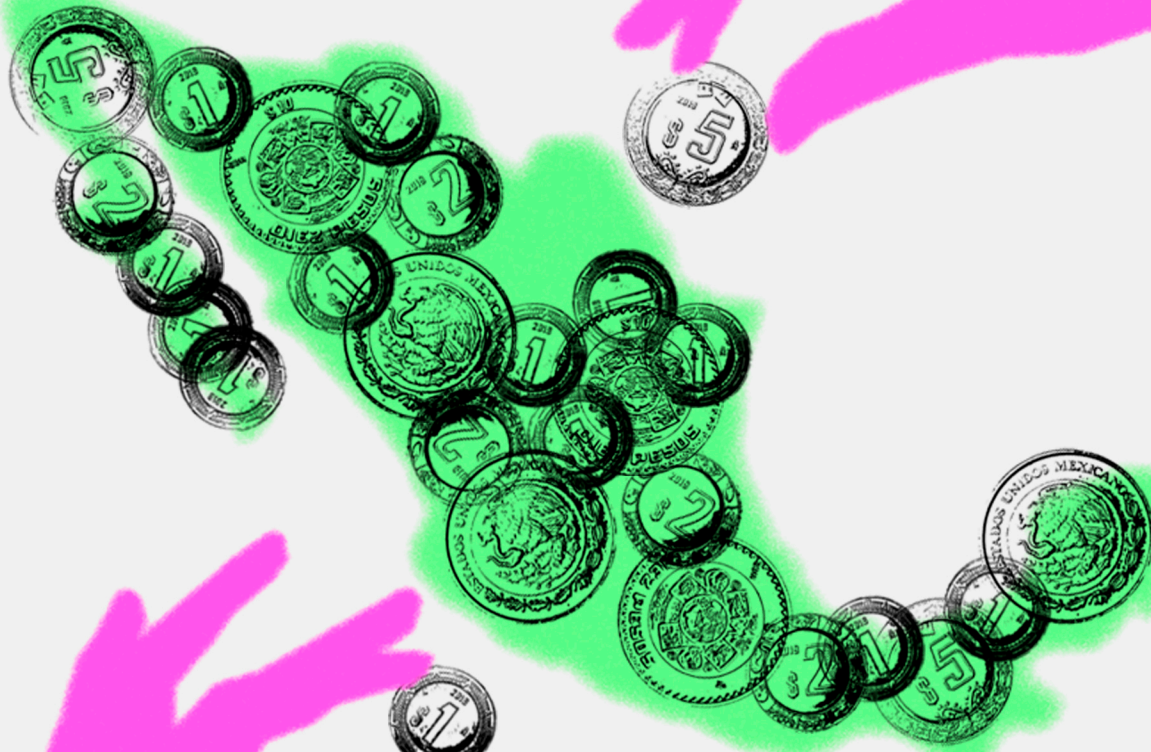




OXFAM

México

¿INCENTIVOS...



...PARA QUIÉN?

Renuncias recaudatorias
que subsidian a los más ricos

Publicado por Oxfam México, junio de 2026

Diseño de la portada: Rogelio Valerio Rivera

La información contenida en este documento es correcta al momento de su publicación. No se utilizaron herramientas de inteligencia artificial de forma directa en su realización.

Sobre Oxfam México

Oxfam México forma parte de un movimiento global para erradicar la desigualdad y tiene presencia en más de 80 países. Desde hace tres décadas trabajamos para inspirar y movilizar a personas, organizaciones y gobiernos para construir un mundo más justo e igualitario. Siempre acompañadas de donantes, activistas, especialistas y organizaciones aliadas, documentamos las enormes desigualdades de nuestro país y generamos propuestas para la justicia económica.

Autorías principales

Soledad Rodríguez Moreno, Emilio del Río Castro

Oxfam México agradece la colaboración de Aura Martínez Oriol y Elma Ileana Saud Maldonado en la elaboración de la consultoría que sirvió como base para la redacción de este documento. También reconocemos el trabajo de Diego Merla López, Carlos Brown Solà y Efrén Pérez de la Mora en la revisión del texto.

Oxfam México

Cda. de Salvador Alvarado, núm. 7, nivel 2,
Col. Escandón, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11800

Esta licencia permite a los reutilizadores distribuir, remezclar, adaptar y crear a partir del material en cualquier medio o formato, únicamente con fines no comerciales y siempre que se dé el crédito correspondiente al creador. Si remezclas, adaptas o creas a partir del material, debes licenciar el material modificado bajo los mismos términos.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



RESUMEN EJECUTIVO

Las renuncias recaudatorias son los impuestos que el estado deja de cobrar para beneficiar a ciertos grupos de la población, sectores y actividades económicas. Mediante instrumentos como exenciones, tasas cero, deducciones, diferimientos y estímulos fiscales, las personas y empresas pueden reducir, posponer o evitar el pago de impuestos. Aunque suelen justificarse como herramientas técnicas para promover el desarrollo económico o garantizar derechos, en realidad **constituyen una forma de gasto público: distribuyen recursos, generan incentivos y reflejan prioridades políticas.**

Su importancia para las finanzas públicas mexicanas es enorme. En 2025, **las renuncias recaudatorias representaron un monto equivalente a 4.4 % del PIB**, aproximadamente 1.58 billones de pesos, una cifra superior a la inversión pública y varias veces mayor que los presupuestos de instituciones clave para el desarrollo social, la igualdad de género y la protección ambiental. A pesar de su magnitud, operan con niveles de supervisión y rendición de cuentas muy inferiores a los del gasto público convencional. **Sabemos cuánto dinero deja de recaudar el estado, pero conocemos poco sobre quiénes reciben estos beneficios y cuáles son sus resultados económicos y sociales.**

La evidencia disponible muestra que **las renuncias recaudatorias en México presentan importantes riesgos de regresividad, concentración y opacidad.** En 2025, casi 75 de cada 100 pesos de las deducciones personales del ISR se concentraron en el 10 % de los hogares con mayores ingresos, mientras que casi 80 de cada 100 pesos de las deducciones empresariales para la compra de vehículos beneficiaron al 10 % de las empresas más grandes. Además, aunque en 2025 se reportaban 97 renuncias recaudatorias, apenas diez concentraron casi 80 % de los recursos totales. Algunos de estos mecanismos operan como subsidios indirectos para grandes corporaciones o favorecen dinámicas de especulación inmobiliaria. Su evolución histórica también revela que responden a decisiones políticas más que técnicas.

