

Incertidumbre en la ILIF 2023:

Análisis de los supuestos recaudatorios



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

Juan Pablo López Reynosa | juanpablolopez@ciep.mx

Ricardo Cantú Calderón | ricardocantu@ciep.mx

César Augusto Rivera de Jesús | cesarrivera@ciep.mx

17 de octubre de 2022

#UniversoCIEP | #IngresosPúblicos | #Tributarios

La Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2023 fue presentada bajo un **marco macroeconómico incierto**, con tendencias alcistas en las tasas de interés y distintos riesgos asociados a la recaudación tributaria y petrolera. Ante un escenario donde los supuestos macroeconómicos impacten negativamente a la recaudación, el endeudamiento no sería una opción óptima para subsanar la falta de recursos. A continuación, discutimos distintas maneras de identificar la sensibilidad de la recaudación para plantear los riesgos que podrían ocurrir durante 2023. En este sentido, **se requiere de un mayor debate público entorno a los supuestos macroeconómicos y la metodología empleada para las estimaciones recaudatorias**; sobretodo, por parte del Poder Legislativo, en su facultad de discutir, rediseñar y aprobar la ILIF 2023 y PPEF 2023.

Índice

1	Supuestos en la ILIF 2023	1
2	Sensibilidad a los supuestos recaudatorios	3
3	Implicaciones de Política Pública	5
	Acrónimos	5
	Bibliografía	5

1

Supuestos en la ILIF 2023

La ILIF presentada como parte del Paquete Económico 2023 contiene dos elementos a considerar: la **incertidumbre** de los supuestos macroeconómicos y las **implicaciones** del endeudamiento, a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP).

OBJETIVO DEL DOCUMENTO El objetivo del documento es presentar **cómo la incertidumbre en variables macroeconómicas puede afectar la recaudación presupuestaria**.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO **Primero**, exploramos por qué ante una posible caída en la recaudación, el endeudamiento no es una opción óptima. **Segundo**, presentamos estimaciones de diversas instituciones sobre el crecimiento econó-

mico en México para 2023. **Tercero**, analizamos los riesgos asociados a las principales fuentes de ingresos públicos, con base en sus determinantes recaudatorios. **Por último**, delineamos las implicaciones de política pública.

1.1 Las limitantes para un mayor endeudamiento

La incertidumbre nacional e internacional, derivada de la desaceleración económica, tendencias inflacionarias, altas tasas de interés y conflictos geopolíticos, vulneran la posible recaudación estimada para 2023. Además, **se plantean RFSP equivalentes a 4.1 % del PIB (segundo máximo desde 2013) y un objetivo de estabilizar el indicador de la deuda en 49.4 % del PIB**. En este contexto, la emisión de deuda para cubrir una menor recaudación podría no ser la mejor opción si se quiere cumplir el objetivo anterior.

COSTO DE LA DEUDA Adicionalmente, se estima un crecimiento en el costo financiero de la deuda de 30.0 % respecto a 2022, implicando un monto de 1.1 billones de pesos (mayor al gasto propuesto en educación o en salud). **En caso de recurrir a mayor financiamiento, se incrementaría el costo de la deuda en el corto y largo plazo**, dependiendo de las tasas estipuladas en las emisiones. Por lo tanto, el financiamiento pudiera ser una **opción subóptima** para subsanar una posible recaudación menor a la estimada para 2023.

Conceptos clave

RECAUDACIÓN PRESUPUESTARIA Contribuciones y accesorios que las personas físicas y morales deben pagar para para sufragar los gastos públicos en forma de impuestos, contribuciones de mejora, aportaciones de seguridad social, derechos, productos, entre otros. Se incluyen los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2022).

INGRESOS TRIBUTARIOS Recursos que incluyen todos aquellos ingresos derivados de los impuestos, sin distinguir si están relacionadas con la fuente petrolera o no (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2022).

