



INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS

México

Alejandra Macías Sánchez

José Luis Clavellina Miller

Jonathan Hernández Reséndiz

Juan Pablo López Reynosa

Diciembre de 2025

El German Institute of Development and Sustainability (IDOS) está financiado institucionalmente por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), sobre la base de una resolución del Bundestag alemán, y el Estado de Renania del Norte-Westfalia (NRW) como miembro de la Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft (JRF).

Citar así:

Macías Sánchez, A., Clavellina Miller, J. L., Hernández Reséndiz, J., & López Reynosa, J. P. (2025). *Informe sobre gastos tributarios: México*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) y Council on Economic Policies (CEP). <https://doi.org/10.23661/cr8.2025>

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del German Institute of Development and Sustainability (IDOS) o del Council on Economic Policies (CEP).



Salvo que se indique lo contrario, esta publicación está bajo la licencia Creative Commons Attribution (CC BY 4.0). Puede copiar, comunicar y adaptar esta obra libremente, siempre que atribuya la autoría al German Institute of Development and Sustainability (IDOS), al Council on Economic Policies (CEP) y a sus autores.

DOI: <https://doi.org/10.23661/cr8.2025>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: publications@idos-research.de

<https://www.idos-research.de>



Los autores

Alejandra Macías Sánchez es economista por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) y doctora en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Ha trabajado en el gobierno federal y en organismos internacionales, con experiencia en evaluación, finanzas públicas, seguridad social y desarrollo social. Actualmente, es directora ejecutiva del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

José Luis Clavellina Miller es doctor, maestro y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con una estancia de investigación doctoral en la Universidad de Kent. Ha sido investigador en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados de México y en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Actualmente es director de Investigación en el Centro de Investigación Económica y Presupuestario (CIEP).

Jonathan Hernández Reséndiz es licenciado en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Colaboró con la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) de la Ciudad de México en temas de crecimiento económico y análisis sociodemográfico. Actualmente es investigador en el área de ingresos y deuda pública del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

Juan Pablo López Reynosa es licenciado en Economía y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Colaboró en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) en el área de ingresos y deuda pública, con enfoque en el uso de herramientas computacionales para las Ciencias Sociales.

Agradecimientos

Este informe forma parte de una serie de [Informes Nacionales sobre Gastos Tributarios \(TECR, por sus siglas en inglés\)](#), supervisados y editados por Agustín Redonda, senior fellow del Council on Economic Policies (CEP), y Christian von Haldenwang, senior researcher del German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Flurim Aliu, fellow del CEP, y Sofía Berg, research analyst del CEP, proporcionaron comentarios adicionales y un valioso apoyo en la redacción del documento. Pepa Echanove (CEP), Cornelia Hornschild y Katharina Schaarschmidt (IDOS) contribuyeron al formato y la edición del documento.

Este informe se elaboró como parte de las actividades del proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), “Recover better: Overcoming the COVID-19 Pandemic Consequences in Latin America and the Caribbean”.

CONTENIDO

Lista de abreviaturas3

Una mirada a México6

Cifras clave de las renuncias recaudatorias.....7

Aspectos clave, institucionales y de gobernanza8

Transparencia de las renuncias recaudatorias.....10

Marco de referencia y renuncias recaudatorias13

Evaluación.....24

Economía política de las renuncias recaudatorias26

Bibliografía27

Lista de abreviaturas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
Banxico	Banco de México
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
CSS	Contribuciones a la Seguridad Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
GTETI	Global Tax Expenditures Transparency Index
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
ISRE	Impuesto Sobre la Renta Empresarial
ISRPF	Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MDP	Millones de pesos
MMUSD	Miles de millones de dólares estadounidenses
MUSD	Millones de dólares estadounidenses
MXN	Peso mexicano
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Programas Presupuestarios
RESICO	Régimen Simplificado de Confianza
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
USD	Dólares estadounidenses

Resumen ejecutivo

Los gastos tributarios (o gastos fiscales) en México se conocen como renuncias recaudatorias y se refieren al conjunto de medidas fiscales que reducen los ingresos públicos al otorgar un tratamiento preferencial frente a la estructura tributaria de referencia. Estas incluyen deducciones, exenciones, créditos fiscales, tasas diferenciadas y estímulos fiscales (SHCP, 2024b).

Aunque el concepto de gastos tributarios es equivalente al de estímulos fiscales, en México, los estímulos fiscales son, siguiendo la estructura del documento de renuncias recaudatorias de la SHCP, uno de los componentes de dichas renuncias. Así, los estímulos fiscales conforman un subconjunto específico de las renuncias recaudatorias y suelen establecerse mediante decretos presidenciales, a diferencia de otros beneficios incorporados directamente en las leyes tributarias (SHCP b, 2024).

Transparencia: México pasó del lugar 42 al 51 en la edición más reciente del Índice Global de Transparencia en Gastos Tributarios (GTETI, por su nombre en inglés), lo que refleja un retroceso en la disponibilidad, calidad y claridad de la información relacionada con las renuncias recaudatorias. Si bien el país aún cumple con los elementos mínimos de publicación —como estimaciones, metodología, base legal y análisis de beneficiarios—, persisten áreas de mejora relevantes, en particular en la definición del sistema de referencia (*benchmark*), la incorporación de evaluaciones y el fortalecimiento del papel del Congreso. La reanudación de la publicación del Documento de Renuncias Recaudatorias en 2024 representa una oportunidad para recuperar terreno en transparencia fiscal y promover una supervisión más activa por parte del poder legislativo y la sociedad civil.

Contexto complejo: Las renuncias recaudatorias representaron en 2024 alrededor de 1,42 billones de pesos, equivalentes al 4,2% del Producto Interno Bruto (PIB) y al 19,4% de los ingresos tributarios. Las renuncias recaudatorias se concentran principalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con tasa cero y en el Sistema de Renta. Además, los estímulos fiscales, otorgados en su mayoría mediante decretos presidenciales, representaron cerca de una cuarta parte del total. Estas medidas tienen distintos objetivos, fundamentos jurídicos y horizontes temporales, lo que refleja un diseño heterogéneo y fragmentado de las renuncias recaudatorias en México.

Desafíos de evaluación: A pesar de los avances en el análisis de incidencia y desagregación por tipo de impuesto, no existe una evaluación sistemática del cumplimiento de objetivos de esta política pública. La ausencia de evaluaciones ex ante y ex post, así como de indicadores de desempeño, impide conocer la eficiencia y pertinencia de varias renuncias recaudatorias. Asimismo, existe un desfase entre la publicación de los decretos fiscales y el Documento de Renuncias Recaudatorias, lo que limita la evaluación de su impacto.

Sostenibilidad fiscal: La magnitud de las renuncias recaudatorias, equivalente a casi una quinta parte de los ingresos tributarios, representa un desafío para la sostenibilidad de las finanzas públicas. En un contexto de presiones estructurales sobre el gasto social, inversión pública, transición energética y transición demográfica es indispensable revisar la permanencia y efectividad de las medidas que implican estas renuncias, ya que si no son evaluadas pueden convertirse en una fuente estructural de ineficiencia y regresividad.

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

Oportunidades de mejora:

1. **Fortalecer el diseño** de las renuncias recaudatorias con criterios de temporalidad (incluyendo cláusulas de extinción), transparencia y rendición de cuentas.
2. **Establecer reglas de evaluación**, incluyendo evaluaciones intermedias para los estímulos fiscales.
3. **Integrar indicadores de desempeño** en los programas presupuestarios relacionados con las renuncias recaudatorias.
4. **Fortalecer la capacidad técnica del Congreso**, en particular del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), para evaluar la pertinencia y los posibles impactos económicos y en materia de ingresos públicos de las renuncias recaudatorias.
5. **Promover una visión estratégica** que alinee el gasto en renuncias recaudatorias con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Una reforma fiscal que incorpore la evaluación de las renuncias recaudatorias fortalecería la progresividad y la eficiencia del sistema tributario.





Una mirada a México (2024)



Población
132,3
(en millones)

PIB

MXN 25,41
billones
\$ 1.388 MMUSD

PIB/cápita

MXN 192.100
\$ 10.500 USD

8,6%
(del PIB)

Total de impuestos y
contribuciones

52,1%
(del PIB)

Deuda pública

ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La recaudación tributaria se compone de los impuestos cobrados por el gobierno central y las Cuotas de Seguridad Social (CSS). Las CSS se conforman de forma tripartita: las contribuciones de los trabajadores del sector formal, el empleador y las aportaciones del gobierno federal (CIEP, 2021).

Recaudación tributaria neta, 2022

Concepto	MDP MXN	% Total	% PIB	MUSD
Impuestos directos	1.236.392	58%	5,0%	61.428
Renta empresarial	1.201.888	57%	4,9%	59.714
Renta personas físicas	34.504	2%	0,1%	1.714
Impuestos indirectos	726.602	34%	2,9%	36.100
Especiales	172.004	8%	0,7%	8.546
Valor agregado	554.598	26%	2,2%	27.554
Cuotas de Seguridad Social	159.456	8%	0,6%	7.922
Total de impuestos y contribuciones	2.122.450		8,6%	105.451

Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2024), SHCP (2024a), Banco de México (Banxico) (2024), Fondo Monetario Internacional (FMI) (2024). World Bank (2025). MXN/USD tipo de cambio (2024) = 18.30 y (2022) = 20.13.



Cifras clave de las renunciaciones recaudatorias (2024)

Año

del primer informe

2002

125

Número de partidas
reportadas

\$1,42 billones

MXN

\$ 77,5 MMUSD

4,2%

Valor total del PIB

19,4%

Valor total en los ingresos
tributarios

Fuente: SHCP (2024b), y Banxico (2024). World Bank (2025), MXN/USD tipo de cambio (2024) = 18,30.

