por tres empresas. Las calificaciones son saludables porque permiten a quienes son los agentes económicos en el mercado llevar a cabo su papel con la mayor cantidad posible de información. Esta, no se olvide, es un valor para la sana competencia. No se puede concebir que el mercado funcione sin competitividad y ésta no puede darse sin información completa. No en balde uno de los supuestos de la teoría económica al analizar el equilibrio bajo condiciones de competencia perfecta es que todos los agentes económicos disponen de información completa, de manera que nadie pueda obtener ventajas de contar con más información de la que carecen los demás.

¿A quién le sirve una calificación de riesgo?

Lo anterior nos conduce a reflexionar en torno a quién se dirige una calificación, o lo que es lo mismo quiénes son los usuarios de la misma. Habría señaladamente cuatro tipos de usuarios que obtienen alguna ventaja y hacia los cuales desde luego está dirigida una calificación. Quienes obtienen ventaja, de acuerdo con Alberto Miguel Palacios García (2012), son:

- A. Los inversionistas, sean grandes, medianos o pequeños, quienes demandan la mayor cantidad posible de información actualizada presentada de forma comprensible sobre el nivel de solvencia de los solicitantes de financiamiento. Con

la información pueden hacer comparaciones y eventualmente formarse una idea acerca de la rentabilidad.

- B. Los emisores, es decir, los que obtienen su calificación de riesgo, pues con ésta se hacen una idea acerca de los costos en lo que incurrirían, con lo que eliminan incertidumbre.
- C. Los intermediarios financieros, mismos que habrán de utilizar las calificaciones como método de estudio, y en sus análisis, delimitar, por ejemplo, recomendaciones de inversión a sus clientes. Con la valoración del riesgo, las comparaciones en los mercados internacionales pueden hacerse de forma más transparente.
- D. Los reguladores, quienes son los encargados de supervisar el correcto funcionamiento de los mercados.

Existen, desde luego, más agentes a los que se dirige una calificación y que no suelen mencionarse, entre ellos, el público en general o la sociedad que requiere estar mejor informada sobre la situación financiera de su gobierno, sea nacional o subnacional, o también de alguna empresa pública. La calificación sirve en este caso como un indicador de la salud del ente, más aún cuando existe la referencia de la evolución durante algún periodo, digamos cinco años o una década. Una sociedad en democracia es más participativa y reclama más y mejor información.

De la mano de esa sociedad más participativa están las organizaciones de la sociedad civil, así como instancias académicas y de investigación que acuden a las calificaciones para llegar a conclusiones más objetivas sobre algún tema en particular, como pudiera ser la política económica instrumentada por un gobierno.

También hay otros usuarios de las calificaciones de riesgo que son los partidos políticos y sus representantes en las cámaras de senadores y de diputados, en aquellos casos que tienen representación bicameral. También en los congresos locales. Y no podría ser de otra manera, pues si esos congresos aprueban leyes de ingresos, presupuestos de egresos, distintos ordenamientos

jurídicos que tienen que ver con ingresos y gastos públicos, marcadamente los subsidios, es natural que quieran conocer las calificaciones que, por ejemplo, le son proporcionadas a sus gobiernos.

Valga el señalamiento de que, en el marco de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el camino a recorrer para un municipio que desea contratar deuda no es muy sencillo. Amén de las restricciones que establece la Constitución Política en el sentido de que la deuda debe ser contratada en moneda nacional y que debe ser destinada a la inversión pública productiva (o el refinanciamiento o reestructuración de la existente), la Ley impone techos tanto a la deuda de largo plazo como a la de corto. Aún más, la aprobación de la deuda de largo aliento debe darse, primero, dentro del cabildo municipal, y segundo, dentro del Congreso local por al menos dos terceras partes de sus integrantes, o sea, se requiere la mayoría calificada (artículo 23), mientras que la de corto no puede sobrepasar el 6% de los ingresos totales considerados en su Ley de Ingresos. Sin embargo, todo esto es condición necesaria pero no suficiente para la contratación de ambos tipos de financiamiento de corto o largo plazo, ya que se necesitarán dos calificaciones de riesgo crediticio para que las instituciones puedan conceder un préstamo.

También pesa la cuestión política en todo este proceso, pues “la legitimidad con la que el alcalde asume sus funciones es clave en la aversión al riesgo de asumir más o menos responsabilidades de deuda. El porcentaje de votación obtenido en la elección resulta una variable que se debe tomar en cuenta. En la medida en que el alcalde haya ganado con un mayor porcentaje de la votación total, se puede esperar una menor posibilidad de que asuma responsabilidades de deuda, debido a que, en el mismo sentido, es menor la necesidad de financiar más gasto local para ganar más adeptos o, incluso, para asegurar la reelección”. Estos mismos autores presumen que pesa también el hecho de que “si las autoridades locales pertenecen a un partido político

nacional recurren a mayores obligaciones de deuda, debido principalmente a que el costo político no lo termina asumiendo en su totalidad la autoridad, sino que en una gran parte se traslada hacia el partido nacional”.¹

Usos de la calificación más allá del mercado

Ahora bien, en el marco de un gobierno subnacional, tratése del gobierno de una entidad federativa o de cierto municipio, hay una pregunta para la reflexión. Si este tipo de gobierno tiene entre sus objetivos tener deuda de cero pesos, o sea, no contratar ningún crédito ni con la banca comercial ni con la de desarrollo, ni de corto ni de largo plazo, ¿para qué calificar sus finanzas? Hay dos razones importantes, sin embargo, por las que un gobierno debe hacerlo. La primera es porque nunca sobra una opinión fundada, objetiva, de calidad, de un ente externo experto, sobre cuál es el estado de sus finanzas, qué fortalezas y debilidades advierte, así como las perspectivas. La calificación, así, se vuelve trascendente y aún más cuando se da con cierta periodicidad, por ejemplo, cada año. Es también, en consecuencia, un instrumento de política económica.

El hecho de que dicha calificación pueda ser menor o mayor o, por ciertos resultados reflejar una perspectiva negativa, estable o positiva, sirve para llamar la atención de las autoridades. A la vuelta de diez o más años, a través de las calificaciones hay un seguimiento puntual de las variables clave.

