



Unidad de Estudios de Finanzas Públicas. Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura.

Comentario a la Posición Fiscal en la Cuenta Pública de la Ciudad de México 2022.

Uno de los principales indicadores de la *posición fiscal* de la Ciudad de México, es el balance presupuestal. En lo general, se espera que las finanzas se encuentren en equilibrio, o que, en todo caso, se presente un superávit fiscal. Es decir, que los ingresos totales recaudados en cada ejercicio igualen (equilibrio) o superen (superávit) a los gastos totales. En el caso de la Ciudad de México la restricción es aún mayor, al tenerse que aprobar por el Congreso de la Unión el límite de endeudamiento público anual; además de requerirse la aprobación del Congreso local.

El artículo 20 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (en adelante LATRPER) establece que el presupuesto debe estar en equilibrio, en su origen.

“Artículo. 20. El gasto propuesto por la persona titular de la Jefatura de Gobierno en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aprobado por el Congreso y que se ejerza en el año fiscal por las Unidades Responsables del Gasto, deberá guardar el equilibrio presupuestario.

Circunstancialmente, y con la finalidad de hacer frente a las condiciones económicas y sociales que privan en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos podrán prever ingresos cuya recuperación sea inminente de ocurrir al inicio del año fiscal siguiente. Dicho monto se consignará en la iniciativa de Ley de Ingresos bajo el rubro de “Recuperaciones Pendientes”.

Por contra partida, para mantener el balance fiscal y equilibrio presupuestal en el presupuesto de Egresos se deberá establecer cuales asignaciones presupuestales serán susceptibles de considerarse para el diferimiento de su pago. En caso de registrarse ingresos excedentes a lo aprobado en la Ley de Ingresos, los montos correspondientes disminuirán en la misma medida los diferimientos señalados.”



En el artículo 22 de la propia Ley se prevé que

“La persona titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los Ingresos Excedentes que, en su caso, resulten de los aprobados en la Ley de Ingresos o bien, ante la expectativa de la captación de mayores ingresos.

Los excedentes que resulten de los Ingresos Propios de las Entidades, se destinarán a aquellas que los generen.

Las ampliaciones presupuestales que a través de la Secretaría autorice la persona titular de la Jefatura de Gobierno serán para los fines específicos siguientes: alcaldías; infraestructura pública de transporte, agua, entorno urbano, escuelas, hospitales y deportes; pago del saldo neto de la deuda pública de la Ciudad de México; construcción adaptación y equipamiento de las escuelas de arte en las demarcaciones territoriales y no podrán reorientarse a proyectos distintos para los que fueron aprobados, por lo que en caso de incumplimiento del programa o proyecto, se procederá a efectuar la reducción líquida presupuestal correspondiente, justificando las causas que impidieron la ejecución de los programas y proyectos.”

1. Evolución del balance presupuestal: superávit prudente.

En 2022 el Gobierno de la Ciudad de México recaudó 273,540 millones de pesos (mdp) por concepto de ingresos, y realizó una erogación total de 267,986 mdp. De esa manera obtuvo un superávit fiscal de 5,554 mdp, el cual representa el 2.2% de los ingresos totales recaudados.

