

SEN. LAURA ITZEL CASTILLO JUÁREZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE
SENADORES
LXVI LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E

El suscrito, **JUAN ANTONIO MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO**, Senador de la República del Congreso General de la Unión en la LXVI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8° fracción I, 164 numeral 1, 169, 172 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La política fiscal de un país es un reflejo de su contrato social, determina quién aporta, cuánto aporta y cómo se redistribuyen los recursos públicos para garantizar derechos, servicios y oportunidades. En México, sin embargo, el sistema tributario adolece de un desequilibrio que se ha vuelto cada vez más evidente: la mayor parte de la carga recae en los asalariados formales, mientras que amplios sectores de la economía permanecen en la informalidad sin contribuir en la misma proporción. Este sesgo afecta a la justicia tributaria, y genera distorsiones profundas en el mercado laboral, desincentiva la formalidad y limita el crecimiento del consumo interno.

Jean-Jacques Rousseau, en *El contrato social* (1762), sostenía que la verdadera legitimidad del Estado se fundamenta en la voluntad general y en el compromiso de asegurar la igualdad entre los ciudadanos. John

Locke, por su parte, señalaba en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690) que el fin principal de la sociedad política es la preservación de la propiedad, entendida no solo como bienes materiales, sino también como la vida y el trabajo de las personas.

Bajo esa lógica, un sistema tributario que grava con la misma intensidad a los que menos tienen y a quienes disfrutan de ingresos muy superiores rompe con la esencia misma de ese contrato. La equidad fiscal no puede ser concebida como un privilegio, sino como una obligación del Estado hacia quienes sostienen la vida económica con su trabajo. Si el ingreso salarial es el fruto directo del esfuerzo individual, imponer cargas desproporcionadas sobre quienes apenas alcanzan a cubrir sus necesidades básicas constituye una violación a ese principio fundamental.

En este contexto, resulta indispensable replantear el papel del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en la vida de millones de trabajadores. Más allá de ser un instrumento recaudatorio, el ISR debe concebirse como un mecanismo que refleje principios de equidad y justicia, garantizando que la carga fiscal se distribuya conforme a la capacidad real de pago de los contribuyentes. No hacerlo implica perpetuar un esquema donde los más vulnerables sostienen desproporcionadamente al Estado, mientras se castiga a quienes han optado por la formalidad.

El caso del ISR para asalariados es paradigmático. Actualmente, millones de trabajadores formales con ingresos bajos y medios ven reducido de manera considerable su ingreso neto debido a retenciones y pagos anuales que resultan desproporcionados en relación con su capacidad de pago.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), más de 11 millones de trabajadores perciben ingresos inferiores al salario promedio registrado ante el IMSS, pero aun así deben pagar ISR, situación que contrasta con la práctica internacional, donde la mayoría de los países establece un umbral de exención que protege precisamente a quienes

menos ganan (IMCO, 2019). En otras palabras, en México se grava a los trabajadores de menores ingresos con la misma lógica que a quienes tienen condiciones económicas superiores, lo que erosiona la progresividad del sistema tributario.

La paradoja es aún más evidente si se considera la baja recaudación global del país. México obtiene apenas un 16% de su Producto Interno Bruto (PIB) vía impuestos, frente a un promedio de 34% en los países de la OCDE. No obstante, en lugar de ampliar la base y diversificar las fuentes de ingreso fiscal, el sistema ha descansado históricamente en el cumplimiento de los asalariados formales, que son los más fáciles de fiscalizar porque su ingreso está registrado y controlado vía nómina.

Este fenómeno, conocido como “cautiverio fiscal”, genera un doble problema: por un lado, limita el ingreso disponible de millones de familias que ya enfrentan altos costos de vida en vivienda, transporte, educación y salud, y por el otro, reduce los incentivos para que trabajadores y empleadores opten por la formalidad, pues el diferencial entre laborar dentro o fuera del marco legal se vuelve financieramente menos atractivo.

La situación es particularmente grave porque los hogares de menores ingresos presentan un margen de maniobra mucho más estrecho para absorber cargas fiscales. A diferencia de los contribuyentes altos, que pueden compensar con ahorros o ingresos adicionales, los trabajadores de bajos ingresos enfrentan un dilema inmediato, ya que cada peso retenido vía ISR es un peso menos destinado a consumo básico, al pago de servicios o al ahorro para emergencias.

Al no existir un umbral exento vinculado al salario promedio del IMSS, la política fiscal actual perpetúa una injusticia estructural, debido a que grava con la misma vara a quienes apenas logran sostener su subsistencia y a quienes ya se encuentran en niveles de ingreso medios.

Una política fiscal verdaderamente justa no puede construirse ignorando la realidad de millones de trabajadores que viven con el mínimo necesario para sostener a sus familias. Durante décadas, México ha mantenido un esquema en el que los asalariados de menores ingresos han sido tratados como contribuyentes cautivos.