En México, los gastos tributarios se reportan en el documento “Renuncias Recaudatorias”. Este documento debe publicarse de forma anual, antes del 30 de junio y debe incluir lo siguiente:

1. Monto estimado de los recursos que no serán percibidos.
2. Metodología empleada para la estimación.
3. Referencia jurídica.
4. Sectores o actividades beneficiadas por partida.
5. Beneficios sociales o económicos asociados a las renunciaciones recaudatorias.



Aspectos clave, institucionales y de gobernanza

*En México, **las renuncias recaudatorias** comprenden el conjunto de medidas fiscales que reducen el ingreso público mediante: a) exenciones, b) deducciones, c) tasas diferenciadas, c) estímulos fiscales y d) otros tratamientos preferenciales establecidos tanto en la legislación tributaria como en decretos presidenciales. Su diseño y operación involucra actores del ámbito ejecutivo y legislativo.*

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tiene la facultad de establecer estímulos fiscales mediante decretos presidenciales. Estos estímulos representan una parte relevante de las renuncias recaudatorias y están destinados a atender situaciones coyunturales o promover actividades económicas específicas. Por su parte, el Poder Legislativo participa en la definición de tratamientos fiscales permanentes, a través de la aprobación de leyes fiscales y del Paquete Económico anual. Adicionalmente, otras instituciones con funciones relevantes en este proceso incluyen el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)¹, que realiza análisis técnicos sobre los ingresos y gastos públicos, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que supervisa el cumplimiento normativo y evalúa aspectos relacionados con la eficiencia de los recursos públicos.

La publicación periódica del Documento de Renuncias Recaudatorias responde a lo establecido en el Artículo 26 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Este documento estima los ingresos que el Gobierno Federal deja de percibir como resultado de tratamientos fiscales preferenciales y organiza la información en cinco grupos: dos de Impuestos directos (personas físicas y morales), dos de Impuestos indirectos (IVA y IEPS), y uno de estímulos fiscales. Cada partida se reporta para el año actual y el siguiente, en un documento estructurado en cuatro secciones: I) Introducción, II) Función, definición y metodología de las renuncias recaudatorias, III) Resultados, y

¹ El CEFP es una institución parte del poder legislativo que, entre otras funciones, realiza investigación legislativa sobre temas presupuestarios para los representantes del Congreso de la Unión.

IV) Descripción de los conceptos y referencias jurídicas. Para cada partida, se estima el gasto fiscal del año de elaboración y el año próximo, por lo que evaluar con base en una serie de tiempo conlleva la elaboración de una base de datos propia que agrupe las estimaciones de cada año².

En el ámbito de los estímulos fiscales, una parte importante de las medidas se emiten mediante decretos presidenciales (Cuadro 1). La facultad presidencial para emitir decretos está respaldada por el Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los decretos deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y contar con la firma del secretario de Estado correspondiente, conforme al Artículo 92 Constitucional. La naturaleza y duración de los decretos pueden variar: algunos son de carácter temporal y otros permanentes, dependiendo de su propósito y fundamentación legal.

Cuadro 1. Clasificación de Decretos Presidenciales en México

Concepto	Descripción
Decretos Administrativos o Ejecutivos	Involucran la toma de decisiones que se traducen en actos administrativos, como la creación de entidades paraestatales.
Decretos-Ley o Delegados	Confiere al presidente facultades legislativas, ya sea para emitir decretos o participar en el proceso legislativo. Pueden subdividirse según diversas categorías, como decretos por razón de necesidad o emergencia, en materia de Salud o Comercio.
Decretos sin Delegación	No requieren autorización legislativa y están vinculados a la Constitución en aspectos como destinos, incorporación o desincorporación de bienes del dominio público, y expropiación.
Decretos Colaborativos en Materia Legislativa	Incluyen decretos de iniciativa y de veto.

Fuente: Elaboración propia con información de Martínez, R. (2021).

Ejemplos recientes de decretos fiscales incluyen el estímulo fiscal a combustibles automotrices (1,1% del PIB, en 2022 y 0,07% del PIB, en 2024) (SHCP, 2022; SHCP, 2024); así como el estímulo para la relocalización de empresas en México (0,01% del PIB en 2024). Estos casos ilustran el uso de decretos para introducir medidas de carácter fiscal durante el ejercicio fiscal en curso. De acuerdo con el Artículo 25 de la LIF, los estímulos fiscales deben ser evaluados en comparación con posibles políticas de gasto directo que persigan los mismos objetivos. Además, el documento de renuncias recaudatorias debe ser compartido con el Poder Legislativo y el CEFPE, y estar disponible públicamente antes de la discusión del paquete económico.

En 2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una auditoría de desempeño sobre el entonces denominado Presupuesto de Gastos Fiscales (actualmente Renuncias Recaudatorias). El análisis identificó las bases normativas del documento, los actores responsables de su elaboración, su cumplimiento con los ordenamientos vigentes y propuso áreas de mejora. La ASF identificó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la unidad administrativa que opera el programa presupuestario “Diseño de la Política de Ingresos”, es la instancia responsable de elaborar el documento. Asimismo, la ASF propuso integrar indicadores relacionados con las renuncias recaudatorias dentro del programa presupuestario correspondiente. Se mencionó también que, dado el desfase entre la publicación de los decretos presidenciales y la elaboración del documento, podría no capturarse el efecto total de dichas medidas dentro de un mismo ejercicio fiscal.

² Dado que los documentos oficiales solo cuentan con información del año de publicación y el año siguiente, no se cuenta con una fuente de información en formato de datos abiertos oficial que agrupe toda la información.

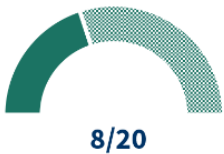
46,1/100

Puntuación general del GTETI



Transparencia de las renunciaciones recaudatorias

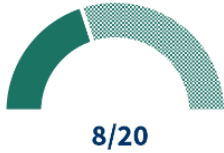
La calidad y el alcance de la información sobre las renunciaciones recaudatorias en México se reflejan en el Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI), donde ocupa el puesto 51 de 105 países evaluados.



8/20

Dimensión 1 – Disponibilidad pública

Esta dimensión refleja el grado en que los informes de renunciaciones recaudatorias se ponen a disposición del público. Tiene en cuenta la regularidad de la presentación de informes, la puntualidad de los datos, la accesibilidad en línea y la facilidad de lectura del documento.



8/20

Dimensión 2 – Marco institucional

Esta dimensión evalúa en qué medida el marco institucional promueve la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación de políticas de las renunciaciones recaudatorias. Evalúa la base jurídica de la presentación de informes, la obligación de presentar informes al parlamento, la asignación de la responsabilidad de informar a una autoridad pública específica y la consideración de las renunciaciones recaudatorias en el ciclo presupuestario y la estrategia a medio plazo del país.



11,7/20

Dimensión 3 – Metodología y alcance

Esta dimensión analiza en qué medida los informes de renunciaciones recaudatorias abarcan todas las medidas aplicables disponibles a nivel nacional, el nivel de especificación del sistema de referencia con el cual se evalúan, y los métodos utilizados para calcular los ingresos dejados de percibir.



10/20

Dimensión 4 – Datos descriptivos de renunciaciones recaudatorias

Esta dimensión evalúa la información disponible en el informe para identificar y explicar la naturaleza de las diferentes renunciaciones recaudatorias. Examina en qué medida el informe especifica los objetivos de política asociados a cada medida. Además, analiza la disponibilidad de datos sobre ellas, incluyendo el tipo de renunciaciones (crédito fiscal, deducción, etc.), los beneficiarios, los plazos de aplicación y la base legal que los sustenta.



8,4/20

Dimensión 5 – Evaluaciones de renunciaciones recaudatorias

Esta dimensión analiza en qué medida el informe proporciona estimaciones de los ingresos dejados de percibir, incluyendo niveles de (des)agregación y el período temporal de dichas estimaciones (años anteriores y proyecciones). Además, evalúa la disponibilidad de información sobre las evaluaciones de las renunciaciones recaudatorias, considerando la existencia de marcos de evaluación ex-ante y ex-post, así como el alcance de las evaluaciones disponibles públicamente.

Transparencia

México ocupa el puesto 51 del GTETI (Redonda et al., 2024). Una de las áreas de mejora metodológica identificadas es la falta de claridad y consistencia en la definición del benchmark o punto de referencia. Esto limita la inclusión de ciertas medidas que podrían considerarse renuncias recaudatorias si se adoptaran definiciones más amplias o comparables internacionalmente. Por ejemplo, el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), con tasas reducidas fue considerado como renuncia recaudatoria, mientras que su sustituto, el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO), con tasas también preferenciales entre 1,0% y 2,5%, no fue clasificado como tal. Esto sugiere que no sólo podrían faltar partidas en la estimación oficial, sino también explicaciones técnicas que justifiquen la exclusión de ciertas medidas.

Si bien el documento de Renuncias Recaudatorias 2024 cumple con reportar el monto, la metodología, la referencia legal y los sectores o actividades beneficiadas, el análisis sobre los efectos económicos y sociales de estas renuncias aún presenta limitaciones. En este sentido, la ASF considera que el *Análisis sectorial y de incidencia* contribuye a identificar parcialmente estos efectos, al aportar evidencia relacionada con la distribución de las renuncias por sector económico y nivel de ingreso. No obstante, este análisis no constituye una evaluación integral del impacto de las renuncias recaudatorias ni permite valorar si cada medida cumple con sus objetivos de política pública.

En línea con lo anterior, la reciente actualización del GTETI ha reconocido la incorporación del análisis de incidencia dentro de la dimensión de “Evaluación”, lo que ha contribuido a la mejora de México en esta dimensión. Sin embargo, es importante señalar que este análisis no equivale a una evaluación de costo-beneficio (u otro tipo de análisis de impacto) que permita valorar el grado de efectividad de cada tratamiento diferencial. Su enfoque se limita a mostrar cómo se distribuyen las renuncias recaudatorias entre distintos sectores económicos y grupos de contribuyentes. Aunque representa un avance en términos de transparencia, aún existen oportunidades para fortalecer su alcance mediante metodologías más robustas que permitan una evaluación más integral.

