



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXVI LEGISLATURA
SOBERANÍA Y JUSTICIA SOCIAL



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas,
Ifigenia Martínez y Hernández

FINANZAS PÚBLICAS

Periodo julio- diciembre 2025

México 2025, Número 2

2025

DECEMBER 2017

| D | THU | FRI | SAT |
|----|-----|-----|-----|
| | | 1 | 2 |
| 6 | 7 | 8 | 9 |
| 13 | 14 | 15 | 16 |
| 20 | 21 | 22 | 23 |
| 27 | 28 | 29 | 30 |

FINANZAS PÚBLICAS, Año 01, núm. 02, correspondiente al periodo de julio a diciembre de 2025, es una publicación de la Honorable Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Ifigenia Martínez y Hernández", Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C. P. 15960 México, CDMX, Tel. (52) 55 5036 0000 ext. 55215. Página electrónica de la revista: <https://www.cefp.gob.mx/cefpnew/index.php> Correo electrónico: cefp@diputados.gob.mx Editor responsable: Lic. Mauricio Arreguín Lara. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo Núm. (en trámite), ISSN: (en trámite), ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Lic. Mauricio Arreguín Lara, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Ifigenia Martínez y Hernández", Avenida Congreso de la Unión 66, Edificio I, Colonia El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C. P. 15960 México, CDMX, fecha de última modificación: 24 de julio de 2025. Tamaño del archivo: 1.91 MB.

Índice

| | |
|--------------------------|----------|
| Presentación..... | 3 |
|--------------------------|----------|

| | |
|--|----------|
| Ingresos públicos y financiamiento..... | 5 |
|--|----------|

| | |
|--|---|
| Impuestos Especiales al Tabaco: entre su función recaudatoria y su función preventiva en la salud pública..... | 6 |
|--|---|

| | |
|------------------------------------|-----------|
| Federalismo hacendario..... | 34 |
|------------------------------------|-----------|

| | |
|---|----|
| Afectaciones a las Participaciones Federales de las Entidades Federativas para el pago de adeudos al ISSSTE, 2020-2024..... | 35 |
|---|----|

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| Análisis de coyuntura..... | 64 |
|-----------------------------------|-----------|

| | |
|---|----|
| Impacto Económico del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, del 28 de agosto de 2025..... | 65 |
|---|----|

Presentación

Con la entrega de este número de la Revista de Finanzas Públicas se da continuidad al esfuerzo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Ifigenia Martínez y Hernández (CEFP IMH) de promover la investigación y estudio de temas propios de finanzas públicas en nuestro país. Un proyecto único en su materia en México, hasta donde conocemos.

Con ello, se persigue contribuir al conocimiento y divulgación de los temas propios de la actividad financiera del Estado, sus implicaciones, importancia y consecuencias, tanto como su interrelación con la dinámica económica nacional y el contexto internacional, así como su papel en el ámbito de la política económica; enfatizando, por supuesto, el análisis de la política fiscal. En esta edición se incluyen tres trabajos, resultado del propio quehacer de los investigadores del CEFP IMH, en temas que derivan del interés de la agenda legislativa.

Si bien, es importante señalar que los argumentos sostenidos y las opiniones vertidos en ellos son atribuibles, exclusivamente, a sus autores y no reflejan la postura institucional del CEFP.

El primero de los trabajos discurre acerca de las funciones recaudatoria y preventiva en la salud pública, de los Impuestos al Tabaco, discute la naturaleza de la función correctiva de patrones de conducta con externalidades negativas y la función recaudatoria del IEPS.

El segundo expone un ensayo en el tema de federalismo hacendario, que explora el grado en que las Participaciones Federales se han empleado para cubrir los adeudos que las entidades federativas tienen con el ISSSTE, a partir de la vigencia del decreto que así lo permite, y establecer si este uso ha logrado reducir el grado de endeudamiento de los gobiernos estatales por este motivo.

Y en tercer lugar, en la parte de Análisis de Coyuntura, en el marco de la discusión de la política comercial actual del gobierno mexicano, se analiza el impacto económico del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, del 28 de agosto de 2025.

Como es usual, el CEFP IMH aspira a que los temas tratados sean del interés y de utilidad, en primera instancia, para los legisladores, así como también para todos los lectores inclinados a conocer el campo de las finanzas públicas, y los estudiosos involucrados en ellas.

Atentamente.

Ingresos públicos y financiamiento

Impuestos Especiales al Tabaco: entre su función recaudatoria y su función preventiva en la salud pública

Autor: Ernesto García Monroy**

Resumen

El documento analiza de manera integral el comportamiento, diseño y efectos del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) aplicado a los productos de tabaco en México, destacando su doble función: recaudatoria y extrafiscal. A partir de los elementos del marco legal vigente, la evidencia empírica reciente y una breve comparación internacional, se muestra que el IEPS al tabaco constituye una de las fuentes tributarias más estables del sistema fiscal mexicano, respaldado por la inelasticidad del consumo y por un esquema mixto de cuotas específicas y tasas ad valorem que protege la recaudación frente a la inflación. Desde la óptica extrafiscal, se explica cómo el impuesto opera como una herramienta de salud pública al elevar los precios, reducir la asequibilidad e incidir en los patrones de consumo, especialmente entre jóvenes y grupos vulnerables. Se incorporan hallazgos sobre elasticidad-precio, prevalencia del consumo por edad, género y nivel educativo, así como las externalidades sanitarias asociadas, que incluyen enfermedades cardiovasculares, respiratorias y diversos tipos de cáncer. El estudio examina la evolución de la recaudación 2010–2026, identificando su tendencia ascendente y las recientes presiones derivadas del mercado ilícito y del uso creciente de vapeadores. Asimismo, se detallan los cambios propuestos en el paquete económico 2026 —incluidas las nuevas tasas, la incorporación de bolsas de nicotina y el fortalecimiento de obligaciones informativas— orientados a reforzar el carácter preventivo del impuesto. Finalmente, a partir de otras experiencias, el documento identifica áreas de oportunidad para México: actualización automática de cuotas, fortalecimiento de la fiscalización, trazabilidad digital y articulación del IEPS con políticas de prevención y salud pública. El estudio concluye que un enfoque fiscal-sanitario integral potenciaría el impacto del impuesto y mejoraría su capacidad para mitigar los efectos sociales y económicos del consumo de tabaco.

** Investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Ifigenia Martínez y Hernández.

Introducción

El impuesto especial sobre Producción y Servicios (IEPS) es un gravamen que se paga por la producción, venta o importación de diversos bienes o servicios, entre los que se encuentran las gasolinas, las bebidas con contenido alcohólico, cerveza y tabacos, entre otros bienes. Este impuesto, como el IVA, es un impuesto indirecto ya que los contribuyentes no lo pagan directamente, sino que su carga se va trasladando hasta el consumidor final, momento en que los vendedores lo cobran a sus clientes, como parte del precio del bien o servicio, para luego enterarlo ellos al SAT.

El IEPS es un gravamen federal en México que se aplica a productos y servicios considerados no esenciales o que generan externalidades negativas, es decir, bienes o servicios cuyo consumo impone un costo o daño. En el análisis de los bienes públicos, tales efectos deberán atenderse empleando recursos públicos. Por lo que este impuesto tiene el objetivo primario de inhibir o modificar patrones de consumo con este tipo de externalidades. Lo que se define como *propósito extrafiscal*.

Para el caso específico del tabaco, se podría decir que este gravamen tiene una doble finalidad: recaudatoria y extrafiscal.

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley del IEPS¹, el tabaco y sus derivados están sujetos a una cuota específica por unidad de producto y a un porcentaje *ad valorem*, lo que significa que el impuesto se calcula tanto por cantidad, como por valor comercial. Este esquema permite ajustar el gravamen a la inflación y a los precios de mercado, asegurando su efectividad como instrumento de control del consumo.

Entonces, el objetivo de este documento es analizar de manera integral, el diseño, comportamiento y efectos de la aplicación de este impuesto aplicado a los productos del tabaco en México, para así, evaluar su doble función (recaudatoria y extrafiscal), basado en el marco legal vigente, la evolución de la recaudación, los patrones de consumo y las implicaciones en salud pública. Asimismo, pretende identificar áreas de oportunidad para fortalecer la eficacia del impuesto, tanto en su contribución fiscal como en su impacto preventivo, a partir de evidencia nacional e internacional.

¹ En México, el principal ordenamiento que regula estos tributos es la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), cuya última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de noviembre de 2025, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>

Este análisis se construyó mediante la revisión sistemática de fuentes oficiales, estudios de Finanzas Públicas, economía de la salud y control de tabaco. La metodología utilizada entonces para la investigación incluyó:

1. Revisión normativa, considerando la Constitución, la Ley de ingresos de la Federación, la Ley del IEPS, la Ley General para el Control del Tabaco y sus reglamentos, así como las reformas recientes propuestas en el paquete económico y aprobadas por el Congreso.
2. Análisis de información fiscal, utilizando los informes de la SHCP y del SAT, para estudiar el comportamiento y las tendencias de la recaudación del IEPS y el gasto en salud, con énfasis en el periodo 2010–2026.
3. Examen de encuestas nacionales como ENCODAT y ENSANUT, ENIGH y ENOE, para caracterizar patrones de consumo por edad, género y nivel educativo.
4. Revisión de literatura académica, incluyendo estudios sobre elasticidad de la demanda, externalidades y efectos sanitarios.
5. Comparativo internacional, tomando como referencia lineamientos de la OMS, OPS y experiencias de países con políticas fiscales en materia de control del tabaco.

Esta combinación de enfoques permitió integrar un diagnóstico robusto que articula evidencia fiscal, sanitaria y regulatoria para evaluar el desempeño del IEPS al tabaco y proponer áreas de mejora en su diseño e implementación.

1- Principales Funciones del IEPS a Tabacos

Desde una perspectiva fiscal, el impuesto especial cumple una doble función:

- a) La función fiscal o recaudatoria, dado que a través de este se contribuye al financiamiento del gasto público mediante la generación de ingresos provenientes de productos o servicios específicos.
- b) La función extrafiscal o correctiva que busca influir en el comportamiento del consumidor, disuadiendo o desincentivando el consumo de productos nocivos para la salud o el medio ambiente, como los que ya previamente se mencionaron (el tabaco, el alcohol, los azúcares añadidos y los combustibles fósiles).

Esta naturaleza dual se refleja en la estructura del impuesto, que no sólo se basa en la capacidad económica del contribuyente, sino también en consideraciones de política pública orientadas a la protección de la salud pública y el medio ambiente.

1.1- Función recaudatoria del impuesto

Si bien, como la propia Ley del IEPS lo establece, estos impuestos no tienen una finalidad recaudatoria, sino de limitación en los niveles de consumo de los bienes gravados, este gravamen representa la segunda fuente tributaria más relevante después del ISR, solo detrás del IVA, y su desempeño se caracteriza por su alta estabilidad recaudatoria en bienes de demanda relativamente inelástica, es decir, que su consumo no se ve alterado, o lo hace en una baja proporción, frente a cambios en el precio. Asimismo, por su limitada importancia para los ingresos del Fondo General de Participaciones, porque su estructura no comparte ampliamente la recaudación con entidades federativas, y su dependencia significativa de los ingresos por combustibles, susceptible a ajustes normativos y a estímulos fiscales.

Su peso en los ingresos del sector público ha sido consistente debido a tres características estructurales: por una parte, su **base gravable relativamente estable**, debido a que se sustenta en bienes con demanda inelástica como las gasolinas, el diésel, los tabacos y productos derivados y el alcohol, entre otros, todos con un efecto directo en la salud pública, ya sea por la contaminación generada o por los efectos de su consumo. Por otra parte, sus **cuotas y tasas actualizables**, que protegen la recaudación frente a los

efectos de la inflación y, por último, la **menor sensibilidad a ciclos económicos**, en comparación con el IVA e ISR que están totalmente asociados a los ciclos económicos. En términos de planeación fiscal, este comportamiento lo convierte en un ancla de liquidez que permite tener estabilidad en su aporte para financiar el gasto corriente y los programas prioritarios.

Desde una perspectiva técnica, el comportamiento de la recaudación del IEPS depende de sus cuatro componentes principales:

➤ **Combustibles automotrices**

Históricamente explican entre 55 % y 70 % de la recaudación total del IEPS y su recaudación depende de cuotas fijas por litro que se ajustan conforme a la inflación. Este gravamen es utilizado frecuentemente como estímulo complementario (subsidios) para evitar incrementos abruptos en precios al consumidor; este es el componente más volátil del IEPS, pues su utilización depende de decisiones de política energética, económica y fiscal.

➤ **Tabacos labrados**

Se caracterizan por una alta trazabilidad mediante marbetes y controles fiscales y su recaudación es más estable, debido a su elasticidad precio de la demanda, lo que genera que incrementos de la cuota eleven la recaudación en el corto plazo, pero reduzcan de manera marginal su consumo. Son especialmente sensibles al contrabando y la evasión puede reducir su recaudación de manera significativa.

➤ **Alcohol y cerveza**

El consumo de estos productos es relativamente estable, con caída limitada incluso en ciclos económicos adversos. Predominan tasas *ad valorem*, lo que permite que la recaudación crezca de forma automática si aumentan precios de venta. La vigilancia del contrabando a través de marbetes limita su evasión.

➤ **Bebidas saborizadas**

Aportan menos, en términos absolutos, pero representan un ingreso creciente y estable, ya que se gravan con una cuota específica indexada. Su comportamiento es predecible, lo que ayuda a la programación fiscal.

Como se ha mencionado, los bienes gravados son consumidos de forma cotidiana o habitual y su demanda tiene un cierto grado de inelasticidad en la mayoría de los casos, lo que implica que aumentos razonables en cuotas no reducen drásticamente el consumo, por lo que la recaudación crece sin deterioro significativo de la base.

A pesar de su fortaleza, existen factores que pueden erosionarla, como los estímulos fiscales, el contrabando de tabaco y combustibles que reduce la base gravable efectiva y los cambios regulatorios o sanitarios que modifican los patrones de consumo.

Aunque no es el caso del Tabaco, algunos rubros del IEPS han sido considerados en estrategias para financiar sistemas de salud y políticas públicas ligadas a riesgos sociales.

1.2- Función Extrafiscal

El IEPS no solo recauda; sino que funciona como herramienta de política pública o de corrección de externalidades negativas pues desalienta el consumo de bienes con costos sociales altos (salud, medio ambiente, seguridad); a través de este impuesto se envían señales para la modificación de patrones de conducta en busca de orientar a los consumidores hacia alternativas de menor riesgo. En materia de salud pública los impuestos a tabacos y bebidas azucaradas generan ingresos que ayudan a mitigar presiones en el gasto sanitario. Aun cuando no existe una etiqueta específica o una determinación del monto a financiar con tal fin.

En México, los impuestos al tabaco no solo cumplen una función recaudatoria, sino que también generan importantes consecuencias extrafiscales orientadas a la protección de la salud pública y al cambio de comportamiento de los consumidores. Bajo esta perspectiva se busca que estas medidas contribuyan a mejorar la salud pública, mediante la reducción del consumo de productos que generan enfermedades crónicas no transmisibles.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2025) señala que los impuestos saludables disminuyen significativamente la carga de estas enfermedades, especialmente en los grupos más vulnerables de la población.

En este sentido, se busca que los impuestos aplicables al tabaco fomenten un cambio de conducta y un desincentivo al consumo, ya que, al aumentar el precio de estos productos, se vuelven menos asequibles para la población, lo que reduciría su consumo, particularmente entre jóvenes y

personas con menores ingresos (OPS, 2025). La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) destacaba que los impuestos al tabaco disminuyen la probabilidad de que adolescentes y jóvenes comiencen a fumar, contribuyendo a la prevención de futuros problemas de salud.

Finalmente, al generar ingresos adicionales derivados de la venta de estos bienes y su respectivo pago de impuestos, estos pueden ser destinados a financiar programas de prevención y tratamiento de enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco. El Banco Mundial (2024) señala que los impuestos saludables² ofrecen un triple beneficio: reducen el consumo de productos nocivos, generan recursos fiscales adicionales y contribuyen a disminuir los costos de atención médica a largo plazo, mejorando la productividad laboral y la sostenibilidad de los sistemas de salud pública.

Elasticidad de la demanda

Diversos estudios sobre el consumo de tabaco han mostrado que fumar tiene un efecto negativo en la salud y el bienestar de la población consumidora y efectos importantes sobre los consumidores pasivos; sin embargo, la efectividad del impuesto en la reducción del consumo no está claramente comprobada, ya que se ha demostrado que la demanda de tabaco es inelástica y que los aumentos en los precios no reducen el consumo en la misma proporción, lo que complica prever los efectos netos de estas políticas públicas. En este contexto se consultaron diversos estudios al respecto obteniendo los siguientes resultados.

² Los impuestos saludables son cargas aplicadas a productos dañinos como el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas. Estos productos aumentan el riesgo de enfermedades graves, como problemas cardíacos, cáncer, diabetes y enfermedades respiratorias y generan costos y efectos negativos que no se reflejan en su precio. Al aumentar su precio mediante impuestos, se desincentiva su consumo y se protege la salud pública.

| Elasticidad de la demanda del tabaco | | | |
|--|---|---|---|
| Autor / Estudio | Enfoque principal | Hallazgos clave sobre elasticidad | Conclusión sobre la demanda del tabaco |
| Chaloupka & Warner (2000) <i>The Economics of Smoking</i> | Economía del tabaco y salud pública | Elasticidades típicas entre -0.3 y -0.5 en adultos. | La demanda es inelástica; impuestos reducen consumo principalmente en jóvenes. |
| Chaloupka (1991) <i>Price, Tobacco Control Policies, and Smoking Among Young Adults</i> | Análisis de respuesta juvenil al precio | Elasticidad mayor en jóvenes: -1.0 aprox. | Adultos jóvenes son sensibles al precio; la población adulta no tanto. |
| Gruber & Zinman (2001) <i>Impact of Tobacco Prices and Taxes on Smoking Behavior</i> | Efectos de impuestos y precios | Elasticidades bajas; el consumo disminuye poco ante aumentos de precio. | Demanda fuertemente inelástica en el corto plazo. |
| Blecher & van Walbeek (2004) <i>Meta-analysis... in Low- and Middle-Income Countries</i> | Revisión sistemática global | Elasticidades entre -0.4 y -0.8. | Sigue siendo inelástica, pero más sensible en países de ingreso medio y bajo. |
| Blecher & van Walbeek (2008) <i>Cigarette Taxation and Demand...</i> | Comparación internacional | Elasticidad promedio alrededor de -0.4. | La inelasticidad es un patrón global, aunque con variaciones. |
| Tauras (2004) <i>Teenage Smoking Initiation</i> | Conducta adolescente | Alta elasticidad en jóvenes (-1.1). | Jóvenes muy sensibles al precio; adultos no. |
| Chaloupka, Grossman & Phillip (1999) | Política fiscal en países en desarrollo | Elasticidades moderadas: -0.5 aprox. | La demanda es inelástica pero los impuestos sí reducen consumo en sectores vulnerables. |
| Gruber & Köszegi (2001) <i>Addiction, Self-Control...</i> | Economía conductual y adicción | Elasticidad baja debido a dependencia y preferencias inconsistentes. | La adicción refuerza la inelasticidad; impuestos ayudan a corregir fallas de autocontrol. |
| Gajalakshmi et al. (1991) <i>Review of Cigarette Consumption Elasticity</i> | Revisión de estudios previos | Elasticidades usuales entre -0.2 y -0.6. | El tabaco es inelástico en la mayoría de contextos. |
| OMS (2010) <i>Tobacco Tax Administration Manual</i> | Evidencia global y política fiscal | Elasticidad global estimada entre -0.4 y -0.8. | Confirma la inelasticidad; recomienda altos impuestos como medida efectiva. |

Derivado de los distintos enfoques con que se realizan dichas investigaciones (economía clásica, economía conductual, salud pública y análisis fiscal), las conclusiones de los autores coinciden en que la demanda de tabaco es claramente inelástica en la mayoría de las poblaciones adultas; que la elasticidad es más alta en jóvenes y personas de ingresos bajos y en que la adicción y la dependencia explican la baja respuesta a aumentos en los precios.