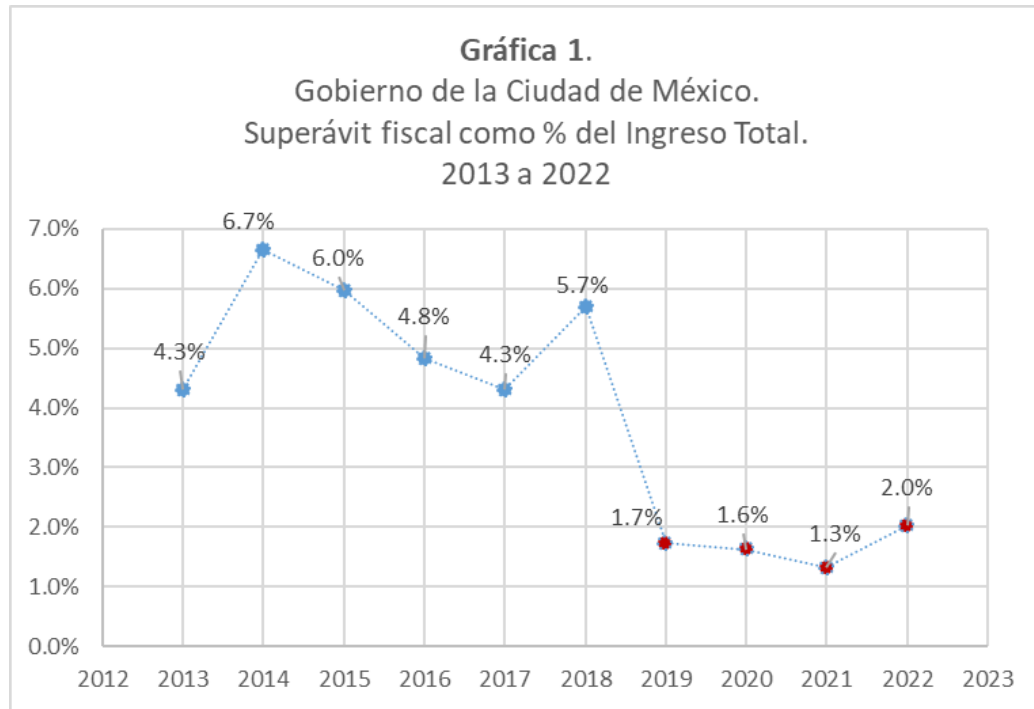
En el *cuadro 1* se aprecia la evolución del balance presupuestal de los gobiernos de la Ciudad entre 2013 y 2022. La tabla está construida con información de la Cuenta Pública de cada año. Se observa que en todos los ejercicios fiscales se obtuvieron superávits presupuestales, si bien destaca que el tamaño nominal y relativo de estos superávits ha variado significativamente en su promedio, siendo mayores los que se registraron durante la administración 2013-2018, y más reducidos los que se registraron de 2019 a 2022.



Cuadro 1. Ciudad de México. Balance Fiscal anual 2013-2022					
AÑO	Ingreso Neto Total (A)	Gasto Neto Total (B)	Balance Fiscal (Superávit/ déficit) ©	Índice porcentual de superávit/déficit (C/Ax100)	Promedio por administración del Índice porcentual de superávit/déficit
(millones de pesos)					
2013	171,733	164,343.7	7,389	4.3%	5.2%
2014	195,564	182,554.9	13,009	6.7%	
2015	214,647	201,826.9	12,820	6.0%	
2016	231,559	220,381.7	11,177	4.8%	
2017	237,720	227,482.1	10,237	4.3%	1.7%
2018	252,545	238,169.8	14,375	5.7	
2019	249,013	244,695.6	4,317	1.7%	
2020	235,854	232,013.1	3,840	1.6%	
2021	240,020	237,042.2	3,158	1.3%	1.7%
2022	273,540	267,986.0	5,554	2.0%	

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México. Secretaría de Administración y Finanzas. Cuenta Pública de cada año. Datos del cuadro "Balance Presupuestal del Sector Público." Porcentajes calculados por la UEFP.

La *gráfica 1* ilustra en imágenes el comportamiento del superávit fiscal cada año, como porcentaje de los ingresos totales recaudados cada año, entre 2013 y 2022. Se destaca que en la administración 2013-2018 alcanza un promedio de 5.7% anual, mientras que en los primeros cuatro años de la administración actual el promedio es de 1.7%. Conforme a la información de la Cuenta Pública 2022, en este año se alcanzó el porcentaje más alto desde 2019, un 2.0%.



2. La programación de los Ingresos.

La capacidad de programar adecuadamente el monto y la composición de los ingresos totales de un gobierno, en un ejercicio fiscal, e incluso en un programa multianual de mediano y largo plazos, constituye otro indicador importante de desempeño fiscal. La meta es lograr que las cifras y composición de los montos de ingresos programados y aprobados para cada ejercicio fiscal se alcancen.