Finalmente, la Sección IV del documento permite identificar el marco normativo aplicable a las renuncias recaudatorias, así como las fuentes de información utilizadas para su estimación. Cabe destacar que algunas fuentes de información son públicas (encuestas, informes públicos, entre otros), pero otras fuentes son de carácter privado por temas de privacidad y seguridad (Información Fiscal del Servicio de Administración Tributaria). Asimismo, el documento aclara que ciertas tasas reducidas no son consideradas como renuncias recaudatorias; por ejemplo, la tasa cero del IVA en exportaciones, que, por tratarse de una disposición de aplicación general y automática, queda fuera de dicha clasificación (SHCP, 2024b).

Limitaciones del documento

Se identificaron dos características sobre la metodología relevantes para la discusión pública. Por un lado, al ser estimaciones que no consideran cambios en el comportamiento económico ante modificaciones en la política fiscal, no es adecuado asumir que la eliminación de alguna facilidad administrativa o trato diferencial conlleve a la recaudación presentada en el documento; por lo que sumar todas las renuncias recaudatorias como un monto total, pese a ser ilustrativo, no es técnicamente correcto (SHCP, 2024b). Sin embargo, esta limitación es reconocida en el propio documento.

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

Asimismo, la metodología establece que una renuncia recaudatoria es una desviación de la norma, por lo que algunos regímenes especiales pueden ser considerados como la norma y no ser clasificados como una renuncia (ver abajo, sección “RIF y RESICO”). Si bien esta es una característica intrínseca de la metodología, no debe ser ajena a la discusión pública, ya que es posible reducir el presupuesto de las renuncias recaudatorias por estrategias normativas, sin contemplar su impacto recaudatorio o eficiencia en el cumplimiento de objetivos.

El análisis de incidencia en el Documento sobre Renuncias Recaudatorias 2024 busca estimar cómo estas medidas fiscales impactan a distintos sectores económicos y grupos de contribuyentes, al desagregar la distribución de las renuncias por tipo de impuesto y nivel de ingreso. Para ello, se apoya en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022, lo que permite una aproximación al efecto distributivo de estas medidas sobre los hogares según su nivel de ingreso. Sin embargo, dado que la ENIGH 2022 no refleja los cambios recientes en el contexto económico, las estimaciones pueden diferir de la realidad actual, afectando la precisión del análisis.

Si bien este ejercicio representa un avance importante en la comprensión de la distribución de las renuncias recaudatorias en México, existen oportunidades para mejorar la calidad de los análisis. La actualización de las metodologías empleadas, así como la incorporación de datos más recientes y modelos más dinámicos, permitiría realizar evaluaciones más precisas y útiles para el diseño de políticas fiscales más equitativas y eficientes.



@Image by Freepik

Marco de referencia y renunciias recaudatorias

Las partidas de renunciias recaudatorias se definen como un tratamiento impositivo que se desvía de la estructura normal de los impuestos y genera, como resultado inmediato, una menor o nula recaudación. La medición de estos montos se lleva a cabo con base en que no consideran cambios en el comportamiento económico ante modificaciones en la política fiscal, por lo que no implica que este monto sería recaudado si no existiera dicho tratamiento, ya que el comportamiento de los agentes económicos podría variar. Asimismo, los montos son presentados como proporción del tamaño de la economía (% PIB) (SHCP, 2024b).

Se ha observado una recomposición de las renunciias recaudatorias desde su primera publicación³, donde se destaca:

- Los mayores montos de renunciias recaudatorias se concentran en impuestos indirectos, particularmente por la aplicación de la tasa cero a alimentos.
- Para 2024, las renunciias recaudatorias asociadas a impuestos directos (Sistemas de Renta) superan a aquellas derivadas de estímulos fiscales temporales emitidos mediante decretos presidenciales. Esto contrasta con lo observado en 2023, cuando el monto de las renunciias fue mayor debido al estímulo fiscal al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de combustibles automotrices, impulsado por el contexto geopolítico del conflicto Rusia- Ucrania.
- Es importante destacar que los estímulos fiscales por decreto pueden aplicar tanto a impuestos indirectos como directos. La diferencia principal radica en su carácter temporal y en el instrumento que los establece, en contraste con las renunciias recaudatorias permanentes previstas en la legislación.
- Finalmente, se observó una tendencia decreciente en las renunciias recaudatorias aplicables a impuestos directos entre 2005 y 2010.

En 2008, se alcanzó un máximo de 6,0% del PIB, principalmente por el impacto de la tasa negativa sobre combustibles observada en ese año.

Cuadro 2. Estructura fiscal de las renunciias recaudatorias 2024

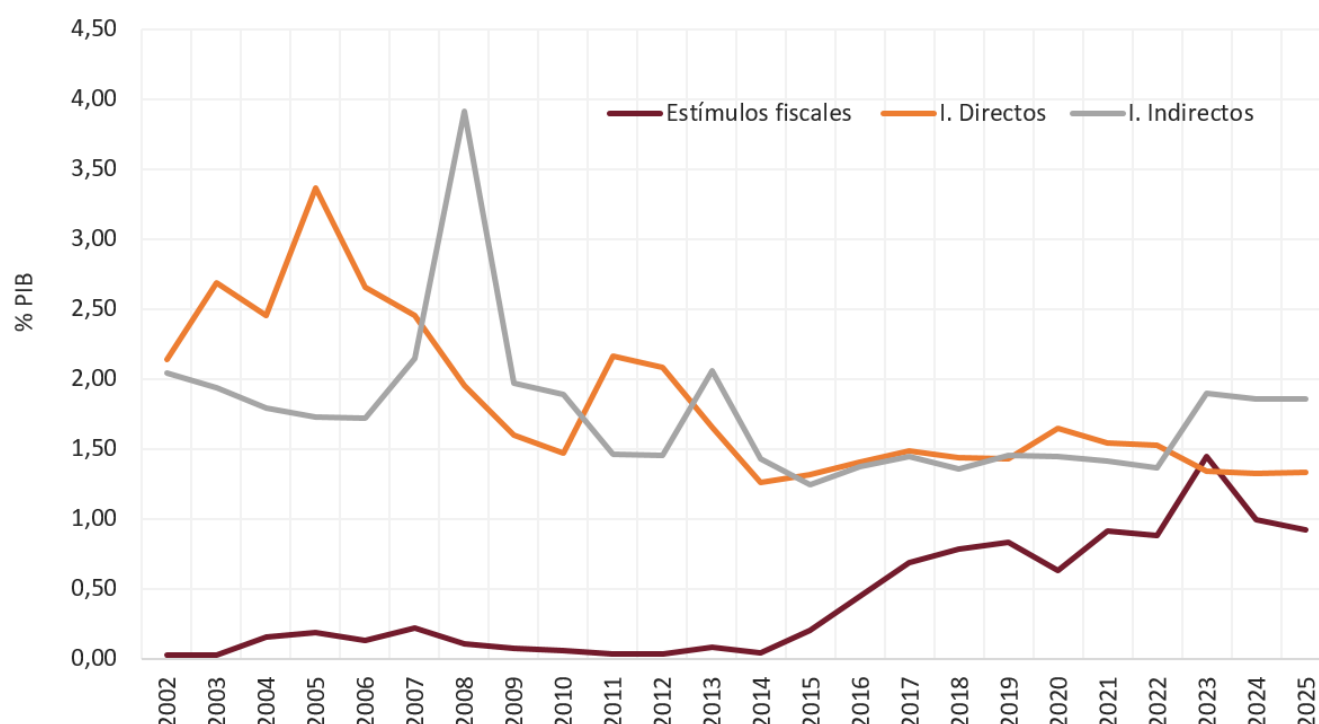
Concepto	# Partidas	MDP (MXN)	MMUSD	% PIB	%Ingresos tributarios	% Gastos fiscales
Impuestos directos	62	450.264	22.921	1,3	6,1	31,7
Impuestos indirectos	16	630.617	32.102	1,9	8,6	44,4
Total: Leyes tributarias	78	1.080.881	55.023	3,2	14,7	76,1
Estímulos fiscales	47	338.621	17.238	1,0	4,6	23,9
Total: Gastos fiscales	125	1.419.502	72.261	4,2	19,4	

Fuente: SHCP (2024), Banco de México (Banxico) (2024).

Nota: *Se utiliza un tipo de cambio de 19,6440 pesos por dólar con fecha del 2 de octubre de 2024. ** Los ingresos presupuestarios corresponden al monto calendarizado en la LIF 2024.

³ Primera publicación en 2002.

Figura 1. Tendencia renuncias recaudatorias



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2020; 2022; 2024b).

Para 2024, se reportaron 125 partidas clasificadas como renuncias recaudatorias y se estimó un monto total aproximado de 1,42 billones de pesos o 4,2% del PIB (Cuadro 2). Cabe destacar que este monto no recaudado es equivalente al 19,4% de los ingresos tributarios aprobados en la LIF para 2024. El principal componente dentro de las renuncias recaudatorias corresponde a impuestos indirectos, que incluyen la reducción a tasa cero del IVA sobre alimentos y medicinas. En segundo lugar, se encuentran los impuestos directos y, por último, los estímulos fiscales.

Los estímulos fiscales representaron el 23,9% del total de las renuncias recaudatorias, estos estímulos responden principalmente a decretos presidenciales que, si bien corresponden generalmente a situaciones coyunturales, tienden a carecer de procesos de evaluación y monitoreo (CEPAL, 2019).

Cabe destacar que el 75% del total de las renuncias recaudatorias de 2024 provienen de las 10 partidas más relevantes: tres por IVA, tres por incentivos fiscales, dos por Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas (ISRPF) y dos por Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE).

Las 10 partidas con mayores pérdidas de recaudación

El Cuadro 3 presenta las 10 principales partidas de renuncias recaudatorias por pérdida de recaudación. Cada disposición listada en el cuadro se analiza con mayor detalle a continuación.