2- Contexto general del Consumo de Tabaco

La Secretaría de Salud dice que el tabaco es una planta originaria de América, que pertenece al género de las Nicotianas. Su principal activo es la nicotina, responsable de la dependencia al tabaco. Las formas de consumo varían de acuerdo con la presentación del producto, entre las más comunes se encuentran los cigarros combustibles y los puros.

El consumo de tabaco ha sido uno de los principales problemas de salud pública a nivel mundial. A pesar de las políticas implementadas para reducir su uso, millones de personas siguen siendo consumidoras de productos derivados del tabaco, lo que genera graves consecuencias sanitarias, sociales y económicas. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el año 2022 existían alrededor de 1.25 miles de millones de usuarios adultos de tabaco en el mundo, y se estima que el tabaquismo provoca más de ocho millones de muertes anuales, de las cuales más de siete

millones corresponden a consumidores directos y alrededor de un millón a personas expuestas al humo de segunda mano.³

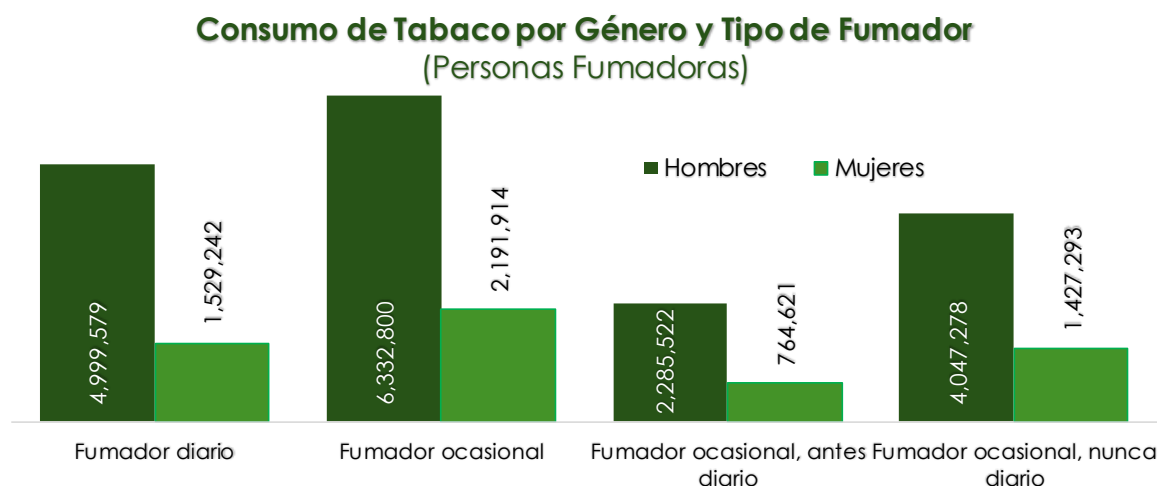
Los datos también muestran diferencias importantes por género y edad: la prevalencia global entre los hombres adultos alcanza aproximadamente el 32.6 por ciento, mientras que en las mujeres adultas es de alrededor del 6.5 por ciento (Reitsma et al., 2021). En el grupo de jóvenes de 15 a 24 años, existen cerca de 155 millones de fumadores en el mundo, lo que evidencia que el inicio del consumo sigue ocurriendo principalmente en etapas tempranas.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), México se encuentra dentro de los países con mayor consumo de tabaco, ya que en la actualidad ocupa el sexto lugar en consumo de tabaco en adultos y el tercer lugar en adolescentes.

Si se analizan los patrones de consumo de la población, basados en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2024 (ENIGH 2024), se observa que alrededor de 15 millones 84 mil 235 personas, (15.3% de la población mexicana) son fumadoras; que el 23.8 por ciento de la población masculina consume tabaco y, que de estos, el 55.9 por ciento fuma ocasionalmente y el 44.1 por ciento lo hace todos los días.

En contraste, de las mujeres, sólo el 7.3 por ciento fuma actualmente, el 16.2 por ciento son exfumadoras y el 76.5 por ciento nunca ha fumado. del 92.7 por ciento que no fuma. De las mujeres fumadoras, el 41.1 por ciento fuma diario y el 58.9 por ciento lo hace de manera ocasional, concentrándose en esta última categoría, las que a pesar de ser ocasional su consumo, nunca lo hicieron diariamente. (Véase Gráfico siguiente)

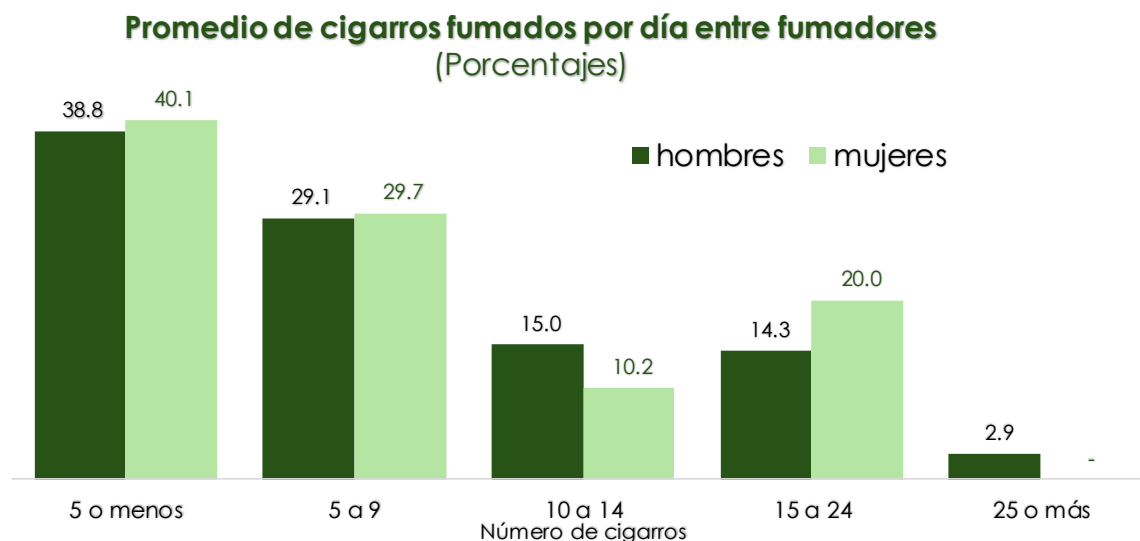
³ OPS/OMS. (2024, 16 enero). El consumo de tabaco disminuye pese a la industria tabacalera. Recuperado de <https://www.paho.org/es/noticias/16-1-2024-consumo-tabaco-disminuye-pese-industria-tabacalera>



FUENTE: elaborado por CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de INEGI, ENIGH 2024.

Si se analiza el consumo diario de cigarrillos se pueden observar diferencias claras entre hombres y mujeres, pero coincidencias en los rangos de consumo. La mayoría de los fumadores de ambos sexos consume 5 cigarrillos o menos al día, con una proporción ligeramente superior entre las mujeres (40.1%) que frente a los hombres (38.8%). en los rangos de consumo de 5 a 9 y de 10 a 14 cigarros diarios, las proporciones son relativamente similares, aunque los hombres muestran un consumo ligeramente mayor en el intervalo de 10 a 14 cigarrillos (15% frente a 10.2%), no obstante, la brecha es más amplia cuando se incrementa el rango de consumo, pues las mujeres que fuman entre 15 y 24 tabacos registran un porcentaje significativamente mayor (20%) en comparación con los hombres (14.3%). Si se analiza el consumo más elevado (25 cigarrillos o más), sólo los hombres alcanzan estos rangos de consumo con 2.9 por ciento, lo que evidencia que existen diferencias de género claras en el consumo de tabaco, principalmente entre los consumidores más intensivos predominantes.

En conjunto, los datos muestran que, aunque el consumo bajo es predominante, existen diferencias de género importantes en los niveles de consumo diario más intensos.

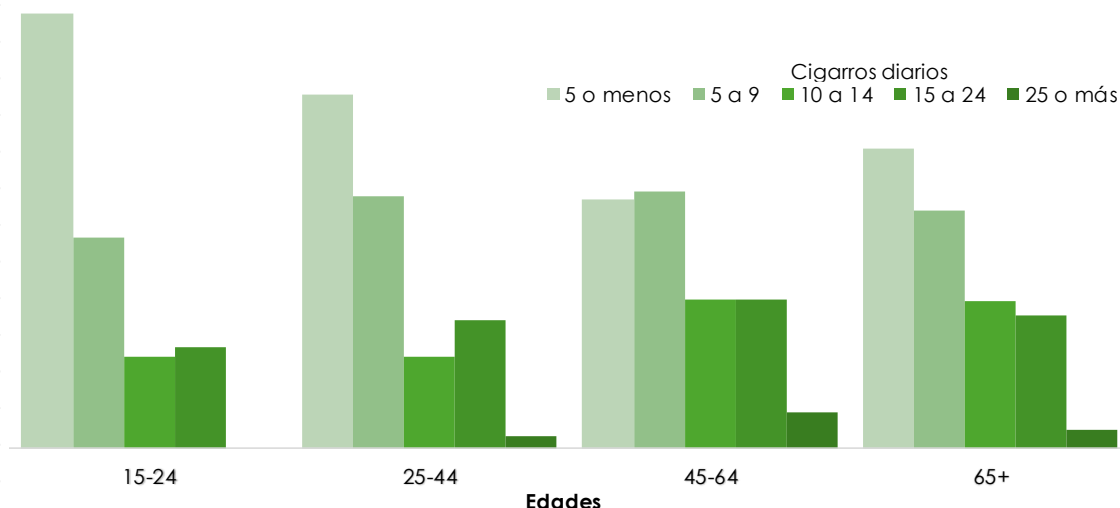


FUENTE: elaborado por CEFPI, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de INEGI, ENIGH 2024.

Al analizar el consumo de cigarrillos por edad, se observan diferencias importantes según la edad de los fumadores. Los jóvenes de 15 a 24 años concentran el mayor porcentaje de fumadores que consumen no más de 5 cigarrillos al día, lo que indica un hábito de menor intensidad en este grupo, sin embargo, este mismo grupo de edad tiene el mayor porcentaje de consumo intensivo de cigarros, lo que muestra que los programas dirigidos a los jóvenes no han alcanzado el impacto necesario para inhibir su consumo en estos rangos de edad, muestra de ello es que son el grupo de edad con mayor consumo intensivo de tabacos (25 o más en un solo día). Sin embargo, a medida que aumenta la edad, crece también la proporción de personas que fuman entre 5 y 14 cigarrillos diarios, especialmente en los grupos de edad comprendidos entre 25 y 64 años, donde el consumo moderado es más frecuente.

Los niveles más altos de consumo (15 cigarrillos o más al día) se observan entre los adultos mayores, destacando el grupo de 45 a 64 años, que presenta los porcentajes más elevados en estos rangos. En contraste, entre los jóvenes casi no se registran patrones de consumo intensivo.

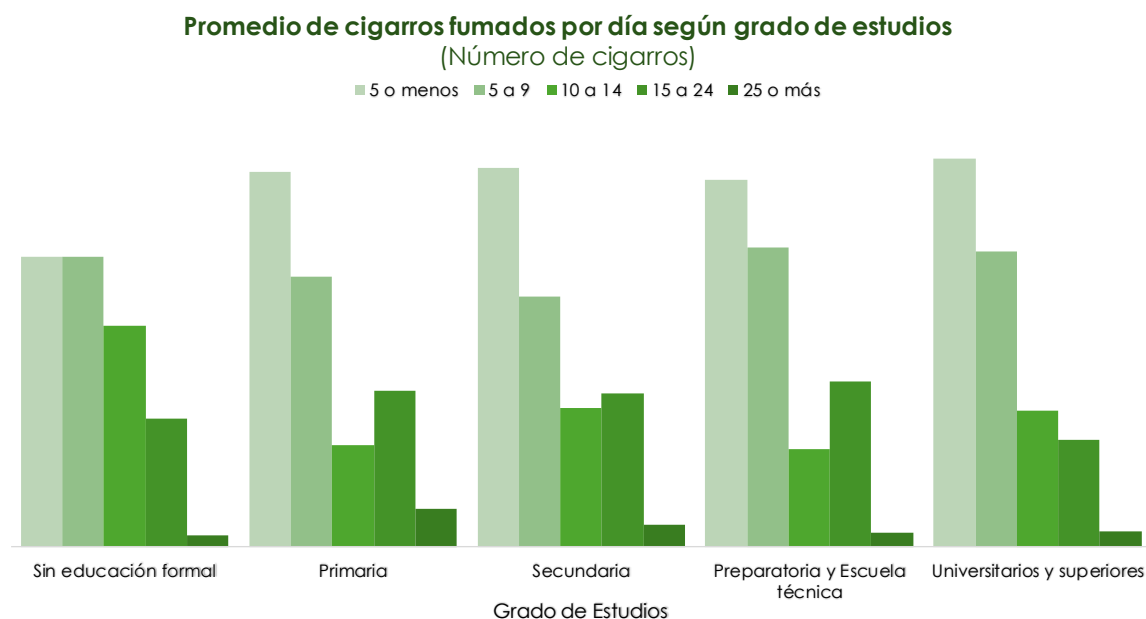
Promedio de cigarros fumados por día y rango de edad (Número de cigarros)



FUENTE: elaborado por CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de INEGI, ENIGH 2024.

Lo anterior evidencia que los hábitos de fumar tienden a intensificarse con la edad, pasando de un consumo ligero en los jóvenes a uno más frecuente y elevado en los adultos mayores.

Dentro de la población fumadora, el grado de estudios se convierte en un factor importante, pues las variaciones que se registran muestran patrones consistentes en todos los grupos. Sin embargo, en conjunto los datos indican que, aunque el consumo bajo es predominante en todos los niveles educativos, los fumadores sin educación formal y con educación básica tienden a presentar patrones de consumo más altos en los rangos intermedios y elevados. Justamente en estos niveles de consumo destacan las personas con preparatoria o escuela técnica y quienes cuentan con secundaria que son los grupos que destacan en los patrones de consumo de 15 a 24 cigarrillos diarios, mientras que los niveles más extremos de consumo descansan en personas con educación primaria. Esto evidencia que a mayor nivel educativo, menor consumo excesivo de tabaco existe. Esto se ve reflejado al observar la prevalencia del consumo en las personas que consumen 25 o más cigarros al día.



FUENTE: elaborado por CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de INEGI, ENIGH 2024.

En conjunto, se puede destacar que el consumo de tabaco según edad, sexo y nivel educativo muestra un patrón claro; aunque cabe destacar que la mayoría de los que se consideran fumadores tienen un consumo superficial pues reportan hasta 5 cigarrillos al día, además que los datos muestran que la intensidad del hábito aumenta conforme avanzan la edad y disminuye el nivel educativo.

Los hombres tienden a concentrarse más en los rangos intermedios de consumo, mientras que las mujeres registran mayores porcentajes en ciertos niveles altos. Asimismo, los adultos de 45 a 64 años y las personas con educación básica o sin estudios formales presentan los patrones de consumo más intensivos, lo que evidencia una mayor consolidación del hábito en estos sectores. Estos resultados reflejan que el tabaquismo, aunque se presente en todos los grupos, se vuelve más fuerte y persistente en poblaciones específicas, lo que subraya la necesidad de estrategias de prevención focalizadas y diferenciadas.

Sin duda, estos patrones pueden considerarse evidencia de la inelasticidad de la demanda del tabaco,⁴ aunque no de manera directa, sí de forma

⁴ La inelasticidad de la demanda significa que, incluso cuando aumentan los precios o cambian las condiciones sociales o económicas, el consumo no disminuye proporcionalmente.

coherente con lo que se observa en bienes adictivos como lo es el tabaco. Los datos analizados muestran que el consumo de tabaco se mantiene estable en todos los grupos sociodemográficos, y que las personas con mayor edad, menor escolaridad o patrones de uso más consolidados siguen consumiendo niveles altos, incluso cuando esto implica mayores gastos o riesgos.

No se observan diferencias fuertes que indiquen que ciertos grupos reducen significativamente su consumo, lo cual es típico en productos con demanda sensible al precio. Esto coincide con la teoría económica del tabaco⁵ como bien adictivo, cuyo consumo responde poco a variaciones en precio o ingreso en el corto plazo. Por tanto, los comportamientos observados son consistentes con la idea de una demanda inelástica, donde fumar se mantiene como un hábito resistente al cambio.

3- Andamiaje Legal

El marco legal que regula al tabaco en México se basa, principalmente, en la Ley General para el Control del Tabaco y su Reglamento,⁶ mismos que han sido reformados recientemente para ampliar las restricciones sobre el consumo y la publicidad de estos productos.

⁵ Algunos autores como Frank J. Chaloupka & Kenneth E. Warner (2000) en "The Economics of Smoking" analizan el tabaquismo desde la economía de la salud y concluyen que su consumo responde poco a cambios en precios, especialmente entre fumadores frecuentes, pero destacan que incrementos importantes en los impuestos pueden reducir el consumo en jóvenes, ya que ellos son más sensibles al precio. Su trabajo sustenta la política fiscal como herramienta para disminuir el tabaquismo.

