DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA EL FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CONTENIDA EN EL DECRETO 073 DE LA XVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL 21 DE DICIEMBRE DE 2020 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:

Las Diputadas y los Diputados integrantes de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de esta H. XVII Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72, 74, 149 y 151 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como los numerales 3, 4, 8, 50 y 55 del Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, nos permitimos someter a su consideración el **DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA EL FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CONTENIDA EN EL DECRETO 073 DE LA XVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL 21 DE DICIEMBRE DE 2020 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO,** conforme a los siguientes apartados:

ANTECEDENTES

PRIMERO. En la Sesión número 4 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la H. XVII Legislatura del Estado, celebrada el día 15 de septiembre del año 2022, se dio lectura al acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, por el que se aprueba la integración de las Comisiones Ordinarias de la XVII Legislatura, presentada por la Junta de Gobierno y Coordinación Política[1].

SEGUNDO. En sesión número 30 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional celebrada el 29 de noviembre del 2022[2], se

[1] Disponible en: http://documentos.congresoqroo.gob.mx/diariodedebates/DD-XVII-2022-9-15-889-sesion-no-4.pdf
[2] Disponible en: https://www.congresoqroo.gob.mx/ordenesdia/915

dio lectura a la Iniciativa de Decreto por el que se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo; presentada por la Licenciada María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Gobernadora del Estado de Quintana Roo. Publicada en la Gaceta Parlamentaria Año I, número 5 extraordinario, de fecha 28 de noviembre de 2022[3], turnándose dicho asunto, de conformidad con el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de la H. XVII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para su estudio, análisis y posterior dictamen.

En ese tenor, esta comisión es competente para realizar el desarrollo del proceso legislativo correspondiente respecto del presente asunto.

TERCERO. De conformidad al primer párrafo del artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo[4], es obligación de las Diputadas y los Diputados integrantes de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta estudiar, analizar y dictaminar toda iniciativa de Ley o Decreto, para que sea votada en el Pleno, dentro del ejercicio constitucional de la Legislatura que le corresponda.

Luego del examen al contenido, alcances y fines de la Iniciativa de mérito, los integrantes de esta Comisión Legislativa en la presente fecha, celebramos una reunión con el objeto de verter sus opiniones y puntos de vista finales, los cuales se contienen en el presente documento como resultado del trabajo legislativo.

---

[3] Disponible en: https://storage.googleapis.com/sigca/files/2022/3/643__INICIATIVA_068_Se_abroga_Ley_del_Impuesto_para_el_fomento_al_empleo_del_estado_0001.pdf

[4] Disponible en: http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L198-XVI-20211209-L1620211209148.pdf

Es así que, en esta fecha, las Diputadas y los Diputados de esta Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta, nos avocaremos al estudio, análisis y dictaminación de la iniciativa descrita en el punto segundo de este apartado por encontrarse dentro del plazo legal para su dictaminación, con base en la siguientes:

CONSIDERACIONES

La presente iniciativa propone en su artículo único abrogar la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, aprobada en fecha 16 de diciembre del año 2020 a través del Decreto 073[5] expedido por la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el día 21 del mismo mes y año.

Lo anterior encuentra su justificación, al establecer el documento en análisis que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con fecha 20 de noviembre de 2020, presentó ante la XVI Legislatura local, la iniciativa de Decreto por la que se crea el Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, de fecha 19 de noviembre de 2020, exponiendo medularmente lo siguiente:

> *"Bajo tale premisas, considerando el deber del Estado para la protección al derecho fundamental al empleo y las circunstancias económicas imperantes en el país, dentro de las cuales, el Estado de Quintana Roo no se encuentra exento, se propone el establecimiento del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo; mediante la expedición de la "Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo", por la que se aplicará una tasa adicional al Impuesto Sobre Nóminas cuya recaudación se destinará, precisamente al fomento al empleo, siendo sus elementos sustantivos los siguientes:*

[5] Disponible en: http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2020-12-16-73.pdf

1) OBJETO.- Los pagos que se deban efectuar por concepto del Impuesto Sobre Nóminas.

2) SUJETO.- Los contribuyentes que deban realizar los pagos por concepto del Impuesto Sobre Nóminas.

3) BASE.- El monto total del pago que deban realizar los contribuyentes por concepto del Impuesto Sobre Nóminas.

4) TASA.- 0.35.

5) ÉPOCA DE PAGO.- Se realizará conjuntamente y en el momento en que deban efectuarse los pagos por concepto del Impuesto Sobre Nóminas.