La segunda razón para que un gobierno que eventualmente no quiera contratar financiamiento sí califique sus finanzas es por ciertas eventualidades que van más allá de su esfera de control. Basten dos ejemplos. Uno, supóngase que un gobierno

¹ Ignacio Ruelas Ávila, Juan Pablo Jiménez y Leonardo Letelier Saavedra (2023), “Las decisiones de deuda en los municipios frente a la ley de disciplina financiera”, *Gestión y Política Pública*, número 2, segundo semestre de 2023, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pp. 108.

de pronto enfrente un problema temporal de liquidez (supuesto que considera en México la Ley de Disciplina Financiera) y que, por lo tanto, requiriera con urgencia un crédito de corto plazo, quirografario y que no exigiera mayores garantías. Cualquier institución financiera sería pediría una calificación crediticia reciente. Entrar de manera precipitada a un proceso de calificación eventualmente llevaría más tiempo que la misma urgencia, pues no solo trabajarían los analistas de la agencia en el tema, sino que se necesitaría que sesionara el comité que finalmente otorga la calificación.

El otro ejemplo es que puede tratarse de algún caso como el de un programa que impulsó hace años la Comisión Nacional de Agua y que llevaba por nombre APAZU (Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas). Este programa tenía tres componentes: la aportación federal, la aportación local (estatal) y un porcentaje menor que era un crédito contratado por el gobierno local con Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos). Forzosamente se requerían las tres partes si determinado gobierno estatal deseaba acceder a ese programa. Un gobierno que no quisiera tener ningún crédito y por lo tanto no estuviera calificado por alguna agencia por así convenir a sus intereses, no habría tenido acceso a APAZU y con ello afectaría a sus gobernados. Y aquí como en el ejemplo anterior, un proceso acelerado y precipitado de calificación quizá no resolvería el problema.

Hay una razón adicional por la cual un gobierno nacional o subnacional debe calificarse más allá de las razones mencionadas y tiene que ver con algunos valores. México es, conforme lo señala la Constitución Política, “una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40). En consonancia con tal definición, es claro que una calificación de riesgo de sus gobiernos y sus organismos públicos descentralizados, fortalece

los principios democráticos al brindar mayor transparencia en torno a la solidez presente y futura de sus finanzas.

¿Cómo es el proceso de calificación?

Ahora bien, para adentrarse en las calificaciones que ha obtenido el municipio de Centro es aconsejable tener cierto conocimiento de cómo se lleva a cabo dicho proceso. Para darse una idea, se retoma un material dado a conocer por Moody's INVERSTORS SERVICE, "Manual de Procedimientos para la Calificación de Riesgo de Gobiernos Sub-Soberanos" (2017). Para llegar a la última estación que es la calificación final tienen que darse algunos pasos previos, el primero de los cuales es la evaluación de solidez crediticia y que esquemáticamente podrían mencionarse:

1. Evaluación del riesgo idiosincrático.
2. Evaluación del riesgo sistémico.
3. Evaluación de la solidez financiera considerando la conjunción de riesgos idiosincrático y sistémico.
4. Consideración de factores adicionales.
5. Evaluación de probabilidad de apoyo extraordinario.
6. Calificación final.

Para evaluar el riesgo idiosincrático, es decir medir la fortaleza crediticia, se toman en cuenta cuatro factores: a) Fundamentos económicos, b) Marco institucional, c) Desempeño financiero y perfil de endeudamiento, y d) Administración y gobierno interno.

En cuanto a los fundamentos económicos, se parte del hecho de que el servicio que el gobierno subnacional pueda dar a su deuda depende de la suficiencia y confiabilidad de sus ingresos futuros, lo que a su vez está en función de la capacidad de la economía para generar dichos ingresos, por lo que se espera que una región con mayor riqueza tenga una base fiscal más productiva y pueda generar más ingresos propios. También se identifican presiones sobre el gasto público provenientes de

las características de la economía local y de la composición de la población (por ejemplo, una alta proporción de población en edad avanzada puede generar mayor presión sobre el gasto en salud). En última instancia, se espera que “una economía grande y diversificada tenga mejor capacidad para soportar dificultades económicas en el largo plazo”.

Por lo que hace al marco institucional, se analizan leyes, regulaciones y prácticas que tienen incidencia sobre los ingresos y su nivel de flexibilidad. En cuanto al desempeño financiero, lo fundamental es que se deben recaudar suficientes ingresos tanto para cubrir los gastos operativos como el gasto de intereses, por lo que se analizan tanto los ingresos como gastos y sus niveles de flexibilidad, y lo que detona o puede detonar el incremento de unos y otros. También el perfil y estructura de la deuda, así como también si el gobierno ha tenido transacciones fuera de balance y los llamados pasivos contingentes. Y sobre la administración y el gobierno interno, se evalúa la calidad de las decisiones financieras y su ejecución junto con la revisión de la estructura del gobierno, sus prácticas, sus niveles de transparencia, etcétera.

El riesgo sistémico mide los riesgos generales que aplican a todos los gobiernos locales en un país y se refiere a su entorno operativo. Esta evaluación luego habrá de combinarse con la del riesgo idiosincrático y dará lugar a una puntuación.

Los factores adicionales que giran en torno a la calificación son de diversa índole. Los que pueden impulsar al alza la calificación, según el “Manual”, son contar con importantes inversiones que le permitan al gobierno prescindir del mercado por un periodo prolongado o un largo historial de administración financiera conservadora. En cambio, a la baja serían varios, por ejemplo, una economía con pocas perspectivas de crecimiento, indicadores de deuda extremadamente altos en comparación con los pares, importantes pasivos contingentes, importantes presiones presupuestarias, historial de incumplimientos, riesgo político de interferencia, reiterada sobreestimación de ingresos, entre otros.

Moody's considera la probabilidad de que el gobierno reciba apoyo extraordinario y toma en consideración la calificación del gobierno que brinda el apoyo, la correlación de incumplimiento de ambas entidades y estima la probabilidad del apoyo.

Es así que se genera un rango de calificación que se sugiere y un comité asigna la calificación.

Las calificaciones del Centro

A continuación, se presenta un cuadro con las calificaciones obtenidas por el municipio de Centro de los nueve años recientes. El número que aparece en la extrema derecha entre paréntesis de cada renglón del cuadro dará pie a comentarios específicos sobre dicha calificación.