En el capítulo III de la LATRPER se definen la Ley de Ingresos y sus principales características, contenidos y calendarios de aprobación por el Congreso y entrada en vigor. Respecto a su contenido es especialmente importante el artículo 46 que señala:

“Artículo 46. El proyecto de Ley de Ingresos contendrá:

- I. La estimación de los ingresos correspondientes al cierre del ejercicio en curso;
- II. Los ingresos provenientes de la coordinación fiscal;
- III. La estimación de aquellos ingresos considerados como virtuales;
- IV. Los Ingresos Propios previstos por las Entidades;
- V. Los ingresos relativos a los adeudos de ejercicios anteriores;



- VI. Las expectativas de ingresos por financiamiento; y
- VII. Los demás ingresos a recaudar. No se tomarán en cuenta los ingresos extraordinarios, ni tampoco se considerará cualquier otro ingreso clasificado como no recurrente, ni el monto estimado de reducciones en el pago de contribuciones. “

Los recursos que generen las Alcaldías, Dependencias y Órganos Desconcentrados por ingresos de aplicación automática se considerarán parte integrante de su presupuesto.

A la base de estimación de cierre a que se refiere la fracción I de este artículo, se le aplicará, para el caso de actualización de cuotas o tarifas, el factor que para tal efecto se estime de conformidad con el Código. Asimismo, con base en las variables económicas se calculará el comportamiento de aquellas contribuciones en las que por su naturaleza así proceda.

La Iniciativa de Ley de Ingresos deberá contener, invariablemente, la estimación de cierre del ejercicio a que se refiere el párrafo anterior, a fin de que en la valoración del Congreso respecto de los montos de la Ley de Ingresos, disponga de los elementos de juicio correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades la información que considere pertinente para la elaboración del Proyecto de la Ley de Ingresos.”

En este ámbito, son de considerarse las contingencias que se pueden presentar y alterar las perspectivas que se tienen al aprobarse los presupuestos de ingresos y de egresos cada año. En la historia reciente de las finanzas públicas de la Ciudad, tres grandes eventos de alcance catastrófico ilustran cómo pueden influir acontecimientos imprevistos, de gran impacto, en el curso de las necesidades y posibilidades hacendarias de uno o varios ejercicios fiscales, modificando las necesidades y expectativas de la disponibilidad y el uso de los recursos públicos. Estos eventos catastróficos fueron: a) el sismo el 19 de septiembre de 2017; b) la pandemia por la presencia del virus SARS-CoV-2 (febrero 2020); c) la guerra que inicia en febrero de 2022 con la invasión de Rusia a Ucrania, en el entorno de presiones geopolíticas de la OTAN a Rusia, con efectos sobre los precios de los energéticos, de los alimentos y ciertos bienes sensibles en los mercados internacionales.



Programación de ingresos y recaudación real en la Ciudad de México. 2013-2022.

La experiencia de la Ciudad de México demuestra que tanto el Ejecutivo como el Legislativo han sido cautelosos para formular sus proyecciones de ingresos anuales. En general, las leyes de ingresos aprobadas cada año se han quedado cortas respecto a la recaudación real obtenida cada ejercicio fiscal. En la gráfica 2 se muestra qué, salvo lo ocurrido en 2020 como consecuencia de la pandemia COVID-19, todos los restantes ejercicios fiscales de la serie, lo recaudado ha superado a lo aprobado en la Ley de Ingresos. En 2020, la reducción de los ingresos realmente recaudados respecto a lo aprobado en la ley de ingresos correspondiente, se compensó, como se sabe, con recortes presupuestales. La situación inédita que se generó ese año, en cuanto a la inexistencia de una situación previa comparable de los efectos de la pandemia en la recaudación, incentivó a mayor cautela del gobierno y del congreso de la Ciudad, en la programación de ingresos para los siguientes ejercicios fiscales.



En general, los montos de las diferencias fueron mayores en el periodo 2013-2018 que en lo que va de la administración 2019 a 2022. Así mismo, los “Índices de subestimación” (porcentaje en el cual *lo recaudado* excede a *lo aprobado* en la Ley de Ingresos) también fueron más grandes en la administración pasada, que en la



actual. Así los muestran las gráficas 2 y 3 con información obtenida de las respectivas cuentas públicas. Resalta, sin embargo, qué en 2022, la subestimación de lo aprobado en la Ley de Ingresos aumentó respecto a los años anteriores, siendo el más alto desde 2017 probablemente influida por el efecto de la pandemia.