Jonathan Gruber & Botond Köszegi (2001) en su artículo "Is Addiction 'Rational'? Theory and Evidence" cuestionan la visión racional de la adicción y proponen un modelo donde los fumadores presentan preferencias inconsistentes en el tiempo, lo que los lleva a subestimar el daño futuro del tabaquismo. Según esta teoría, muchos consumidores desean dejar de fumar pero no pueden, lo que refuerza la necesidad de impuestos correctivos y regulación. Explican que la demanda de tabaco sigue siendo altamente inelástica y que la dependencia reduce la capacidad de respuesta ante cambios de precio.

⁶El marco legal que regula el tabaco en México se integra principalmente por la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT), que establece las disposiciones para prevenir y reducir el consumo de tabaco en la población, y por su Reglamento, que detalla las medidas operativas, incluyendo restricciones a la publicidad, promoción, patrocinio y espacios 100 % libres de humo. Ambos ordenamientos han sido reformados recientemente y se encuentran disponibles en el Diario Oficial de la Federación (DOF): <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCT.pdf> y https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGCT.pdf.

Por otra parte, el régimen fiscal que aplica al Tabaco se encuentra conformado por un conjunto de leyes cuyo objetivo es regular la producción, distribución y consumo de los productos derivados del tabaco. en otras palabras, esta ley establece las bases para el control sanitario, la protección contra la exposición al humo y la regulación de la publicidad y su venta.

En el ámbito constitucional, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, principio que da fundamento a todo el sistema tributario nacional. Asimismo, el artículo 73, fracción VII de la CPEUM confiere al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para crear contribuciones sobre la producción y el consumo de bienes específicos, como los aplicables a productos derivados del tabaco. Además de proporciona el fundamento para que el Estado mexicano regule asuntos de salud pública.

En el plano fiscal, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS) constituye el principal instrumento normativo en materia de tributación sobre el tabaco. Dicha ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1980, establece en su artículo 2º, fracción I, inciso C, que los cigarros y demás productos del tabaco están sujetos a una tasa *ad valorem*.

Actualmente a los tabacos labrados,⁷ cigarros, puros y otros tabacos labrados debe aplicarse la tasa del 160%, mientras que a los puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano se les aplica la tasa del 30.4%.

⁷ De acuerdo con el artículo 3º, Fracción VIII de la LIEPS, se entiende por tabacos labrados y otros, a:

- a) Cigarros, los cigarros con o sin filtro, elaborados con mezcla de tabacos rubios o de tabacos oscuros, envueltos con papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco.
- b) Puros, los tabacos labrados confeccionados y enrollados al 100% con hojas de tabaco o cualquier otra sustancia que contenga tabaco.
- c) Otros tabacos labrados, los que no están comprendidos en los incisos anteriores. Se consideran tabacos labrados, entre otros, a los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como al rapé.
- d) Otros productos que contengan nicotina, los que contengan nicotina ya sea natural o artificial, cualquiera que sea su presentación, independientemente de que pudieran contener otras sustancias en su elaboración, que no contengan tabaco cortado, molido, en polvo o en hoja y no estén diseñados para calentarse o quemarse.

Adicionalmente a las tasas previamente mencionadas, se pagará una cuota de 0.6445 pesos por cigarro enajenado o importado.

De manera complementaria, la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT) y su Reglamento regulan los aspectos sanitarios relacionados con la fabricación, venta, etiquetado, publicidad y consumo de tabaco. Estas disposiciones buscan proteger el derecho a la salud y reducir los efectos negativos del tabaquismo, en armonía con los compromisos internacionales asumidos por México en el marco del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003)⁸, ratificado por el Estado mexicano en 2004.

3.1- Última reforma aprobada

El paquete económico entregado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, el pasado 8 de septiembre consideró, entre otros aspectos, una serie de cambios en materia Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) orientados a mejorar la salud de los mexicanos y a no continuar deteriorando el comportamiento social. De ahí que este impuesto tenga una finalidad extrafiscal no recaudatoria, pues está diseñada para limitar el consumo de bienes que generan externalidades negativas en la población y no directamente para incrementar la recaudación fiscal, aunque este efecto esté implícito en cualquier cambio asociado a las tasas aplicables a estos productos.

Los principales planteamientos en materia de IEPS se enfocan en ajustar tasas, ampliar la base gravable a nuevos productos y servicios, y fortalecer la recaudación con fines extrafiscales, principalmente en el ámbito de la salud y el comportamiento social. Para ello, los cambios más importantes se enlistan a continuación:

1. Tabacos Labrados y Otros Productos con Nicotina (puros artesanales)

- **Tasa Ad Valorem.** Se propone aumentar la tasa de 160% a 200% para los tabacos labrados, con un periodo de transición que incrementará la cuota de manera gradual desde 2026 hasta 2029. La

⁸ Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT-OMS). (2003). "Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco". Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud. Recuperado de <https://www.paho.org/es/documentos/convenio-marco-oms-para-control-tabaco>

actualización anual de la cuota específica con base en la inflación observada busca mantener su valor real y reducir la asequibilidad de los productos. derivado de ello se contempla que la cuota por cigarro enajenado se cambie de 0.6445 pesos a 1.1584 pesos por unidad para 2030.

| Cuota del IEPS a tabacos | |
|---------------------------------|--------------|
| (Pesos por cigarro) | |
| Ejercicio fiscal | Cuota |
| 2025 | 0.6445 |
| 2026 | 0.8516 |
| 2027 | 0.9197 |
| 2028 | 0.9932 |
| 2029 | 1.0726 |
| 2030 | 1.1584 |

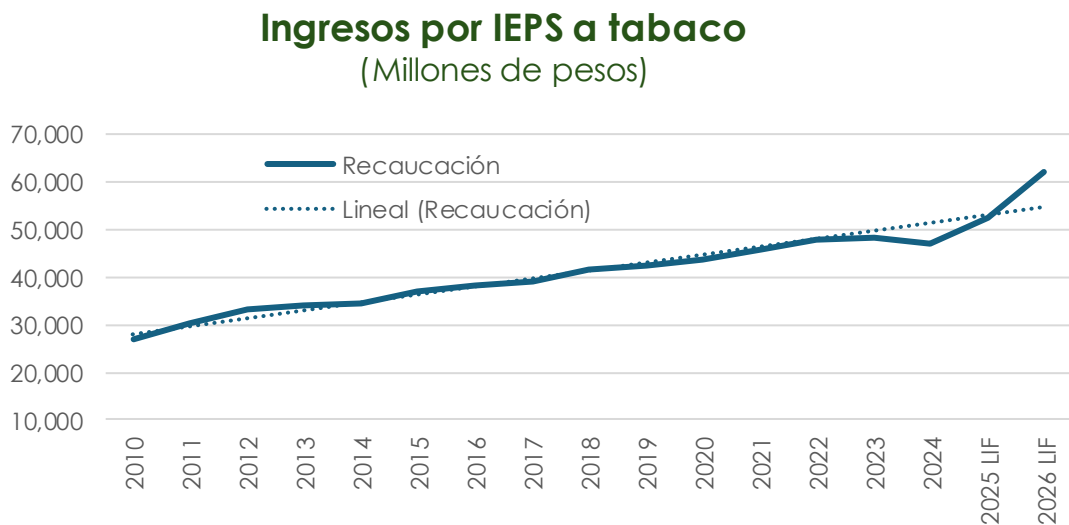
- **Nuevos Productos gravados.** Se incorporan los nuevos productos que contienen nicotina, específicamente las "bolsas de nicotina", dentro de la definición de tabacos labrados para ser gravados con el IEPS. Estos productos se consumen por vía oral y presentan riesgos para la salud, como daños en las encías, potencial adictivo, efectos en el desarrollo cerebral de adolescentes, y aumento del riesgo de enfermedades cardíacas.

- **Exenciones:** Se propone exentar a los productos que contengan nicotina que cuenten con registro sanitario como medicamento emitido por la autoridad competente sanitaria, utilizados como terapia de reemplazo de nicotina.

- **Obligaciones Informativas:** Se ajustan las obligaciones informativas de los contribuyentes respecto a la declaración del primer pago y otras modificaciones técnicas.

4- Ingresos por IEPS a tabaco

El comportamiento de los ingresos por IEPS a tabaco muestra una tendencia claramente creciente a lo largo del periodo 2010–2026. A pesar de variaciones moderadas en algunos años, la recaudación mantiene una trayectoria ascendente que supera los 60 mil millones de pesos hacia 2026. Este incremento sostenido sugiere que, aun con ajustes en precios e impuestos, el consumo de tabaco permanece elevado y relativamente estable, lo que coincide con la naturaleza inelástica de la demanda de productos adictivos. En conjunto, los datos reflejan que el tabaquismo continúa generando una recaudación fiscal significativa y persistente para el Estado, incluso en escenarios de incrementos impositivos.

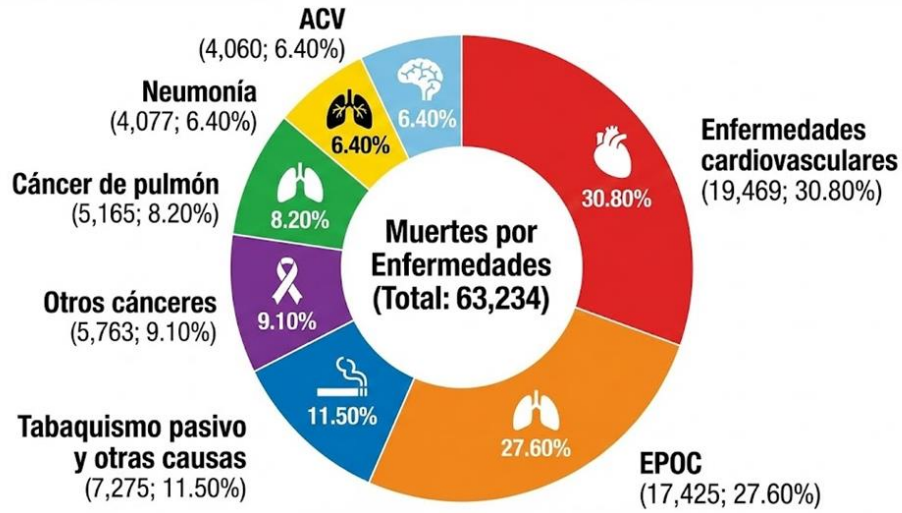


FUENTE: elaborado por CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de SHCP, estadísticas Oportunas y ley de Ingresos de la Federación 2025 y 2026.

En el gráfico se puede observar que la recaudación de IEPS a tabaco es muy estable debido a que su consumo es inelástico, lo que permite dar certeza sobre su recaudación, inclusive en 2020 y 2021, cuando se sintieron los efectos de la pandemia. Sin embargo, llama la atención la desviación observada durante 2023 y 2024, años en los que se observa una reducción en la captación de IEPS, asociada con el incremento del consumo de cigarrillos ilícitos en México y el incremento en el uso de vapeadores, lo que fue parcialmente contrarrestado por el endurecimiento de medidas como la carta porte y la prohibición del uso y venta de artefactos electrónicos, lo que seguramente permitió que se recuperara el consumo para 2025.

Para 2026 se espera que la recaudación de IEPS por tabacos ascienda a 62 mil 98 mdp, monto que representa el 8.2 por ciento de lo recaudado por los diferentes rubros de IEPS en conjunto, y el 1.1 por ciento de los ingresos tributarios esperados para el siguiente ejercicio fiscal.

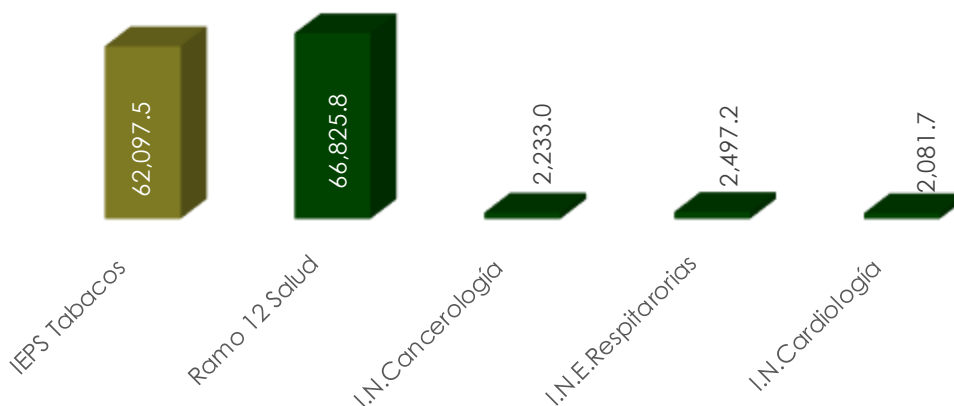
Como ya se ha mencionado, la estrategia que busca el incremento en los impuestos está dirigida a reducir el consumo dadas las externalidades negativas que este genera.



De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, el tabaquismo genera 63 mil 234 muertes al año, de las cuáles, 19 mil 469 (30.8%) están asociadas a enfermedades cardiovasculares; 26 mil 667 muertes se asocian con enfermedades respiratorias, como Enfermedad pulmonar obstructiva crónica EPOC (27.6%); cáncer de pulmón (8.2%) y neumonía (6.4%), y 5 mil 763 muertes con cáncer distintos al de pulmón. por este motivo, es que a través de estas medidas se busca desincentivar la venta de estos productos que dañan la salud.

Dado que los recursos del IEPS no están etiquetados para algún rubro de gasto en específico, sólo por tener un parámetro de lo que estos impuestos representan para el presupuesto, la recaudación esperada por este concepto equivale al 92.9 por ciento del presupuesto estimado para el Ramo 12 Salud en 2026, además de significar 42.4 veces el presupuesto del Instituto Nacional de Cancerología y 37.9 veces el asignado para el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, institutos que atienden la mayoría de las afectaciones de la salud derivadas del consumo de cigarrillos.

Presupuesto principales instituciones encargadas de Padecimientos asociados al Tabaquismo (Millones de pesos)



FUENTE: elaborado por CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de SHCP, LIF 2026 y PEF 2026.

Tan sólo el incremento en la recaudación esperado para 2026, respecto al aprobado para 2025, por 9 mil 466 mdp, representa 1.39 veces el presupuesto destinado a los institutos de Enfermedades respiratorias, de cardiología y de cancerología en conjunto para 2026.

5- Comparativo Internacional

Las políticas fiscales aplicadas al consumo de tabaco constituyen uno de los instrumentos más eficaces y reconocidos a nivel internacional. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021), los impuestos al tabaco son considerados una de las intervenciones de salud pública con mayor relación costo-beneficio, ya que contribuyen de manera directa a la disminución del consumo, a la prevención de enfermedades no transmisibles y al incremento de los ingresos fiscales destinados a financiar programas de salud y educación.

En este sentido, la OMS y el Banco Mundial (2020)⁹ recomiendan que los impuestos representen al menos el 75 % del precio final de venta de los

⁹ De acuerdo al informe más reciente de la Organización Mundial de la Salud, sobre el consumo de tabaco, aumentar los impuestos al tabaco a más del 75% del precio de venta al público es una de las intervenciones de control más rentables, especialmente entre los usuarios más jóvenes y pobres, tal información se encuentra en:

cigarrillos para que su efecto disuasorio sea significativo. Países que han alcanzado o superado este umbral han registrado reducciones notables en la prevalencia del tabaquismo, especialmente entre jóvenes y personas de bajos ingresos, quienes son los grupos más sensibles a las variaciones de precio.

Europa: armonización fiscal y control del consumo

En el contexto europeo, la Unión Europea (UE) ha establecido un marco fiscal coordinado para los productos del tabaco mediante la Directiva 2011/64/UE del Consejo, que regula las estructuras y niveles mínimos del impuesto especial aplicable. Esta armonización busca evitar distorsiones en el mercado interno y reducir el consumo a través de precios elevados.

Un ejemplo destacado es Francia, donde las políticas fiscales se combinan con medidas regulatorias estrictas. Desde 2017, el gobierno francés implementó un plan gradual de aumento del precio de los cigarrillos hasta alcanzar los 10 euros por cajetilla en 2023. Según la Comisión Europea (2023) y el Observatorio Francés de Drogas y Tendencias Adictivas (2022), esta estrategia produjo una disminución del 25 % en las ventas legales de tabaco y una reducción sostenida en la tasa de fumadores adultos.

En España, el impuesto especial al tabaco incluye una cuota específica y una *ad valorem*, lo que garantiza un precio mínimo por unidad vendida. Esta estructura fiscal ha sido eficaz para desincentivar el consumo y aumentar la recaudación, destinando parte de los ingresos a campañas de prevención y tratamiento del tabaquismo (Ministerio de Hacienda de España, 2022). Además, el país complementa esta política con restricciones publicitarias y la promoción de espacios 100 % libres de humo.

América del Norte: estrategias integrales y federales

En Canadá, los impuestos al tabaco se gestionan tanto a nivel federal como provincial, constituyendo uno de los sistemas fiscales más altos del mundo en esta materia. De acuerdo con el Government of Canada (2022)¹⁰, los

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/07/17/los-impuestos-al-tabaco-pueden-salvar-una-vida-cada-seis-segundos>

¹⁰ El gobierno de Canadá y su publicación del Report of the Second Legislative Review of the Tobacco and Vaping Products Act resaltan que tienen no de los sistemas fiscales más altos del mundo en materia de tabaco. Logrando así reducir un 30% de su consumo. Destinando dichas recaudaciones a campañas y atención médica contra el tabaco. Dicha información se encuentra en la página del Gobierno de Canadá:

impuestos representan aproximadamente el 72 % del precio final de venta, con lo cual el país ha logrado una reducción del consumo del 30 % en la última década. Los recursos recaudados se destinan a programas de educación sanitaria, atención médica y apoyo a comunidades indígenas afectadas por el tabaquismo. Además, la política fiscal canadiense se encuentra integrada dentro del marco del Tobacco and Vaping Products Act (2018), que regula también los productos de vapeo con el mismo enfoque preventivo.

En los Estados Unidos, la política fiscal sobre el tabaco varía según el estado, pero el gobierno federal también impone un excise tax uniforme sobre los productos de tabaco. Estados como Nueva York y California han establecido tasas más elevadas superiores a 4 USD por cajetilla, combinadas con campañas masivas de prevención. Estas medidas han sido determinantes para reducir la prevalencia del consumo de tabaco a menos del 12 % de la población adulta (Centers for Disease Control and Prevention [CDC], 2023) ¹¹.