Calificadora	Fecha emisión	Calificación	Perspectiva
Fitch	sept 2016	BBB+	estable (1)
Fitch	sept 2017	BBB+	positiva (2)
Fitch	sept 2018	A-	estable (3)
Fitch	ene 2020	A-	estable (4)
Fitch	jul 2020	A-	estable (5)
Fitch	jul 2021	A-	estable (6)
Fitch	may 2022	A-	negativa (7)
Fitch	may 2023	A-	estable (8)
Moody's	ago 2016	Ba3	negativa (9)
Moody's	jun 2017	Ba3	negativa (10)
Moody's	ago 2018	Ba3	estable (11)
Moody's	oct 2019	Ba3	estable (12)
Moody's	abr 2020	Baa2.mx	negativa (13)
Moody's	sept 2021	Baa2.mx	estable (14)
Moody's	may 2022	BBB.mx	estable (15)
Moody's	dic 2022	BBB.mx	estable (16)

Fitch

- 1) Lo relevante de esta calificación era el señalamiento de que la calidad crediticia podría disminuir como resultado de la no consolidación del Ahorro Interno, fruto de un gasto operativo más dinámico que los ingresos de libre disposición (no etiquetados); por un aumento de la deuda de corto plazo o de largo plazo no proporcional a la generación de flujo o por un incremento pronunciado del pasivo no bancario. Y señalaba que una mejor calificación se daría a partir de una mayor recaudación local de la mano con un menor gasto operativo, de tal forma que se provocara un crecimiento de Ahorro Interno.
- 2) La importante perspectiva positiva lograda se sustentó en una tendencia a la generación de Ahorro Interno, lo cual posibilitaba un flujo ya fuera para servir deuda o para llevar a cabo inversión y, desde luego, en un control del gasto. Aunque se anotaba el bajo nivel de la inversión total como proporción del gasto total (5.7%), se reconocía lo superavitario que resultaron en 2016 los balances primarios y financieros que habían sido deficitarios en el año anterior (2015).
- 3) Indiscutiblemente lo destacable fue, primero, que aumentó la calificación al pasar de BBB+ a A-, y lo segundo, que Centro alcanzaba la nota más elevada en su historia en cuanto a calificación crediticia. Se combinaba un bajo nivel de apalancamiento, indicadores positivos de deuda, liquidez y otros pasivos, junto con métricas robustas de liquidez respecto al pasivo circulante. Además, evaluaba el Factor Economía como “Fuerte” porque la ciudad capital contaba con “una base económica amplia, diversa y estable, concentración baja de contribuyentes, grado de concentración moderado, grado de marginación muy baja e indicadores de riqueza per cápita adecuados”.
- 4) Estanotase otorgaba con la nueva “Metodología de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales Internacionales”. El

- concepto medular de Fitch ahora sería el de Factores Claves de Riesgo (FCR). Estos factores para gobiernos locales solo pueden ser clasificados en un rango “Medio” o “Más débil”.
- 5) En esta evaluación se apuntaba que “debido a la contingencia sanitaria actual, cambios relevantes en endeudamiento, ingresos y gasto están ocurriendo en el sector y podrían empeorar en los próximos meses a medida que la actividad económica se vea afectada y las restricciones de gobierno se mantengan o amplíen. Las calificaciones de Fitch son de naturaleza prospectiva, por lo que la agencia monitoreará la evolución de dichos acontecimientos en el sector en cuanto a la severidad y duración...” Pero hubo un señalamiento que sería de peso porque eventualmente podía tratarse de un fenómeno estructural: “Centro es recurrente en la contratación de créditos de corto plazo. En 2019, el Municipio finiquitó un crédito de corto plazo por MXN 35 millones. Para 2020, la entidad contempla contratar nuevamente obligaciones de este tipo por hasta MXN 50 millones, cuyo destino sería atenuar presiones de liquidez como consecuencia del efecto de la pandemia de coronavirus en sus ingresos.”
 - 6) Esta fue una calificación que no mostraba cambios notables respecto a la anterior evaluación. Como había sido en otras ocasiones, de los 6 factores claves de riesgo (FCR), dos se ubicaban dentro del rango “Medio” y cuatro dentro de “Más débil”. Y anotaba: “Centro muestra un riesgo alto de un debilitamiento inesperado en su capacidad para cubrir necesidades de servicio de deuda en el horizonte proyectado (2021 a 2025).”
 - 7) Lo sobresaliente de esta calificación (que pese a todo se mantenía en A-), fue la llamada de atención que significó la perspectiva negativa “resultado del deterioro observado en el margen operativo y posición de liquidez que ha conducido a la entidad a la contratación de deuda de corto plazo a niveles

cercanos a los máximos permitidos”, por lo que el factor clave de riesgo (FCR) relativo a la flexibilidad de pasivos y liquidez pasó de rango “Medio” a “Más débil”. Y es que las nuevas autoridades que tomaron posesión del cargo en los primeros días de octubre de 2021 se vieron en la necesidad de contratar un crédito de corto plazo por MXN 180 millones para cubrir los gastos comprometidos para ese fin de año.

- 8) Lo llamativo en esa ocasión fue que la calificación de A cambió su perspectiva de negativa a estable. Ello reflejaba “la recuperación observada en el margen operativo y fortalecimiento en la posición de liquidez del Municipio, como resultado de una generación de ingresos mayor y el no uso de créditos de corto plazo. Lo anterior permitió una mejor posición de Centro... y alcanzar métricas proyectadas de deuda más favorables y que permaneciera comparable con entidades con la misma calificación.” Hacía dos aseveraciones positivas para el municipio. Una: “el Sistema de Alertas (SA) de la Secretaría de Hacienda y Gasto Público (SHCP) clasifica el endeudamiento de Centro como sostenible, lo que le permitiría contratar un techo de financiamiento neto de hasta 15% de sus ingresos de libre disposición”. Y la otra: “el refinanciamiento (de la deuda llevado a cabo en los primeros meses de 2022) generó beneficios, tales como la modificación del perfil de pagos cuyo pago de capital estresaba las coberturas del servicio de la deuda, y si bien es a tasa de interés variable (TIIIE), el pago de intereses adicionales por los aumentos registrados en la tasa de referencia no supera el de las amortizaciones que pagaba con anterioridad. También, la liberación de los fondos de reserva cuyo saldo neto fue positivo al cumplir con el nuevo saldo objetivo... Cabe mencionar que, como buena práctica de gestión, la entidad contrató en 2023... una cobertura de tasa de interés... para mitigar riesgos de incrementos adicionales a la tasa de interés variable de referencia.”