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

Cuadro 3. Partidas con mayor renuncia recaudatoria

Impuesto	Descripción	% PIB 2024	% Renuncias recaudatorias 2024
IVA	Tasa cero sobre alimentos	1,3	31,8
ISRPF	Exenciones por salarios	0,7	16,6
Estímulos fiscales	Estímulos fiscales en la región Fronteriza Norte	0,4	9,0
Estímulos fiscales	Sobre IEPS aplicables a los combustibles automotrices	0,3	6,6
IVA	Exención sobre servicios de enseñanza	0,1	3,4
IVA	Tasa cero sobre medicinas	0,1	2,7
Estímulos fiscales	Sobre fideicomitentes que aporten inmuebles a fideicomisos cuyo fin primordial sea la construcción o adquisición de inmuebles (FIBRAS), consistente en diferir el pago de su impuesto*	0,1	2,6
ISRE	Subsidio al empleo	0,1	2,3
ISRPF	Otros ingresos exentos	0,1	2,1
ISRE	Deducción sobre la adquisición de automóviles	0,1	1,8
Total		3,1	75,0

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2024b).

Nota: * Este estímulo aplica al Impuesto sobre la Renta (ISR), permitiendo aplazar el pago del impuesto generado por la enajenación del bien hasta el momento en que se vendan los certificados bursátiles fiduciarios o los inmuebles aportados.

Tasa cero sobre alimentos y medicinas: La reducción de la tasa de IVA al 0% sobre alimentos es la renuncia recaudatoria más importante, ya que representa el 31,8% del monto total, mientras que las medicinas representan el 2,7%.

Exención de ISRPF por salarios: Incluye los ingresos por Jubilaciones y pensiones, prestaciones de servicio social, cajas y fondos de ahorro, entre otros ingresos exentos de ISR relacionados con el trabajo. En 2024, representaron el 16,6% del total de las renuncias recaudatorias, siendo la segunda partida más grande tan solo detrás de la tasa cero de IVA en alimentos.

Exención de IVA sobre servicios de enseñanza: A diferencia de alimentos y medicinas, el gasto de las personas sobre servicios de enseñanza es exento de IVA. En 2024 representaron 3,4% de las renuncias recaudatorias.

Estímulo fiscal sobre la región Fronteriza Norte: Este estímulo busca fortalecer la economía regional debido al impacto negativo de la violencia y actividad del crimen organizado. Para ello se aplican créditos fiscales del 50% sobre IVA y una tercera parte del ISR de los ingresos generados en la región. Para 2024 representó el 9,0% del total de las renuncias recaudatorias.

Estímulo fiscal sobre combustibles automotrices: Estos estímulos fiscales se aplican sobre el IEPS sobre combustibles automotrices y representaron el 0,02% del total⁴ de las renuncias recaudatorias. Esto dado a un mayor acreditamiento de IEPS debido a la reducción de los precios del petróleo y los combustibles a nivel

⁴ A diferencia de 2022, donde los estímulos fiscales sobre IEPS aplicables a los combustibles automotrices fueron equivalentes al 18,8% del total de las renuncias recaudatorias.

mundial. Sin embargo, este gasto no contempla que el decreto presidencial permitió acreditar un posible saldo a favor en el pago de IEPS sobre otros impuestos como IVA e IEPS, por lo que se desconoce el impacto recaudatorio total.

Exención de IVA sobre servicios de enseñanza: A diferencia de alimentos y medicinas, el gasto de las personas sobre servicios de enseñanza es exento de IVA. En 2024 representaron 3,4% de las renuncias recaudatorias.

Estímulo fiscal sobre FIBRAS: Sobre la postergación del pago de ISR por la ganancia de aportar bienes inmuebles y fideicomisos públicos que tienen como fin primordial la construcción o adquisición de bienes inmuebles (Conocidos como FIBRAS). Aunque este estímulo ya fue abrogado, continúa generando efectos en términos de renuncias recaudatorias. Para 2024, este estímulo representó el 2,6% del total de las renuncias recaudatorias.

Subsidio al empleo (ISRE): Se justifica como renuncia recaudatoria cuando el monto del subsidio ejercido por trabajador es mayor al impuesto causado por el mismo salario. Este fenómeno se observa sobre los salarios bajos, los cuales tienden a tener mayor oferta de trabajo. Este subsidio se planteó para mejorar el nivel salarial de las familias con menores ingresos; sin embargo, se ha observado que la elasticidad de la oferta del trabajo se ha traducido en menores costos de nómina para las empresas. En 2024 el subsidio al empleo representó el 2,3% del total de las renuncias recaudatorias.

Otros ingresos exentos de ISRPF: Los principales ingresos exentos de ISR, que no se relacionan al salario, son los intereses generados por la Sociedades de Inversión administradoras de las cuentas individuales de retiro con aportación definidas conocidas en México como SIEFORES y los ingresos por la venta de inmuebles para casa-habitación. En 2024, representaron 2,1% de las renuncias recaudatorias.

Deducción de ISRE sobre adquisición de automóviles: Es posible deducir el gasto destinado a la adquisición de automóviles si son de combustión interna con valor menor a 175 mil pesos o impulsados por baterías, motores eléctricos o mixtos o accionados por hidrógenos. En 2024 esta partida representó el 1,8% del total de las renuncias recaudatorias.

Renuncias recaudatorias por tipo de impuesto

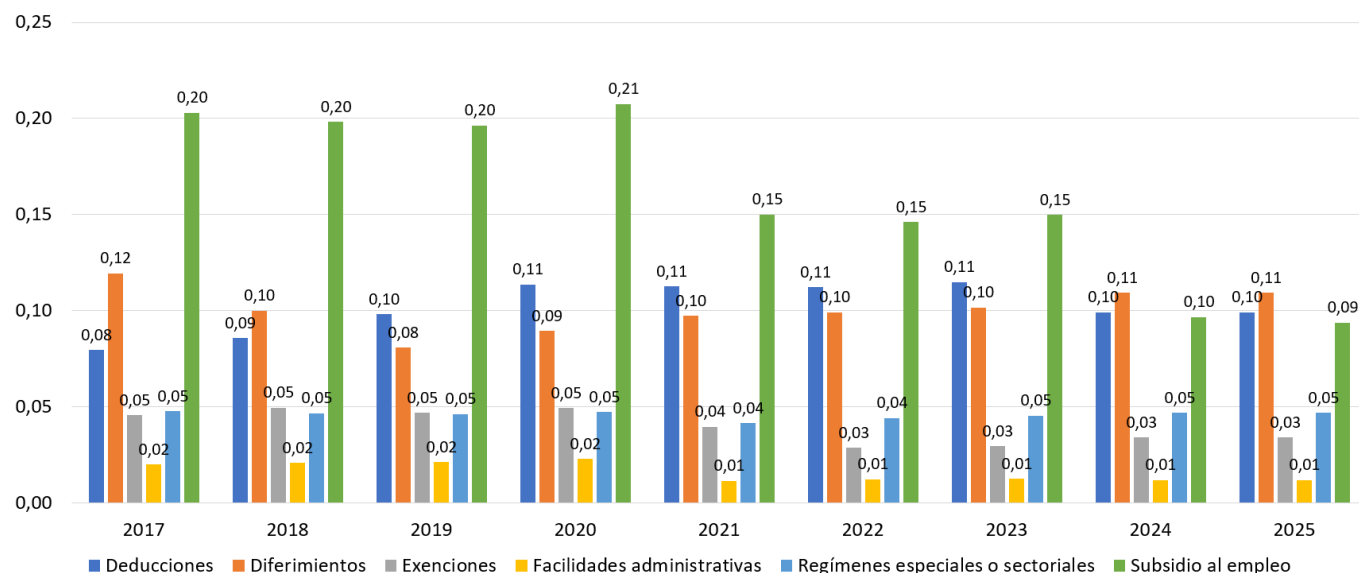
Impuesto sobre la renta empresarial (ISRE)

El análisis de las renuncias recaudatorias sobre el Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE) en México considera una estructura donde las empresas tributan sobre la totalidad de su ingreso neto, entendida como la diferencia entre ingresos y costos estrictamente indispensables para la generación de utilidades. Bajo este esquema ideal, no existirían exenciones, deducciones especiales, regímenes sectoriales ni incentivos fiscales que alteren la base gravable o la tasa efectiva del impuesto. Sin embargo, la legislación vigente permite diversos tratamientos preferenciales, tales como: deducciones aceleradas, regímenes de tributación diferenciada para sectores específicos (agropecuario, maquiladoras, entre otros), y estímulos fiscales como el subsidio al empleo. Estos esquemas modifican la carga fiscal efectiva y pueden generar distorsiones económicas al beneficiario a ciertos sectores o actividades en detrimento de la neutralidad tributaria.

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

Las renuncias recaudatorias sobre el sistema de renta empresarial para 2024 se estimaron en 0,40% del PIB. La mayor parte proviene del subsidio al empleo equivalente a 32.841 mdp (0,1% PIB) y las deducciones⁵ (0,09% PIB); estas últimas crecieron de 0.02 puntos porcentuales del PIB entre 2017 y 2024.