Frente a este panorama, el documento propone **transformar las renuncias recaudatorias para alinearlas con los principios de justicia fiscal.** Para ello, las renuncias deben ser **progresivas, transparentes, sujetas al control democrático y a revisión periódica.** Hacerlas progresivas implica orientarlas hacia el bienestar de las personas, comunidades y sectores más vulnerados, condicionar su otorgamiento a compromisos sociales y evaluarlas a lo largo de toda la cadena de valor. Mejorar la transparencia se refiere a democratizar la información disponible y mejorar la calidad de los datos públicos para conocer mejor quién las recibe y en qué medida. Someterlas al control democrático y la revisión periódica traería consigo integrarlas al ciclo presupuestal y establecer cláusulas de caducidad para que los beneficios no se conviertan en privilegios duraderos.

La pregunta central es sencilla: ¿a quién benefician realmente los incentivos que ofrece el estado? Para responder **es necesario examinar los impuestos que se deciden no cobrar con el mismo detalle que el resto de los recursos públicos.** Democratizar estos instrumentos es indispensable para garantizar que el sistema fiscal se utilice para reducir desigualdades y fortalecer el bienestar colectivo, en lugar de subsidiar la riqueza acumulada y reproducir privilegios para unos cuantos.

QUÉ SON Y POR QUÉ IMPORTAN LAS RENUNCIAS RECAUDATORIAS

El sistema fiscal mexicano tiene un problema histórico: **la forma en que se cobran los impuestos beneficia desproporcionadamente a quienes más tienen**, lo que facilita la acumulación de recursos en pocas manos.¹ **Las renuncias recaudatorias son un ejemplo más de este problema.** En términos sencillos, las renuncias —conocidas también como gastos fiscales— son dinero que el estado deja de cobrar voluntariamente para beneficiar a ciertos grupos de la población, sectores y actividades económicas.

Algunas de las renuncias más conocidas son la tasa cero de IVA a alimentos y medicinas, las deducciones personales y empresariales que se hacen al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el subsidio a la gasolina, aunque existen muchas más. Las renuncias se pueden encontrar en forma de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas y tratamientos y regímenes especiales.²

En términos prácticos, **las renuncias también son una forma de gasto público**, pues reflejan los objetivos de los gobiernos en forma de recursos orientados para unos u otros fines. De hecho, en el ámbito internacional son más comúnmente conocidas como *gastos fiscales*. A través de ellas se canalizan recursos, se generan incentivos y se dictan prioridades gubernamentales. Por ejemplo, con la tasa cero del IVA a alimentos, el estado elige no cobrar el impuesto y, con ello, permitir que las personas conserven una parte de sus ingresos. Esto alivia de inmediato el bolsillo de las familias con menores ingresos, que son quienes destinan la mayor parte de su gasto a la compra de alimentos, protegiendo así sus derechos básicos.³ Desde esta óptica, **las renuncias recaudatorias constituyen una especie de presupuesto paralelo que funciona como herramienta de política pública**, en este caso de alimentación y reducción de la pobreza.

La magnitud de las renuncias recaudatorias las convierte en un componente crítico de las finanzas públicas. En 2025, el dinero que el estado dejó de recibir por la aplicación de estos instrumentos representó 4.4 % del PIB,⁴ aproximadamente 1.58 billones de pesos.⁵ Esta cifra implica que las renuncias recaudatorias son 1.3 % más de lo que destinamos a inversión pública (3.1 %) si comparamos ambos como porcentajes del PIB.⁶ Esta suma también supera 38 veces el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), 43 veces el de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y 376 veces el del Instituto Nacional de las Mujeres, antecesor de la actual Secretaría de las Mujeres (Semujeres).⁷ El orden de prioridades que reflejan estos presupuestos no coincide con el que expresan los documentos que deberían orientar la política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan México o los compromisos climáticos, sociales y económicos que el gobierno mexicano ha plasmado en su Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés).

Para el potencial distributivo y la magnitud que tienen las renuncias, estas se regulan de manera muy laxa. **A diferencia del gasto público, las renuncias no están plenamente sujetas a mecanismos de control democrático:** no se discuten anualmente en el Congreso, carecen de evaluación de desempeño y no

¹ Oxfam México, *Decálogo por la justicia fiscal*, Ciudad de México, Oxfam México, 2025; Emilio del Río et al., *Financiar el futuro. La hacienda pública mexicana más allá de la austeridad*, Ciudad de México, Oxfam México, 2026.

² Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2025, Artículo 25, sección A.

³ Indesig y Oxfam México, *¿Derechos o privilegios? Una mirada a la ENIGH 2024 desde las desigualdades*, Ciudad de México, Indesig-Oxfam México, 2025, disponible en: <https://tinyurl.com/2etfdp4j>

⁴ Estimación propia realizada con base en el PIB nominal de \$35,920,900 mdp previsto por la SHCP para 2025. SHCP, *Renuncias Recaudatorias 2025*, Anexo 1, disponible en: <https://tinyurl.com/p5ux95er>.

⁵ *Ibid.*

⁶ Estimación propia con datos de: Inegi, "Oferta y Demanda Global", 2025, disponible en: <https://tinyurl.com/5n7szb6v>.

⁷ Estimaciones propias realizadas a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2025.

cuentan con esquemas formales y sistemáticos de rendición de cuentas que permitan determinar su utilidad, pertinencia y progresividad.

Además, aunque la justificación inmediata de muchos de estos instrumentos es la garantía de derechos —a la alimentación, la salud, el trabajo, un ambiente sano, etc.—, **no hay mecanismos de revisión ni obligación de presentar evidencias de que cumplen con la finalidad que los justifica.** De hecho, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha advertido que el marco normativo mexicano no exige revisión periódica ni análisis costo-beneficio de estos instrumentos.⁸ En consecuencia, **solo podemos saber el costo estimado de las renuncias, pero no en qué medida son efectivas o cumplen sus propósitos.** Esta brecha de información reduce la capacidad del estado para planificar con perspectiva de justicia fiscal y limita el debate público informado sobre quién se beneficia de estos instrumentos y con qué resultados.

La poca o nula regulación de estos instrumentos hace imposible verificar los objetivos sociales que declaran, como disminuir la desigualdad, mejorar el bienestar, fomentar la inversión o generar empleo. De hecho, **muchas de las renuncias más importantes en términos monetarios constituyen herramientas fiscales potencialmente regresivas que terminan por favorecer a quienes más tienen, o bien, instrumentos cuyos beneficios están altamente concentrados en pocas industrias y sectores.** La influencia política de los ultrarricos y las grandes empresas permite mantenerlas al margen de la discusión pública, promoviendo y perpetuando su carácter regresivo. Con ello, casi nunca nos preguntamos quiénes ganan con los incentivos que provee el estado.

Frente a este panorama **es indispensable comprender, evaluar críticamente y transformar de fondo las renuncias recaudatorias para garantizar su utilidad en la reducción de desigualdades.** Este documento constituye un primer análisis sobre el carácter regresivo de estas pérdidas de ingresos tributarios. En la primera sección se detalla el concepto de renuncias recaudatorias, su relevancia y sus fallas principales. En el segundo apartado se exponen los riesgos de regresividad en estos instrumentos. Por último, se plantea una serie de propuestas para alinear las renuncias recaudatorias con la justicia fiscal.

⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Diseño de la política de ingresos: presupuesto de gastos fiscales*, auditoría de desempeño 1725-GB, Ciudad de México, ASF, 2019.

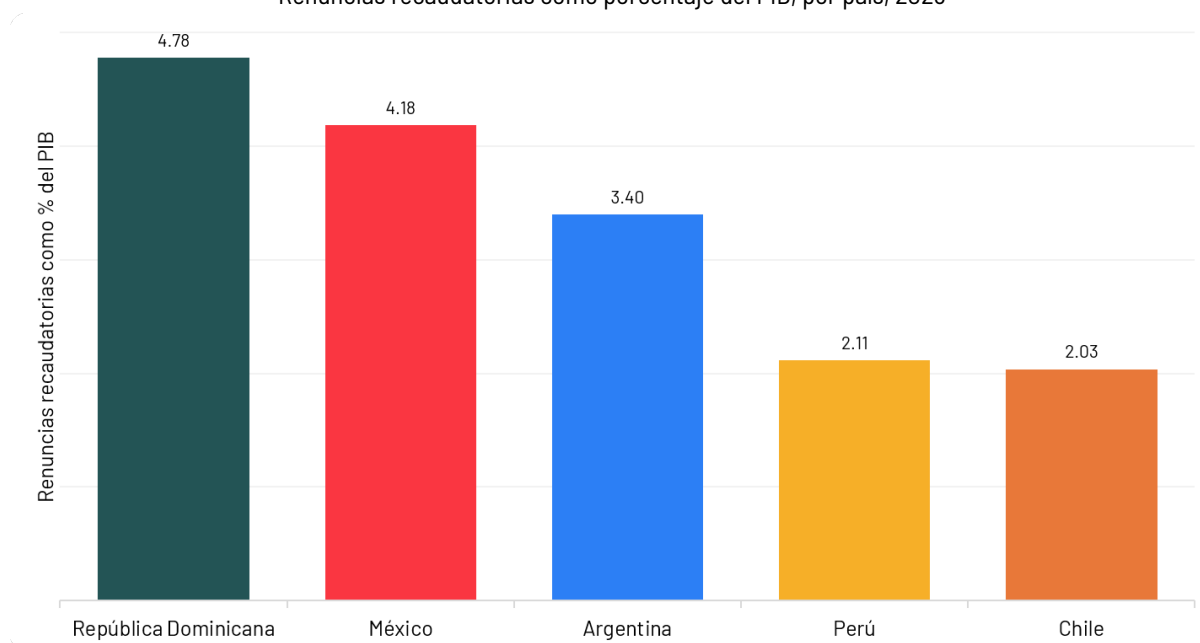
UNA HISTORIA DE REGRESIVIDAD, OPACIDAD Y MAL DISEÑO

Aunque no se les catalogue formalmente como políticas públicas, **las renuncias recaudatorias tienen la capacidad implícita de afectar la distribución de los ingresos y la riqueza, agudizando o reduciendo la desigualdad**. Cumplen funciones equivalentes a programas sociales, apoyos sectoriales e instrumentos de política industrial.

Como muestra la Gráfica 1, el monto de las renuncias recaudatorias en México es alto, especialmente en comparación con países similares de la región como Chile y Argentina. Además, la magnitud de las renuncias recaudatorias se ha mantenido elevada a lo largo de los años —por arriba de los mil millones de pesos desde 2002—, aunque con variaciones asociadas a ciclos económicos y reformas fiscales (Gráfica 2). Si bien esto no es necesariamente positivo o negativo, muestra la relevancia de las renuncias en el país.

Gráfica 1. México es de los países de América Latina que más deja de recaudar por renuncias

Renuncias recaudatorias como porcentaje del PIB, por país, 2025



Fuente: elaboración propia a partir de la Global Tax Expenditures Database (GTED).

Nota: Puerto Rico tiene un gasto tributario equivalente al 22.2 % de su PIB, pero se omitió por fines ilustrativos. Se utilizaron todos los países de América Latina y el Caribe con información disponible.

Cómo leer esta gráfica: la gráfica muestra el monto de las renuncias recaudatorias como porcentaje del PIB para países de América Latina. Entre más alta sea la barra, más grandes son las renuncias recaudatorias en comparación con el tamaño de la economía de cada país. Respecto a países similares, como Argentina y Chile, el gasto tributario en México es más alto, solo por debajo del de República Dominicana.

La importancia económica y política de las renuncias en México contrasta con su opacidad, regulación deficiente y rendición de cuentas insuficiente. **El estado mexicano deja de cobrar impuestos sin objetivos verificables, indicadores de desempeño, evaluación periódica, cláusulas de caducidad o datos abiertos que permitan analizar las renuncias, ni información para conocer personas beneficiarias, montos y resultados alcanzados.**

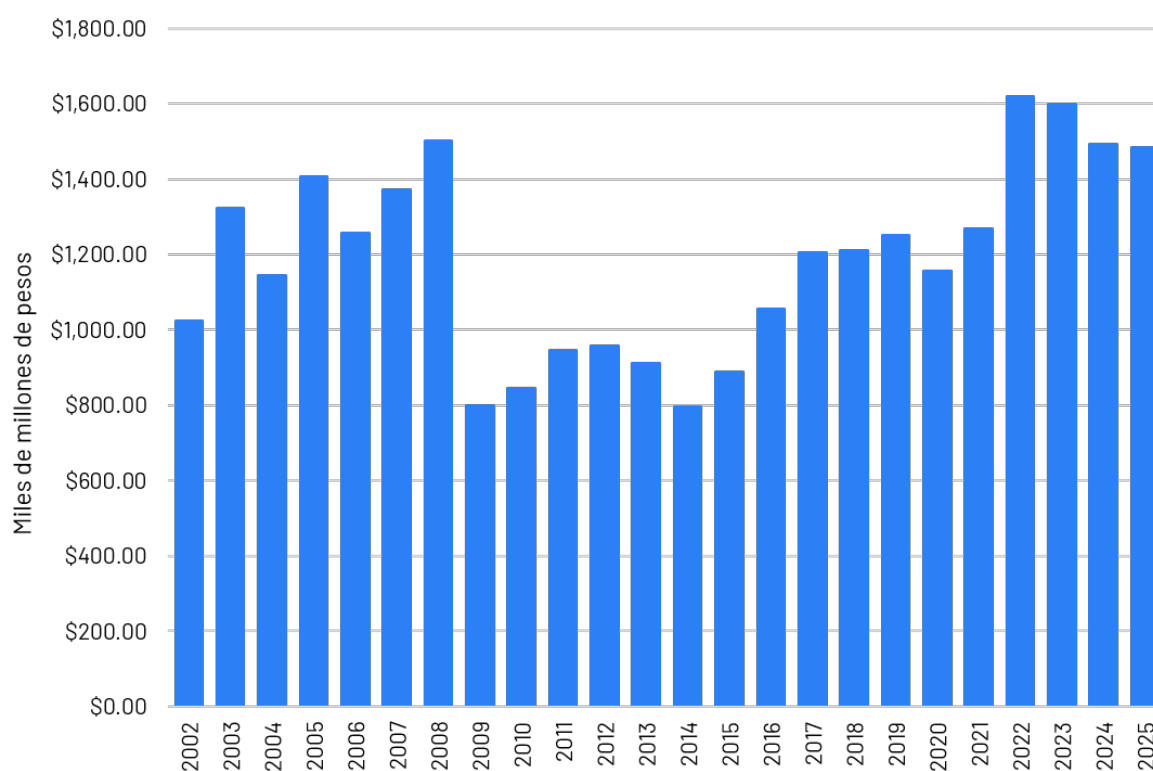
La opacidad llega a su extremo cuando se trata de estímulos otorgados a proyectos políticos prioritarios, como los Polos de Desarrollo para el Bienestar, la relocalización de empresas (*nearshoring*) y el Plan México, que, muchas veces, carecen de información pública detallada. En los documentos oficiales de la SHCP, su

