

## Los supuestos de la “Ley” de ingresos.

**CISC** Comentario

Año 2016 - Septiembre 19 - No. 777

Se autoriza la reproducción total y/o parcial de su contenido siempre y cuando se cite la fuente:  
Consultores Internacionales, S.C. ® (CISC)

- La LIF más que una ley, es un presupuesto sujeto al cumplimiento de varios supuestos.
- Entre los supuestos más importantes están el crecimiento del PIB, el tipo de cambio y el precio del petróleo.
- El escenario para 2017 es altamente volátil; se requerirá seguimiento puntual y seguramente habrá ajustes a las estimaciones.

Quizá más de uno nos hemos preguntado por qué la Ley de Ingresos es una ley, cuando en la práctica resulta ser más bien un presupuesto en donde el Gobierno Federal presenta (a la par del presupuesto de egresos) sus estimaciones del monto de recursos financieros con que se contará, precisamente para cubrir la gastos a realizar cada año. Los juristas (y en el fondo los congresistas) dan una explicación del porqué de esta condición. Darle al presupuesto de ingresos el estatus de Ley, resulta ser el más viable (sobre todo en términos de simplicidad) instrumento jurídico mediante el cual el Congreso puede cumplir cabalmente con lo establecido en la fracción VII del Artículo 73 de la Constitución que dice: “El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.” De igual forma, mediante la promulgación de esta Ley se le da aplicabilidad a lo establecido en la fracción IV del Artículo 31 de la Carta Magna: “Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” La Ley de Ingresos entonces sería una de estas leyes.



Varios supuestos y “asegunes” acompañan a esta condición de Ley, sólo mencionemos unos cuantos. Vale preguntar si la LIF realmente impone contribuciones o sólo hace mención de ellas, lo que entraría en conflicto con la fracción VII del 73 mencionada. Por otro lado, de no imponer o mencionar una contribución específica ¿Quedan inaplicables las leyes reguladoras del impuesto no mencionado? Es decir, por ejemplo, si la LIF no mencionase recaudación alguna por ISR, entonces quedaría inaplicable la Ley del ISR (la cual no indica que tal impuesto esté destinado a contribuir para los gastos públicos) ya que no tendría utilidad y no estaríamos obligados a pagar dicho impuesto, considerando que tal recaudación no tendría el destino constitucional de “contribuir para los gastos públicos”. Otro asunto, siendo una Ley, se esperaría que se cumpliera, pero si no se recauda lo estimado, ¿se estaría violando la Ley?, ¿habría sanciones?, ¿para quién? **Se han realizado varios análisis técnico-jurídicos, legislativos y constitucionales sobre estas cuestiones que vale la pena revisar. No obstante, no es nuestro objetivo profundizar en ellos, sólo establecer que la LIF descansa sobre varios supuestos, que se pueden o no cumplir.**

Los supuestos que nos interesa analizar son los que se establecen para las estimaciones de los ingresos que se espera recibir para cubrir los gastos de cada año. Los ingresos referidos en el decreto son estimaciones basadas en supuestos fundamentales como son: El crecimiento de la economía y de la actividad económica; la demanda esperada por bienes y servicios prestados por el gobierno; el precio de los combustibles y las ventas esperadas; el precio del petróleo, la plataforma de producción y la exportación esperada; las tasas de interés y la demanda por valores del gobierno; el valor del dólar, incluso el nivel de inflación. **Desde luego, el más importante supuesto es el crecimiento esperado de la economía, ya que de ello dependen muchos de los ingresos, sobre todo por impuestos que se recauden.**

La Secretaría de Hacienda, en sus Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2017, proyecta un crecimiento del PIB de entre 2.0 y 3.0 % para 2017, indicando que la tasa específica que utilizó para sus cálculos es de 2.5 %. Así, estima que los ingresos tributarios crecerán 9.7 % en términos reales con respecto a lo establecido en la LIF 2016. **Es justo señalar que para realizar éste cálculo, la dependencia analizó el comportamiento de las fuentes de crecimiento, en particular el desempeño de la economía norteamericana cuyo dinamismo estará marcado por el consumo privado, la inversión interna y las decisiones de la FED. De igual forma, consideró los factores que constituyen el balance de riesgos, en especial las condiciones de los mercados financieros internacionales.**

**Empero, también es válido destacar que la dependencia no se ha caracterizado por tener buenas predicciones y ha quedado bastante alejada de la realidad en lo relativo al crecimiento del PIB.** Por ejemplo, en los Criterios Generales de 2013 se estimó un crecimiento de 3.5 % para ese año, pero el dato real fue de 1.4 %; en 2015 fue más arrojada y aventuró un 4.7 % de expansión, pero la realidad la alcanzó y nos quedamos en 2.5 % de crecimiento. Para 2016, estableció un intervalo de 2.6 a 3.6 % (con 3.1 % para estimaciones), pero finalmente ha aceptado que no se cumplirá su pronóstico y establece un rango de entre 2.0 y 2.6%. Cabe señalar que la encuesta de Banxico a especialistas del Sector Privado (en la cual participa nuestra Firma) estima en agosto un crecimiento promedio de 2.16 % este año. Para 2017, la encuesta estima que creceremos 2.52 %, lo que concuerda con las estimaciones de Hacienda.