INGRESOS PETROLEROS Pago de derechos y contribuciones que, tanto Petróleos Mexicanos (Pemex) como contratistas, hacen al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo (FOMPED), además del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a contratistas y asignatarios y los ingresos propios de Pemex (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2021).

RECAUDACIÓN SECUNDARIA Ingresos distintos al cumplimiento voluntario y puntual de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Esta recaudación se obtiene de las acciones que permiten identificar omisiones o inconsistencias en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, cobranza coactiva; así como, las acciones de fiscalización (Servicio de Administración Tributaria, 2022).

ELASTICIDAD Medida de sensibilidad que representa el cambio porcentual de una variable respecto a otra^a. Si el valor es mayor a uno (elástico), representaría que, ante un cambio porcentual en el PIB real de 1.0 %, la recaudación se incrementaría más de 1.0 %.

$$\text{Elasticidad} = \frac{\Delta \% \text{ Recaudación tributaria}}{\Delta \% \text{ PIB}} \quad (1)$$

Para calcular la elasticidad promedio, dentro de un periodo de tiempo, se utilizaron los **promedios geométricos** para la recaudación y el PIB real. Éste se calcula de la siguiente manera, donde n es el número de observaciones anuales:

$$\sqrt[n]{\Delta \% \text{ Variable}_1 * \Delta \% \text{ Variable}_2 * \Delta \% \text{ Variable}_3 \dots \Delta \% \text{ Variable}_n} \quad (2)$$

^a Esta investigación considera el cambio porcentual en la recaudación tributaria respecto al cambio porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) real.

Cuadro 1: Expectativas de crecimiento económico

Institución	2022	2023
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	2.4	3.0
Encuesta de especialistas (Banxico)	2.0	1.2
Banco de México (Banxico)	2.2	1.6
Encuesta CitiBanamex	2.0	1.1
Fondo Monetario Internacional	2.1	1.2

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Banxico (2022); Banxico (2022); Citibanamex (2022); International Monetary Fund (2022); SHCP (2022).

Cuadro 2: Recaudación tributaria en mdp

Impuesto	LIF 2022	Estimación 2022	ILIF 2023	Δ % respecto LIF 2022	Δ % respecto estimación 2022
IEPS (no petrolero)	196,364	201,800	207,800	5.8	2.97
IEPS (petrolero)	333,884	-83,400	278,413	-16.6	N/A
Importaciones	76,550	95,500	98,342	28.5	2.98
ISAN	12,713	15,000	15,401	21.1	2.67
ISR Asa.	1,005,373	1,149,456	1,160,652	15.4	0.97
ISR PF	65,284	74,640	75,367	15.4	0.97
ISR PM	1,105,475	1,263,904	1,276,215	15.4	0.97
IVA	1,273,860	1,398,000	1,419,457	11.4	1.53
Otros tributarios	70,272	89,500	91,937	30.8	2.72
Ingresos tributarios	4,139,774	4,204,400	4,623,583	11.7 %	9.9 %
Ingresos tributarios*	3,805,890	4,287,800	4,345,170	14.2 %	1.3 %

Estimación 2022: Presentada en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2023.

* Excluyendo el Impuesto Especial a Producción y Servicios (IEPS) petrolero.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP.

1.2 Marco macroeconómico incierto

Los CGPE estiman un crecimiento real de la economía de **3.0 % para 2023**. Cabe destacar que este valor es el límite máximo del intervalo de crecimiento presentado en los CGPE 2023 (entre 1.2 % y 3.0 %). Adicionalmente, con base en la metodología empleada para el cálculo del gasto corriente estructural, la misma SHCP estima una **tasa de crecimiento real del PIB potencial de 2.38 % anual**.

ESTIMACIONES A LA BAJA Dicho lo anterior, diversas instituciones han presentado sus estimaciones de crecimiento económico de México para 2023, donde se destaca que los valores rondan **entre 1.1 % y 1.2 % del PIB** (Cuadro 1). Por lo que, ante el panorama incierto que enfrentan las economías de forma global, existe un riesgo de que la recaudación sea menor a la estimada por la SHCP en la ILIF 2023.