costo se registra bajo las siglas "N.A." (No Aplicable) o "N.D." (No Disponible). Aunque México ocupe el lugar 23 de 116 países calificados por su transparencia en gastos tributarios en el Global Tax Expenditure Transparency Index, todavía hay muchas oportunidades de mejora, particularmente en lo relacionado a la disponibilidad pública de la información, la evaluación de las renuncias y la información descriptiva que se presenta sobre ellas.⁹

Lo poco que hoy se conoce de estos instrumentos se debe a que la SHCP publica anualmente un documento conocido como Informe de Renuncias Recaudatorias. Los datos disponibles solamente permiten conocer el comportamiento de las renuncias recaudatorias a nivel federal; en el ámbito subnacional la información es todavía más escasa y hay un panorama muy diverso para el que no hay estándares o criterios claros de implementación o transparencia.

Gráfica 2. Renuncias sujetas a prioridades políticas

Evolución de las renuncias recaudatorias en México, 2002 - 2025 (pesos de 2025)



Fuente: elaboración propia con datos de GTED.

Cómo leer esta gráfica: la gráfica muestra el monto de las renuncias recaudatorias en México a lo largo de los años: entre más alta sea cada barra, mayor fue el monto total de las renuncias en cada año. Las renuncias se redujeron drásticamente (casi la mitad) en 2009, probablemente como una forma de aumentar los ingresos tributarios en reacción a la crisis financiera internacional. También es evidente que han aumentado gradualmente desde 2014, lo que significa que el estado las utiliza con mayor frecuencia como herramientas de política económica. Por último, desde 2022 nos encontramos en niveles similares a los de inicios del siglo, por lo que gobiernos de distintos partidos y tendencias políticas utilizan estos instrumentos prácticamente en la misma medida.

Aunque los Informes de Renuncias Recaudatorias no son informes de desempeño, permiten obtener información sobre el marco legal de las renuncias y la estimación de su costo recaudatorio para la mayoría de los casos. La Gráfica 2 muestra el monto total que se ha dejado de recaudar en México en las últimas dos décadas y cómo ha variado a lo largo de los años.

⁹ El índice Global de Transparencia del Gasto Tributario (GTETI, por sus siglas en inglés) es una evaluación que clasifica a los países según la regularidad, la calidad y el alcance de sus informes sobre renuncias recaudatorias. El GTETI se puede consultar en: <https://tinyurl.com/59ysef5h>.

Los datos disponibles permiten identificar algunas tendencias llamativas. En primer lugar, la evolución de las renuncias recaudatorias en México muestra que **su diseño y magnitud no responden a criterios técnicos, sino a decisiones políticas**. Un ejemplo claro ocurrió tras la crisis financiera internacional de 2008: en 2009, las renuncias recaudatorias se redujeron casi a la mitad respecto al año anterior, lo que sugiere que, en un contexto de presión fiscal, el estado recurrió a limitar estos beneficios para recuperar ingresos tributarios. A partir de 2014, sin embargo, las renuncias comenzaron a crecer de manera sostenida, coincidiendo con el agotamiento del ciclo de altos ingresos petroleros y la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de estímulo económico. En lugar de fortalecer la capacidad del estado para impulsar sectores estratégicos mediante inversión pública directa, se optó crecientemente por dejar de cobrar impuestos de manera selectiva como herramienta de fomento. El resultado es que, desde 2022, las renuncias recaudatorias han vuelto a niveles similares a los de inicios de siglo, mostrando que gobiernos de distintos partidos y orientaciones ideológicas han recurrido prácticamente a los mismos instrumentos. Incluso administraciones que declaran superado el neoliberalismo continúan utilizando mecanismos opacos heredados de las décadas anteriores para asignar beneficios fiscales sin suficiente transparencia ni evaluación pública.

En segundo lugar, hay indicios de que las renuncias se utilizan como incentivos selectivos para los sectores de mayores ingresos. **Las renuncias no solo operan en opacidad, sino bajo el riesgo de ser muy regresivas**. Un claro ejemplo de ello son las deducciones personales y empresariales al impuesto sobre la renta (ISR). En 2025, en promedio **casi 75 de cada 100 pesos de las deducciones personales en México se concentraron en el 10% de los hogares con mayores ingresos y 55 de esos 100 pesos beneficiaron al 10% de los hombres más ricos**.¹⁰ Así, mientras las deducciones al ISR buscan evitar que las personas paguen impuestos sobre el dinero que necesitan para vivir una vida digna, en la práctica solo benefician a quienes pueden pagar lujos y servicios privados.

La justificación política de esta renuncia --que las familias puedan reducir su pago de impuestos-- termina normalizando la deficiencia de los sistemas públicos. En otras palabras, el estado orilla a las personas de menores ingresos a depender de servicios públicos de mala calidad y sin presupuesto suficiente, mientras premia con deducciones a los sectores con mayor capacidad económica que buscan estos servicios en el mercado (consultas médicas, colegiaturas, seguros privados).

Respecto a las deducciones empresariales al ISR, en 2025, en promedio **casi 80 de cada 100 pesos de las deducciones para la compra de vehículos estuvieron concentradas en el 10% de las empresas más grandes del país**,¹¹ lo que constituye un botón de muestra sobre quienes se benefician más de estas herramientas. Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) generan la mayoría de los empleos (71%)¹² pero soportan una carga fiscal considerable al mismo tiempo que enfrentan una continua incertidumbre sobre su permanencia en el mercado.¹³ En cambio, las grandes empresas tienen un mayor acceso a los beneficios fiscales que ofrece la hacienda pública mexicana.¹⁴

¹⁰ Intersecta y Oxfam México, El cuadernillo por la justicia fiscal feminista, Ciudad de México, Intersecta-Oxfam, 2025, p. 32, disponible en: <https://tinyurl.com/bdf4pnux>.