Figura 2. Renuncias recaudatorias ISRE (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2020; 2022; 2024b)

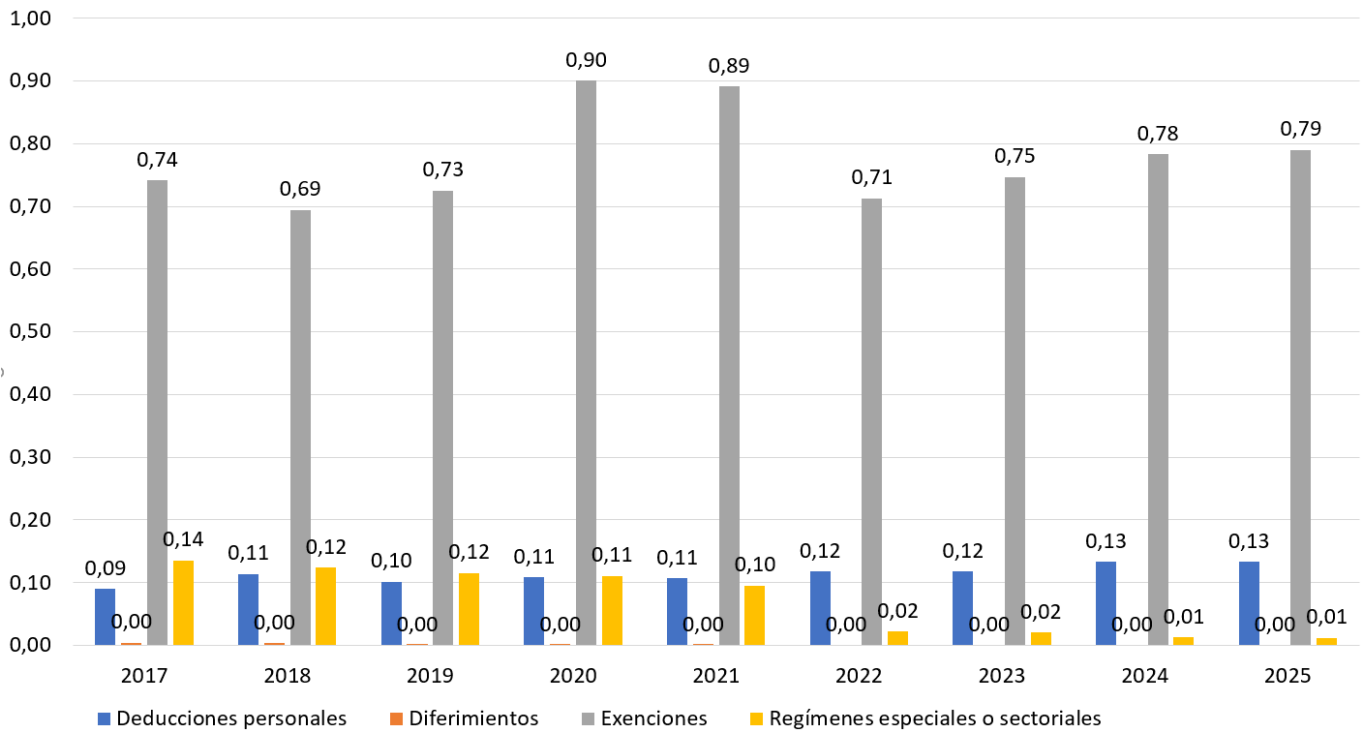
Impuesto sobre la renta de personas físicas (ISRPF)

El marco de referencia en el análisis de las renuncias recaudatorias del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (ISRPF) en México, se basa en un sistema donde todas las personas físicas tributan sobre sus ingresos globales bajo una estructura progresiva de tasas marginales. En su versión más pura, este impuesto se aplicaría sin deducciones, exenciones o tratamientos diferenciados, de modo que todos los ingresos estarían sujetos a imposición de manera uniforme y proporcional a la capacidad económica del contribuyente. Sin embargo, en la práctica, el ISRPF incluye una serie de deducciones personales, exenciones y regímenes especiales, como el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) o las exenciones sobre ciertos ingresos laborales y jubilaciones. Estas disposiciones reducen la base gravable y generan renuncias recaudatorias, afectando la progresividad del sistema tributario y la distribución de la carga fiscal entre distintos segmentos de la población.

Para el ISRPF las principales renuncias recaudatorias se estiman en 0,94% del PIB, contra el 0,97% que eran en 2017 y 0,88% para 2023. Estas renuncias recaudatorias se concentran sobre los ingresos exentos de ISR (0,78% del PIB). Asimismo, se ha observado una reducción en las renuncias recaudatorias asociadas a regímenes especiales dada la sustitución del RIF y otros regímenes por el RESICO para personas físicas.

⁵ Comprenden la adquisición de automóviles, los donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas, el arrendamiento de automóviles, el consumo en restaurantes, la adquisición de bicicletas convencionales, bicicletas y motocicletas cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables y la deducción adicional para la contratación de trabajadores de 65 años o más de edad y con capacidades diferentes (SHCP, 2024b).

Figura 3. Renuncias recaudatorias ISRPF (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2020; 2022; 2024b).

Incidencia: La mayor parte de las exenciones sobre ISRPF se concentran en las familias con mayores ingresos (Cuadro 4). Los ingresos exentos con mayor concentración del beneficio son las Contribuciones a la Seguridad Social (CSS) aportadas por el patrón, los reembolsos médicos, dentales y hospitalarios y los pagos por separación.

Cuadro 4. Incidencia ingresos exentos del ISRPF

Distribución por deciles de ingresos de los ingresos exentos por salarios en el ejercicio 2024												
Decil	Presta- ciones de previsión social	Otros ingresos por salarios	De cajas de ahorro y fondos de ahorro	Gratificación anual (aguinaldo)	Pagos por separación	Horas extras	Prima vacacional	Participación de los trabajadores en las unidades de las empresas	Coutas de seguridad social pagadas por el patrón	Prima dominical	Reembolso de gastos médicos, dentales y hospi- talarios	Reembolso por funeral
I	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1	0,1	0,5	6,3	0,1	0,2	0,1	0,2
II	0,3	0,2	0,1	0,9	0,2	0,2	0,8	4,0	0,1	0,7	0,1	0,5
III	0,6	0,4	0,3	2,4	0,4	0,7	1,7	3,6	0,1	1,9	0,3	0,9
IV	0,9	0,8	0,4	8,1	0,6	1,2	3,9	4,6	0,3	5,0	0,5	1,4
V	3,6	2,3	1,6	10,8	1,5	4,1	6,8	9,2	0,7	11,3	1,5	3,5
VI	8,3	5,1	4,6	13,4	2,9	9,4	10,3	13,0	1,7	17,0	3,1	11,5
VII	14,1	10,1	10,4	15,6	5,5	17,2	15,3	16,8	4,7	19,4	6,6	16,0
VIII	18,5	18,5	15,2	16,7	9,1	25,0	19,7	15,9	11,4	17,9	10,1	19,5
IX	21,7	25,5	22,1	17,4	16,7	27,4	21,7	13,8	23,6	16,3	12,8	20,2
X	32,0	37,0	45,2	14,4	63,0	14,8	19,3	12,9	57,5	10,3	65,0	26,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2024b).

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

RIF y RESICO para personas físicas

Una de las limitaciones intrínsecas del análisis, es que, dada su condición de medir desviaciones de la norma, omite el impacto sobre normas con tasa menores a una estructura normal del sistema de renta. Un ejemplo del caso mexicano es el reemplazo del RIF por el RESICO. Ambos buscaron simplificar el proceso tributario y fortalecer la base de contribuyentes, pero con beneficios distintos.

El RIF contaba con créditos fiscales sobre el ISR empezando con el 100% el primer año y una reducción del 10% hasta perder el beneficio en un plazo de 10 años; además de beneficios sobre el IVA (Congreso de la Unión, 2014). RESICO establece que los contribuyentes tributan entre 1% y 2,5% de los ingresos totales, sin derecho a realizar deducciones (Congreso de la Unión, 2021). Para RIF, los créditos fiscales representaban una renuncia recaudatoria; mientras que RESICO no se considera una renuncia recaudatoria. En otras palabras, el RIF se consideraba una renuncia recaudatoria por ser una tasa reducida sobre la estructura regular del ISR, en contraste, RESICO es un régimen con tasas menores estipuladas en la ley, por lo que no es una desviación de la norma y, por lo tanto, no se considera una renuncia recaudatoria.

A pesar de que el RIF para el cierre de 2022 contó con 1,05 millones de contribuyentes, en 2023 contó con 958.656 contribuyentes y para 2024, apenas con 618.117 contribuyentes⁶. Por otro lado, el RESICO ha registrado en los últimos tres años el total de 3,46 millones de contribuyentes; tan sólo en 2023 se registraron 2,98 millones de contribuyentes a este padrón. En el último año el RESICO registró una tasa de crecimiento de 16,2% en su registro, mientras que el RIF una caída de 35,5%.⁷