América Latina: avances en fiscalidad y control sanitario¹²

En el ámbito latinoamericano, varios países han avanzado en la aplicación de impuestos selectivos al consumo de tabaco. El caso de Uruguay destaca internacionalmente por su enfoque regulatorio progresivo y por haber

<https://www.canada.ca/en/health-canada/programs/consultation-second-legislative-review-tobacco-vaping-products-act/final-report.html>

¹¹ Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (s. f.). *Carga del consumo de cigarrillos en los EE. UU.* Información obtenida de: <https://www.cdc.gov/tobacco/campaign/tips/spanish/acerca/Carga-del-consumo-de-tabaco-en-los-Estados-Unidos.html>

¹² Banco Mundial (2017). "Un impuesto al tabaco puede salvar millones de vidas". El estudio muestra que países como EE. UU., Chile y Alemania han reducido el consumo al aumentar los impuestos al tabaco, demostrando que las alzas fiscales son una de las medidas más efectivas para disminuir el tabaquismo a nivel global. Información obtenida de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/05/31/impuesto-tabaco-puede-salvar-millones-vidas?utm>

Banco Mundial (2015). "Los impuestos al tabaco pueden salvar una vida cada seis segundos". El informe señala que, en **América Latina**, países como **Argentina, Brasil, Chile y Uruguay** han logrado reducciones importantes en el consumo de tabaco tras aplicar aumentos sustanciales a los impuestos, especialmente entre jóvenes y poblaciones de bajos ingresos, demostrando la alta efectividad de esta medida fiscal en la región. Información obtenida de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/07/17/los-impuestos-al-tabaco-pueden-salvar-una-vida-cada-seis-segundos#:~:text>

implementado políticas fiscales coherentes con las recomendaciones del Convenio Marco para el Control del Tabaco (OMS, 2003). Desde 2009, el gobierno uruguayo adoptó un modelo de empaquetado neutro y aumentos periódicos del impuesto al tabaco, lo que ha permitido una disminución del 35% en la prevalencia del tabaquismo adulto, una de las reducciones más significativas de la región (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2021).

Por su parte, Chile aplica un impuesto específico y un impuesto *ad valorem* que, en conjunto, representan cerca del 61% del precio final del producto. Este esquema ha demostrado ser eficaz para disminuir el consumo, aunque ha generado retos relacionados con el mercado ilícito de cigarrillos, lo que ha llevado a fortalecer los mecanismos de fiscalización y control aduanero (Ministerio de Hacienda de Chile, 2022).

Asimismo, Argentina, Brasil y Colombia han incorporado reformas fiscales con orientación extrafiscal, incrementando los gravámenes al tabaco y destinando los ingresos a programas de salud pública. En Brasil, por ejemplo, los aumentos impositivos implementados entre 2006 y 2015 lograron una caída del 40% en la prevalencia de fumadores (Banco Mundial, 2020).

México comparte con estos países la aplicación de un impuesto especial al tabaco a través del IEPS, pero enfrenta desafíos en la actualización de las tasas y en la asignación transparente de los recursos recaudados. Las experiencias de Francia, Canadá y Uruguay evidencian que la eficacia del impuesto no depende únicamente del monto gravado, sino de su consistencia en el tiempo y de su vinculación con objetivos de salud pública. En este sentido, el fortalecimiento del marco fiscal mexicano podría beneficiarse de adoptar un enfoque más integral, que articule la recaudación con programas de prevención, fiscalización y educación sanitaria.

Consideraciones finales

El IEPS aplicado al tabaco se ha consolidado como uno de los instrumentos fiscales más estables del sistema tributario mexicano. Su efectividad se explica por la inelasticidad de la demanda, que permite mantener una recaudación sólida incluso en contextos económicos adversos. Desde la perspectiva extrafiscal, el impuesto se reconoce internacionalmente como una medida costo-efectiva en materia de salud pública, con un impacto más elevado en los jóvenes y consumidores de bajo consumo. La evidencia empírica destaca su eficacia para frenar el inicio del consumo de estos productos.

Sin embargo, existen retos relevantes que limitan su alcance. El incremento del mercado ilícito de cigarrillos presiona la base gravable y reduce la eficacia de los aumentos impositivos al encontrar cigarrillos de menor precio. A ello se suma la necesidad de mantener actualizaciones permanentes de cuotas y tasas para evitar pérdidas reales en la capacidad recaudatoria del impuesto. Aunado a ello, es importante la coordinación con aduanas y autoridades judiciales para cerrar espacios a productos que no cuenten con marbete.

Derivado de ello, se considera que pueden existir áreas de oportunidad para fortalecer tanto su función extrafiscal y su contribución a la salud pública. La actualización automática de la cuota específica con base en inflación permitiría preservar su efecto disuasivo. El reforzamiento de los mecanismos de fiscalización, la trazabilidad digital y los controles aduaneros cerrarían espacios al comercio ilícito, mejorando la recaudación y la coherencia regulatoria.

Finalmente, vincular el diseño fiscal del IEPS con políticas de prevención, educación sanitaria y vigilancia epidemiológica permitiría articular su función recaudatoria con resultados medibles en salud pública. Un enfoque integral de esta naturaleza fortalecería la legitimidad del impuesto, elevaría su impacto extrafiscal y colocaría a México en una posición más cercana a las mejores prácticas internacionales. Es importante recordar que la OMS recomienda que para que este impuesto desarrolle correctamente su función extrafiscal, se sugiere que el mismo alcance, cuando menos, el 75 por ciento del precio de venta, por ser de acuerdo con este organismo, una de las intervenciones de control más rentables.

Fuentes de Información

Banco Mundial (2015). Los impuestos al tabaco pueden salvar una vida cada seis segundos <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/07/17/los-impuestos-al-tabaco-pueden-salvar-una-vida-cada-seis-segundos#:~:text=>

Banco Mundial (2017). Un impuesto al tabaco puede salvar millones de vidas, <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/05/31/impuesto-tabaco-puede-salvar-millones-vidas?utm=>

Banco Mundial. (2022). *El costo económico del tabaquismo: estimaciones globales y regionales*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org>
Centers for Disease Control and Prevention (2023). (s. f.). *Carga del consumo de cigarrillos en los EE. UU.* <https://www.cdc.gov/tobacco/campaign/tips/spanish/acerca/Carga-del-consumo-de-tabaco-en-los-Estados- Unidos.html>

Centers for Disease Control and Prevention. (2024). *Health Effects of Cigarette Smoking*. U.S. Department of Health and Human Services. https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/health_effects/index.htm

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021, 12 de noviembre). *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS)*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2021, 12 de noviembre). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.dof.gob.mx>

Frank J. Chaloupka & Kenneth E. Warner (2000) en "The Economics of Smoking, Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=157596

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT) 2022-2023*. Gobierno de México. <https://www.inegi.org.mx>

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2022). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Continua (ENSANUT 2022): Consumo de tabaco y uso de cigarro electrónico en adolescentes y adultos mexicanos*. INSP.

<https://portal.insp.mx/control-tabaco/publicaciones/consumo-de-tabaco-y-uso-de-cigarro-electronico-en-adolescentes-y-adultos-mexicanos-ensanut-continua-2022>

El consumo de cigarros ilícitos en México. Un estudio de seguimiento en 2023, disponible en <https://impuestotabaco.org/publicaciones/el-consumo-de-cigarros-ilicitos-en-mexico-un-estudio-de-seguimiento-en-2023/>

Jonathan Gruber & Botond Kőszegi (2001) – “Is Addiction ‘Rational’? Theory and Evidence” Disponible en <https://www.jstor.org/stable/2696459>
National Cancer Institute. (s.f.). *Tabaco*. Diccionario de cáncer. Instituto Nacional del Cáncer. Disponible en <https://www.cancer.gov/espanol/publicaciones/diccionarios/diccionario-cancer/def/tabaco>

Organización Mundial de la Salud. (2023). *Tabaco*. Centro de prensa: Hojas informativas. Disponible en <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2024, 16 de enero). *Tobacco use declines despite tobacco industry efforts to jeopardize progress*. OPS. <https://www.paho.org/en/news/16-1-2024-tobacco-use-declines-despite-tobacco-industry-efforts-jeopardize-progress>

Our World in Data. (2023). *Share of adults who smoke*. University of Oxford. <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-adults-who-smoke>

Reitsma, M. B., Flor, L. S., Mullany, E. C., Gupta, V., Hay, S. I., & Gakidou, E. (2021). Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and initiation among young people in 204 countries and territories, 1990–2019. *The Lancet Public Health*, 6(7), e472-e481. [https://doi.org/10.1016/s2468-2667\(21\)00102-x](https://doi.org/10.1016/s2468-2667(21)00102-x)

Servicio de Administración Tributaria (SAT). (2024). *Guía del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.sat.gob.mx>

Secretaría de Educación Pública. (2023, abril 11). *Infografías básicas de tabaquismo: Tabaco / Tabaquismo – Alternativas de tratamiento para el tabaquismo* [PDF]. Recuperado de https://estrategiaenelaula.sep.gob.mx/storage/recursos/2023/04/i6uZyOhUBQ-Infografias_Tabaquismo-01.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2023). *Informe sobre la Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp>

_____, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Varios años). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* [Informe Trimestral y Anual]. México: SHCP.

Servicio de Administración Tributaria. (Varios años). *Informe Tributario y de Gestión* [Informe Trimestral y Anual]. México: SAT.

World Health Organization: WHO. (2025, 25 junio). *Tabaco*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

Federalismo hacendario

Afectaciones a las Participaciones Federales de las Entidades Federativas para el pago de adeudos al ISSSTE, 2020-2024*

Autor: Ulises González Garduño*1*

Resumen

El estudio analiza las afectaciones a las Participaciones federales que se utilizaron para cubrir los adeudos de las entidades federativas con el ISSSTE, durante el periodo de 2020 a 2024. El análisis se enfocó en los montos compensados, su frecuencia de uso por entidad federativa y las variaciones mensuales, y en un análisis estadístico entre los adeudos y las afectaciones. Los resultados muestran que no existe una relación significativa entre las afectaciones y la disminución del saldo de adeudos: la correlación entre ambas variables es nula y las regresiones lineales no son estadísticamente significativas. En ese sentido, si bien las afectaciones permiten reducir parcialmente los pasivos, no han funcionado como un mecanismo eficaz para evitar su acumulación posterior. Por lo tanto, por sí solo, es insuficiente para corregir de manera estructural la problemática de endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el ISSSTE.

* El desarrollo de este documento estuvo coordinado por el Mtro. Humberto Aguirre Aguirre. Director del Área de Gasto Federalizado del CEF.

** Investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Ifigenia Martínez y Hernández.

Introducción

La sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en México es un tema de gran relevancia tanto para el gobierno federal, como para las entidades federativas. Uno de los elementos medulares para este propósito es el cumplimiento oportuno por parte de los gobiernos subnacionales de sus obligaciones patronales con el ISSSTE, encargado de ofrecer servicios de salud, pensiones y otras prestaciones a los trabajadores del sector público.

El incumplimiento recurrente de dichas obligaciones ha generado adeudos importantes por parte de diversos estados y municipios, lo que podría afectar la adecuada operatividad del ISSSTE. Esta situación ha propiciado que se implementen mecanismos que disminuyan los pasivos hacia el instituto.

Con el fin de atender esta situación, a partir del ejercicio fiscal de 2020 se incorporó un artículo transitorio en la LIF que ha permitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) afectar las Participaciones federales que corresponden a los gobiernos subnacionales para cubrir sus adeudos con el ISSSTE. Este mecanismo ha permanecido vigente hasta la Ley de Ingresos aprobada para el ejercicio fiscal 2026, permitiendo que dichas afectaciones se realicen sobre recursos del Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y las Participaciones por la venta final de gasolina y diésel.

El presente documento tiene como objetivo ofrecer un análisis técnico y detallado del comportamiento de estas afectaciones durante el periodo 2020-2024, identificando los montos aplicados mensual y anualmente, por entidad federativa, así como la frecuencia de uso del mecanismo de referencia.

El trabajo se estructura en cuatro apartados: el primero contextualiza el marco normativo de las afectaciones a las Participaciones de los estados; el segundo presenta un análisis descriptivo para cada ejercicio fiscal, incluyendo las variaciones mensuales en las entidades federativas, enfatizando aquellas con mayores montos afectados.

El tercer apartado ofrece un análisis estadístico de la relación entre los montos afectados y el saldo de adeudos acumulados al ISSSTE para el ejercicio fiscal de 2024, con el propósito de identificar si estas afectaciones han sido eficaces para disminuir la deuda. Finalmente, en el cuarto apartado se exponen las conclusiones derivadas del estudio

1 Marco normativo de las afectaciones a las Participaciones federales de las entidades federativas

El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que los recursos que les correspondan a las entidades federativas por concepto de Participaciones a estados y municipios no pueden ser embargadas; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a las Participaciones por la venta final de gasolina y diésel que señala el artículo 4-A, fracción I de la LCF.

Los casos específicos en que pueden ser afectadas las Participaciones son los siguientes:

- a) En garantía de obligaciones financieras contraídas por las entidades federativas o municipios.
- b) Como fuente de pago de obligaciones financieras contraídas por las entidades federativas o municipios.
- c) Ambas modalidades.

El artículo referido establece que en los casos anteriores se deberá tener autorización de las legislaturas locales y deberán estar inscritas en el Registro Público Único, y cuyos acreedores deberán ser: 1) la federación, 2) las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, y 3) las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

1.1 Afectaciones para el pago de adeudos al ISSSTE

Para el caso específico de las afectaciones para el pago de adeudos al ISSSTE por parte de los estados, en el ejercicio fiscal 2020 se incorporó un artículo transitorio² en la LIF que permite a la SHCP afectar las Participaciones federales que corresponden a los gobiernos subnacionales para cubrir sus adeudos con el ISSSTE. Este mecanismo ha permanecido vigente a la fecha (LIF 2026), permitiendo que dichas afectaciones se realicen sobre recursos del Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM) y las Participaciones por la venta final de gasolina y diésel, todos componentes de la Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

² Cabe señalar que un artículo transitorio es una norma temporal que acompaña a una ley para regular su entrada en vigor o resolver situaciones específicas mientras se aplica. Su función es complementar las disposiciones permanentes y desaparece una vez cumplido su propósito (SIL, s. f.).

En este transitorio se establece que el ISSSTE podrá requerir a la SHCP los pagos correspondientes al incumplimiento de las obligaciones que tengan ante el instituto las dependencias o entidades de los municipios o de los estados. Estos pagos podrán ser con cargo a las Participaciones federales de las entidades federativas y los municipios que correspondan, en términos del artículo 9° de la LCF.

Asimismo, el mismo transitorio de la LIF establece que la SHCP determinará el monto de pagos, a cargo de las Participaciones federales, garantizando que las entidades federativas y municipios cuenten con la solvencia financiera necesaria para ejercer sus funciones

Por su parte, el artículo 22 de la Ley del ISSSTE (LISSSTE) establece que cuando las dependencias y entidades no enteren las cuotas, aportaciones y descuentos dentro del plazo establecido, éstas deberán pagar intereses moratorios a una razón de 1.25 veces la tasa de los Certificados de la Tesorería (CETES) de la Federación con vencimiento a veintiocho días. Asimismo, deberán cubrir las actualizaciones de las cuotas, aportaciones y descuentos en términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

1. Afectaciones por adeudos al ISSSTE, 2020-2024

El siguiente apartado presenta un análisis de las afectaciones a las Participaciones federales realizadas por las entidades federativas entre 2020 y 2024, para cubrir sus adeudos con el ISSSTE. A lo largo de estos cinco ejercicios fiscales se analizan los montos compensados, las entidades que más y menos utilizaron este mecanismo, así como la variación mensual de las afectaciones, lo que permite identificar patrones, comportamientos y diferencias entre las entidades y los periodos.

2.1 Ejercicio fiscal 2020

Para el ejercicio fiscal 2020, 18 entidades federativas realizaron compensaciones sobre sus Participaciones federales con el fin de pagar sus adeudos ante el ISSSTE. El monto total de afectaciones para este año fue de un mil 820.7 millones de pesos (mdp). Siendo marzo y octubre los meses con las cantidades más altas de afectaciones, con 209.5 y 181.7 mdp, respectivamente.

El estado de Guerrero encabeza la lista con la mayor cantidad de Participaciones afectadas con un total de 280.0 mdp. Le siguió Michoacán con 253.8 mdp, mientras que Oaxaca y Nayarit también registraron montos

elevados, 213.9 y 194.3 mdp, en cada caso. Las afectaciones de estas cinco entidades representaron 64.6 por ciento del total de este ejercicio fiscal.

En el otro extremo se ubican los estados con montos bajos. Ejemplo de ello son Veracruz, Sonora y Baja California que registraron totales acumulados para este ejercicio fiscal de 0.4 mdp, 18 mil 309.9 pesos y 10 mil 355.6 pesos, respectivamente.

En cuanto a las afectaciones mensuales, se observan picos específicos en ciertos meses para algunas entidades. Guerrero afectó sus Participaciones con un monto significativo en agosto, con 31.0 mdp. Oaxaca, por su parte, realizó una compensación de sus adeudos de 39.3 mdp en octubre.

Por otro lado, algunas entidades federativas no realizaron compensaciones en varios meses, a saber: Colima, Baja California y Sonora, que registraron 10, 10 y 11 meses, respectivamente, sin afectar sus Participaciones.

Finalmente, cinco estados realizaron compensaciones sobre sus Participaciones en todos los meses del ejercicio fiscal: Guerrero, Nayarit, Baja California Sur, Quintana Roo y Sinaloa.