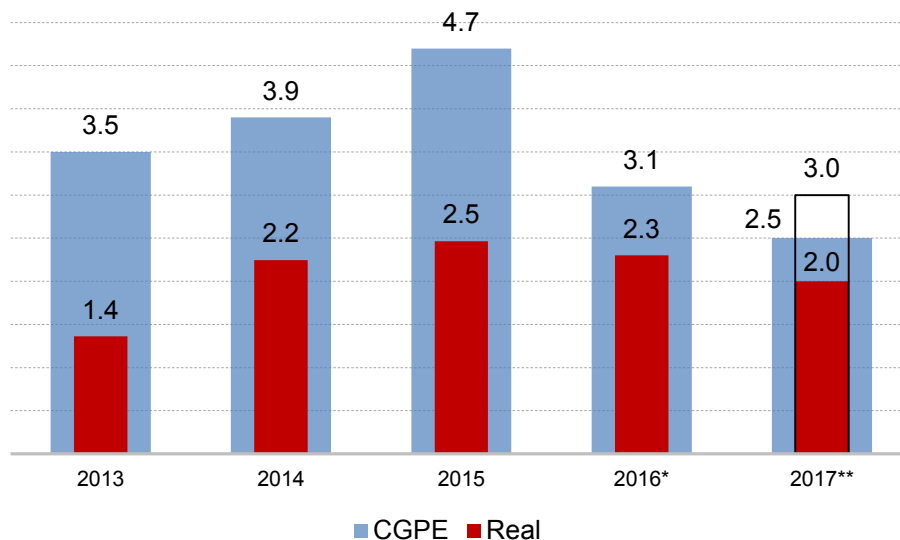
Otros supuestos básicos que establece el Gobierno Federal para realizar sus estimaciones dentro del presupuesto de ingresos, son el tipo de cambio necesario para el cálculo de ingresos por exportaciones de petróleo y el valor del precio de exportación de cada barril. Para 2017, los CGPE fijan el valor del dólar en un promedio de 18.2 pesos. **Sin embargo, dados los niveles actuales, el próximo año podría iniciar con un valor del dólar de alrededor de 19 pesos, por lo que los ingresos estimados por la venta de petróleo serían mayores, lo que los congresistas podrían aprovechar estableciendo un valor del dólar más alto en la LIF definitiva (situación que ya ha sucedido), y así alteraría el supuesto sobre el que se basó el Ejecutivo.**

En el caso del precio de exportación del barril de petróleo, si bien existe un formula en la Ley de Presupuesto (mediante la cual el precio sería de 46.5 dólares), se prefirió establecerlo en 42 dólares por barril que es el precio de la cobertura adquirida. **Sobre este valor no habría**

problemas dado que precisamente la cobertura actúa como seguro. Sin embargo, si los legisladores deciden modificarlo a un nivel más alto y finalmente no se cumple, si se presentaría un faltante en lo esperado.

La ley de ingresos, que más bien es un presupuesto, ya que plantea sólo una estimación, está basada en una serie de supuestos, por lo que no necesariamente se cumple, a pesar de que es una Ley. Por ejemplo, en 2016 se estimaban ingresos presupuestales por 4,292.3 miles de millones de pesos, pero finalmente se recaudaron 4,818.9 mmp un 12.3 % más de lo estimado, en este caso fue beneficioso, pero en el caso de una menor recaudación se presentarían problemas para cubrir los “gastos públicos”. Es importante darles mantenimiento continuo a las estimaciones, sobre todo las más volátiles, para hacer a su tiempo los ajustes necesarios. Además, habría que considerar la emergencia de episodios de mayor volatilidad que podrían llevar a un mayor déficit del estimado o a nuevos recortes. **Esta situación nos lleva nuevamente a plantear la necesidad de que se constituya un organismo independiente que vigile el cumplimiento de las metas del presupuesto; a su vez, esta Institución Fiscal Independiente sería la encargada de elaborar las proyecciones de las variables sobre las que se hacen los cálculos, así se fortalece el papel de la Secretaría de Hacienda sin ser juez y parte, dando mayor certidumbre y estabilidad a las finanzas públicas, lo que en estos tiempos de volatilidad es muy necesario.**

### Crecimiento del PIB según CGPE y Real (Porcentaje)



\* Para 2016 dato real es el promedio del intervalo planteado por los CGPE 2016

\*\* Para 2017 se presenta intervalo planteado por los CGPE 2017

Fuente: Consultores Internacionales, S.C. con información de CGPE de cada año e INEGI.

CISComentario D.R. es una publicación semanal de: Consultores Internacionales, S. C.®  
Lic. Julio A. Millán B., Presidente; Ing. Mauricio Millán C., Vicepresidente; Lic. Maribel Rodríguez, Directora General.  
Mtro. Julio Soto, Consultor Senior. Lic. Patricia Gordillo, Directora del Centro de Información.