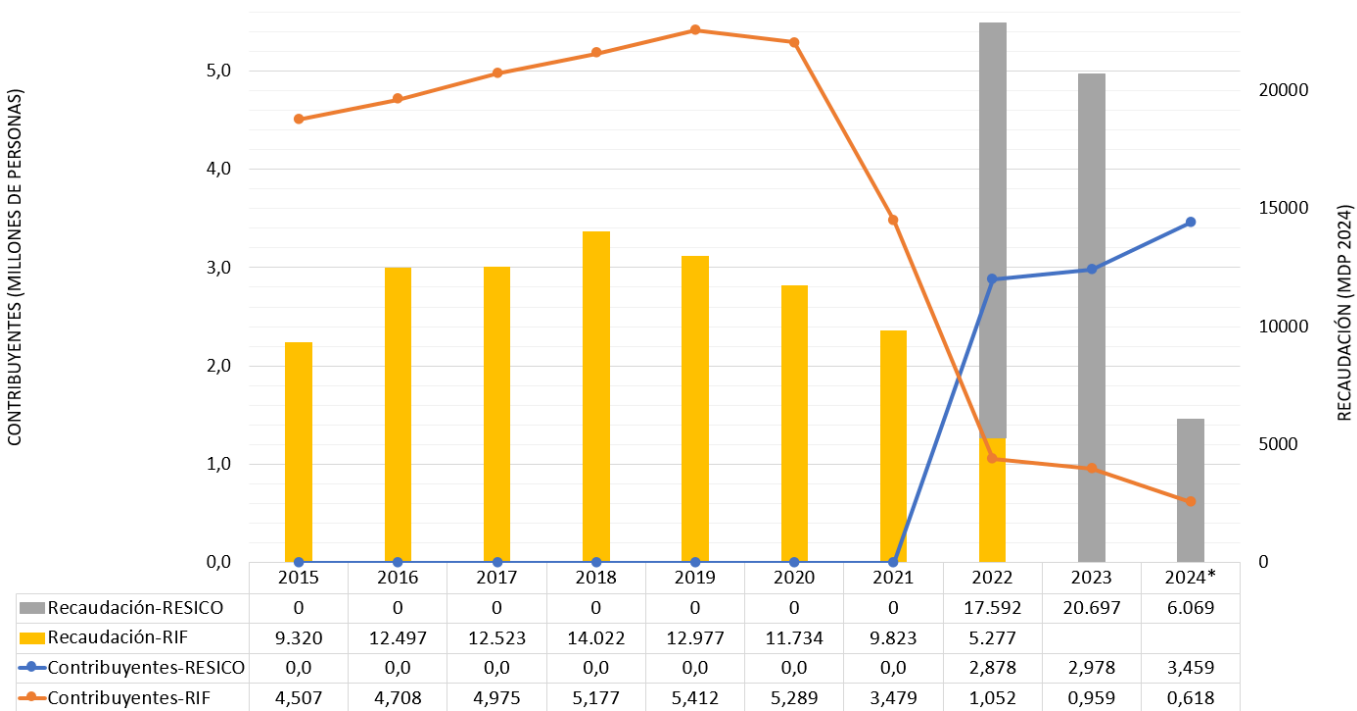
En términos de recaudación, el RESICO en su primer año de funcionamiento recaudó 5,5% más que el punto máximo del RIF. Cabe destacar que el RESICO también absorbió a otros regímenes especiales como los productores agrícolas, arrendatarios, entre otros. El contraste en los resultados de contribuyentes y recaudación genera dudas sobre cómo los regímenes especiales inciden en la población y pueden atender objetivos sobre la incorporación de contribuyentes y la recaudación federal.

En este sentido, la diferencia entre regímenes es un área que no es evaluada actualmente. Sin embargo, repercute en una disminución de las renunciaciones recaudatorias del RIF ya que las tasas reducidas dentro del RESICO no son consideradas como desviaciones de la norma. Para conocer la eficiencia y el impacto de estos beneficios se requiere de evaluaciones o datos más desagregados sobre los contribuyentes y sus contribuciones.

⁶ Aunque el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) fue reemplazado como régimen de inscripción por el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) a partir de 2022, todavía existen contribuyentes activos en el RIF debido a un proceso de transición gradual. El RIF no está disponible para nuevos registros, pero quienes formaban parte de él pueden permanecer en dicho régimen hasta agotar los beneficios establecidos o decidir migrar. Por ello, en 2023 y 2024 aún se registran contribuyentes bajo el RIF, aunque la recaudación correspondiente no se ha actualizado o reportado con el mismo detalle en los documentos más recientes. Esta etapa de transición explica la reducción sostenida en su padrón, así como la aparente ausencia de datos de recaudación en algunos informes.

⁷ Datos a agosto de 2024.

Figura 4. Recaudación y contribuyentes del RIF y del RESICO



Fuente: Elaboración propia con información de SAT (2024^a; 2024b)

Nota: *Datos hasta agosto 2024. Aunque el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) fue reemplazado por el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) a partir de 2022 para nuevos registros, algunos contribuyentes permanecen activos en el RIF durante un periodo de transición. Por esta razón, aún se reportan datos de padrón para el RIF en años posteriores, aunque no siempre se incluye información desagregada de recaudación.

Impuesto sobre el valor agregado (IVA)⁸

En su concepción más neutral, el punto de referencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México se basaría en la aplicación de una tasa única sobre el consumo de todos los bienes y servicios, sin distinción entre productos esenciales y no esenciales, y sin tratamientos exentos o de tasa reducida. Este modelo permitiría capturar la totalidad del valor agregado en la economía, garantizando eficiencia recaudatoria y minimizando distorsiones en los patrones de consumo. No obstante, la legislación mexicana establece tasa cero para ciertos bienes (como alimentos y medicamentos) y exenciones en servicios específicos (como educación y vivienda), lo que genera renuncias recaudatorias significativas y afecta la recaudación del impuesto. Si bien estos tratamientos buscan reducir el impacto fiscal en hogares de menores ingresos, diversos estudios han señalado que los beneficios se concentran también en deciles de ingreso más altos, dada su mayor capacidad de consumo.

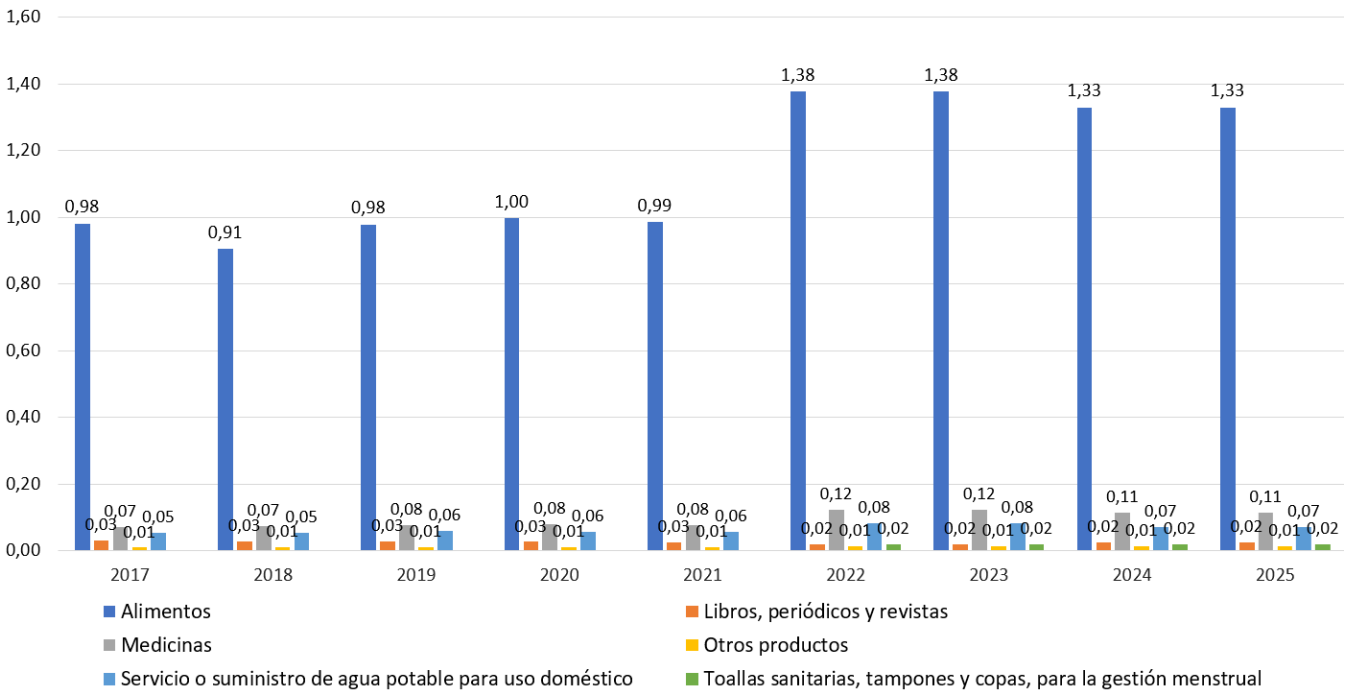
Las renuncias recaudatorias más elevadas son las relacionadas con el IVA (1,82% del PIB), principalmente por la tasa cero sobre distintos bienes y servicios (1,33% del PIB). En términos de evolución, las renuncias recaudatorias asociadas al IVA han crecido en 0,30 puntos porcentuales del PIB entre 2017 y 2024.

Incidencia: A diferencia de 2022, en 2024 la transferencia tributaria en exenciones y tasas reducidas fueron aprovechados por hogares de diferentes ingresos de manera similar, esto para las partidas de exención a los servicios de enseñanza, en vivienda y servicios médicos. Sin embargo, en términos relativos al ingreso o gasto

⁸ No incluye exportaciones.

del hogar, la incidencia de las renunciaciones recaudatorias tiende a beneficiar en mayor proporción a los deciles más bajos de ingreso (CIEP, 2023). Esto se debe principalmente a la desigualdad en las posibilidades de consumo, ya que las familias con mayores ingresos tienden a gastar mayores montos en alimentos, pero a menores ingresos se destina mayor proporción del ingreso/gasto a los alimentos. Ejemplo de lo anterior es la tasa cero del IVA en alimentos, transferencia tributaria que es mayor para los hogares del decil I.