Son ellos, paradójicamente, quienes soportan de manera más pesada el ISR, a pesar de que sus salarios apenas alcanzan para cubrir vivienda, transporte, alimentación y servicios básicos. Esta situación refleja una deuda histórica del Estado mexicano con quienes sostienen la economía desde la base y que, lejos de recibir incentivos por mantenerse en la formalidad, ven castigado su ingreso con una carga fiscal desproporcionada.

Ayudar a quienes menos tienen no es una medida de asistencialismo, sino de justicia. Los hogares de bajos ingresos destinan más del 90% de lo que ganan al consumo inmediato, según las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI. Esto significa que cada peso retenido por ISR en este segmento es un peso menos para alimentación, transporte o educación.

A diferencia de los estratos altos, que pueden amortiguar los impuestos con ahorro o patrimonio acumulado, los trabajadores de ingresos bajos viven en un margen demasiado estrecho, donde el ISR representa un sacrificio directo en la calidad de vida. Liberarlos de esta carga es reconocer su esfuerzo, devolverles parte de lo que aportan a la economía y fortalecer el contrato social sobre el cual se sustenta el Estado.

No se trata de un beneficio aislado, sino de corregir un rezago estructural. Mientras en otros países los trabajadores de menores ingresos han estado protegidos por décadas mediante tramos exentos o deducciones estándar, en México se ha mantenido un sistema rígido, que grava a quienes más necesitan un alivio.

La consecuencia es clara: millones de asalariados han visto limitado su ingreso disponible y han perdido confianza en que el sistema fiscal trabaje a su favor. Esta reforma, al exentar de ISR a quienes ganan menos del salario promedio del IMSS, sería un acto de justicia redistributiva y un mensaje claro de que el Estado reconoce la deuda histórica con los trabajadores que menos tienen, priorizando su bienestar como condición para un crecimiento más incluyente y sostenido.

La experiencia internacional ofrece lecciones valiosas sobre cómo diseñar sistemas fiscales más equitativos y eficientes. En la mayoría de los países miembros de la OCDE, existe un umbral mínimo de ingresos por debajo del cual los trabajadores están exentos del pago del impuesto sobre la renta. Este umbral se establece en función del salario promedio, del salario mínimo o de deducciones estándar que se actualizan año con año para mantener su valor real frente a la inflación.

En Estados Unidos, por ejemplo, para 2024, un contribuyente soltero no paga impuestos si gana hasta 14,600 dólares anuales, lo que equivale aproximadamente a un salario mensual cercano al promedio nacional. Esto significa que millones de trabajadores de bajos ingresos quedan automáticamente liberados de la carga tributaria, lo que incrementa su capacidad de consumo y reduce los costos administrativos tanto para ellos como para el fisco. Además, el umbral se actualiza cada año con base en la inflación, evitando que el sistema se vuelva obsoleto o que los trabajadores pierdan poder adquisitivo con el tiempo.

España ha seguido una lógica similar, aunque con mecanismos distintos. En 2024 se amplió la reducción por rendimientos del trabajo y se ajustaron las retenciones a partir del Salario Mínimo Interprofesional. Como resultado, los asalariados con ingresos brutos anuales en torno a 15,876 euros quedan sustancialmente aliviados de la retención y, en muchos casos, no tienen obligación de ingresar una cuota de impuesto. Este esquema garantiza que los trabajadores de bajos ingresos conserven

intacta la mayor parte de su salario y se evita que el ISR se convierta en un desincentivo para la formalidad o para el acceso a empleos registrados.

Chile, por su parte, establece un “tramo exento” en el Impuesto Único de Segunda Categoría, que grava los ingresos laborales. Este tramo corresponde a los sueldos más bajos y funciona como un mecanismo automático de protección, liberando de impuesto a quienes se encuentran por debajo de un umbral mensual definido en la ley.

Estos ejemplos muestran que existen diversas formas técnicas para lograr el mismo objetivo, el preservar el ingreso disponible de los trabajadores con remuneraciones bajas y medias. Lo que comparten todos los modelos es el reconocimiento de que gravar de manera indiscriminada a quienes están en la base de la distribución salarial no solo es injusto, sino también económicamente ineficiente.

Exentar del ISR a quienes ganan menos del salario promedio registrado ante el IMSS representa un alivio inmediato para millones de trabajadores, y también se convierte en una medida estratégica para dinamizar el mercado interno. Al aumentar el ingreso disponible de los hogares de menores recursos, se fortalece el consumo en bienes y servicios básicos, lo cual genera un efecto multiplicador en la economía local.

La evidencia es clara, los sectores de bajos ingresos presentan una propensión marginal al consumo más alta, es decir, gastan casi todo lo que perciben. Esto significa que cada peso liberado del ISR se traduce rápidamente en mayor demanda para pequeños comercios, transporte, vivienda, salud y educación, beneficiando a toda la economía y generando un círculo virtuoso de crecimiento.