¹¹ Estimación propia con datos de SHCP, *Renuncias recaudatorias*, 2025, p. 23.

¹² Inegi, "Censos Económicos. Resultados oportunos", disponible en: <https://tinyurl.com/52zhrpuk>.

¹³ En México, de cada 100 mipymes, 52 mueren antes de los dos años. El promedio de vida nacional de una mipyme es de 8.4 años. Inegi. Demografía de los negocios, disponible en: <https://tinyurl.com/2nhsetuj>.

¹⁴ Aunque no sabemos con certeza la tasa efectiva de ISR que pagan las mipymes, sí sabemos que los grandes contribuyentes pagaban hasta 2023 entre 1% y 12% de sus ingresos totales, un porcentaje muy bajo en comparación con el 30% que establece la ley (Servicio de Administración Tributaria, "Publicación de tasas efectivas del ISR de Grandes Contribuyentes", disponible en: <https://tinyurl.com/57hc7uhm>).

En tercer lugar, la información disponible permite observar **cuán concentrados están estos instrumentos**. Aunque la SHCP reportó 97 medidas de este tipo en 2025, apenas 10 de ellas absorbieron cerca de 80 % del monto total, donde la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas fue la renuncia que más recursos implicó al país. Esta realidad también se observa en los estímulos fiscales (un subtipo de renuncia): de los 36 estímulos existentes en las leyes mexicanas, solo seis concentran 95 % de los recursos.¹⁵ En contraste, los 30 restantes apenas sumaron 19,091 mdp (5.1 % del total), lo que demuestra cómo **el diseño fiscal se inclina marcadamente hacia unos cuantos sectores económicos poderosos**.

En cuarto lugar, hay evidencia de que **las renuncias recaudatorias pueden operar como subsidios indirectos a grandes empresas insertas en cadenas productivas largas y sumamente concentradas**.¹⁶ La tasa cero de IVA en alimentos aplica por igual sin importar si se destina al consumo directo o se utiliza como insumo industrial. En sectores como la agroindustria, la industria cervecera o la producción de alimentos ultraprocesados, la tasa reducida sobre insumos primarios permite que corporaciones adquieran productos agropecuarios sin pagar el impuesto y, al mismo tiempo, acrediten el IVA pagado en insumos intermedios como energía, envases, transporte o servicios profesionales.¹⁷

Así, beneficios fiscales diseñados originalmente para garantizar el acceso a bienes básicos terminan ampliando márgenes de ganancia en procesos industriales complejos. Casos como el maíz utilizado para producir botanas, cereales o jarabes, o la cebada destinada a la industria cervecera, muestran cómo estas renuncias pueden transformarse en subsidios empresariales opacos que favorecen la concentración económica más que la protección efectiva del consumo popular.

Las tasas preferenciales no son los únicos tipos de renuncias con riesgo de regresividad. **Los estímulos fiscales asociados a fideicomisos inmobiliarios y otros esquemas de inversión promueven dinámicas de exclusión social**. Estos operan como instrumentos de política económica y urbana, pero no están vinculados explícitamente con objetivos de acceso a la vivienda, desarrollo urbano sostenible o reducción de desigualdades territoriales. De 2014 a 2025, esta renuncia recaudatoria incrementó su monto en 17.1 veces,¹⁸ mientras que los precios de la vivienda se encarecieron hasta volverse inaccesibles, vulnerando el derecho a la vivienda.¹⁹

Los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS), por ejemplo, son fondos donde miles de inversionistas juntan su dinero para que un banco construya, compre y administre propiedades de gran escala (condominios, hoteles, centros comerciales) para luego recibir las rentas de estos espacios. El estado otorga a estos fideicomisos privilegios fiscales (renuncias) que los liberan de pagar 30 % de ISR corporativo sobre los alquileres de los espacios y el beneficio de "congelar" y aplazar por años el pago de impuestos a quienes deciden aportar un terreno o edificio a estos fideicomisos. De este modo, las renuncias

¹⁵ En orden de importancia: estímulos fiscales en la región fronteriza norte, acreditamiento del IEPS del diésel, estímulo fiscal en materia de fideicomisos, estímulos fiscales en materia de IEPS aplicables a los combustibles automotores, acreditamiento a los peajes pagados en la red carretera cuyos ingresos totales anuales para efectos del ISR sean menores a 300 mdp y estímulos fiscales en la región fronteriza sur.

¹⁶ Una cadena de valor es todo el camino que recorre un producto o servicio desde que es una materia prima hasta que llega a manos del consumidor final. Se le llama "cadena" porque está compuesta por una serie de pasos o eslabones conectados y es "de valor" porque en cada uno de esos pasos se le añade valor y costo al producto.

¹⁷ El acreditamiento del IVA permite a las empresas restar el impuesto pagado (IVA) en sus compras del impuesto cobrado (IVA) en sus ventas, pagando al SAT únicamente la diferencia neta. Cuando esta operación arroja un resultado negativo (un saldo a favor), la legislación establece que la autoridad fiscal (el SAT) debe devolver esos recursos a la empresa.

¹⁸ Estimación propia con base en los informes de renuncias recaudatorias de la SHCP (2014-2025).

¹⁹ Andrés de la Peña y Máximo Jaramillo Molina, "Evidencias de la financiarización de la vivienda en México: análisis cuantitativo de la producción y la demanda", *Revista Vivienda Infonavit*, diciembre de 2023, disponible en: <https://tinyurl.com/mvenwv2x>.

terminan estableciendo **condiciones similares a las de un paraíso o guarida fiscal** para esta actividad económica, donde **los inversionistas acumulan riqueza y especulan con el suelo urbano prácticamente libres de obligaciones tributarias.**

El último escenario que evidencia el riesgo de regresividad de las renuncias es el poder de veto que las industrias ejercen implícitamente a través de ellas. Por ejemplo, **la importación y venta de chicles muestra cómo las renuncias pueden neutralizar por decreto la propia ley, beneficiando intereses industriales y corporativos.** En este caso un producto (la goma de mascar) está gravado por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) pero termina sin pagar un solo peso gracias al estímulo fiscal que permite acreditarlo al 100 %, borrando el impuesto en la práctica en beneficio de estos grandes productores.