Figura 5. Renunciaciones recaudatorias IVA tasa cero

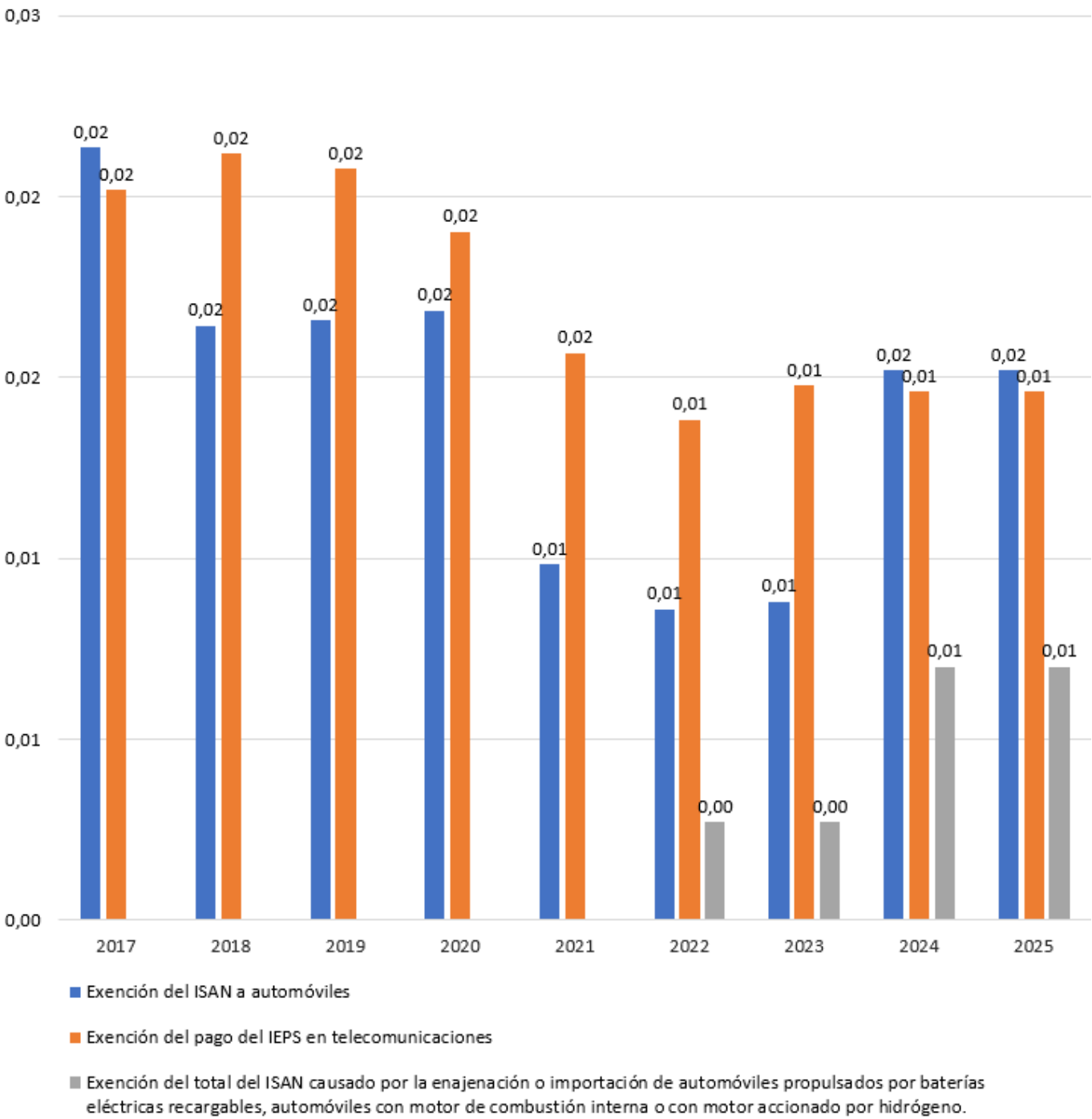


Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2020; 2022; 2024b).

Impuestos Especiales (IEPS e ISAN)

En el caso de los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), se parte del principio de internalización de externalidades negativas, donde se grava el consumo de bienes y servicios con impactos adversos en la salud pública, el medio ambiente o la movilidad. Bajo un esquema de referencia, estos impuestos deben aplicarse de manera homogénea a todos los productos dentro de cada categoría, sin distinciones en tasas ni exenciones, garantizando que reflejen los costos sociales asociados a su consumo. Sin embargo, en la práctica, el IEPS en México presenta tasas diferenciadas según el tipo de combustible, productos azucarados y bebidas alcohólicas, así como exenciones en telecomunicaciones y estímulos para ciertos sectores (por ejemplo, la devolución del IEPS al diésel para transportistas y agricultores). En el caso del ISAN, se establecen umbrales de valor para determinar la aplicación del impuesto, lo que genera renunciaciones recaudatorias asociadas a vehículos de menor precio y exenciones a automóviles eléctricos. Estos tratamientos generan incentivos que pueden modificar los patrones de consumo, reduciendo el efecto recaudatorio y la eficacia de estos impuestos como instrumentos de política pública.

Figura 6. Renuncias recaudatorias Impuestos especiales (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de SHCP (2020; 2022; 2024b).

La menor concentración de renuncias recaudatorias se encuentra sobre los impuestos especiales (0,04% del PIB). Los principales gastos se ubican sobre las excepciones al Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) dado su valor y si son impulsados por fuentes de energía distintas a combustibles y sobre la exención de IEPS a telecomunicaciones sobre servicios públicos de internet.

Estímulos fiscales

Los estímulos fiscales posiblemente no se requerirían en una estructura impositiva neutral y homogénea para todos los contribuyentes. Sin embargo, en México, los estímulos fiscales se han utilizado como herramientas para incentivar actividades económicas estratégicas, corregir fallas de mercado o fomentar la inversión en regiones específicas. Entre los más relevantes se encuentran los créditos fiscales en la región fronteriza norte y sur, la deducción inmediata de inversiones en energía renovable, el acreditamiento del IEPS al diésel para ciertos sectores y los estímulos a las manufacturas de exportación, producción cinematográfica y de investigación científica. Si bien estos incentivos pueden tener efectos positivos en el crecimiento económico y la generación de empleo, también representan menores ingresos públicos, y en algunos casos, su efectividad en el cumplimiento de objetivos de política pública no ha sido evaluada de manera integral.

Las renuncias recaudatorias por estímulos fiscales alcanzaron un máximo en 2022 cuando ascendieron a 1,64% del PIB. Principalmente por el crecimiento en los estímulos fiscales por decreto presidencial sobre la enajenación de gasolinas, que buscaron mitigar los efectos inflacionarios sobre combustibles observados de forma internacional. Para 2024 fueron equivalentes a 0,92% del PIB.

Omissiones temporales: El 2 de septiembre del 2024 se aprobaron incentivos fiscales para incentivar el uso de medios de pago electrónico con el objetivo de fomentar el uso de tarjetas y mejorar la infraestructura de pagos en el país. El incentivo consiste en acreditar contra el impuesto sobre la renta, propio o el retenido a terceros por este impuesto, el monto que corresponda a la entrega de premios que efectúen dichas entidades, por cuenta del Gobierno Federal. Esto para ciertas entidades financieras que puedan identificar al titular de la tarjeta y cumplan con las normativas pertinentes. Dado que la fecha de publicación del informe de renuncias recaudatorias fue el 28 de junio de 2024, las deducciones por este estímulo no se encuentran disponibles en el Documento.

Evaluación

Dada la relevancia de las renuncias recaudatorias (4,2% del PIB) y su concentración en las 10 partidas principales, que representan el 75% del monto total de las renuncias, resulta fundamental incorporar a la discusión pública procesos de evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos de las disposiciones y estímulos fiscales.

La evaluación sobre las renuncias recaudatorias debe retomar los objetivos específicos de las mismas. México tiene experiencia en materia de evaluación sobre los Programas Presupuestarios (PP) del gasto público; sin embargo, esta metodología no se ha aplicado sobre las renuncias recaudatorias. Para emplear un método de evaluación se puede retomar lo definido en los “Términos de referencia para la evaluación en materia de diseño de los Programas Presupuestarios (PP)”. Para esto, los objetivos asociados a las renuncias recaudatorias deben cumplir con lo estipulado en el Sistema de Evaluación de Desempeño (Transparencia Presupuestaria, 2023):

- Analizar el problema o necesidad pública que justifica la creación o cambio sustancial en el marco fiscal.
- Analizar la pertinencia del diseño de la renuncia recaudatoria respecto al problema o necesidad pública que busca atender.
- Analizar la consistencia entre el diseño de la renuncia recaudatoria y la normatividad vigente aplicable.
- Analizar la contribución de la renuncia recaudatoria al cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional y estratégicos.
- Identificar posibles complementariedades o similitudes, así como riesgo de duplicidades con otros PP o renuncias recaudatorias existentes.
- Analizar la consistencia del Instrumento de Seguimiento del Desempeño respecto al diseño de la renuncia recaudatoria.
- Incluir otros objetivos específicos en caso de requerirse.

Una vez definido el objetivo de política de cada partida, dados el marco normativo y la experiencia sobre la evaluación del PP, sería posible retomar las experiencias en cuanto a la evaluación y monitoreo de las renuncias recaudatorias al igual que los PP del gasto corriente. Con esto, podría cumplirse lo establecido en el artículo 25 de la LIF donde se establece que los estímulos fiscales deben ser evaluados respecto a una posible política de gasto que cumpla los mismos objetivos.

Monitoreo y evaluación

La medición del impacto de las renuncias recaudatorias en la recaudación, la economía y la sociedad en general es crucial para la toma de decisiones informadas sobre la política fiscal. Esto permitiría comparar medidas tributarias más allá del monto estimado de renuncia, como el caso del RIF y RESICO, lo que complementaría las limitaciones intrínsecas en el análisis de cada sistema.