Cuadro 1
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2020 (parte 1 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio |
|---------------------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | 177.6 | 197.5 | 209.5 | 196.5 | 141.9 | 134.4 |
| Guerrero | 22.1 | 25.5 | 24.1 | 20.2 | 20.3 | 25.9 |
| Michoacán | 23.3 | 18.5 | 29.0 | 24.7 | 24.7 | 23.1 |
| Chiapas | 39.7 | 37.0 | 39.7 | 39.3 | 19.4 | 29.4 |
| Oaxaca | 29.4 | 27.8 | 31.5 | 26.2 | 21.0 | 0.0 |
| Nayarit | 17.3 | 19.8 | 19.8 | 16.0 | 18.3 | 18.1 |
| Baja California Sur | 19.1 | 15.6 | 16.0 | 32.6 | 18.7 | 18.6 |
| Durango | 0.0 | 10.6 | 10.0 | 9.5 | 12.0 | 12.0 |
| Chihuahua | 0.0 | 30.0 | 24.1 | 10.5 | 0.0 | 0.0 |
| Quintana Roo | 5.5 | 4.8 | 7.2 | 8.7 | 4.5 | 4.2 |
| Zacatecas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Colima | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Sinaloa | 2.2 | 2.7 | 3.7 | 4.1 | 2.9 | 3.1 |
| San Luis Potosí | 18.0 | 2.0 | 0.0 | 4.1 | 0.0 | 0.0 |
| Coahuila | 1.0 | 3.3 | 1.6 | 0.5 | 0.0 | 0.0 |
| Morelos | 0.0 | 0.0 | 2.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Veracruz | 0.0 | N/S | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Sonora | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S | 0.0 |
| Baja California | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

Continúa y concluye

Cuadro 1
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2020 (parte 2 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Total |
|---------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|----------------|
| Total | 148.3 | 94.3 | 108.3 | 181.7 | 165.8 | 64.8 | 1,820.6 |
| Guerrero | 26.0 | 31.0 | 26.5 | 26.0 | 24.4 | 8.0 | 280.0 |
| Michoacán | 24.0 | 24.3 | 21.8 | 20.8 | 19.5 | 0.0 | 253.8 |
| Chiapas | 29.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 233.7 |
| Oaxaca | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 39.3 | 19.4 | 19.3 | 213.9 |
| Nayarit | 24.8 | 6.5 | 19.9 | 20.1 | 10.4 | 3.1 | 194.3 |
| Baja California Sur | 17.7 | 9.1 | 10.3 | 16.1 | 9.0 | 9.5 | 192.5 |
| Durango | 17.6 | 15.1 | 10.1 | 14.4 | 34.1 | 0.0 | 145.4 |
| Chihuahua | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 64.6 |
| Quintana Roo | 4.0 | 3.9 | 3.5 | 3.0 | 7.3 | 2.2 | 58.8 |
| Zacatecas | 0.0 | 0.0 | 13.1 | 13.4 | 13.6 | 13.5 | 53.6 |
| Colima | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 23.0 | 15.0 | 0.0 | 38.0 |
| Sinaloa | 3.1 | 3.7 | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 1.5 | 33.2 |
| San Luis Potosí | 1.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 25.9 |
| Coahuila | 0.0 | 0.5 | 1.0 | 1.0 | 8.0 | 7.6 | 24.5 |
| Morelos | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.2 | 3.0 | 0.0 | 8.0 |
| Veracruz | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | N/S | 0.4 |
| Sonora | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S |
| Baja California | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S | 0.0 | N/S |

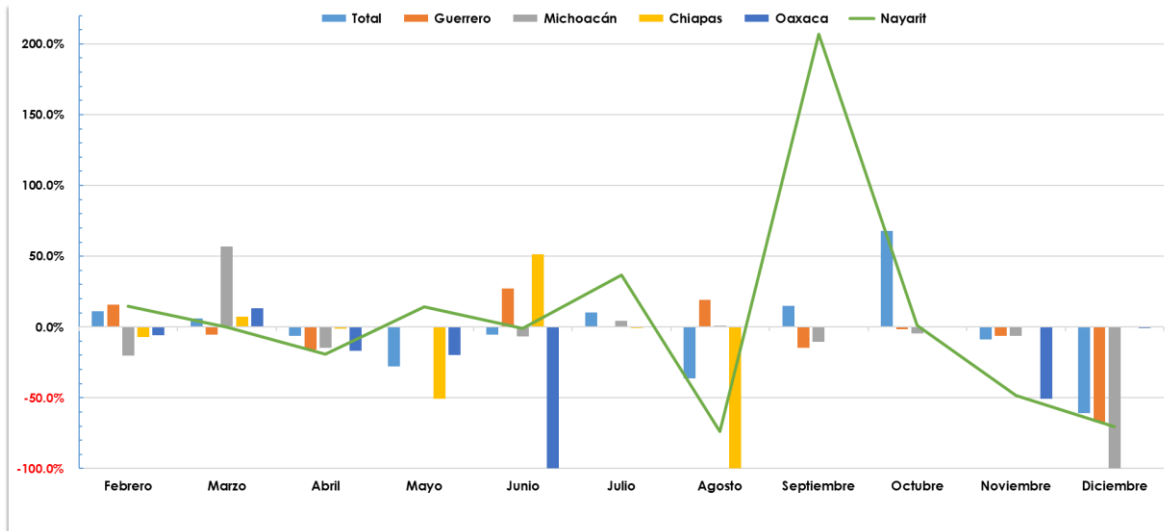
N/S= No significativo.

Nota: los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La variación mensual, con respecto al mes previo, de las afectaciones por adeudos al ISSSTE en las cinco entidades con mayores montos registrados (Guerrero, Michoacán, Chiapas, Oaxaca y Nayarit), muestra una alta volatilidad a lo largo del ejercicio fiscal de 2020. En la gráfica 1 se observa que el total nacional presentó los mayores aumentos en los meses de octubre (67.8%), febrero (11.2%), marzo (6.0%) y julio (10.3%), mientras que los decrementos más significativos fueron en mayo (-27.8%) y agosto (-36.4%).

Gráfica 1
Variación mensual de las afectaciones en las cinco entidades con mayores montos destinados a compensar adeudos al ISSSTE, 2020



Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de Guerrero, el estado con el mayor monto compensado (afectado) en 2020, las variaciones fueron fluctuantes durante el ejercicio fiscal, con aumentos destacados en febrero (15.6%) y junio (27.4%), y decrementos en los meses abril (-16.1%) y diciembre (-67.2%).

En Michoacán las afectaciones presentaron un comportamiento volátil, destacando el aumento de 56.7 por ciento en marzo y la caída del 100.0 por ciento en diciembre.

En Chiapas se registró una disminución de 50.6 por ciento en mayo con una recuperación en junio (51.5%), seguida de una baja de 100.0 por ciento en agosto.

Por su parte, Oaxaca tuvo una caída total en junio (-100.0%) y no presentó datos durante los meses siguientes, con excepción de noviembre y diciembre, cuando exhibió disminuciones del 50.6 y 0.6 por ciento, respectivamente.

Finalmente, Nayarit tuvo las variaciones más extremas, con un crecimiento en septiembre (206.8%) tras una fuerte caída en agosto (-73.8%).

2.2 Ejercicio fiscal 2021

Para el ejercicio fiscal 2021, 22 entidades federativas realizaron afectaciones sobre sus Participaciones federales para pagar sus adeudos ante el ISSSTE. En el cuadro 2 se observa que el total de afectaciones durante este año fue de un mil 453.7 mdp. Los meses de enero y febrero presentan las cantidades más altas, con 148.1 y 211.1 mdp, en cada caso.

Cuadro 2
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2021 (parte 1 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Total | 148.1 | 211.1 | 125.3 | 107.7 | 84.5 | 127.9 |
| Guerrero | 26.8 | 54.5 | 75.8 | 32.1 | 46.3 | 70.5 |
| Coahuila | 52.3 | 5.7 | 0.0 | 26.9 | 0.9 | 0.5 |
| Baja California Sur | 17.0 | 7.4 | 11.9 | 11.9 | 11.3 | 19.1 |
| Michoacán | 0.0 | 20.9 | 5.5 | 1.1 | 0.0 | 6.4 |
| Nayarit | 10.1 | 9.4 | 17.3 | 6.1 | N/S | 5.4 |
| Oaxaca | 19.2 | 21.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 24.5 |
| Zacatecas | 13.8 | 21.8 | 14.5 | 14.7 | 14.9 | 0.0 |
| Colima | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 14.5 | 0.0 | 0.0 |
| Quintana Roo | 2.2 | 45.2 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 1.4 |
| Sinaloa | 1.6 | 23.9 | 0.3 | 0.4 | 0.9 | 0.2 |
| Chiapas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9.6 | 0.0 |
| San Luis Potosí | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Durango | 5.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Morelos | 0.0 | 1.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Veracruz | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.4 | 0.0 |
| Hidalgo | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Yucatán | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Sonora | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Jalisco | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Tlaxcala | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

Continúa y concluye

Cuadro 2
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2021 (parte 2 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Total |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|----------------|
| Total | 139.8 | 132.6 | 128.9 | 102.3 | 45.3 | 100.1 | 1,453.7 |
| Guerrero | 4.1 | 23.8 | 17.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 351.7 |
| Coahuila | 42.0 | 53.9 | 4.8 | 39.3 | 2.0 | 2.1 | 230.4 |
| Baja California Sur | 12.2 | 8.6 | 29.6 | 21.4 | 21.5 | 31.0 | 202.9 |
| Michoacán | 38.9 | 20.3 | 28.4 | 22.9 | 3.8 | 1.2 | 149.3 |
| Nayarit | 5.3 | 8.0 | 20.4 | 9.3 | 10.1 | 16.3 | 117.6 |
| Oaxaca | 22.3 | 12.4 | 7.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 106.7 |
| Zacatecas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 79.7 |
| Colima | 0.0 | N/S | 15.3 | 4.0 | 5.6 | 30.7 | 70.0 |
| Quintana Roo | 7.6 | 2.5 | 2.1 | 1.2 | 1.2 | 0.8 | 64.4 |
| Sinaloa | 0.1 | 1.3 | 1.2 | 2.3 | 1.2 | 1.1 | 34.5 |
| Chiapas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 16.9 | 26.5 |
| San Luis Potosí | 7.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7.3 |
| Durango | 0.0 | 1.5 | 0.5 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 7.1 |
| Morelos | 0.0 | 0.0 | 1.6 | 1.7 | 0.0 | 0.0 | 4.4 |
| Veracruz | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.8 |
| Hidalgo | 0.1 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 |
| Yucatán | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S | 0.0 | 0.0 | N/S |
| Sonora | 0.0 | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S |
| Jalisco | 0.0 | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S |
| Tlaxcala | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S |

N/S= No significativo.

Nota: los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por el CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por estado, destaca Guerrero con el mayor monto de Participaciones afectadas, con un total de 351.7 mdp, situándose como la entidad con la compensación más alta. Le sigue Coahuila con 230.4 mdp y Baja California Sur con 202.9 mdp. Estos tres estados agrupan el 54.0 por ciento del total de afectaciones para 2021.

En contraste, Yucatán, Sonora, Jalisco y Tlaxcala destacan por presentar los menores totales acumulados: 38 mil 836.2, 38 mil 226.4, 34 mil 679.9 y 32 mil 529.5 pesos, respectivamente.

Además, se observa que tres estados utilizaron este mecanismo de compensación durante todos los meses del ejercicio fiscal de 2021, a saber: Baja California Sur, Nayarit y Sinaloa. En contraste, las entidades federativas que menos veces emplearon este mecanismo fueron San Luis Potosí, Durango, Morelos, Veracruz, Hidalgo, Yucatán, Sonora, Jalisco y Tlaxcala, ya que solo afectaron sus Participaciones en un mes del año.

Al analizar la variación mensual de las afectaciones por adeudos al ISSSTE para el ejercicio fiscal 2021, el total nacional presentó los mayores incrementos en los meses de diciembre (121.0%), febrero (42.5%) y junio (51.4%), mientras que los decrementos más pronunciados ocurrieron en noviembre (-55.7%), marzo (-40.6%) y octubre (-20.7%).

Por entidad federativa, en el caso de Guerrero, que registró mayor monto de Participaciones afectadas en ese año, los aumentos más significativos fueron en febrero (103.4%), junio (52.1%) y agosto (474.0%), en tanto que presentó reducciones importantes en los meses de abril (-57.7%), julio (-94.1%) y octubre (-100.0%), y no se registraron datos para noviembre ni diciembre.

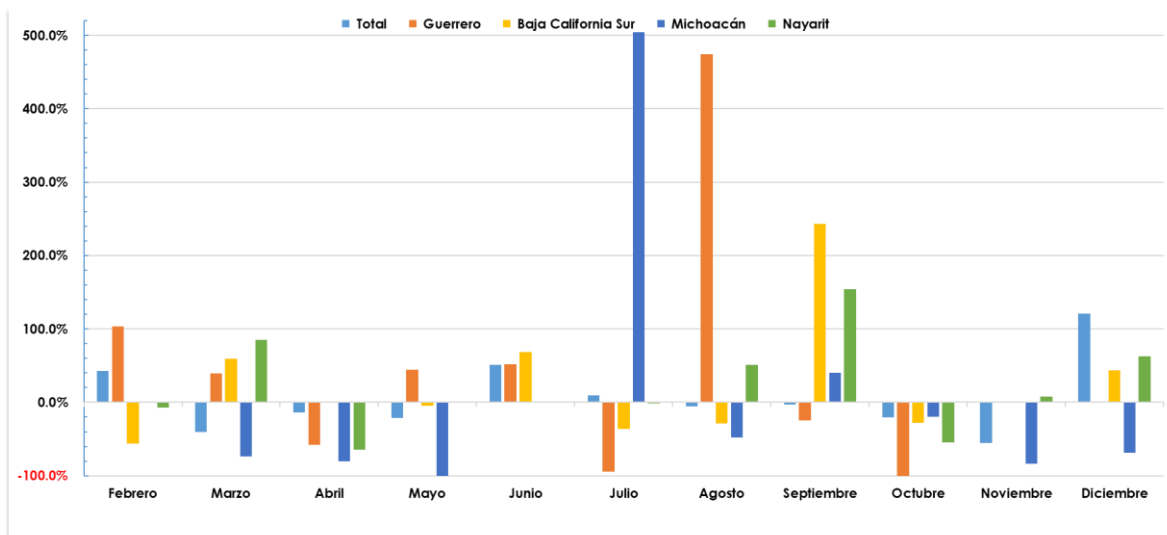
En el caso de Coahuila, entidad con el segundo mayor monto de afectaciones, durante los primeros cinco meses del año las afectaciones disminuyeron, alcanzando reducciones del 100.0 por ciento en marzo y 96.6 por ciento en mayo. Sin embargo, en julio tuvo un aumento excepcional de 7 mil 873.8 por ciento y en octubre otro de 715.6 por ciento.

En Baja California Sur los incrementos con mayor magnitud sucedieron en marzo (59.5%), junio (68.8%) y septiembre (243.3%), mientras que en agosto y octubre registró disminuciones de 29.1 y 27.6 por ciento, respectivamente.

En Michoacán, por su parte, sus mayores decrementos se observaron en marzo (-73.6%), abril (-80.3%) y mayo (-100.0%). Posteriormente, en julio se observa un aumento considerable (503.8%).

Por último, Nayarit presentó incrementos en marzo (85.2%), agosto (51.3%) y septiembre (154.4%), en tanto que las caídas más pronunciadas fueron en abril (-64.6%) y octubre (-54.3%). Sin embargo, en diciembre volvió una tendencia al alza (62.4%).

Gráfica 2
Variación mensual de las afectaciones en las cuatro entidades con mayores montos destinados a compensar adeudos al ISSSTE, 2021



Nota: Se omitió Coahuila debido a que sus variaciones distorsionan la escala y dificultan la visualización del resto de las entidades.

Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.3 Ejercicio fiscal 2022

El cuadro 3 muestra que, para el ejercicio fiscal 2022, el total acumulado de afectaciones a las Participaciones de 18 estados fue de 2 mil 272.4 mdp, con una distribución mensual que muestra variaciones a lo largo del año, destacando septiembre, abril y julio, como los meses en que se presentaron los mayores montos de afectaciones con 214.9, 223.0 y 256.6 mdp, en cada caso.

Guerrero sobresale como la entidad federativa con el mayor adeudo anual, alcanzando 742.6 mdp. Asimismo, Nayarit y Chiapas fueron las otras dos entidades que compensaron de sus Participaciones los montos más altos, con 407.2 y 206.4 millones de pesos, respectivamente. Estos tres estados concentraron en este ejercicio fiscal el 59.7 por ciento del total de afectaciones.

En el otro extremo se encuentran Veracruz, Hidalgo, Querétaro y el Estado de México como las entidades que menor cantidad compensaron sobre sus Participaciones para el adeudo hacia el ISSSTE con 0.6 mdp, 0.3 mdp, 40 mil 679.1 pesos y 35 mil 577.8 pesos.

Cuadro 3
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2022 (parte 1 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | 150.4 | 195.9 | 202.0 | 223.0 | 174.4 | 166.6 |
| Guerrero | 34.7 | 32.6 | 38.3 | 44.7 | 73.6 | 66.5 |
| Nayarit | 23.7 | 20.9 | 30.0 | 35.9 | 20.3 | 39.5 |
| Chiapas | 30.8 | 24.1 | 41.9 | 18.4 | 11.9 | 6.0 |
| Michoacán | 2.3 | 6.9 | 43.5 | 36.7 | 3.7 | 5.9 |
| Baja California Sur | 33.6 | 9.5 | 13.0 | 5.4 | 9.8 | 0.4 |
| Coahuila | 1.7 | 18.1 | 2.3 | 57.8 | 35.0 | 30.6 |
| Colima | 2.8 | 18.7 | 0.0 | 1.6 | 0.0 | 0.3 |
| Zacatecas | 15.4 | 33.4 | 31.3 | 9.0 | 9.2 | 0.0 |
| San Luis Potosí | 0.0 | 2.1 | 0.0 | 9.4 | 4.6 | 0.0 |
| Tabasco | 0.0 | 28.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Oaxaca | 2.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.4 | 0.0 |
| Quintana Roo | 1.2 | 0.0 | 0.0 | 1.6 | 1.2 | 14.5 |
| Sinaloa | 1.8 | 1.1 | 1.8 | 2.5 | 1.8 | 2.8 |
| Durango | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.0 |
| Veracruz | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.6 | 0.0 |
| Hidalgo | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 |
| Querétaro | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Estado de México | 0.0 | 0.0 | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

Continúa y concluye

Cuadro 3
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2022 (parte 2 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Total |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Total | 256.6 | 151.8 | 214.9 | 198.7 | 205.1 | 132.8 | 2,272.4 |
| Guerrero | 65.2 | 61.8 | 89.6 | 103.0 | 90.1 | 42.6 | 742.6 |
| Nayarit | 44.8 | 24.2 | 53.2 | 56.1 | 36.6 | 22.0 | 407.2 |
| Chiapas | 44.5 | 6.7 | 7.4 | 7.7 | 0.0 | 7.1 | 206.4 |
| Michoacán | 46.6 | 30.1 | 2.4 | 12.2 | 1.6 | 5.8 | 197.8 |
| Baja California Sur | 0.0 | 26.1 | 24.1 | 2.1 | 2.3 | 51.6 | 177.9 |
| Coahuila | 1.2 | 1.2 | 3.5 | 2.7 | 2.1 | 3.7 | 159.8 |
| Colima | 16.4 | 0.0 | 31.5 | 14.3 | 54.8 | 0.0 | 140.4 |
| Zacatecas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 98.2 |
| San Luis Potosí | 36.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 52.2 |
| Tabasco | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 28.4 |
| Oaxaca | 0.0 | 0.0 | 2.5 | 0.0 | 17.7 | 0.0 | 24.9 |
| Quintana Roo | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 18.5 |
| Sinaloa | 1.9 | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.0 | 0.0 | 15.9 |
| Durango | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.1 |
| Veracruz | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.6 |
| Hidalgo | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 |
| Querétaro | 0.0 | 0.0 | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S |
| Estado de México | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | N/S |

N/S= No significativo.