Moody's

- 9) En esta nota de Ba3, Moody's atribuía una perspectiva negativa básicamente por dos razones. Primero por los malos resultados reflejados en balances operativo y financiero deficitarios, es decir, por motivos propios del municipio de Centro en 2015, y segundo porque la agencia tomaba en consideración la calificación del emisor soberano, o sea del país, que para ese ejercicio registró previamente una perspectiva negativa.

Moody's acotaba que el resultado de aquel año se derivó de un "crecimiento mayor de los egresos operativos durante 2015 (10% con respecto a 2014) comparado con el 2% de incremento de los ingresos operativos. Los principales rubros que aumentaron durante 2015 fueron Materiales y suministros, Servicios generales, así como Transferencias". Por eso, "los resultados financieros consolidados de Centro han sido negativos, en promedio los últimos cinco años el déficit financiero consolidado fue de -3.3% de los ingresos totales comparado con un superávit de 6.8% en 2014." Y aunque identificaba dos "fortalezas crediticias", los moderados niveles de deuda y la posición de liquidez positiva, advertía que ésta "podrá tener un deterioro" en caso de que "el municipio registre un déficit consolidado durante 2016 y éste se financie a través del efectivo disponible..."

- 10) Lo relevante, según se verá desde la perspectiva de 2024, es que se trató de la única ocasión en la que durante un par de años Centro tuvo dos años consecutivos una perspectiva negativa. De hecho, la agencia mantuvo las mismas consideraciones que el ejercicio anterior para la calificación, esto es, las mismas fortalezas crediticias, los mismos retos crediticios (economía poco diversificada que genera bajos ingresos propios y resultados operativos deficitarios debido a presiones de gasto), al igual que los factores que podrían cambiar la calificación al alza o a la baja. Si bien con respecto al año anterior mejoró el balance operativo, éste

siguió siendo deficitario, aunque en menor proporción, a la vez que, “después de tomar en cuenta los ingresos y gastos de capital, el resultado financiero consolidado de Centro fue positivo.”

- 11) Aquí resalta la mejora de la perspectiva, ya que pasó de negativa a estable. Pese a reflejar márgenes operativos ajustados, éstos son “parcialmente compensados por el registro de resultados financieros consolidados positivos y niveles fuertes de liquidez”, a la vez que también registra bajos niveles de deuda. La posición de liquidez (activos circulantes menos pasivos circulantes) fue del 9% de los egresos totales, mayor que la de 2016 cuando alcanzó el 6.3%. Igualmente, “el efectivo podía cubrir en 1.7 veces los pasivos circulantes a finales de 2017, un nivel por encima de sus pares nacionales.” Por eso concluía: “los niveles positivos de liquidez son una fortaleza del municipio que le permite enfrentar choques no esperados”.
- 12) Centro mantuvo su calificación y la perspectiva permaneció estable, sin embargo, la agencia mencionó la continuidad de los déficits operativos (si bien los balances financieros fueron superavitarios), la disminución del gasto de inversión y un leve deterioro en la posición de liquidez. Dentro de los retos crediticios a los que hacía alusión en años previos, Moody’s añadió para este reporte un reto adicional, el bajo nivel de recaudación local. Ésta fue de 2014 a 2018 el “equivalente a 20.9% de los ingresos operativos, cifra que se encuentra por debajo de la mediana de los municipios calificados en Ba3 (34.5%): Al cierre de 2018 este coeficiente se ubicó en 20.1%...”
- 13) En esta oportunidad, se tuvo un resultado doblemente negativo, pues disminuyó la calificación al pasar a Baa2 y ubicar su perspectiva como negativa. Es de señalar que se tuvieron, a juicio de la calificadora, cuatro grandes deficiencias: balance operativo deficitario, balance financiero deficitario, menor posición de liquidez y una baja recaudación de ingresos propios. De hecho, explícitamente mencionaba,

Centro solo tuvo una fortaleza crediticia: un endeudamiento bajo. “La perspectiva de las calificaciones de Centro es negativa y refleja nuestras expectativas de que el municipio continuará registrando déficits operativos y financieros de importante magnitud, lo cual coadyuvará a que la posición de liquidez se siga debilitando.” Como consecuencia, “de no revertirse esta tendencia negativa de los balances operativos, las calificaciones podrían presentar presión a la baja en el mediano plazo.”

- 14) Para decirlo rápido, la calificación se mantuvo baja, aunque la perspectiva pasó de negativa a estable. Lo notable es que en esta evaluación aparece como fortaleza crediticia la recuperación de la recaudación de ingresos propios, así como también un nivel de endeudamiento bajo y decreciente.
- 15) Aquí es de hacerse notar que se constituye Moody’s Local México que pasa a desligar la calificación de los gobiernos locales de la calificación del soberano o del país en sí. Tal cambio utiliza nuevas metodologías de análisis y es fácilmente observable en cuanto al uso de las literales. En este sentido, en este trabajo se asume que la calificación de BBB equivale a la anterior de Baa2. Señaló: “la perspectiva de las calificaciones del municipio de Centro es estable y refleja una recuperación significativa en la recaudación de ingresos propios...que ha mejorado los balances operativo y financiero, así como niveles de duda decrecientes y una estable posición de liquidez.” La agencia observó también tasas de crecimiento moderadas en el gasto operativo y gastos de capital estables.
- 16) Esta calificación fue la misma que se registró unos meses atrás, de la misma manera que no hubo cambio en la perspectiva. Sin embargo, sí advirtió algunos fenómenos que vale la pena destacar. Por ejemplo, que en 2022 Centro tuvo una recuperación importante en la recaudación de ingresos propios y por transferencias, así como un crecimiento moderado en el gasto operativo y de capital,

por lo que estimaba que en el cierre de 2022 registraría resultados financieros y operativos positivos, lo que permitiría al municipio mejorar su posición de liquidez, por lo que estimaba que así disminuiría su dependencia de contratar créditos de corto plazo. Iba más lejos: “A octubre de 2022, el municipio muestra una mejora impulsada por el crecimiento en los ingresos propios en 34% y en las transferencias federales en 18%, comparado con el mismo periodo del año anterior, mientras que el gasto operativo se mantuvo acotado.”