En esta misma línea, la tasa 0% de IVA a los productos lácteos con azúcar y edulcorantes –leches de sabor o yogures sumamente procesados– muestra cómo la industria láctea logró hacer pasar sus productos como alimentos básicos para obtener este beneficio fiscal. La razón histórica del estado para cobrar impuestos a las bebidas azucaradas es combatir los problemas de salud que provocan, por lo que no tiene sentido exentar a un lácteo azucarado y, por otro lado, gravar con 16% de IVA a jugos y néctares de fruta. El que las leches de sabor o los yogures muy procesados estén exentos del impuesto no responde a objetivos claros de salud pública ni a otros criterios medibles, sino que es indicio de la influencia de grupos de interés en el diseño de estos instrumentos.

Que gran parte de las renuncias recaudatorias operen en opacidad y bajo el riesgo de regresividad es una decisión política, no una limitación técnica. El estado puede y sabe cómo fiscalizar a detalle. Muestra de ello es el caso del estímulo que se otorga al cine mexicano (EFICINE), pues cuenta con reglas estrictas, comités evaluadores y transparencia sobre quién recibe los recursos, pese a que representa apenas 0.19 % del total (700 millones de pesos) de las renuncias. La revisión anterior evidencia un doble rasero: **el estado aplica una lupa rigurosa a los instrumentos con menor peso económico, mientras deja pasar miles de millones de pesos en los estímulos más grandes,** sin indicadores de desempeño ni reglas claras.

De tal suerte, los datos disponibles muestran que las renuncias recaudatorias en México constituyen un conjunto de instrumentos de enorme relevancia económica y política que operan con niveles insuficientes de transparencia, evaluación y rendición de cuentas. Su evolución histórica revela que responden a prioridades políticas más que a criterios técnicos consistentes, hay patrones de concentración y regresividad en la distribución de sus beneficios y diversos casos ilustran cómo pueden funcionar como subsidios indirectos para grandes corporaciones, mecanismos de especulación o incluso herramientas que permiten a ciertos sectores económicos neutralizar el efecto de la política tributaria. Nada de esto es inevitable.

La cuestión central no es si el estado debe o no renunciar a ciertos ingresos, sino bajo qué condiciones, en beneficio de quiénes y con qué mecanismos de control renuncia a cobrar impuestos. La experiencia internacional indica que es posible diseñar renuncias recaudatorias con objetivos claros, mecanismos de supervisión robustos y resultados verificables. A partir de este diagnóstico, la siguiente sección presenta una serie de recomendaciones orientadas a alinear las renuncias recaudatorias con los principios de justicia fiscal, transparencia y bienestar colectivo.

RENUNCIAR NO ES CEDER: HACIA RENUNCIAS RECAUDATORIAS EN BENEFICIO DE TODAS

Un sistema fiscal que renuncia a ingresos de gran magnitud sin exigir resultados verificables corre el riesgo de reproducir desigualdades y debilitar su propia estructura. En cambio, uno que observe y analice las renuncias recaudatorias como parte integral del presupuesto hará posible su alineación con objetivos sociales y fortalecerá su legitimidad. Así, **es necesario que estos instrumentos estén alineados a la justicia fiscal**. Esta implica que la naturaleza, las comunidades y las personas estén en el centro de las decisiones sobre el dinero público para que, a través de la redistribución de los recursos, y así del poder, se logre garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y reducir y reparar las brechas de desigualdades.

Para conseguir que las renuncias recaudatorias respondan a un pacto democrático de bienestar, **es indispensable garantizar que sean progresivas, transparentes y estén sujetas al control democrático y a revisión periódica**. Las medidas siguientes son un primer paso en esa dirección:

Progresividad

1. **Orientar las renuncias recaudatorias hacia el bienestar colectivo.** Los incentivos fiscales no pueden operar en sentido contrario a la garantía de derechos; por el contrario, su vigencia debe estar estrictamente vinculada a estrategias redistributivas como el desarrollo de vivienda digna y accesible, el combate a la crisis climática o de cuidados o la prevención de enfermedades crónico-degenerativas, entre otras.
2. **Condicionar las renuncias a compromisos sociales.** Beneficios que pueden resultar regresivos, como la tasa cero del IVA en ciertas cadenas de valor o estímulos sectoriales específicos, deben mantenerse únicamente si se condicionan explícitamente a objetivos verificables de garantía de derechos laborales y ambientales: por ejemplo, que las empresas o sectores que los reciben estén sujetos a compromisos en materia de trabajo digno, reducción de la jornada laboral, políticas de cuidados —guarderías, días de cuidados, licencias de maternidad y paternidad ampliadas—, igualdad salarial y estándares ambientales medibles.
3. **Evaluar las renuncias a lo largo de toda la cadena de valor.** Las renuncias recaudatorias deben auditarse para asegurar que cumplan con una función social redistributiva. Para lograrlo, es indispensable que las exenciones y tasas preferenciales —particularmente la tasa cero del IVA en alimentos— se sometan a un análisis de progresividad ampliado. Este enfoque debe evaluar no solo el impacto en el gasto de los hogares, sino identificar a los actores económicos que capturan una parte significativa del beneficio fiscal en sus cadenas de valor.

Transparencia

4. **Democratizar la información sobre las renuncias recaudatorias.** Los informes en la materia deben estar disponibles en un repositorio en línea y se les debe dar amplia visibilidad al momento de su publicación, ya sea mediante comunicados de prensa o análisis de sus resultados. También debe hacerse explícita la estrategia fiscal de mediano plazo mediante lineamientos sobre los montos y magnitudes de las renuncias recaudatorias y los objetivos de política pública que persiguen.
5. **Impulsar el análisis de las renuncias recaudatorias con perspectiva de desigualdades.** Los informes de renuncias recaudatorias deben incluir datos abiertos en formatos compatibles con programas de análisis estadístico y no en tablas en documentos no editables, como ocurre en la actualidad. También es preciso que los informes presenten datos sobre todas las renuncias recaudatorias y no solo una selección. Además, para entender detalladamente cómo se distribuyen los beneficios de no cobrar impuestos, es necesario que la información se desagregue por percentil

de ingresos y por género en todos los casos, además de otras variables relevantes para analizar sus efectos diferenciados. Eso permitirá conocer el número de personas o empresas beneficiarias y los grupos en que se focalizan estos instrumentos para todas las instancias.

Control democrático y revisión periódica

6. **Institucionalizar las renunciaciones como gasto público e integrarlas plenamente al ciclo presupuestal.** Esto supone vincular cada gasto tributario con objetivos de política pública específicos y medibles, en el mismo sentido que el resto del gasto. Así será posible que cuenten con techos de gasto, prioridades explícitas y procesos de evaluación y se evitará que operen como erogaciones implícitas sin rendición de cuentas.
7. **Establecer cláusulas de caducidad.** Para evitar que los beneficios fiscales operen de manera indefinida, es indispensable hacer que estén sujetas a revisiones periódicas y profundas. Las renunciaciones recaudatorias deben ser herramientas dinámicas que se ajusten a la realidad económica, social y productiva del país, extinguiéndose si dejan de cumplir con los objetivos para los que fueron creadas.