Nota: los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

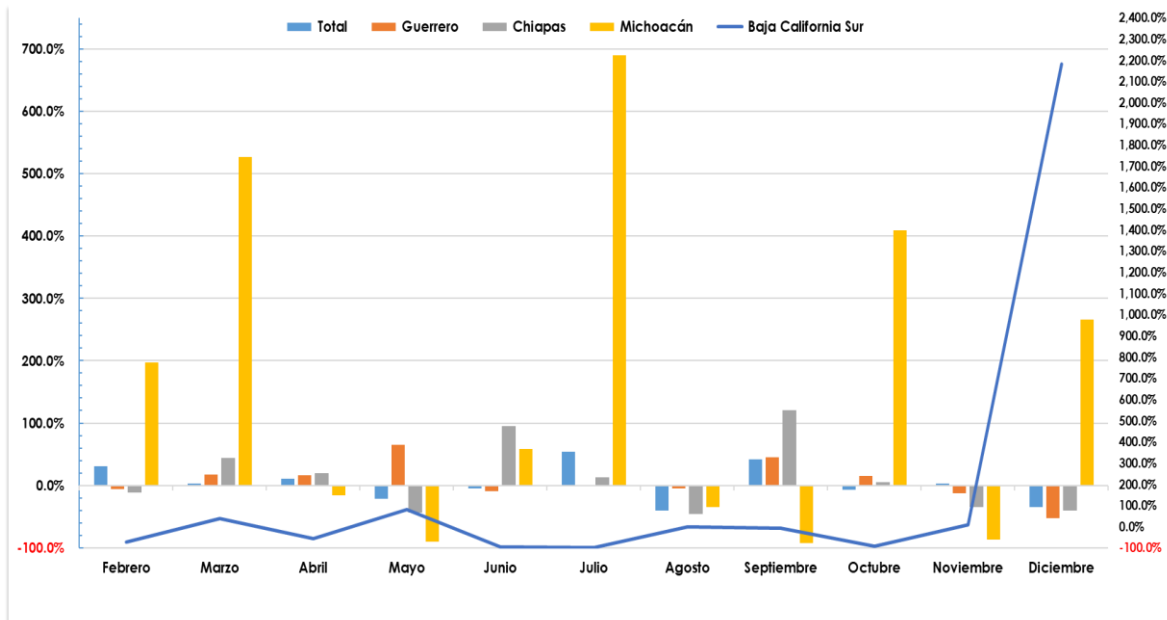
Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Guerrero, Nayarit, Michoacán y Coahuila compensaron sobre sus Participaciones en todos los meses del año. En contraste, los cuatro estados con menos meses de afectación fueron Tabasco, Veracruz, Querétaro y Estado de México. Estos estados, únicamente afectaron a sus Participaciones en un mes del ejercicio fiscal de 2022.

En la gráfica 3 se muestra el análisis de la variación mensual de las afectaciones por adeudos al ISSSTE de las cinco entidades con mayores montos a compensar durante el ejercicio fiscal de 2022.

A nivel nacional, los incrementos más relevantes se presentaron en julio (54.0%), febrero (30.2%) y septiembre (41.6%). En contraste, los decrementos más pronunciados ocurrieron en agosto (-40.8%), diciembre (-35.3%) y mayo (-21.8%).

Gráfica 3
Variación mensual de las afectaciones en las cinco entidades con mayores montos destinados a compensar adeudos al ISSSTE, 2022



Nota: Baja California Sur se graficó en un segundo eje para tener una mejor apreciación de su comportamiento.

Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de Guerrero, los aumentos más significativos (en orden descendente) se registraron en mayo (64.7%), septiembre (44.9%) y marzo (17.4%). Por otro lado, esta entidad presentó reducciones importantes en diciembre (-52.7%), noviembre (-12.6%) y junio (-9.6%).

En Nayarit destacan los incrementos de septiembre (120.0%), junio (94.5%) y marzo (43.9%). Sin embargo, también presentó importantes caídas en agosto (-45.9%), mayo (-43.5%) y diciembre (-39.9%). Para Chiapas, las fluctuaciones fueron extremas. El mayor aumento se observó en julio con un 641.1%, mientras que los mayores descensos se dieron en agosto (-85.0%), abril (-56.0%) y marzo (-21.5%). Cabe señalar que no se reportaron datos para diciembre y que en noviembre se registró una disminución del 100.0%.

En Michoacán, se registraron aumentos considerables en julio (689.6%), marzo (526.3%) y octubre (409.0%). Siendo la entidad con mayores incrementos en cinco meses del año. Por último, Baja California Sur fue el estado que presentó la mayor variación durante el ejercicio fiscal analizado, ya que para el mes de diciembre tuvo un incremento de 2 mil 182.8 por ciento.

2.4 Ejercicio fiscal 2023

Para el año 2023, el total de afectaciones para 12 estados alcanzó un mil 592.4 mdp, siendo marzo y abril los meses que presentan los montos más altos, con 183.3 y 164.1 mdp, respectivamente, mientras que los meses de noviembre y junio muestran los montos más bajos, de 92.4 y 94.3 mdp.

Por estado, Guerrero destaca de nuevo al exhibir las mayores afectaciones, con un total de 515.6 mdp, lo que representa casi una tercera parte (32.4%) del total nacional. Las afectaciones de Guerrero tuvieron sus puntos más altos en los meses de marzo (54.4 mdp), abril (55.5 mdp) y mayo (60.3 mdp) (ver cuadro 4).

En segundo lugar, se encuentra Nayarit, con un total de 362.2 mdp. En este caso, las afectaciones están concentradas en los primeros cuatro meses del año, con las siguientes compensaciones: en enero (53.4 mdp), febrero (64.7 mdp), marzo (55.8 mdp) y abril (56.8 mdp), montos que equivalen al 64.7 por ciento del total compensado durante todo el año.

San Luis Potosí ocupa el tercer lugar con 254.0 mdp, concentrando a mayor parte de las afectaciones a sus Participaciones en los meses de agosto a octubre.

En contraste, Coahuila, Durango y Tabasco son las entidades que menos afectaciones hicieron a sus Participaciones con 8.9, 3.6 y 0.5 mdp.

Para este ejercicio fiscal únicamente tres entidades tuvieron afectaciones en todos los meses del año: Guerrero, Baja California Sur y Michoacán. Por otro lado, la entidad que menos veces compensó sobre sus Participaciones fue Tabasco en el mes de noviembre.

Cuadro 4
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2023 (parte 1 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Total | 112.8 | 157.5 | 183.3 | 164.1 | 156.4 | 92.3 |
| Guerrero | 39.4 | 51.4 | 54.4 | 55.5 | 60.3 | 46.8 |
| Nayarit | 53.4 | 64.7 | 55.8 | 56.8 | 28.7 | 0.0 |
| San Luis Potosí | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 35.5 | 29.0 |
| Baja California Sur | 4.7 | 5.2 | 58.6 | 5.9 | 8.2 | 10.8 |
| Michoacán | 1.4 | 35.6 | 2.3 | 7.4 | 3.6 | 4.4 |
| Oaxaca | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 13.1 | 0.0 |
| Colima | 5.0 | 0.0 | 10.6 | 0.0 | 5.4 | 0.0 |
| Chiapas | 7.2 | 0.0 | 0.0 | 35.4 | 0.0 | 0.0 |
| Sinaloa | 0.0 | 0.0 | 1.8 | 2.8 | 1.6 | 1.4 |
| Durango | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.0 | 0.0 |
| Coahuila | 1.7 | 0.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Tabasco | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

Continúa y concluye

Cuadro 4
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2023 (parte 2 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Total |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|----------------|
| Total | 134.6 | 122.0 | 145.4 | 99.3 | 94.3 | 130.3 | 1,592.4 |
| Guerrero | 54.3 | 32.2 | 28.6 | 26.5 | 29.4 | 36.8 | 515.6 |
| Nayarit | 16.2 | 35.0 | 40.1 | 11.5 | 0.0 | 0.0 | 362.2 |
| San Luis Potosí | 35.0 | 40.0 | 41.0 | 40.0 | 18.5 | 15.0 | 254.0 |
| Baja California Sur | 14.0 | 9.7 | 12.1 | 17.3 | 12.8 | 37.1 | 196.3 |
| Michoacán | 4.1 | 4.4 | 2.0 | 3.4 | 5.2 | 2.5 | 76.2 |
| Oaxaca | 0.0 | 0.0 | 20.1 | 0.0 | 27.7 | 0.0 | 60.9 |
| Colima | 9.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 30.0 | 60.4 |
| Chiapas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 42.6 |
| Sinaloa | 1.4 | 0.6 | 0.3 | 0.6 | 0.3 | 0.3 | 11.1 |
| Durango | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 8.6 | 8.9 |
| Coahuila | 0.0 | 0.0 | 1.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.6 |
| Tabasco | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.0 | 0.5 |

Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, el análisis de la variación mensual de las afectaciones por adeudos al ISSSTE, durante el ejercicio fiscal de 2023, de las cinco entidades con mayor cantidad de afectaciones muestra que, a nivel nacional, los mayores incrementos se registraron en febrero (39.7%), julio (45.7%) y diciembre (38.2%). Por otro lado, los decrementos más significativos ocurrieron en junio (-40.9%), octubre (-31.7%) y abril (-10.5%) (ver gráfica 4). En el caso de Guerrero, los aumentos más relevantes se observaron en diciembre (25.4%), julio (16.1%) y mayo (8.7%). Las reducciones más pronunciadas se presentaron en agosto (-40.6%), septiembre (-11.3%) y junio (-22.4%).

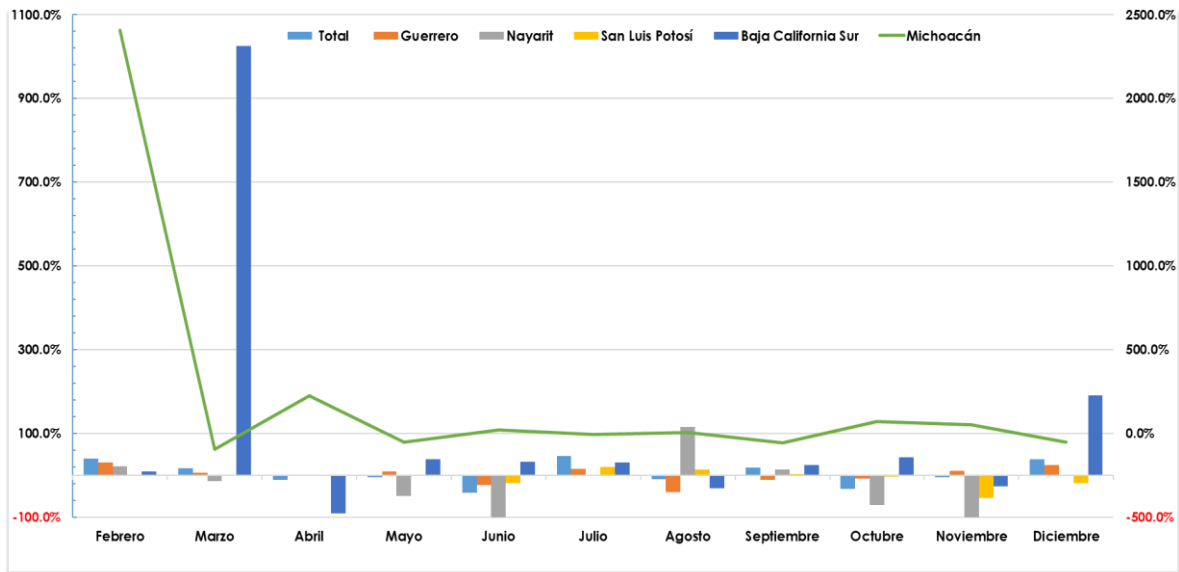
Nayarit mostró un comportamiento más volátil. Los incrementos más altos se dieron en agosto (116.0%) y septiembre (14.5%), mientras que los descensos más pronunciados ocurrieron en junio (-100.0%), noviembre (-100.0%) y octubre (-71.4%). No se reportaron datos para julio ni diciembre.

En San Luis Potosí, aunque no afectó sus participaciones en los primeros cuatro meses del año, se registraron incrementos en julio (20.7%), agosto (14.3%) y septiembre (2.5%). En contraste, las disminuciones más importantes se dieron al final del año con el 53.8 por ciento en noviembre, 18.9 por ciento en diciembre y 2.4 por ciento en octubre.

En Baja California Sur, destaca un incremento alto en marzo (1,025.5%), así como aumentos relevantes en diciembre (190.9%) y octubre (43.6%). No obstante, también se registraron caídas pronunciadas en abril (-90.0%), agosto (-31.2%) y noviembre (-26.3%).

En el caso de Michoacán, se observó la variación más alta para todo el ejercicio fiscal de 2023 en febrero (2,406.5%).

Gráfica 4
Variación mensual de las afectaciones en las cinco entidades con mayores montos destinados a compensar adeudos al ISSSTE, 2023



Nota: Michoacán se graficó en un segundo eje para tener una mejor apreciación de su comportamiento.

Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.5 Ejercicio fiscal 2024

Para el ejercicio fiscal 2024 se afectaron Participaciones para el pago al ISSSTE por un total de un mil 645.9 mdp. Asimismo, únicamente 11 entidades federativas utilizaron este mecanismo para compensar los adeudos que tienen hacia dicha institución.

Nuevamente Guerrero encabeza la lista con un total de 500.5 mdp, lo que representa alrededor del 30.4 por ciento del total nacional. Sus afectaciones se concentraron principalmente en el primer semestre, en los meses de mayo (57.6 mdp), abril (56.0 mdp) y marzo (51.4 mdp).

En segundo lugar, se encuentra San Luis Potosí, con 355.2 mdp. A diferencia de Guerrero, esta entidad no afectó sus participaciones en el mes de noviembre.

Le sigue Baja California Sur, con 268.2 mdp. Las afectaciones más altas ocurrieron en junio (53.4 mdp), mayo (45.2 mdp) y abril (41.9 mdp). Esta entidad tuvo afectaciones a sus Participaciones durante todos los meses del

año, siendo una de las tres entidades que utilizaron este mecanismo en todos los meses del ejercicio fiscal.

Nayarit, por su parte, registró 156.8 mdp, destacando los montos en los meses de abril (40.9 mdp), mayo (41.2 mdp) y febrero (29.8 mdp).

Por su parte, Oaxaca acumuló un total de 134.6 mdp, las cuales se concentraron en los meses de julio (35.9 mdp), agosto (42.6 mdp) y septiembre (41.2 mdp). No obstante, no reportó afectaciones en cinco de los primeros seis meses del año.

Al otro extremo se encuentran entidades con afectaciones significativamente menores, como Sinaloa (7.3 mdp), Durango (16.2 mdp) y Coahuila (21.8 mdp), cuyas Participaciones fueron afectadas en meses muy específicos y con montos bajos.

Cuadro 5
Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2024 (parte 1 de 2)
(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio |
|---------------------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | 142.3 | 133.5 | 131.4 | 188.3 | 231.4 | 112.2 |
| Guerrero | 36.7 | 39.9 | 51.4 | 56.0 | 57.6 | 30.0 |
| San Luis Potosí | 22.5 | 40.0 | 40.0 | 40.0 | 41.3 | 22.5 |
| Baja California Sur | 32.1 | 10.3 | 16.1 | 41.9 | 45.2 | 53.4 |
| Nayarit | 8.9 | 29.8 | 20.1 | 40.9 | 41.2 | 0.0 |
| Oaxaca | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 14.7 | 0.0 |
| Colima | 34.2 | 0.6 | 0.0 | 0.0 | 21.6 | 0.0 |
| Michoacán | 6.5 | 2.9 | 2.9 | 8.5 | 4.0 | 2.6 |
| Zacatecas | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Coahuila | 0.8 | 0.9 | 0.0 | 0.0 | 5.1 | 3.0 |
| Durango | 0.0 | 8.3 | 0.4 | 0.1 | 0.0 | N/S |
| Sinaloa | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.9 | 0.6 | 0.6 |

Afectaciones mensuales por adeudos con el ISSSTE, 2024 (parte 2 de 2)

(Millones de pesos)

| Entidad Federativa | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Total |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Total | 137.4 | 190.5 | 185.2 | 70.1 | 49.5 | 74.0 | 1,645.7 |
| Guerrero | 43.2 | 40.8 | 41.3 | 39.9 | 30.9 | 32.9 | 500.5 |
| San Luis Potosí | 19.2 | 45.0 | 43.6 | 21.1 | 0.0 | 20.0 | 355.2 |
| Baja California Sur | 16.3 | 17.9 | 13.9 | 5.1 | 12.8 | 3.1 | 268.2 |
| Nayarit | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 15.9 | 156.8 |
| Oaxaca | 35.9 | 42.6 | 41.2 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 134.6 |
| Colima | 6.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 62.6 |
| Michoacán | 6.2 | 4.2 | 3.9 | 2.2 | 4.5 | 2.0 | 50.5 |
| Zacatecas | 0.0 | 35.4 | 36.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 72.0 |
| Coahuila | 2.6 | 4.0 | 4.1 | 0.7 | 0.6 | 0.0 | 21.8 |
| Durango | 7.4 | N/S | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 16.2 |
| Sinaloa | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.8 | 0.6 | N/S | 7.3 |

Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante destacar que Guerrero, Baja California Sur y Michoacán fueron las únicas entidades que registraron afectaciones en todos los meses del año. En contraste, Zacatecas, Colima y Oaxaca figuraron como los estados que menos recurrieron al mecanismo de afectación de Participaciones para cubrir sus adeudos con el ISSSTE, utilizándolo únicamente durante dos, cuatro y cinco meses, respectivamente.

En la gráfica 5 se muestra que, durante el ejercicio fiscal de 2024, la variación mensual de las afectaciones por adeudos al ISSSTE a nivel nacional presentó sus mayores incrementos en abril (43.3%), diciembre (49.5%) y agosto (38.6%). Por el contrario, los decrementos más pronunciados se presentaron en junio (-51.5%), octubre (-62.1%) y noviembre (-29.4%).

En el caso de Guerrero, se registraron aumentos significativos en julio (43.9%), marzo (28.9%) y abril (8.9%), mientras que los descensos más relevantes ocurrieron en junio (-47.9%), octubre (-22.5%) y noviembre (-22.5%).