Estimaba que como el municipio no contrataría más deuda de largo ni de corto plazo los indicadores de endeudamiento disminuirían a “un nivel muy bajo, lo que seguirá comparando favorablemente con sus pares nacionales.” Y en cuanto al servicio de la deuda en ese 2022, y dada la no contratación de créditos a corto plazo, y también gracias a la reducción de sobretasa obtenida en su deuda de largo plazo a través del refinanciamiento, sería menor al de 2021. Incluso, valoró que en 2022 tanto en lo tocante a lo operativo como a lo financiero se volvería a obtener un superávit, algo no visto en los cinco años anteriores.

Las calificaciones de 2024

Moody's mejoró la calificación asignada al municipio de Centro, ya que pasó de BBB a BBB+ con una perspectiva estable. La calificación de Moody's remarca lo señalado en ocasiones anteriores respecto a retos y fortalezas crediticias. En lo tocante a las fortalezas menciona, en primer lugar, el bajo nivel de endeudamiento, y en segundo, la mejora tanto en los balances operativos y financieros como en la liquidez. En cuanto a los retos, un elemento que de forma recurrente se ha expresado en reportes anteriores es la limitada recaudación de ingresos propios.

Ciertamente, los ingresos propios pueden considerarse limitados, pero bajo dos ópticas. Una sería que la afirmación se basa

en una comparación con el total de ingresos operativos (propios, participaciones y Fondo IV del ramo 33). En el caso de Centro, como en general de Tabasco, las participaciones (por habitante) son un poco más cuantiosas que en resto de la república, lo cual se expresa en un denominador algo abultado ante un numerador (los ingresos propios) que puede aumentar, aunque en una menor proporción, es decir los ingresos propios crecen, pero en ocasiones aumentan más los otros ingresos. La segunda es que la afirmación se sustenta también en una comparación con otros municipios que o tienen una mayor capacidad de generación de ingresos (mayor desarrollo relativo) o bien registran mayores calificaciones crediticias, pero no en una métrica que compare la evolución de los ingresos propios del mismo ente y en la identificación de niveles a lo largo de los años evaluados (o sea que la recaudación propia de los años 2022, 2023 y 2024, puede registrar en ese corto periodo un lento crecimiento, pero los niveles que tiene en el mismo es muy superior al observado en años anteriores). Y sin embargo, Moody's reconoce que "desde 2021... ha implementado políticas y acciones enfocadas al aumento de la recaudación... Gracias al crecimiento de los ingresos propios y de las participaciones, los balances operativos aumentaron a 12% en 2023 de -6% en 2021."

Hay cuatro aspectos positivos que resaltan en la calificación que significan una mejoría notable respecto a años anteriores. El primero, como ya se mencionó, es el balance operativo con un superávit que en 2023 no solo fue mayor al de 2022, sino que se compara mejor que el registrado por cualquier otro municipio con calificaciones de BBB, BBB+ o de A-, lo cual es fruto de una liquidez muy elevada ("la liquidez medida con la razón de efectivo a pasivos circulantes aumentó a 6.3x en 2023 de 0.4x en 2021"). El segundo es algo parecido por lo que hace al balance financiero superavitario, pues éste superó en 2022 incluso al de municipios mejor calificados y lo hizo de manera mucho más elocuente en 2023. El tercer aspecto positivo es el relativo a la deuda (medida por la suma de deuda directa e indirecta sobre los ingresos

operativos), deuda que al cierre de 2023 resultó ser la menor en los últimos 14 años. Más aún, el monto del endeudamiento de Centro es más bajo que el de municipios con BBB+ y A-.

El cuarto aspecto positivo a destacar es el que marca en realidad la salud y la solidez de las finanzas de Centro, y es la no contratación de créditos a corto plazo. En palabras de Moody's, "cabe resaltar que el municipio ya no depende de la deuda de corto plazo como en años pasados, por lo que el servicio de la deuda bajó a 1% de los ingresos operativos..." Y es que este tipo de créditos, sobre todo a fin del ejercicio simplemente encubre la existencia de un déficit, gastos no sustentados en ingresos. Son estos cuatro elementos y un crecimiento modesto de los ingresos los que pondera la calificadora y que son fruto de una adecuada gestión del gobierno municipal, a la vez que la perspectiva estable refleja la expectativa de la calificadora en el sentido de que Centro "mantendrá el registro de superávits operativos en 2024-2025, el regreso al equilibrio financiero en 2025 y una liquidez sólida."

Por su parte, Fitch también mejoró su calificación al municipio, pues pasó de A- a A. No es tan común que dos agencias mejoren su calificación ni menos que lo hagan a partir del análisis de un periodo relativamente breve como son dos años y medio. Lo más importante por lo general en la conformación de la calificación de Fitch es el resultado del análisis de sus seis Factores Clave de Riesgo (FCR) que, en conjunto, representan el perfil de riesgo del gobierno local. Estos factores se integran con tres fuentes y tres mitigantes. Las fuentes, que suelen tener mayor relevancia, son I) los ingresos (solidez): crecimiento, estabilidad, previsibilidad; II) el gasto (sostenibilidad): qué tanto aumenta, y III) la deuda y la liquidez: qué tan probable es un incremento repentino del servicio de la deuda. En tanto, cada fuente tiene su mitigante de riesgo: IV) la adaptabilidad de los ingresos que se refiere a la capacidad de aumentarlos; V) la adaptabilidad del gasto, es decir, la capacidad de hacer los ajustes necesarios, y VI) la flexibilidad de la deuda y la liquidez, o sea, la capacidad de utilizar la liquidez o de acceder

a más financiamiento. Con estos factores, Fitch considera que Centro tiene cinco factores clave de riesgo o de calificación “más débil” y uno como “rango medio”.

Más allá de los factores, el alza de la calificación de Fitch se basó primordialmente en dos elementos, primero, la estabilización del margen operativo, esto es, una posición fortalecida de liquidez que, en efecto, le permitió al municipio por segundo año consecutivo no acudir al uso de créditos de corto plazo, y segundo, un bajo nivel de endeudamiento de largo plazo que reflejan una sostenibilidad de la deuda mejor posicionada que los demás municipios que la agencia calificadora considera como pares.

Los factores de riesgo para gobiernos subnacionales en México son evaluados como máximo con “rango medio”, como es el caso del municipio de San Pedro Garza García en Nuevo León, cuyos seis factores de riesgo son “Rango Medio” obteniendo una calificación nacional de largo plazo de AAA con lo cual “tiene el perfil crediticio individual (PCI) más alto de los emisores de Latinoamérica”.