2

Sensibilidad a los supuestos recaudatorios

Para analizar la fiabilidad de la **recaudación presupuestaria ante escenarios de incertidumbre**, se presentan diversas estimaciones para los **ingresos tributarios** y **petroleros**. Dichos recursos suman el 89.0 % de los ingresos presupuestarios 2023. Por un lado, los ingresos tributarios se analizan bajo las elasticidades de dos escenarios. Por otro lado, los ingresos petroleros son analizados con un precio de crudo superior al estimado en la ILIF 2023.

2.1 Ingresos tributarios

La ILIF 2023 fue estimada tras una **recaudación observada superior a la contemplada inicialmente en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2022**. Así, el crecimiento real de los ingresos tributarios, sin IEPS petrolero, pasaría de 14.2 % (con respecto a la LIF 2022) a 1.3 % (con respecto a las estimaciones 2022)¹; mientras que el ISR pasaría de 15.4 % (LIF 2022) a 1.0 % (estimaciones 2022) (Cuadro 2).

ELASTICIDADES MENORES A 1 Dado que la ILIF 2023 asume un crecimiento del PIB real de 3.0 % y considerando que las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios son menores al crecimiento económico, el Paquete Económico 2023 estaría considerando **elasticidades menores a uno**.

¹ El crecimiento del 9.9 % para los Ingresos tributarios totales es explicado por el crecimiento esperado del IEPS; no obstante, excluyendo el IEPS petrolero, todas las tasas de crecimiento son menores al 3.0 %.

² Se excluyen los ingresos por IEPS petrolero debido a la incertidumbre geopolítica que influye en los precios de los combustibles; así como por los estímulos fiscales que se han aplicado a combustibles durante 2022.

ESCENARIOS DE RECAUDACIÓN Se presentan **dos escenarios para calcular la sensibilidad de la recaudación ante una variación de 1 % del PIB²**: primero, con las elasticidades calculadas entre 2022 y 2023 (menores a 1); segundo, con las elasticidades promedio entre 1993 y 2022 (Cuadro 3).

2.1.1 1er escenario: de 2022 a 2023

Se estimaron las elasticidades considerando los valores estimados de 2022 y 2023 en los CGPE 2023. Todos los crecimientos recaudatorios fueron menores a la tasa estimada de crecimiento económico (3.0 %), **resultando en elasticidades menores a uno**. Con esto se obtuvo una sensibilidad de 19 mil 332 mdp por cada punto porcentual que se contraiga la economía. Este monto es menor a la cifra de sensibilidad estipulada ante la variación de medio punto porcentual en el crecimiento económico presentada en los CGPE 2023 (23 mil 89 mdp), pudiendo ser explicada, en parte, por la incorporación del IEPS petrolero en dichas estimaciones.

2.1.2 2do escenario: de 1993 a 2021

Se calcularon las elasticidades con los valores observados de 1993 a 2021 y las estimaciones de recaudación para 2022 en los CGPE 2023. En contraste con el escenario anterior, se observa que la elasticidad promedio para el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ISR e IEPS (no petrolero) son altas y mayores a dos. **La sensibilidad ante una variación de 1 % en el crecimiento económico sería de 87 mil 829 mdp**.

Esta sensibilidad es mayor a la cifra presentada en los CGPE 2023, donde un punto porcentual equivaldría a 46 mil 179 mdp. La diferencia puede explicarse por el amplio periodo de tiempo que se consideró en las estimaciones; así como por la exclusión de variables explicativas como la eficiencia en la recaudación, modificaciones al marco fiscal, entre otras.