La medida también ataca uno de los problemas más persistentes de México, la alta informalidad laboral, que afecta a más de la mitad de la población ocupada. Muchos trabajadores y empleadores evitan registrarse en la formalidad porque perciben que los costos fiscales y de seguridad

social no se compensan con beneficios inmediatos. Al eliminar el ISR en la base de la pirámide laboral, se reduce ese diferencial, haciendo más atractivo para trabajadores y empresas permanecer en el sector formal.

Un efecto adicional es el fortalecimiento de la cohesión social. Cuando los trabajadores perciben que el sistema fiscal los castiga en lugar de apoyarlos, crece el descontento y la percepción de inequidad. En cambio, una reforma que libera de impuestos a los que menos tienen envía un mensaje claro, que el Estado reconoce su esfuerzo, protege a quienes más lo necesitan y distribuye de manera más justa la carga tributaria. Esto genera confianza en las instituciones, fomenta la participación ciudadana y contribuye a un entorno de mayor estabilidad política y social.

La discusión sobre el diseño tributario no puede reducirse a cálculos fiscales de corto plazo, debe asumirse como una decisión política que define qué sectores de la sociedad reciben protección y cuáles continúan cargando con el peso de un sistema que históricamente ha sido inequitativo.

La reforma que se propone no es radical ni irresponsable, se trata de un ajuste razonable, inspirado en las mejores prácticas internacionales, que busca liberar del pago de ISR a los trabajadores que menos ganan, es decir, a aquellos que hoy sostienen la economía mexicana con su esfuerzo diario y que aún no han recibido el reconocimiento que merecen en el ámbito fiscal.

Aprobar esta iniciativa significaría saldar, al menos en parte, una deuda histórica con millones de asalariados. Significaría enviar un mensaje de confianza a las familias trabajadoras de que el Congreso legisla pensando en su bienestar, y no únicamente en resultados electorales. Significaría, además, apostar por un país más justo, donde la formalidad se premie en lugar de castigarse, donde el ingreso disponible de los hogares más vulnerables se convierta en motor del mercado interno, y donde la justicia

tributaria deje de ser un ideal abstracto para convertirse en una realidad palpable.

Hoy, más que nunca, el Poder Legislativo tiene la responsabilidad de aprobar esta reforma como un acto de justicia social y de visión de futuro.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

ARTÍCULO ÚNICO: Se adiciona un párrafo al artículo 93; se adiciona un párrafo al artículo 96; y se adiciona un párrafo final al artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 93. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I. ... XXIX. ...

XXX. Los ingresos provenientes de salarios y demás prestaciones derivadas de una relación laboral, cuando el monto anual de dichos ingresos sea inferior al salario promedio anual registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en el ejercicio fiscal que corresponda.

Artículo 96. Quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. No se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente

perciban un salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente.

...
...
...
...
...
...

Los patrones no efectuarán retención del Impuesto Sobre la Renta a los trabajadores cuyos ingresos mensuales no superen el equivalente al salario promedio mensual registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en el ejercicio inmediato anterior, conforme a lo publicado por dicho Instituto.

...

Artículo 152. Las personas físicas calcularán el impuesto del ejercicio sumando, a los ingresos obtenidos conforme a los Capítulos I, III, IV, V, VI, VIII y IX de este Título, después de efectuar las deducciones autorizadas en dichos Capítulos, la utilidad gravable determinada conforme a la Sección I del Capítulo II de este Título, al resultado obtenido se le disminuirá, en su caso, las deducciones a que se refiere el artículo 151 de esta Ley. A la cantidad que se obtenga se le aplicará la siguiente:

...
...
...
...

No estarán obligados al pago del Impuesto Sobre la Renta los contribuyentes cuyos ingresos anuales por salarios sean menores al salario promedio anual registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en el ejercicio que corresponda.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información publicada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberá actualizar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros 15 días de cada año, el monto del salario promedio mensual que servirá como referencia para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 93, 96 y 152 de esta Ley.

Atentamente



Sen. Juan Antonio Martín del Campo

Dado en el Salón de Sesiones del Pleno del Senado de la República, el
día 23 del mes de septiembre del año 2025

Referencias:

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2019). Un nuevo esquema de impuestos para las personas físicas. IMCO.
<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/nuevoesquema.pdf>
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2024). Salario base de cotización promedio de los trabajadores asegurados. IMSS.
<http://www.imss.gob.mx/conoce-imss/salario-base-cotizacion>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). Taxing Wages 2024. OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-20725124.htm>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2023). Fiscal Monitor: On the path to policy normalization. International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/en/Publications/FM>
- Servicio de Impuestos Internos (SII – Chile). (2024). Impuesto Único de Segunda Categoría. Gobierno de Chile.
https://homer.sii.cl/normativa_legislacion/leyes_tributarias/ley_sobre_impuesto_a_la_renta.pdf
- Agencia Tributaria de España. (2024). Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF): Reducciones y retenciones. Gobierno de España.
<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/impuestos/irpf.html>
- Internal Revenue Service (IRS). (2024). Standard Deduction. United States Government.
<https://www.irs.gov/filing/standard-deduction>