Dentro de los aspectos positivos que Fitch identificó para su análisis se expresa que en 2023, Centro “mantuvo su esfuerzo recaudatorio al generar por concepto de impuestos 10% de sus ingresos operativos, situándose por arriba del promedio del último lustro (9.5%)”. Hace mención de acciones emprendidas para lograr el fortalecimiento de su recaudación, como “fiscalización de la cartera, a través de 33 mil notificaciones; modernización de medios de pago (Centrobot y portal de trámites y servicios); actualización y simplificación de los procesos; transparencia de los recursos; y mejora en los puntos de atención”.

Igualmente destaca que el margen operativo se mantuvo en niveles más estables y en línea con su comportamiento histórico. “Durante el ejercicio, se mantuvieron políticas de control del gasto operativo”. Este hecho se conjugó positivamente con que “en 2023, Centro reportó niveles históricos de inversión como resultado de una recepción mayor de recursos federales y estatales destinados a infraestructura”.

El área que es más llamativa en cuanto resultados revisados por Fitch es la relativa a la cuestión financiera, principiando con que el nivel de endeudamiento es bajo, cuenta con un mecanismo de buen pago como lo es un “vehículo de propósito especial” óptimo y un fondo de reserva con el equivalente a tres meses de servicio de la deuda. Si además se considera que Centro no tiene deuda indirecta, entonces se tiene un perfil adecuado. Ahora bien, “en 2022 y 2023 la liquidez de Centro se fortaleció de manera significativa... Asimismo, después de contratar montos cercanos al 6% de sus ingresos totales en 2021, el desuso por segundo año de créditos de corto plazo al cierre del ejercicio fiscal, refleja una mejoría en su posición de liquidez”.

También Fitch mejoró la calificación del crédito de 2022 para refinanciar la deuda al pasar de AA a AA+. La agencia consideró que el fundamento legal y el vehículo de propósito especial, así como el fondo de reserva y la razón de cobertura del servicio, pueden ser considerados como “más fuerte”.

Calificaciones y salud financiera

Como aquí se ha anotado, las calificaciones vienen de mucho tiempo atrás, de fines del siglo XIX. Quizá a lo largo de las décadas las calificaciones hayan cambiado de forma, así como las exigencias de los sistemas financieros en cada nación. Las calificaciones en última instancia sirven para darle mayor certidumbre a los mercados financieros y a las transacciones que tienen lugar en ellos. Como empresas que son, las agencias calificadoras persiguen su rentabilidad y, por supuesto, tienen intereses. No se puede medir en unidades el riesgo que significa pasar de una AAA a AA+, no obstante, el mercado puede recibir la noticia y generarse en él cierto nerviosismo. Distinto sería si, por ejemplo, fuera una calificación de puntos y esos significaran riesgos, pero al ser opiniones, las calificaciones tienen sesgos subjetivos, no es como medir el pH del agua de la tubería o los

leucocitos en la sangre. En otras palabras, las noticias de una baja de calificación, en algunos casos no pasarán de generar inquietud sin que en un mediano plazo (una vez que se hubiera absorbido el impacto de la noticia) signifique acceder a algún financiamiento a un costo superior. Con todo, la calificación del riesgo es un indicador indispensable en los mercados. Es decir, las agencias no son entidades químicamente puras, cuyos juicios no contengan márgenes de equivocación, pero el producto de su trabajo es necesario.

Y pese a lo dicho, a las calificaciones no se les puede pedir más ni tampoco que sean lo que no son. Una pregunta relevante es si una nota sobre el riesgo crediticio puede calificar la actuación de un gobierno estatal o municipal. La respuesta que muy posiblemente diera un economista sería: depende. Hay que pensar en ciertos casos, como los que se mencionan en los siguientes párrafos.

Las calificadoras suelen tomar en cuenta no solo el ejercicio fiscal recién terminado sino también, y probablemente con más peso, los cuatro años más recientes. De forma que lo hecho por un gobierno municipal, cuyo periodo es de tres años, pudiera no resultar tan determinante para una calificación. Piénsese en un primer o segundo año cuya gestión pudiera considerarse como positiva ya que sus ingresos propios aumentaron, al igual que las transferencias federales, el gasto estuvo controlado, hubo niveles adecuados de liquidez y no se tuvieron que contratar créditos de corto plazo, y, no obstante, su calificación no haya mejorado ni tampoco su perspectiva pues permanece estable. En este caso pudieran estar pesando bastante los resultados de la gestión de la administración anterior. Si esos resultados pasados distaron de ser buenos, el gobierno actual pudiera no ver reflejadas sus acciones y logros en una mejor calificación. En términos generales, cabría decir que eventualmente gobiernos actuales no tienen mejores notas por el desempeño de gobiernos anteriores y que los gobiernos actuales que no han visto mejores calificaciones y que sí instrumentan políticas responsables de finanzas públicas apuntalando el desarrollo municipal, están

trabajando o contribuyendo para que gobiernos futuros tengan mejor calificación.

Véase un ejemplo más de cómo lo que hace un gobierno en un corto plazo no influye determinantemente en la calificación de riesgo. Las entidades federativas y sus municipios en México dependen de transferencias federales. Estas transferencias en lo tocante a las participaciones (ingresos de libre disposición) y a las aportaciones (recursos etiquetados para un destino específico) están definidas y reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Como sucede con casi cualquier ordenamiento legal, esta Ley ha tenido diferentes reformas y adiciones. Para el caso de Tabasco y su incidencia en los ingresos del gobierno del Estado y de los municipios, una reforma que vino a trastocar de manera desfavorable los términos del desarrollo municipal y estatal fue la de fines de 2007 que entró en vigor en 2008, la cual redujo sensiblemente el coeficiente y con él las participaciones.

Antes de dicha reforma, tanto el Estado como los municipios concurrían con recursos a la atención de ciertos sectores, algo que al ya no disponer proporcionalmente de los mismos recursos paulatinamente dejaron de hacer o sí lo hacen, pero de modo insuficiente. Para el caso de los municipios, la atención al mantenimiento o modernización de caminos de jurisdicción municipal se volvió más esporádica o sin invertir en dichas vías todo lo que se debería, o la contribución a la salud y a la educación, menores índices de pavimentación o bacheo, falta de guarniciones y banquetas, descuido de la infraestructura pública y un amplio etcétera.