2.1.3 Discusión sobre la sensibilidad

Los resultados bajo los dos métodos de cálculo plantean distintas discusiones de relevancia pública. Primero, **las estimaciones de recaudación para 2023 son relativamente bajas ante un crecimiento económico del 3.0 %**; ya que, históricamente, el crecimiento económico ha influido, en mayor medida, la recaudación tributaria. Segundo, la recaudación en 2022 puede estar fortalecida por una mayor

Cuadro 3: Elasticidades y estimaciones

Impuesto	Escenario 1: Cálculos 2022-2023		Escenario 2: Cálculos 1993-2022	
	Elasticidad	Sensibilidad (mdp) ante Δ 1.0 % en el PIBreal	Elasticidad	Sensibilidad (mdp) ante Δ 1.0 % en el PIBreal
IEPS (no petrolero)	1.002	-2,022	2.022	-4,081
Importaciones	1.003	-958	-0.623	595
ISAN	0.901	-135	0.510	-77
ISR Asa.	0.328	-3,773	2.061	-23,694
ISR PF	0.328	-245	2.096	-1,564
ISR PM	0.328	-4,148	2.065	-26,097
IVA	0.517	-7,230	2.348	-32,831
Otros tributarios	0.918	-821	0.090	-81
Ingresos Tributarios sin IEPS petrolero		-19,332		-87,829

* Excluyendo el IEPS petrolero.

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP.

Cuadro 4: Ingresos petroleros adicionales

Variable	Monto
Precio Mezcal Mexicana ILIF 2023	69
Precio promedio estimado 2023	84
Sensibilidad por dólar extra en el precio	13,116
Ingreso petrolero adicional	196,740

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP.

eficiencia recaudatoria por parte del Sistema de Administración Tributaria (SAT), misceláneas fiscales presentadas en años anteriores o por la **recaudación secundaria** (CIEP, 2022). **Los resultados motivan la discusión** sobre las medidas de sensibilidad ante escenarios no contemplados derivados del crecimiento económico o por otros esfuerzos fiscales.

2.2 Ingresos Petroleros

Los conflictos geopolíticos internacionales han modificado, en muy poco tiempo, los precios del barril del petróleo. Por ejemplo, en la LIF 2022, se estimó un precio promedio de 55.1 dólares por barril (dpb) para 2022; sin embargo, en los CGPE 2023, éste se ajustó a 93.6 dpb (SHCP, 2022). En este sentido, la SHCP estima que el **aumento de un dólar en el precio del petróleo incrementaría los ingresos en 13 mil 116 mdp**. Adicionalmente, una apreciación de 10 centavos en el tipo de cambio promedio generaría la pérdida de 5 mil mdp y un incremento en la extracción de crudo en 50 miles de barriles diarios incrementaría los ingresos en 24 mil 583 mdp.

PRECIO DEL PETRÓLEO SUBESTIMADO En la ILIF 2023, se presenta una estimación del **precio del crudo de 68.7 dpb** (por debajo del precio promedio actual) que representaría, en términos reales, un incremento de los ingresos petroleros del 15.2 %, respecto a la LIF 2022, pero una disminución de 15.2 %, respecto al cierre estimado de 2022 (CIEP, 2022).

ESCENARIOS DE RECAUDACIÓN Se presenta un escenario donde la estimación del precio del petróleo es superior a los 15 dólares con respecto a lo estimado en los CGPE 2023.

2.2.1 3er escenario: de 68.7 a 84.1 dpb

Considerando una diferencia promedio entre el precio del petróleo WTI y la mezcla mexicana de 5.04 % (desde noviembre de 2020 a octubre de 2022), se estima que el **precio de la mezcla mexicana para 2023 sea de 84.1 dpb**, tomando como referencia la estimación del WTI para 2023 de 88.58 dpb (Energy Information Administration, 2022). El impacto del aumento en el precio del crudo sobre los ingresos petroleros (mantenido constante, tanto el tipo de cambio como la producción de crudo), **se estima en 196 mil 740 mdp** (Cuadro 4).