Profundizar la discusión sobre las renunciaciones recaudatorias también podría ser una vía para fortalecer el federalismo fiscal y ofrecer una alternativa de financiamiento a los gobiernos subnacionales. Los estados y municipios dependen en gran medida de los recursos que provienen de la Federación,²⁰ tienen haciendas públicas débiles o con capacidades limitadas y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios solo se encarga de establecer un tope a sus niveles de endeudamiento con una lógica de austeridad y restricción.²¹ En ese sentido, el Congreso de la Unión y el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) podrían impulsar estándares contables y de transparencia para que los gobiernos de estados y municipios revisen más cuidadosamente sus renunciaciones recaudatorias, difundan información sobre ellas con criterios de transparencia y rendición de cuentas y, potencialmente, identifiquen fuentes de nuevos recursos fiscales.

Rediseñar el sistema de renunciaciones recaudatorias no solo es deseable sino que hay una serie de buenas prácticas internacionales que muestran que es posible: gobiernos como el de Irlanda evalúan la relevancia de sus renunciaciones cada cinco años, mientras que Canadá incluye hasta tres auditorías exhaustivas en sus reportes fiscales anuales y Chile realiza revisiones periódicas similares. En el Caribe, una evaluación en República Dominicana demostró que el costo de un estímulo fiscal al sector turístico era mayor que sus beneficios, lo que permitió corregir el rumbo, reforzando la idea de que la justificación política debe ir acompañada de evidencia técnica.²²

También hay una oportunidad importante para reforzar la cooperación regional en la racionalización de las renunciaciones recaudatorias. Como deja claro el caso mexicano, los países de la región enfrentan dificultades importantes para evaluar el impacto de las renunciaciones recaudatorias y determinar si efectivamente cumplen los objetivos para los cuales fueron creadas. La falta de metodologías homogéneas y de información comparable limita la capacidad de los estados para valorar su efectividad, progresividad y contribución al bienestar social.

²⁰ En 2025, las transferencias federales representaron más de 70 % de los ingresos en 29 de las 32 entidades federativas y, a nivel municipal, más de siete de cada diez pesos de los recursos municipales provinieron de la Federación en 2024 (Emilio del Río et al., *Financiar el futuro*, p. 14).

²¹ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículos 6 a 8.

²² Sebastian Beer et al., *How to Evaluate Tax Expenditures*, Washington D. C., FMI, 2022, disponible en: <https://tinyurl.com/yrkk84z2>; Rajiv Kumar et al., *Tax Expenditure Manual*, Washington D. C., Banco Mundial, 2024; Michael Masiya et al., "Tax Expenditures and Progress to the Sustainable Development Goals", *Sustainable Development*, 32 (2024), pp. 6144-6162, <https://doi.org/10.1002/sd.3016>.

Avanzar hacia criterios comunes y estándares regionales para la identificación, cuantificación y evaluación de los gastos tributarios permitiría fortalecer la calidad de la evidencia disponible, facilitar el aprendizaje entre países y dotar de mayor legitimidad técnica y política a las decisiones sobre la creación, modificación o eliminación de estos beneficios fiscales. Es igual de importante contar con elementos coordinados en cuanto a las condiciones de gobernanza para su evaluación y asignación. En este sentido, la Plataforma Tributaria de América Latina y el Caribe (PTLAC), formada en 2023, es el espacio idóneo para ese tipo de colaboración y la presidencia de República Dominicana durante los próximos meses es un momento propicio para llevar al espacio regional un tema que afecta gravemente a ambos países. Finalmente, la región debe avanzar de forma coordinada hacia la implementación nacional de la normativa internacional en cuanto a la tributación mínima (o GLOBE, por sus siglas en inglés) bajo estándares comunes.

De tal suerte, **es posible construir sistemas de renuncias recaudatorias más transparentes, progresivos y democráticos**. La discusión no gira en torno a si estos instrumentos deben existir o no, sino sobre cómo asegurar que contribuyan efectivamente al bienestar colectivo, la garantía de derechos y la reducción de las desigualdades. Esto obliga a volver sobre aspectos esenciales de cualquier sistema tributario: a quién se cobra, cómo se cobra y cuánto se cobra. En la última sección de este documento se retoma esta reflexión para mostrar las oportunidades de democratizar las renuncias recaudatorias en México.

CONCLUSIONES

Mientras las personas trabajadoras sufren de una fiscalización estricta en el cobro de sus impuestos, los más ricos y las grandes empresas tienen todas las facilidades legales para no pagarlos. No solo el diseño de las renuncias beneficia desproporcionadamente a estos actores, sino que, además, su influencia política les permite mantenerlas al margen de la discusión pública, promoviendo y perpetuando su carácter regresivo.

Las renuncias recaudatorias obligan a plantear una pregunta fundamental para cualquier sistema fiscal democrático: ¿a quién benefician realmente los incentivos que ofrece el estado? Aunque suelen presentarse como herramientas técnicas o neutrales, la evidencia disponible muestra que muchas de estas medidas terminan favoreciendo de manera desproporcionada a los sectores de mayores ingresos, a grandes corporaciones y a industrias con gran capacidad de influencia política.

Incluso con las limitaciones de información existentes —falta de datos desagregados, ausencia de evaluaciones periódicas y escasa transparencia—, los casos donde sí hay evidencia permiten observar patrones claros de concentración y regresividad. Allí donde no hay datos suficientes, la opacidad misma constituye un indicio preocupante. En los hechos, las renuncias recaudatorias funcionan como un presupuesto paralelo que distribuye recursos públicos sin pasar por los mismos mecanismos de deliberación, evaluación y control democrático que el resto del gasto público.

El problema no es únicamente técnico, sino democrático. La discusión sobre las renuncias recaudatorias no puede seguir limitada a círculos técnicos ni reducida a estimaciones contables sobre cuánto dinero deja de recaudar el estado. Se trata de decisiones políticas que moldean la distribución de recursos, definen prioridades económicas y condicionan la capacidad pública para garantizar derechos.

En un país con profundas desigualdades, **permitir que estos instrumentos operen sin control democrático implica sostener un sistema de incentivos que frecuentemente premia la concentración de riqueza y debilita el financiamiento de bienes públicos esenciales.** Mientras programas sociales, obras públicas o instituciones completas enfrentan evaluaciones constantes, recortes presupuestales y altos niveles de escrutinio político, miles de millones de pesos en beneficios fiscales continúan operando con reglas laxas, sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas y, en muchos casos, sin objetivos verificables. Esta asimetría refleja una decisión política sobre qué tipo de gasto público debe justificarse y cuál puede permanecer prácticamente invisible.