El hecho es que las finanzas de los municipios, particularmente las de Centro, empezaron a estar más estresadas. Hubo entonces dificultades para cumplir compromisos de gasto con esos ingresos menguantes. En consecuencia, las calificaciones mencionan menores transferencias federales, en especial participaciones y, por lo tanto, menores ingresos de libre disposición, lo que ha entorpecido las labores de los gobiernos presionándolos hacia el déficit. Y claro que dicha situación los obliga casi a la contratación

de créditos de corto plazo para poder terminar el ejercicio fiscal. Pero esta situación no es atribuible a las autoridades municipales, ni siquiera a las estatales. La causa raíz se ubica fuera de las fronteras de Tabasco y es la modificación a nivel federal de la LCF.

Aquí hay otro ejemplo de cómo erróneamente se puede juzgar a un gobierno municipal por una calificación crediticia que no mejora. Las calificadoras acostumbran señalar como una debilidad de las finanzas municipales de Centro los bajos ingresos propios, específicamente se señala la baja recaudación del impuesto predial. Para trascender esta situación negativa, habría que reformar la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco y modificar la tasa a la que se cobra el impuesto o incluso para darle una mayor progresividad de la que tiene actualmente donde solo se cobran tres tasas.

En las calificaciones de riesgo de un país, un estado o un municipio las agencias son reiterativas al comparar a los estados con sus pares. Y desde aquí quizá haya elementos subjetivos cuando definieron esos “pares”. No está muy claro cuáles son los factores que han sido considerados por cada agencia para definir las variables que dan como resultado un determinado grupo de pares. Y, no obstante, suelen encontrarse presentes en las calificaciones las referencias a una comparación con pares. En ocasiones, una variable de un ente puede tener un comportamiento mejor que el de sus pares, pero en otras, situarse desventajosamente frente a ellos. ¿Hasta qué punto una calificación es una comparación con los pares y hasta dónde una evaluación del ente en sí mismo y su calidad crediticia?

Es así que existe un peso de determinados factores en la calificación de riesgo que no dependen del gobierno en turno. Por ejemplo, una marcada dependencia de las transferencias federales, o más aún, una cierta estructura económica y social. Es el caso de una economía predominantemente agrícola o altamente dependiente de un sector, como puede ser el petrolero. O una estructura demográfica con una proporción de la población considerada de edad avanzada, u otra en

donde fuera extremadamente joven. Incluso su ubicación geográfica podría entrar en juego para una calificación. En otras palabras, pudiera considerarse un caso donde hubiera fuerzas que empujaran la calificación al alza, como, por ejemplo, un gobierno que instrumentara una política de finanzas públicas responsable y ordenada, con buenos resultados financieros, y que tales fuerzas se vieran contrarrestadas por otras fuerzas que empujaran la calificación hacia la baja, dado que la situación hipotética ocurriera en un entorno económico y social desfavorable.

Hay, además, algo que debe tomarse en cuenta. “Si hoy se quiere conseguir un crédito se necesita de una calificación. En teoría... la calificación habla del nivel de riesgo que implica prestarle dinero a una empresa o gobierno. Son las reglas de nuestro mundo. Cada que se acerca la noticia de la calificación al gobierno mexicano se genera tensión por saber si se mantiene la nota, si México sigue siendo grado de inversión... Para calificar a los gobiernos estatales y municipales hay un vicio de origen. Uno de estos gobiernos puede tener una buena calificación y sus finanzas no son sanas. ¿Por qué? Porque el principal indicador que toman en cuenta es la capacidad de generación de ahorro interno, concepto que, a su vez, se basa en que pueda tener superávit en sus cuentas, es decir, que durante uno o más ejercicios sus ingresos superen a los gastos. Pero para los gobiernos estatales y municipales, mismos que no tienen incumbencia en el cumplimiento de objetivos macroeconómicos, la obligación es que los gastos se ajusten a sus ingresos de forma duradera. Es decir, no están para generar ahorros”.¹

¹ Fernando Calzada Falcón (2012), “Cinco temas de finanzas públicas” en Calzada, Fernando, *Pensar nuestro tiempo II. Reflexiones de un economista*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. México.

En efecto, los ingresos de un gobierno se derivan de una ley en la materia cuya vigencia es anual. En dicha ley se estima el monto a recaudar tanto de los ingresos de libre disposición como de aquellos que tienen un fin específico, es decir, que están etiquetados. Es a partir de esta ley de ingresos que se define el presupuesto anual de egresos, y ambos son, por supuesto, para el mismo ejercicio. A nivel federal, la ley de ingresos la aprueban senadores y diputados, en tanto que aprobar el presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. En el plano estatal, tanto la ley como el presupuesto son aprobados por el Congreso del Estado. Y para el municipio, el Congreso estatal aprueba, a propuesta del Cabildo, la ley de ingresos, en tanto que la aprobación del presupuesto corre a cargo de manera exclusiva de los regidores en el seno del Cabildo. Es claro que en los tres casos primero se aprueba la ley de ingresos y solo después de eso se entra al análisis, discusión y eventual aprobación del presupuesto de egresos.

La lógica es que hasta que se conoce el monto estimado de ingresos en su versión final es que se puede saber cuánto habrá de gastarse. Cabe recalcar que tanto unos como otros solo se estiman para un ejercicio fiscal, no para dos ni para ejercicios multianuales. Y bien vistas las cosas, en una situación normal y no en un contexto extraordinario, se habrá de observar que los gastos presupuestados nunca se ubicarán en una cuantía menor tal como para generar un superávit o, caso contrario, tampoco estarán los gastos por encima de los ingresos como para incurrir en un déficit. Un gobierno federal, por así responder a su política macroeconómica, deliberadamente puede buscar un déficit (y financiarlo con deuda) en el marco de una política expansionista que intente impulsar el crecimiento de la economía, o puede procurar un superávit mediante una política contraccionista. Sin embargo, las cosas son diferentes para gobiernos estatales o municipales, ya que no puede pensarse que un déficit público vaya a generar por sí mismo un crecimiento de la economía local.

Consecuentemente, más allá de que a ello obliga la Ley de Disciplina Financiera, los gastos deben ser iguales a los ingresos. Por lo tanto, interesa puntualizar que ni los gobiernos estatales ni los municipales deben intencionadamente, en aras de una mejora de la calidad crediticia, tener más ingresos que su gasto para con ello registrar superávit tanto en lo operativo como en lo financiero y así contar con mejores niveles de liquidez, desde luego bajo el supuesto de que los ingresos se gastan en su totalidad porque se cumplió al 100% la estimación de unos y otros. Luego entonces, sí hay una tensión entre los indicadores que inciden en la calificación de forma positiva y los objetivos definidos en ley. No está del todo claro cómo pueden combinarse virtuosamente ambos factores, salvo que se tuvieran mayores ingresos que los previstos en la ley y el gasto se mantuviera en los parámetros definidos en el presupuesto.