3

Implicaciones de Política Pública

La incertidumbre sobre la evolución de distintas variables macroeconómicas puede alterar la recaudación tributaria y petrolera durante 2023. En este sentido, ante las elevadas tasas de interés y el riesgo de un menor crecimiento económico, el financiamiento no es una opción óptima en el corto plazo, debido al objetivo de mantener el indicador de la deuda en 49.4 % del PIB y por el costo financiero presente y futuro que implicaría emitir mayor financiamiento. Por lo tanto, el monitoreo de la recaudación presupuestaria durante 2023 será relevante para el cumplimiento de las metas del gasto público. **La respuesta ante una pérdida recaudatoria podría representar reasignaciones en áreas como la educación, salud e infraestructura.**

En el marco de la discusión pública para la aprobación de la ILIF 2023, surge la necesidad de ampliar el debate público y transparencia en torno a los supuestos macroeconómicos y la metodología empleada para el cálculo de las estimaciones recaudatorias presentadas en la ILIF 2023. En especial, para el Poder Legislativo, el cual juega un papel clave en el análisis, discusión y aprobación de la ILIF 2023. No obstante, al igual que otros países latinoamericanos, estas facultades presupuestarias han recaído en discusiones normativas; relegando la parte técnica de las estimaciones al Poder Ejecutivo (Unda-Gutérrez y Brown-Sola, 2022).

La incertidumbre internacional ha incentivado la discusión pública sobre los riesgos asociados en la recaudación presupuestaria. Además, con base en la información presentada, se concluye que la discusión metodológica de las estimaciones recaudatorias son relevantes para la economía nacional; sobretodo, en las discusiones legislativas.

Acrónimos

- Banxico** Banco de México
- CGPE** Criterios Generales de Política Económica
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- CGPE** Criterios Generales de Política Económica
- dpb** dólares por barril
- FOMPED** Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo
- IEPS** Impuesto Especial a Producción y Servicios

- ILIF** Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
- ISR** Impuesto Sobre la Renta
- IVA** Impuesto al Valor Agregado
- LIF** Ley de Ingresos de la Federación
- mdp** millones de pesos
- Pemex** Petróleos Mexicanos
- PIB** Producto Interno Bruto
- PPEF** Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- RFSP** Requerimientos Financieros del Sector Público
- SAT** Sistema de Administración Tributaria
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bibliografía

- Banxico. (2022). **Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: julio 2022**. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialistas/%7BC1A6A37D-704A-AD07-7757-8F6391F85D75%7D.pdf>.
- Banxico. (2022). **Informe trimestral: abril-junio 2022**. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B12F60FBE-9210-272E-B9EE-EE30716FC2B4%7D.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2021). **Reporte Fiscal**. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0622021.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2022). **Manual para la elaboración y análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación**. Disponible en https://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf.
- CIEP. (2022). **Implicaciones del Paquete Económico 2023**. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2023.PDF.
- Citibanamex. (2022). **Encuesta Citibanamex Sobre Expectativas**. Disponible en <https://www.banamex.com/sitios/analisis-financiero/notas/economia/2481149.html?%26lid%3DMX%7Csitios%7Canalisis-financiero-Econom%25C3%25ADa-20052018-encuestacitibanamexdeexpectativas-IrInforme-Mobile>.
- Energy Information Administration. (2022). **Price summary (historical and forecast)**. Disponible en <https://www.eia.gov/analysis/>.
- International Monetary Fund. (2022). **World Economic Outlook**. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>.
- Servicio de Administración Tributaria. (2022). **Informe Tributario y de Gestión**. Disponible en <http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/itg.html>.
- SHCP. (2022). **Criterios Generales 2023**. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2023.PDF.
- Unda-Gutérrez, M., y Brown-Sola, C. (2022). **10 años de Gestión Pública Intergubernamental en Iberoamérica: Finanzas, Instituciones y Nuevos Retos; Capítulo 3: Pesos y Contrapesos en la Política Fiscal Latino-Americana**. Disponible en

<https://www.ief.es/Destacados/publicaciones/libros/>

[novedadesEditoriales.vbhtml.](#)



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.