Transformar el funcionamiento de las renuncias recaudatorias es una condición indispensable para avanzar hacia la justicia fiscal, como ya se ha hecho en años recientes con la fiscalización de grandes contribuyentes y el fortalecimiento de las aduanas. No es sostenible continuar haciendo uso de herramientas fiscales que reproducen sistemas opacos y discrecionales. Tampoco se trata de eliminarlas de tajo o cuestionarlas en su conjunto, sino de analizarlas cuidadosamente, con criterios de bienestar colectivo. Esto permitirá que los gobiernos realmente se alejen de prácticas del pasado y utilicen el sistema fiscal para la redistribución y el bienestar de las mayorías.

Las renuncias recaudatorias deben ser progresivas, transparentes, evaluadas periódicamente y sujetas a mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Su existencia no puede depender de inercias políticas ni de intereses particulares, sino de evidencia verificable sobre su utilidad social, económica y ambiental. Democratizar las renuncias recaudatorias implica abrir la discusión pública sobre su magnitud, sus beneficiarios y sus resultados, integrándolas plenamente al debate presupuestal nacional. Para cada renuncia debería justificarse claramente qué problema busca resolver, a quién beneficia, cuánto cuesta y

cuáles son sus resultados concretos. **Solo así será posible construir un sistema fiscal donde los incentivos públicos respondan verdaderamente al bienestar colectivo y no a continuar sosteniendo los privilegios de unos cuantos.**

GLOSARIO

Nota aclaratoria

No fue posible identificar una definición legal clara y explícita de cada una de las renuncias recaudatorias en las fuentes disponibles. Más bien, cada impuesto federal tiene en su ley, decreto presidencial u otro documento legal, una serie de condiciones que describen cómo se aplica una exención, deducción u otra figura en ciertas circunstancias. Así, por ejemplo, en la Ley del ISR, no hay una definición única de qué es una exención, sino que más bien se establece qué estará exento del pago del impuesto, como las donaciones o herencias.²³ Por lo tanto, se parte de documentos elaborados por otras organizaciones,²⁴ informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de generalizaciones a partir de documentos legales para establecer definiciones genéricas. No son, en ningún sentido, definiciones estrictas, pero tienen el propósito de acercar al debate público un tema técnico.

Sin saber exactamente qué significa, cómo se aplica y cuál es la justificación detrás de cada renuncia, no es posible analizar adecuadamente estos instrumentos fiscales. Es indispensable que el Congreso de la Unión emita un glosario con la definición y criterios de aplicación de cada tipo de renuncia recaudatoria. Esto servirá para las comparaciones entre distintos tipos de impuestos y para el control democrático sobre qué se decide gravar y qué no.

Renuncias recaudatorias: la SHCP las define como tratamientos de carácter impositivo que se desvían de la estructura normal de los impuestos, que dan lugar a un régimen de excepción y que implican una menor o incluso nula recaudación. Según el Artículo 28 de la Ley de Ingresos Federales (LIF), las renuncias recaudatorias incluyen conceptos como tasas diferenciadas, deducciones, exenciones, reducciones de tasas, créditos fiscales, diferimientos de pago, acreditaciones, facilidades administrativas y desgravaciones que se desvían de la estructura normal de cualquier impuesto. Constituyen un régimen impositivo favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de la economía.

Deducciones: son gastos personales o empresariales que pueden restarse de los ingresos obtenidos para reducir el monto sobre el que se cobra un impuesto. Por ejemplo, algunos hogares utilizan parte de sus recursos para gastar en colegiaturas, pero la deducción personal por el pago de estas cuotas por educación privada reduce el monto a pagar de ISR.

Estímulos fiscales: son beneficios económicos directos por los que se reduce el pago de impuestos con el fin de fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional.²⁵ Un ejemplo es la reducción del 100 % del IVA por la construcción de inmuebles destinados a casa habitación.²⁶

Exenciones: es la reducción completa de un impuesto a cierto tipo de transacción, ingreso o bien, entre otros. Por ejemplo, mientras que los sueldos y salarios deben pagar el ISR, las donaciones y herencias están exentas de pagar este impuesto.

²³ Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo 93, fracción XXII.

²⁴ Erik Ortiz Covarrubias, "Deducciones personales y desigualdad fiscal", *CIEP*, 14 de julio de 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/2s4pnxrk>; Arturo Franco, "Acelerador o freno de la economía: Los gastos fiscales como instrumento de política pública", *Ethos*, 13 de julio de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/2t44vmzz>.

²⁵ Tesis [A.] I.4o.A.199 A, T. C. C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo V, abril de 1997, p. 228, registro digital 199036, disponible en: <https://tinyurl.com/4t8hz65p>.

²⁶ SHCP, *Renuncias recaudatorias*, 2025, p. 74.

Facilidades administrativas: son beneficios fiscales que permiten a ciertos contribuyentes simplificar procesos relacionados con pagos, comprobación de gastos, retenciones o declaraciones. Por ejemplo, una facilidad administrativa es que el sector autotransporte por tierra que lleva carga federal y foráneo de pasaje y turismo puede deducir el 8 % de sus ingresos propios con una tasa reducida de ISR del 16 % y con comprobantes menos exigentes que otras actividades económicas.²⁷

Subsidios: es el estímulo gubernamental para reducir la carga tributaria para ciertos grupos de contribuyentes o actividades, entre otros. El único caso de subsidio mencionado en el informe más reciente sobre renuncias recaudatorias es el Subsidio para el Empleo, que reduce el pago de ISR para las personas trabajadoras que hayan tenido un ingreso menor a \$10,171 (en 2025).²⁸

Tasas diferenciadas o reducidas: son las tasas ajustadas que se aplican a ciertos bienes y servicios. A la mayoría de bienes y servicios se cobra una tasa de IVA de 16 % respecto a su valor; sin embargo, a alimentos y medicinas se cobra una tasa de 0 %. Esto es un ejemplo de una tasa reducida.

Tratamientos y regímenes especiales: conjunto de condiciones específicas sobre un grupo de contribuyentes – personas físicas y morales – que pueden afectar todos los componentes de la estructura de un impuesto.²⁹ La reducción del ISR Empresarial para los contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca es un ejemplo de esta renuncia recaudatoria.³⁰

²⁷ *Ibid.*, p. 94.

²⁸ SHCP, *Renuncias recaudatorias*, 2025, p. 36.

²⁹ *Ibid.*, p. 15.

³⁰ *Ibid.*, pp. 86-8.



OXFAM

México

Cda. de Salvador Alvarado, No.7, Nivel 2
Col. Escandón. Alcaldía Miguel Hidalgo
C.P. 11800



www.oxfam.mx



[@oxfamMexico](https://twitter.com/oxfamMexico)



[@oxfamMexico](https://www.instagram.com/oxfamMexico)



[Oxfam México](https://www.facebook.com/OxfamMexico)