Ahora bien, bajo el supuesto previsto en la Ley de Disciplina Financiera de que en la esfera estatal o municipal se tuvieran problemas temporales de liquidez se podría contratar un crédito de corto plazo. Para acceder a tal préstamo, como ya se ha mencionado, se requiere la calificación. Haciendo a un lado calificaciones extremas, ¿qué tanto inciden dichas calificaciones en los costos del crédito, en especial de la tasa de interés? Quizá en estos casos pesen más factores de la relación histórica entre cliente e instituciones financieras, además de un factor clave que son los ingresos y su evolución reciente, así como las perspectivas puntuales de los mismos para un horizonte similar al considerado en la obligación de corto plazo a contratar.

Y así pudieran mencionarse otros casos más de incidencia de factores exógenos en la calificación de riesgo que no son achacables linealmente a la actuación del gobierno municipal. Sin embargo, sí debe quedar claro que una gestión municipal desastrosa puede notarse casi inmediatamente en la calificación, pues las consecuencias se harían perceptibles y las calificaciones únicamente evidenciarían una realidad.

Los gobiernos municipales trabajan para dar respuesta a los ciudadanos sobre sus problemas más acuciantes, a la vez de servir como gestores ante otras instancias cuando los asuntos que plantean van más allá de sus facultades. En concreto, deben prestar mejores servicios de alumbrado público, en los panteones, en los mercados; deben recolectar y disponer adecuadamente los residuos sólidos municipales, cuidar y mantener parques, jardines y demás espacios públicos, proporcionar agua potable, etcétera. Las finanzas públicas, en este caso las municipales, deben ser en todo momento un soporte del desarrollo, por lo que siempre debe procurarse su salud manteniendo adecuados balances operativos y financieros; con ellos se puede aspirar a hacer más y procurar esos mejores servicios. En caso contrario, descuidando el gasto, manteniendo apáticos ingresos propios y acudiendo sin mayor orden a obligaciones de corto plazo, el continuum de la preocupación municipal será el ajuste recurrente a programas de gasto, o sea, las finanzas se estarán convirtiendo en un obstáculo al desarrollo. De alguna manera, esto se manifestará en las calificaciones. En el polo opuesto, surge un círculo virtuoso: mejores calificaciones facilitan el acceso a los mercados en mejores términos. Considerar que del descuido del ingreso y la irresponsabilidad del gasto puede surgir algo positivo es un error reiterado a lo largo de la historia.

Más allá de las opiniones sobre el historiador Yuval Noah Harari, es interesante leer en una de sus obras (2014): “La calificación crediticia de un país es hoy mucho más importante para su bienestar económico que sus recursos naturales. Las calificaciones crediticias indican la probabilidad de que un país pague sus deudas. Además de datos puramente económicos, tienen en cuenta factores políticos, sociales e incluso culturales. Un país rico en petróleo, pero sometido a un gobierno despótico, guerras endémicas y un sistema judicial corrupto recibirá por lo general una baja calificación crediticia. Como resultado, es probable que permanezca relativamente pobre, puesto que no podrá obtener el capital necesario para sacar el máximo partido de

sus riquezas petrolíferas. Un país carente de recursos naturales, pero que goza de paz, un sistema judicial justo y un gobierno libre es probable que reciba una elevada calificación crediticia. Así podrá obtener el capital barato suficiente para sostener un buen sistema educativo y promover una floreciente industria de alta tecnología.”

BIBLIOGRAFÍA

Calzada Falcón, F. (2012), “*Cinco temas de finanzas públicas*” en Calzada, Fernando, Pensar nuestro tiempo II. Reflexiones de un economista, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. México.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2017), “*Instituciones Calificadoras de Valores*”, <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/instituciones-calificadoras-de-valores-icvs?idiom=es>

Gandini, G. (2017), “*Los países y las calificaciones de riesgo*”, Revista Semana, Colombia.

Hernández Chávez, C. A. (2023) “*Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles en municipios capitales*”. Hacienda Municipal. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas, INDETEC, No. 17, Nueva época, octubre diciembre 2023. México.

Hill, C. A. (2002), “*Rating Agencies Behaving Badly: The Case of Enron*” (2002), 35 Conn. L., Rev. 1145.

Martínez Cabañas, B. R., Ladrón de Guevara Cortés, R., Madrid Paredones, R. M. (2019), “*El papel de las calificadoras de riesgo en la crisis subprime*”, Fides et Ratio, Revista de Difusión Cultural y Científica de la Universidad La Salle en Bolivia, número 17.

Moody's INVESTORS SERVICE (2017), “*Manual de Procedimientos para la Calificación de Riesgo de Gobiernos Sub-Soberanos*”.

Noah Harari, Y. (2015), *Sapiens. De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, p. 360.

Núñez Barba, E. (2010), “*Por qué es importante la calificación crediticia municipal*”, *Federalismo Hacendario*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Indetec, número 165, septiembre-octubre, pp. 91-104.

Palacios García, A. (2012), “*Calificaciones de riesgo. Definición e influencia en la última década*”, Universidad de Oviedo.

Ruelas Ávila, I., Jiménez, J. P. y Letelier Saavedra, L. (2023), “*Las decisiones de deuda en los municipios frente a la ley de disciplina financiera*”, *Gestión y Política Pública*, número 2, segundo semestre de 2023, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pp. 97-129.

Stiglitz, J. & Rosengard, J. (2015), *La Economía del sector público*, Barcelona, p. 590 y 591, Antoni Bosch editor.

Tapia, G. N. (sin fecha), “*Sobre las calificadoras de riesgo*”, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta, Argentina.

Disciplina fiscal y desarrollo. Las finanzas municipales en Centro. 2021-2024, edición de Fernando Calzada Falcón, se terminó de imprimir en Villahermosa, Tabasco el 3 de mayo de 2024. La coordinación editorial estuvo a cargo de Luis Alberto López Acopa. Diagramado de Lizbeth del Carmen de la Cruz Pérez. Se imprimieron 1000 ejemplares.