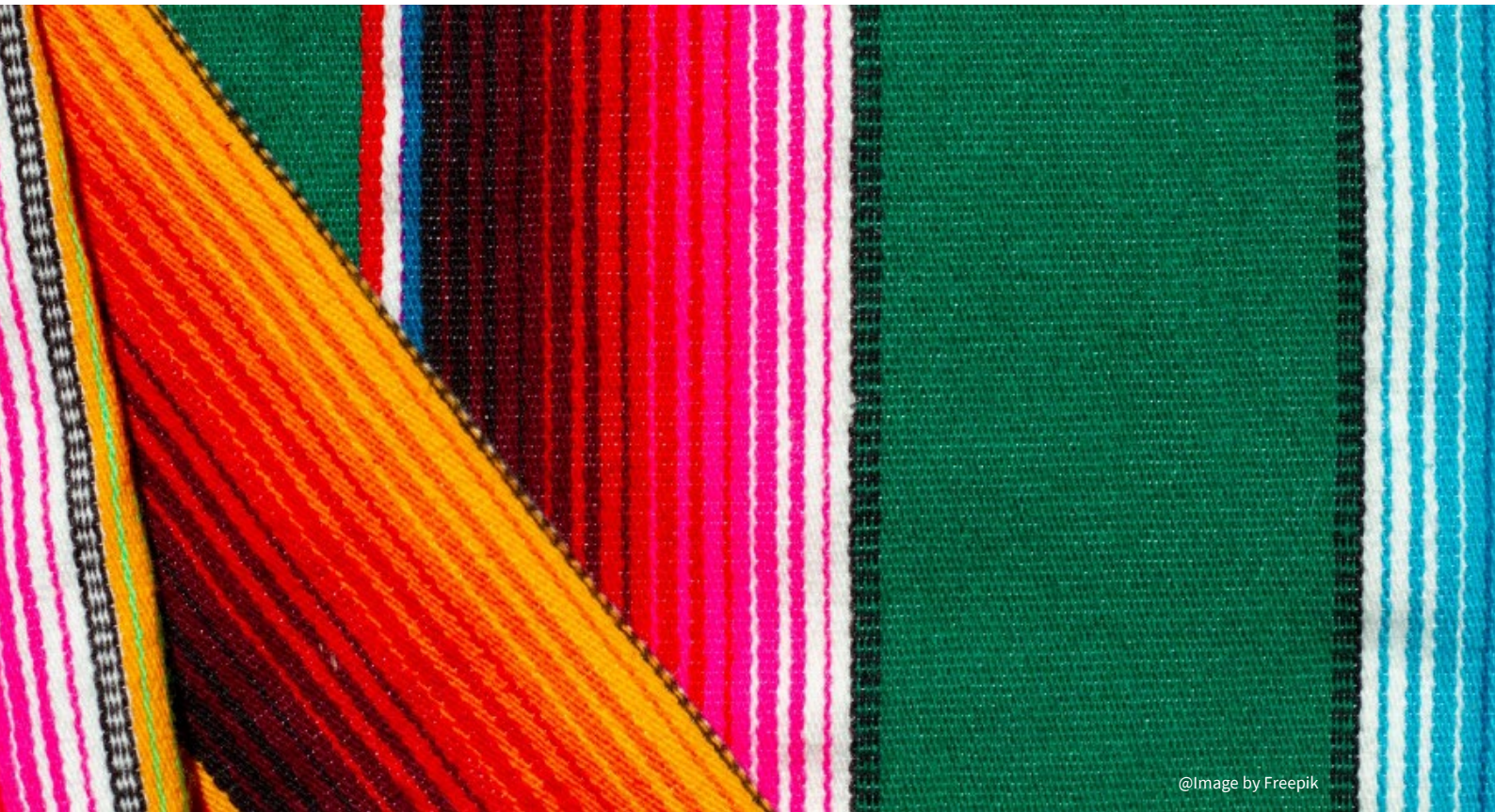
El análisis de las renuncias recaudatorias actual, basado en la medición de las desviaciones de la norma tributaria, presenta limitaciones para capturar el impacto total. Por ello, es necesario considerar otros métodos de evaluación que permitan analizar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos de cada medida, así como sus efectos en la distribución del ingreso y en la reducción de la desigualdad.

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

Para ello y adaptando las recomendaciones de la ASF (2019) y la experiencia mexicana en materia de evaluación y monitoreo, se requiere implementar lo estipulado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):

- Realizar un diagnóstico del problema y crear una matriz de indicadores que midan los cambios que la renuncia recaudatoria busca impactar.
- Evaluar el diseño y la teoría de cambio propuesta y, si es necesario, mejorar la matriz de indicadores.
- Cuantificar los indicadores para evaluar la consistencia de estos y sus posibles resultados.
- Implementar un sistema de monitoreo sobre los indicadores que permitan evaluar su impacto.

Con esto, se podría evaluar el cumplimiento de los objetivos por los cuales se aprueban las renunciias recaudatorias y conocer su efectividad. Esto sumado a la medición de las renunciias recaudatorias permitiría realizar evaluaciones costo-beneficio.



@Image by Freepik

Economía política de las renuncias recaudatorias

En los últimos años, México ha dado pasos importantes hacia una mayor transparencia en el tratamiento de las renuncias recaudatorias, principalmente a través de la publicación periódica del Documento de Renuncias Recaudatorias elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este instrumento estima las pérdidas de ingreso derivadas de tratamientos fiscales preferenciales y ha permitido visibilizar la magnitud de las renuncias, así como su alta concentración en unas cuantas partidas, lo que abre oportunidades para avanzar hacia una política tributaria más eficiente.

No obstante, el país aún enfrenta limitaciones estructurales en la evaluación, diseño y reforma de estos mecanismos. El marco metodológico actual se basa en la identificación de desviaciones respecto a una norma tributaria de referencia, pero no incorpora evaluaciones ex ante o ex post que permitan determinar si las medidas cumplen efectivamente con sus objetivos de política pública. Además, la falta de una definición clara y homogénea del benchmark ha llevado a que algunos tratamientos preferenciales, como el caso del Régimen Simplificado de Confianza (RESICO), no sean clasificados como renuncias recaudatorias, a pesar de su impacto en los ingresos públicos. Un factor adicional que complica la planeación y evaluación de las renuncias recaudatorias es la publicación de decretos presidenciales a lo largo del año. Dado que su número, contenido y efectos fiscales no son plenamente previsibles al momento de elaborar el Documento de Renuncias Recaudatorias, existe una incertidumbre estructural sobre el monto total de ingresos que el Estado efectivamente deja de recaudar, lo cual limita la transparencia y la rendición de cuentas.

En este contexto, la evaluación sistemática de las renuncias recaudatorias debe constituir un componente central de cualquier reforma fiscal futura. Particularmente si el objetivo es incrementar la progresividad del sistema tributario sin necesidad de aumentar las tasas nominales. Elevar las tasas efectivas mediante la revisión de exenciones, deducciones y estímulos fiscales representa una vía estratégica para reducir inequidades y fortalecer la justicia fiscal, tanto en su dimensión vertical (quien gana más, paga más) como horizontal (quienes ganan lo mismo, pagan lo mismo). Para México, este enfoque permitiría fortalecer la recaudación y mejorar la eficiencia del sistema sin profundizar distorsiones ni afectar a los sectores de menores ingresos.

Bibliografía

- Anaya Domínguez, L., M. (s/f). *Decreto como acto administrativo*. Tribunal Federal de Justicia Administrativa. <https://es.scribd.com/document/543082947/Anaya-Decreto-Como-Acto-Contitutivo-ARTICULO>
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales* (Auditoría de Desempeño). https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1725_a.pdf
- Banxico. (2025). *Tipo de cambio*. <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/llevarTiposCambioAction.do?idioma=sp>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- CEPAL. (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44787-incentivos-fiscales-empresas-america-latina-caribe>
- CIEP. (2021). *Ingresos públicos en México: Hacia un nuevo sistema fiscal*. <https://ingresosenmexico.ciep.mx/wp-content/uploads/2021/06/ingresos-en-mexico-2021.pdf>
- CIEP. (2023a). *Consumo por composición del hogar: Género e impuestos*. <https://ciep.mx/consumo-por-composicion-del-hogar-genero-e-impuestos/>
- CIEP. (2023b). *Estímulos fiscales sobre el IEPS a combustibles: Implicaciones recaudatorias*. <https://ciep.mx/estimulos-fiscales-sobre-el-ieps-a-combustibles-implicaciones-recaudatorias/>
- Congreso de la Unión. (2014). *DECRETO por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5359611
- Congreso de la Unión. (2021). *RESOLUCIÓN Miscelánea Fiscal para 2022 y su anexo 19*. https://www.dof.gob.mx/2021/SHCP/SHCP_271221_VES.pdf
- Congreso de la Unión. (2023). *Ley de Ingresos de la Federación 2023*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/paquete/ingresos/LIF_2023.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2024). *DECRETO por el que se otorgan estímulos fiscales para incentivar el uso de medios de pago electrónicos*. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5737867>
- FMI. (2024). *World Economic Outlook Database* (October 2024). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (s/f). *Diccionario jurídico mexicano. UNAM. Tomo III, D*. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1170-diccionario-juridico-mexicano-t-iii-d>
- Martínez Morales, R., I. (2021). *Derecho administrativo primer curso*. Dikaia. <https://biblioteca.dikaia.com.mx/library/publication/derecho-administrativo-primer-curso>

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS – MEXICO

OECD (2024). *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2*. OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/d8814e8b-en>.

Peláez Longinotti, F. (2021). *Dimensiones de los gastos tributarios: Una exploración del segundo nivel en la base de datos de la Base de Datos de Gastos Tributarios del CIAT*. Panamá: CIAT.

<https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5751>

Redonda, A., Millan-Narotzky, L., von Haldenwang, C., Berg, S., & Aliu, F. (2024). *The Global Tax Expenditures Transparency Index. Companion Paper. Revised Version, December 2024*. IDOS.

<https://gteti.taxexpenditures.org/2024/12/03/the-global-tax-expenditures-transparency-index-companion-paper-revised-version/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Presupuesto de gastos fiscales 2002-2020*.

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-de-gastos-fiscales-2020>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Renuncias recaudatorias 2022*.

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2022>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Estadísticas oportunas*.

<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

Servicio de Administración Tributaria. (2024a). *Datos Abiertos del SAT: Padrón| por Régimen*.

http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giipPorRegimen.html

Servicio de Administración Tributaria. (2024b). *Informe Tributario y de Gestión*.

http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/DatosAbiertos/informes.html#anexos_abrirnivel2_0

SHCP. (2024a). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

SHCP. (2024b). *Renuncias recaudatorias 2024*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2024>

Tax Expenditures Lab. (2022). *Global Tax Expenditures Transparency Index: Mexico*.

<https://gteti.taxexpenditures.org/country-profile/>

Transparencia Presupuestaria. (2023). *Sistema de Evaluación de Desempeño*.

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Sistema-Evaluacion-Desempeno>

World Bank Group. (2025). *World development indicators [Official exchange rate (LCU per US\$, period average)]*.

<https://databank.worldbank.org>