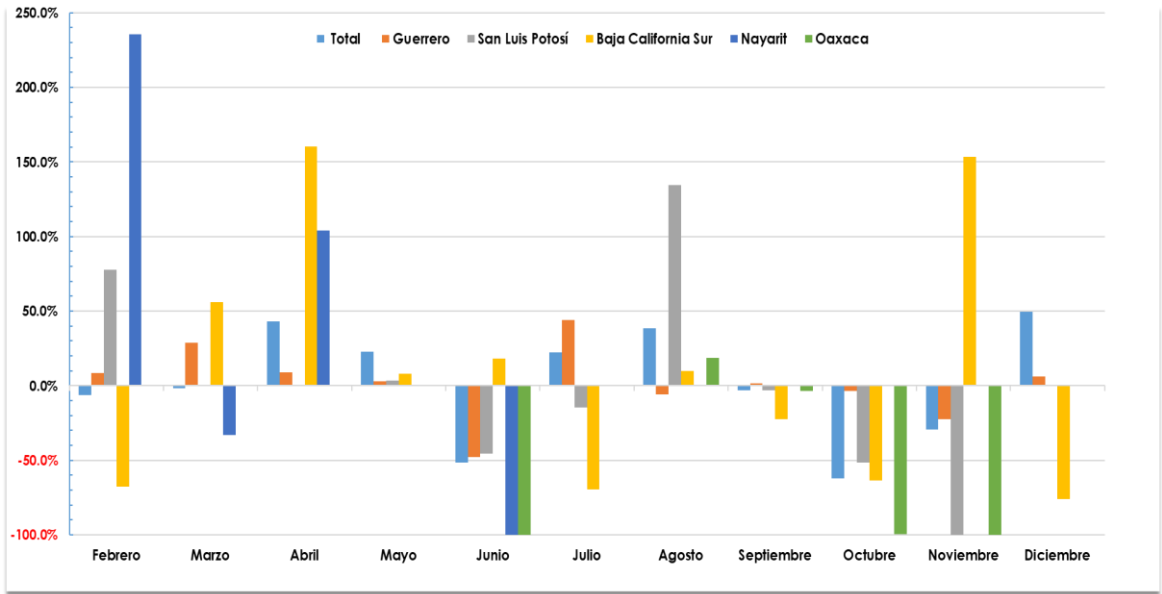
San Luis Potosí presentó un comportamiento mixto: sobresalió con un incremento elevado en febrero (77.8%) y uno muy marcado en agosto (134.4%). Sin embargo, también reportó caídas importantes en los meses de noviembre (-100.0%), junio (-45.6%) y octubre (-51.6%).

Baja California Sur tuvo incrementos significativos en abril (160.4%), noviembre (153.3%) y marzo (56.0%). No obstante, también experimentó decrementos altos en julio (-69.5%), octubre (-63.6%) y diciembre (-76.2%).

Por su parte, en Nayarit, los mayores aumentos se dieron en febrero (235.4%) y abril (103.9%). No tuvo datos para los meses de julio a diciembre.

Finalmente, Oaxaca tuvo una fuerte caída en junio (-100.0%) y otras disminuciones relevantes en octubre (-99.3%) y noviembre (-100.0%).

Gráfica 5
Variación mensual de las afectaciones en las cinco entidades con mayores montos destinados a compensar adeudos al ISSSTE, 2024



Fuente: Elaborado por el CEF, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Análisis estadístico entre afectaciones y adeudos, ejercicio fiscal 2024

En este apartado se realiza un análisis exploratorio de la relación entre la deuda acumulada al ISSSTE y las afectaciones a las participaciones federales por entidad federativa durante el periodo de enero a diciembre de 2024.

Debido a las características específicas de las variables, se siguieron los siguientes pasos metodológicos:

3.1 Correlaciones y regresiones

Se realizaron correlaciones y regresiones lineales entre las afectaciones a las participaciones y el saldo de adeudos acumulados hacia el ISSSTE, para identificar la existencia de una relación estadísticamente significativa entre estas variables.

Asimismo, se realizó un análisis desagregado por entidad federativa para observar posibles diferencias regionales en la relación entre las variables referidas.

3.2 Resultados

Una vez realizada la correlación entre el total de afectaciones para el periodo de enero a diciembre de 2024 y los saldos de los adeudos hacia el ISSSTE para el mismo periodo, se obtuvo como resultado una **asociación negativa de 0.0951**.

Este resultado indica que existe una relación prácticamente nula entre ambas variables. Es decir, señala que no hay relación entre las afectaciones a las participaciones y los adeudos de los estados.

Por su parte, la regresión lineal simple del total de afectaciones y adeudos muestra un **coeficiente negativo de 1.033504**. Lo que significa que, por cada millón de pesos de afectaciones en las Participaciones, la deuda al ISSSTE disminuye en 1.03 mdp (ver Cuadro 6).

Cabe señalar que estos resultados son congruentes con las estimaciones logarítmicas³, donde se encontró una respuesta casi perfectamente inelástica (-0.005) entre participaciones afectadas y los adeudos al ISSSTE. Esto significa que por cada 1.0 por ciento que aumente el monto de afectación de participaciones, el monto de los adeudos al ISSSTE disminuye en 0.005 por ciento (ver Cuadro 7).

³ Estas estimaciones provienen de una regresión donde todas las variables se expresan en logaritmos. Esto ayuda a analizar relaciones en términos porcentuales y su coeficiente estimado se interpreta como la elasticidad, es decir, el cambio porcentual en la variable dependiente ante una variación del 1% en la independiente.

Cuadro 6

Resultados de la correlación y regresión lineal entre las afectaciones a participaciones y los adeudos hacia el ISSSTE, 2024

| Entidad | Correlación | Regresión | R cuadrada | Prueba F | MS Residual | MS Total |
|---------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|
| Total | -0.095 | -1.034 | 0.009 | 0.769 | 392201.321 | 359802.540 |
| Guerrero | -0.417 | -25.560 | 0.174 | 0.177 | 284238.811 | 312860.364 |
| San Luis Potosí | 0.280 | 2.629 | 0.078 | 0.378 | 17419.312 | 17183.444 |
| Baja California Sur | -0.434 | -4.176 | 0.188 | 0.159 | 22858.726 | 25601.177 |
| Nayarit | 0.348 | 1.688 | 0.121 | 0.268 | 6093.202 | 6302.311 |
| Oaxaca | 0.130 | 3.516 | 0.017 | 0.688 | 253261.446 | 234173.650 |
| Colima | 0.286 | 0.811 | 0.082 | 0.368 | 998.924 | 988.775 |
| Michoacán | -0.386 | -37.540 | 0.149 | 0.215 | 34288.835 | 36626.601 |
| Coahuila | 0.518 | 26.803 | 0.268 | 0.085 | 7315.633 | 9082.589 |
| Durango | -0.068 | -0.842 | 0.005 | 0.834 | 1559.466 | 1424.253 |
| Sinaloa | -0.424 | -14.759 | 0.180 | 0.170 | 51.495 | 57.073 |
| Zacatecas | 0.202 | 1.481 | 0.041 | 0.530 | 11185.640 | 10599.608 |

Fuente: Elaborado por el CEFPI con información del ISSSTE y de la SHCP.

Asimismo, en el Cuadro 6 se muestra algunos datos que sirven para determinar si las correlaciones y regresiones lineales muestran evidencia estadísticamente significativa de que las afectaciones tengan un efecto sobre los adeudos hacia el ISSSTE.

- 1) La R cuadrada muestra si la variabilidad de los adeudos es explicada por las afectaciones. En todos los casos resulta poco significativa. Coahuila es la entidad con una R cuadrada más alta, de 0.267, lo que significa que la variabilidad de los adeudos es explicada por las afectaciones en un 26.7 por ciento. No obstante, en el total únicamente se explica esta variabilidad en un 0.9 por ciento.
- 2) La prueba F debe tener un coeficiente menor a 0.05 para determinar si el modelo es estadísticamente significativo. En este caso se muestra que solamente Oaxaca cumple con este requisito, por lo que, en términos generales las regresiones lineales de los modelos implementados no son estadísticamente significativos.
- 3) Las muestras de los modelos implementados son extremadamente pequeñas, reduciendo la confiabilidad de los resultados.
- 4) Existe una alta varianza en los errores. Una MS residual⁴ menor a la MS total⁵ indica que el modelo se ajusta a los datos. Por lo que, en este caso el modelo no es bueno para predecir la variable dependiente, ya que los errores son mayores en relación con la variabilidad total.

⁴ Media de los cuadrados residuales.

⁵ Media de los cuadrados totales

Cuadro 7

Resultados de la correlación y regresión lineal (Log-log) entre las afectaciones a participaciones y los adeudos hacia el ISSSTE, 2024

| Entidad | Correlación | Regresión | R cuadrada | Prueba F | MS Residual | MS Total |
|---------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | -0.185 | -0.005 | 0.034 | 0.350 | 0.000 | 0.000 |
| Guerrero | -0.415 | -0.058 | 0.172 | 2.080 | 0.001 | 0.001 |
| San Luis Potosí | 0.364 | 0.018 | 0.132 | 1.520 | 0.002 | 0.003 |
| Baja California Sur | -0.523 | -0.022 | 0.274 | 3.770 | 0.001 | 0.001 |
| Nayarit | 0.384 | 0.039 | 0.147 | 1.730 | 0.027 | 0.029 |
| Oaxaca | 0.160 | 0.008 | 0.025 | 0.260 | 0.008 | 0.007 |
| Colima | 0.280 | 0.047 | 0.078 | 0.850 | 0.050 | 0.049 |
| Michoacán | -0.391 | -0.029 | 0.153 | 1.800 | 0.001 | 0.001 |
| Coahuila | 0.510 | 0.085 | 0.260 | 3.510 | 0.011 | 0.013 |
| Durango | -0.095 | -0.005 | 0.009 | 0.090 | 0.002 | 0.002 |
| Sinaloa | -0.446 | -0.146 | 0.199 | 2.480 | 0.002 | 0.003 |
| Zacatecas | 0.209 | 0.005 | 0.044 | 0.450 | 0.001 | 0.001 |

Fuente: Elaborado por el CEFEP con información del ISSSTE y de la SHCP.

Por lo tanto, se puede afirmar que la mayor parte de la variabilidad en la variable dependiente (adeudos hacia el ISSSTE) no es explicada por la variable independiente (afectaciones a las participaciones). Las regresiones no muestran evidencia estadísticamente significativa de que las afectaciones tengan un efecto sobre los adeudos hacia el ISSSTE. En este sentido, se plantea que los recursos afectados de las Participaciones para el pago de adeudos hacia el ISSSTE no han sido suficientes para disminuir el saldo de adeudo por parte de las entidades federativas hacia dicha institución, ya que, si bien han servido para abonar al saldo deudor, no sirven como mecanismo de desincentivo a seguir generando deuda en los meses subsecuentes.

Conclusiones

El mecanismo de afectación de Participaciones federales para el pago de adeudos hacia el ISSSTE ha sido utilizado por 25 entidades federativas en el periodo comprendido entre 2020 y 2024, lo que ha representado un total compensado de 8 mil 785.0 mdp al Instituto. Si bien este mecanismo ha permitido que el Gobierno Federal abone parcialmente a los adeudos de los gobiernos subnacionales, no ha logrado revertir la tendencia creciente en la acumulación de pasivos.

El número de estados que han hecho uso de este instrumento ha variado a lo largo del tiempo. En 2020, 18 entidades utilizaron el mecanismo, compensando un total de un mil 820.6 mdp. En 2021, el número aumentó a 20 entidades federativas, con un monto compensado de un mil 453.7 mdp. Para 2022, nuevamente 18 estados lo emplearon, aunque con una cifra mayor, alcanzando 2 mil 272.4 mdp. En 2023, fueron 12 entidades las que realizaron compensaciones por un mil 592.4 mdp, y finalmente, en 2024, el número se redujo a 11 entidades, con un total de un mil 645.7 mdp.

Por lo tanto, aunque el mecanismo ha contribuido a mitigar parcialmente los adeudos con el ISSSTE, su aplicación ha sido limitada y concentrada en un número reducido de entidades federativas. En este sentido, sería importante considerar otras variables que podrían influir en su utilización, como los adeudos con instituciones financieras o las participaciones que ya se encuentran comprometidas para su pago.

Durante el periodo 2020-2024, estados como Guerrero, Michoacán, Baja California Sur y Nayarit sobresalieron por el uso recurrente de este mecanismo. En algunos casos, las afectaciones se realizaron de manera mensual y constante. Sin embargo, otras entidades federativas utilizaron esta herramienta en uno o dos meses del año. Esta diferencia puede explicarse por múltiples factores, como diferencias en el nivel de endeudamiento, capacidad administrativa, voluntad política, o incluso estrategias presupuestales para posponer o renegociar sus obligaciones financieras.

Entre los estados que no utilizaron este mecanismo o hicieron uso mínimo del mismo se encuentran Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán (ver Anexo 1).

El análisis estadístico entre el total de afectaciones realizadas y los saldos de adeudos acumulados mostró que prácticamente no existe una relación entre ambas variables. En otras palabras, el uso del mecanismo no ha tenido un impacto claro y sistemático en la reducción del adeudo total hacia el ISSSTE.

Las estimaciones econométricas realizadas para las entidades federativas muestran coeficientes bajos y no significativos en la mayoría de los casos, y la varianza explicada por los modelos es mínima. En el mejor de los casos, el 26.7 por ciento de la variabilidad de los adeudos puede explicarse por las afectaciones, como sucedió con el estado de Coahuila.

En suma, aunque las afectaciones a las Participaciones permiten disminuir temporalmente al saldo de deuda al ISSSTE, no han actuado como un incentivo eficaz, por sí solo, para prevenir la acumulación futura de pasivos.

Anexos

Anexo 1

Utilización del mecanismo de afectaciones a participaciones para saldar adeudos al ISSSTE, 2020-2024

| Entidad Federativa | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------------|------|------|------|------|------|
| Aguascalientes | X | X | X | X | X |
| Baja California | △ | X | X | X | X |
| Baja California Sur | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ |
| Campeche | X | X | X | X | X |
| Chiapas | ☑ | △ | ☑ | △ | X |
| Chihuahua | △ | X | X | X | X |
| Coahuila | ☑ | ☑ | ☑ | △ | ☑ |
| Colima | △ | ☑ | ☑ | △ | △ |
| Ciudad de México | X | X | X | X | X |
| Durango | ☑ | △ | △ | △ | ☑ |
| Guanajuato | X | X | X | X | X |
| Guerrero | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ |
| Hidalgo | X | △ | △ | X | X |
| Jalisco | X | △ | X | X | X |
| Estado de México | X | X | △ | X | X |
| Michoacán | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ |
| Morelos | △ | △ | X | X | X |
| Nayarit | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ |
| Nuevo León | X | X | X | X | X |
| Oaxaca | ☑ | ☑ | △ | △ | △ |
| Puebla | X | X | X | X | X |
| Querétaro | X | X | △ | X | X |
| Quintana Roo | ☑ | ☑ | △ | X | X |
| San Luis Potosí | △ | △ | △ | ☑ | ☑ |
| Sinaloa | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ | ☑ |
| Sonora | △ | △ | X | X | X |
| Tabasco | X | X | X | X | X |
| Tamaulipas | X | X | X | X | X |
| Tlaxcala | X | △ | X | X | X |
| Veracruz | △ | △ | △ | X | X |
| Yucatán | X | △ | X | X | X |
| Zacatecas | △ | △ | △ | X | △ |

Nota 1: X significa que la entidad no utilizó este mecanismo en todo el año.

Nota 2: ☑ significa que la entidad utilizó constantemente este mecanismo en todo el año (en 6 o más meses).

Nota 3: △ significa que la entidad utilizó limitadamente este mecanismo en todo el año (en menos de 6 meses).

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuentes de información

Cámara de Diputados. (2010). *El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y procedimiento para la fiscalización superior de la Cuenta Pública* (SE-ISS-25-10). Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Economía.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 15-04-2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, Última reforma publicada DOF 16-07-2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Disponible en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Relación de Adeudos, disponible en: <https://www.gob.mx/issste/documentos/relacion-de-adeudo>

Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2024.

Ley de Ingresos de la Federación. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2023.

Sistema de Información Legislativa (SIL). (s. f.). *Artículo transitorio*. Secretaría de Gobernación. Recuperado el 24 de julio de 2025, de <https://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=14>

Análisis de coyuntura

Impacto Económico del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, del 28 de agosto de 2025*

Autor: Mtro. Jesús Paredes Hernández*

Resumen

El Decreto emitido el 28 de agosto de 2025 dispone que 370 mercancías no podrán ingresar al país bajo la figura de importación temporal prevista en el programa IMMEX, debido a que se deduce que dichos productos son bienes finales acabados que terminan comercializándose en el mercado interno. El presente análisis muestra que la medida se diseñó principalmente para proteger la producción nacional de la industria textil y de confección, la del calzado y la del azúcar.

Además, se destaca que la mayor parte de las importaciones de productos textiles y de calzado provienen de países asiáticos, particularmente de China.

* El presente artículo fue coordinado por la Lic. Ailyana Barragán Álvarez, directora de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Ifigenia Martínez y Hernández.

* Investigador del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Ifigenia Martínez y Hernández.

Introducción

En años recientes, el comercio internacional ha dado un giro eminente, transitando de políticas comerciales liberales -basadas en reducciones arancelarias coordinadas y acompañadas de una serie de tratados de libre comercio y proyectos de integración regionales-, a una tendencia de políticas más proteccionistas, fundamentadas en la expansión de restricciones al comercio global, especialmente orientadas a la implementación de aranceles.

Aunado a lo anterior, las disrupciones que experimentaron las cadenas globales de valor durante la pandemia impulsaron un acelerado proceso de relocalización de la producción a nivel internacional, con el propósito de contar con un suministro de mercancías más confiable y cercano a los mercados de consumo; además, las crecientes tensiones comerciales entre las dos principales economías del mundo, Estados Unidos y China, reactivaron la instrumentación de las políticas industriales de diversos países, reorientándolas a fortalecer su estructura productiva y reducir las importaciones de bienes y servicios en sectores estratégicos para el crecimiento económico de cada nación.

En el caso particular de México, el endurecimiento de la política comercial de Estados Unidos hacia las exportaciones mexicanas,¹ sumado a la incertidumbre regulatoria y la reducción en la entrada de flujos de inversión extranjera directa en los sectores automotriz y metalúrgico (-36.1% y -59.8%, a tasa anual) remarca la relevancia de fomentar una política industrial nacional orientada a fortalecer las cadenas productivas locales, incrementar el contenido regional y aprovechar el *nearshoring* como palanca estratégica.

En ese contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 establece como prioridad, contar con una política industrial integral que coadyuve a disminuir la dependencia con el exterior, incentive la inversión nacional y extranjera y, permita a las empresas nacionales a participar de las cadenas globales de producción y de valor.

¹ A partir de finales del primer trimestre de 2025, Estados Unidos aplicó aranceles del 25% a exportaciones mexicanas que estaban fuera del T-MEC, además de gravámenes sectoriales del 50% al acero y aluminio y del 25% a automóviles que no cumplen con las reglas de origen, afectando directamente a industrias clave como la automotriz, metalmecánica y agroalimentaria. Aunque el arancel promedio global de EE.UU. pasó de 2.2% a 17.1%, México mantiene un arancel efectivo cercano al 8% gracias al T-MEC, lo que le permite seguir siendo el principal socio comercial estadounidense, con exportaciones por más de 354 mil millones de dólares entre enero y agosto de 2025.

Específicamente, la estrategia del Plan México busca incrementar el valor agregado nacional en las exportaciones, así como promover la producción interna en sectores como el textil y del calzado; automotriz y electromovilidad; de semiconductores; aeroespacial; energético; farmacéutico y dispositivos médicos; así como, en la industria química y petroquímica; y, la agroindustria; con el objetivo de reducir la dependencia del mercado externo y elevar la competitividad industrial en un contexto marcado por tensiones geoeconómicas globales y la relocalización productiva.

En ese contexto y, en aras de proteger a la industria nacional de prácticas de comercio desleal y frenar las importaciones de mercancías bajo la figura de “importación temporal” y que permanecían definitivamente en territorio nacional, el 28 pasado de agosto de 2025, el Gobierno Federal emitió una serie de modificaciones al Programa de Fomento a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), materia del presente análisis.

Programa de Fomento a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

El Programa de Fomento a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) surgió el 1° de noviembre de 2006, a partir de la integración del Programa al Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

El Programa IMMEX otorga beneficios fiscales con el propósito de incrementar la exportación de bienes y servicios. Para ello, prevé que las empresas exportadoras instaladas en territorio nacional podrán diferir el pago del Impuesto General de Importación (IGI), del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de las cuotas compensatorias de aquellas mercancías que importen y empleen exclusivamente para la elaboración, transformación o reparación de los productos que exportan.

A partir de lo anterior, el Decreto, emitido el 28 de agosto de 2025, dispone que 370 mercancías no podrán ingresar al país bajo la figura de "importación temporal" prevista en el programa IMMEX, debido a que se deduce que dichos productos constituyen bienes finales acabados, que terminan comercializándose en el mercado interno, lo que es contrario al objetivo que persigue el programa IMMEX, por lo que no deben ser objeto de los beneficios fiscales antes expuestos.

Con esta medida, el gobierno federal busca proteger a la industria nacional de prácticas anticompetitivas, a través de frenar el uso indebido del programa IMMEX en sectores clave, evitando que se eludan impuestos y cuotas que afecten la producción y el empleo, particularmente, en la industria del calzado y la textil.

Por lo anterior, se procedió a identificar el valor de las importaciones de las 370 fracciones arancelarias, su procedencia y su importancia relativa en las industrias del calzado, el azúcar y la confección. Destacando su uso como bienes intermedios o finales.

El primer apartado muestra los productos identificados y el valor de sus importaciones en 2024, con base en la información de la Balanza Comercial de Mercancías, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El segundo apartado presenta la utilización que se les da a los productos importados en la industria del calzado y la textil, de conformidad con la Matriz-Insumo-Producto que elabora el INEGI, distinguiendo si forman parte de la demanda intermedia (insumos) o de la

demanda final (productos terminados). Asimismo, con base en la Balanza de Pagos del Banco de México (Banxico), se expone el comportamiento que dichas importaciones registraron durante los primeros siete meses de 2025. Finalmente se presenta un apartado de conclusiones.

- **Fracciones arancelarias identificadas**

De acuerdo con el Anexo I del Decreto objeto de esta nota, del total de los 370 ítems listados, 303 fracciones arancelarias se refieren a prendas de vestir y demás artículos textiles; 50 corresponden a productos de calzado; 7 a azúcares y alimentos confitados; 4 aplican al alcohol etílico;² 2 asociados a muebles; 2 sobre caucho y sus manufacturas; una respecto a jarabes aromatizados; y una más relacionada con el cacao.

Este conjunto de fracciones arancelarias, de acuerdo con su clasificación representaron en 2024:

- 98.9 por ciento del valor total de las importaciones de prendas de vestir y demás artículos textiles (capítulos 61, 62 y 63 de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación [LIGIE]);
- 98.2 por ciento de las importaciones de calzado (capítulo 64 de la LIGIE);
- 34.0 por ciento de todas las importaciones de azúcares y artículos confitados (capítulo 17 de la LIGIE);
- 22.1 por ciento de las importaciones totales de bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (capítulo 22 de la LIGIE);
- 4.0 por ciento de las importaciones de muebles (capítulo 94 de la LIGIE);
- 0.4 por ciento de las importaciones totales de preparaciones alimenticias diversas (capítulo 21 de la LIGIE);³ y,
- 0.1 por ciento de las importaciones de caucho y sus manufacturas (capítulo 40 de la LIGIE).

Cabe destacar que, durante 2024, no se reportaron importaciones por la fracción arancelaria relacionada con el cacao.⁴ (Ver cuadro 1)

² Sin desnaturalizar y desnaturalizado. Dichas fracciones arancelarias no refieren alguna bebida específica, mismas que individualmente están señaladas en otras fracciones arancelarias del capítulo 22 de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE).

³ Es el capítulo donde se encuentra el jarabe aromatizado.

⁴ La fracción arancelaria 1806.10.01 Cacao en polvo con un contenido de azúcar superior o igual al 90%, en peso.

Lo anterior, muestra que la medida se diseñó principalmente para proteger la producción nacional de la industria textil y de confección, la del calzado y la del azúcar.

Cuadro 1

Valor anual de las importaciones de las fracciones arancelarias contenidas en el Decreto IMMEX (DOF 28-08-2025)

| Capítulos de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE) | 2024 | | Importancia relativa |
|--|---------------------|---|----------------------|
| | Importaciones | | |
| | Totales | De las fracciones arancelarias contenidas en el Decreto | |
| | (a) | (b) | |
| | Millones de dólares | | (b/a) |
| | | | porcentaje |
| Cacao y sus preparaciones (Capítulo 18) | 1,149 | 0 | 0.0% |
| Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (Capítulo 22) | 1,246 | 275 | 22.1% |
| Azúcares y artículos de confitería (Capítulo 17) | 1,920 | 653 | 34.0% |
| Preparaciones alimenticias diversas (Capítulo 21) | 2,555 | 10 | 0.4% |
| Calzado (Capítulo 64) | 2,163 | 2,123 | 98.2% |
| Muebles (Capítulo 94) | 4,875 | 197 | 4.0% |
| Prendas de vestir y demás artículos textiles (Capítulos 61, 62 y 63) | 8,546 | 8,448 | 98.9% |
| Caucho y sus manufacturas (Capítulo 40) | 8,871 | 7 | 0.1% |
| Suma | 31,326 | 11,713 | 37.4% |

Fuente: Elaborado por el CEEP, Ifigenia Martínez y Hernández, con información del INEGI y el DOF.

Relevancia de las importaciones de textiles, calzado y azúcar

A continuación, se hace un análisis con base en la Matriz Insumo-Producto, que elabora el INEGI, para determinar la importancia relativa de las importaciones en los sectores identificados.⁵

⁵ La matriz insumo-producto base 2018 de los bienes de origen importado, elaborada por el INEGI, muestra que para la economía en su conjunto, el 74% de todos los bienes importados corresponden a insumos (demanda intermedia) y que 26% son bienes finales; es de suponer que dichas proporciones se mantienen en valores similares, ya que de acuerdo con la información más reciente del INEGI (2025, 27 de enero), en 2024, del total de las importaciones: 75.6% correspondieron a bienes de uso intermedio (insumos) y 24.4% a bienes finales (de consumo y de capital).

- En 2024, la producción nacional de la **industria textil y de confección**⁶ aportó 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

El valor de las exportaciones de las 303 fracciones arancelarias contenidas en el decreto fue de 7 mil 94 millones de dólares (mdd) y las importaciones sumaron 8 mil 448 mdd, lo que resultó en un déficit comercial de mil 355 mdd. Importa señalar que la matriz insumo-producto 2018 (MIP 2018,) de los bienes de origen importado indica que, en promedio, **61 por ciento de las importaciones de productos textiles y de confección son bienes intermedios (insumos) y que 39 por ciento corresponden a artículos de demanda final**; y, como previamente se analizó, el Decreto cubre el 98.9 por ciento de todas las importaciones de textiles y de confección, por ende, los beneficios del mismo serían extensivos, tanto a los productores nacionales de insumos textiles como a los fabricantes de bienes terminados.

Adicionalmente, la MIP 2018 muestra que, del total de las importaciones de textiles y de confección identificadas como bienes intermedios (insumos): 31 por ciento se utiliza en el mismo sector textil y de confección; 24 por ciento se dirige a la industria automotriz; 8 por ciento a la fabricación de equipo no electrónico y material desechable de uso médico, dental y para laboratorio; 8 por ciento a la industria del papel; 4 por ciento para la industria de la impresión; 3 por ciento en los servicios de autotransporte de carga general; 3 por ciento en la industria de colchones, persianas y cortineros; 2 por ciento en otras industrias manufactureras; uno por ciento a la fabricación de calzado; y, uno por ciento en la industria del plástico, principalmente.

En consecuencia, el Decreto podría fomentar una mayor integración de la cadena de valor en esta rama, así como aumentar su importancia relativa en el PIB nacional, si los insumos importados por la misma industria se sustituyen por producción interna y, si la industria automotriz incrementa su demanda interna de productos textiles.

Es de mencionar que, con información del Banco de México (Banxico), de enero a julio de 2025, las importaciones totales de textiles y confección sumaron 4 mil 381 mdd, lo que representó una disminución de 1.2 por ciento con relación a los 4 mil 435 mdd reportados en los mismos meses de 2024, por lo que, si el Decreto tiene los efectos esperados, en los próximos meses la reducción de las importaciones será de una magnitud cada vez mayor.

⁶ Subsectores 313, 314 y 315 según el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México SCIAN 2023.

Destaca que, al igual que en 2024, de enero a julio de 2025, cerca del 77 por ciento de todas las importaciones textiles provinieron de países de Asia, especialmente, de China (Ver cuadro 2).

Cuadro 2

**Importaciones de Productos Textiles y de Confección
por Regiones y Países Seleccionados**

| Estructura Porcentual | | |
|---------------------------------|-------------|------------------|
| Regiones / Países | 2024 | Enero-Julio 2025 |
| | porcentaje | porcentaje |
| Asia | 76.9 | 77.0 |
| China | 41.4 | 37.6 |
| Vietnam | 9.7 | 9.9 |
| Bangladesh | 7.6 | 8.8 |
| India | 5.0 | 5.2 |
| Camboya | 4.3 | 5.2 |
| Indonesia | 1.9 | 2.3 |
| Pakistán | 1.9 | 2.2 |
| Resto de Asia | 5.2 | 6.0 |
| América del Norte | 6.9 | 8.0 |
| Latinoamérica y Antillas | 7.6 | 6.4 |
| Europa | 5.4 | 5.6 |
| África y Oceanía | 2.1 | 2.2 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Nota: La suma de los parciales puede no ser igual al total debido a que cierta información está testada al nivel de desagregación de sector.

Fuente: Elaborado por el CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de Banxico.

- En 2024, la **elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares**⁷ aportó 0.3 por ciento por ciento del PIB nacional.

Las 7 fracciones arancelarias de azúcares y artículos confitados que refiere el Decreto tuvieron exportaciones por 445 mdd e importaciones por 653 mdd, lo que resultó en una balanza comercial deficitaria de 207 mdd. La MIP 2018 de los bienes de origen importado del INEGI reporta que, de las importaciones totales de azúcares, chocolates, dulces y similares: **55 por ciento se refieren a bienes intermedios (insumos) y 45 por ciento son productos terminados.**

⁷ Rama 3113 de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México SCIAN 2023.

En particular, la MIP 2018 muestra que del total de las importaciones de azúcares, chocolates, dulces y similares identificadas como bienes intermedios (insumos): 59 por ciento se utilizan dentro de la misma rama de actividad económica; 14 por ciento en la industria de las bebidas; 8 por ciento se dirige a la elaboración de productos de panadería y tortillas; 7 por ciento a los servicios de hoteles, moteles y similares; y, 4 por ciento a otras industrias alimentarias, principalmente.

Al tener en cuenta que, **el decreto tiene efecto sobre 34.0 por ciento de todas las importaciones de azúcares y artículos confitados**, su alcance sería más limitado que en el caso anterior, pero igualmente su mayor impacto sería dentro de las importaciones de insumos de la propia industria.

Con información de Banxico, de enero a julio de 2025, las importaciones totales de azúcares y artículos de confitería contabilizaron 796 mdd, lo que representó un descenso de 34.7 por ciento anual con relación a los un mil 219 mdd registrados en los primeros siete meses de 2024.

Particularmente, en el periodo enero-julio de 2025, las importaciones de las 7 fracciones arancelarias de azúcares y artículos confitados que considera el Decreto, sumaron 108 mdd, una disminución de 77.1 por ciento anual con relación a los 474 mdd que alcanzaron en igual periodo de 2024.

Para el caso de las importaciones totales de azúcares y artículos confitados,⁸ la información de Banxico muestra que, en 2024, 73 por ciento provino de la región de América del Norte (Canadá y Estados Unidos). En los primeros siete meses de 2025, dicha proporción subió a 83 por ciento.

- En 2024, la **industria del calzado** representó 0.1 por ciento del PIB.

Las 50 fracciones arancelarias que contempla el decreto, para esta industria, reportaron exportaciones por 997 mdd e importaciones por 2 mil 123 mdd, lo que implicó un déficit comercial de un mil 127 mdd.

La MIP 2018 de los bienes de origen importado del INEGI muestra que, en promedio, de las importaciones totales de calzado: 5 por ciento se utilizan como insumos y **95 por ciento son productos terminados**.

Al inicio se indicó que **el Decreto influye sobre el 98.2 por ciento de las importaciones de calzado**, en este sentido, **las medidas adoptadas podrían beneficiar la ampliación de la industria nacional de calzado**, así como la posible relocalización de empresas extranjeras que puedan trasladar su

⁸ La desagregación a nivel de fracción arancelaria presenta la mayor parte de la información "testada", es decir, no se encuentra disponible.

producción al interior del país, sobre todo de aquellas donde el mercado mexicano constituya una parte significativa de sus ventas.

No obstante, es probable esperar que una parte de las importaciones continúe creciendo como resultado de la inelasticidad de la demanda a pesar del incremento de los precios de estos productos, es decir, habrá un conjunto de productos que las personas continuarán comprando, aun cuando su precio al interior del país sea mayor, particularmente, en aquellos casos donde sus características, así como las preferencias y gustos de los consumidores no consideran a los artículos producidos dentro del país como una opción que satisfaga sus necesidades específicas de calzado, ya sea porque el diseño, la marca, los materiales o que otros atributos sean distintos a los de la industria nacional, esto es, que se consideren como sustitutos cercanos de las importaciones.

Por otra parte, destaca que, en 2024, 87.3 por ciento de todas las importaciones de calzado provinieron del continente asiático, particularmente de China (41.5%), Vietnam (28.6%) e Indonesia (11.3%); este patrón se mantuvo en los primeros siete meses de 2025 (Ver cuadro 3).

Cuadro 3
Importaciones de Productos de Calzado por Regiones y Países
Seleccionados

| Estructura Porcentual | | |
|---------------------------------|--------------|------------------|
| Regiones / Países | 2024 | Enero-Julio 2025 |
| | porcentaje | porcentaje |
| Asia | 87.3% | 87.4% |
| China | 41.5% | 29.4% |
| Vietnam | 28.6% | 37.5% |
| Indonesia | 11.3% | 13.2% |
| Resto de Asia | 6.0% | 7.4% |
| Europa | 9.9% | 10.1% |
| Latinoamérica y Antillas | 1.6% | 1.5% |
| América del Norte | 1.0% | 0.8% |
| África y Oceanía | 0.1% | 0.1% |
| Total | 100.0% | 100.0% |

Nota: La suma de los parciales puede no ser igual al total debido a que cierta información está testada al nivel de desagregación de sector.

Fuente: Elaborado por el CEFP, Ifigenia Martínez y Hernández, con información de Banxico.

Adicionalmente, con información de Banxico, de enero a julio de 2025, las importaciones totales de calzado sumaron un mil 362 mdd, con un crecimiento anual de 12.9 por ciento respecto al que registraron en igual periodo de 2024 (1,206 mdd). Esto supone que, a diferencia de los casos anteriores, en la industria del calzado, **el efecto más próximo del decreto sería una reducción del crecimiento de las importaciones, sin observar necesariamente una variación anual negativa.**

Conclusiones

Partiendo de que el Decreto dispone que 370 mercancías no podrán ingresar al país bajo la figura de importación temporal prevista en el programa IMMEX; y que esta medida se diseñó, principalmente, para proteger la producción nacional de la industria textil y de confección, y la del calzado. La evidencia empírica, con base en la información estadística de la MIP 2018, indica que 95 por ciento de las importaciones totales de calzado son productos terminados, por lo que el Decreto beneficiaría completamente a los productores nacionales.

En el caso de las importaciones textiles y de confección, la MIP 2018 muestra que 61 por ciento de las importaciones de estos productos son insumos y que 39 por ciento corresponden a artículos de demanda final; por lo que, el Decreto también podría tener efectos sobre la industria automotriz, la cual, se caracteriza por exportar la mayor parte de su producción. En este caso, sería importante revisar la aplicación del Decreto, toda vez que la fabricación de equipo de transporte sí cumple con los requisitos planteados en el programa IMMEX.

Por último, es preciso mencionar que, a nivel macroeconómico, las importaciones de las 370 fracciones arancelarias consideradas en el Decreto del 28 de agosto de 2025 representaron 1.9 por ciento del valor de las importaciones totales realizadas por el país en 2024;⁹ además, en conjunto, la industria textil y de confección, la del calzado y la del azúcar aportan alrededor de 0.8 por ciento del PIB nacional. Estos dos indicadores muestran que, los principales beneficios del Decreto se podrían ver reflejados principalmente a nivel sectorial, debido a la reducida contribución relativa que dichas actividades tienen en la economía total.

⁹ En 2024, las importaciones totales del país fueron de 625 mil 312 mdd.

Fuentes de información

Banxico. (s.f.). Cubo de Información de Comercio Exterior. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/CuboComercioExterior/ValorDolares/inicio>

DOF. (21-07-2022). Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIGIE_2022.pdf

DOF. (28-08-2025). DECRETO por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5766797&fecha=28/08/2025#gsc.tab=0

DOF. (15-04-2025). DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. Disponible en:

<https://www.dof.gob.mx/2025/PRESREP/PND%202025-2030.pdf>

INEGI. (2024). La industria textil y de la confección. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463918141.pdf

INEGI. (s.f.). Banco de información económica. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

INEGI. (s.f.). Balanza comercial de mercancías de México. Datos abiertos. Archivos de descarga. Anual. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/comext/#datos_abiertos

INEGI. (2025, 27 de enero.) Boletín de indicador 29/25. Balanza comercial de mercancías de México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/comext_o/balcom_o2025_01.pdf