6) DESTINO.- Se destinarán al desarrollo económico del Estado de Quintana Roo en materia laboral, con directriz hacia el fomento de empleos directos y asimilables. Por empleo directo, deberá entenderse aquel generado mediante contrato de un trabajador celebrado con la empresa en la que va a laborar, sin que intervenga un tercero prestador de servicios de personal a que se refiere el artículo 4 párrafo segundo de la Ley del Impuesto Sobre Nóminas del Estado de Quintana Roo. También se considera asimilable a empleo directo, la situación de bienestar generada a favor de quien recibe los pagos o anticipos o rendimientos, por los actos siguientes: A) Las erogaciones por pagos realizados a los socios o accionistas, administradores, comisarios o miembros de los consejos directivos y de vigilancia en toda clase de sociedades y asociaciones; B) Los anticipos que reciban los miembros de sociedades y asociaciones civiles; y C) Los rendimientos y anticipos que obtengan los miembros de sociedades cooperativas de productores de bienes y/o servicios. No se considera empleo directo aquel que se genera a través de una prestadora de servicios de personal, por el que la empresa que contrata los servicios de la prestadora de servicios de personal recibe la labor de personal con quien no tiene un contrato celebrado.

Es de señalarse, que con la finalidad de reconocer la labor de los diversos sectores de la economía para propiciar el fomento al empleo, en suma a la actividad del Estado, para el alcance y el establecimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y salvaguarda de tan imprescindible derecho

fundamental, mediante disposición transitoria, se establece un subsidio del 100 % en el pago del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, sin trastocar el principio de equidad, a favor de las personas físicas, morales y unidades económicas cuando paguen el Impuesto Sobre Nóminas sin la intervención de un tercero prestador de servicios de personal.

Dicho subsidio encuentra una justificación objetiva y razonable, atento a que los fines extrafiscales de la norma se orientan precisamente al fomento de empleos directos y de sus asimilables; por tanto, a los contribuyentes que no incentiven esos objetivos de política pública, no se les puede conceder el mismo trato que a quienes sí favorecen a esa finalidad.

Sin duda, el establecimiento del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo coadyuvará al establecimiento de más y mejores condiciones de bienestar para los habitantes del Estado de Quintana Roo, en suma a las acciones gubernamentales con directrices convergentes hacia tan preciado fin".

En tal sentido, la ley que ahora nos ocupa, en su artículo 9, contempla la concesión de un subsidio del 100% en el pago de este impuesto, para aquellos contribuyentes causantes del Impuesto Sobre Nóminas en el Estado, que paguen este gravamen sin la intervención de un tercero prestador de servicios de personal.

No obstante las anteriores justificaciones a la entrada en vigor de la referida Ley, diversos sujetos obligados promovieron amparos en contra de la misma, siendo que al cierre del ejercicio fiscal del 2021, se contabilizaron 87 demandas, de las cuales, 3 fueron resueltas de manera incidental por no reunir requisitos de procedencia entre los que destaca la falta de acreditamiento de la personalidad jurídica del quejoso y por haber sido presentados fuera del plazo que prevé la Ley de Amparo; y 84 resultaron favorables a las pretensiones de los quejosos.

En ese tenor, las autoridades judiciales han resuelto decretar la inconstitucionalidad del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, por considerarlo violatorio de los principios de proporcionalidad, al no atender la

verdadera capacidad contributiva del sujeto obligado, pues los pagos por ese concepto no revelan una manifestación de riqueza por parte del Gobernado.

Además, se suman otros argumentos judiciales en el sentido de que el impuesto adicional impugnado no busca gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición por un gravamen inicial, ni participa de la misma naturaleza jurídica de éste, sino que tiene por objeto el pago del impuesto sobre nóminas; en ese sentido, se desatiende la verdadera capacidad contributiva al no denotar la manifiesta riqueza del causante.

Ahora bien, de la revisión a diversos criterios jurisprudenciales consultados relativos al cobro de impuestos adicionales, se detectó que éstos han sido declarados inconstitucionales, por ser contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, consagrado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2ª./J. 126/2013 (10a.), P J./. 62/98 195159, TP.XXXV/2010, todos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y concluyen que el caso del Impuesto al Fomento al Empleo, no atiende la capacidad contributiva del gobernado, ya que no se toma en consideración la manifestación de riqueza de éste, sino que se atiende a un elemento ajeno como lo es, el monto del pago de otro impuesto; es decir, a una erogación que no modifica positivamente su patrimonio, sino que lo disminuye, aunque implica la imposición de una carga extra a su obligación tributaria, que resulta violatoria del principio de proporcionalidad ya invocado.

En ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias, que para que se cumpla con el principio de proporcionalidad, es necesario que exista una congruencia entre el gravamen que se va a pagar y la capacidad contributiva del sujeto obligado, así como que exista

una relación directa y estrecha entre el objeto, el hecho generador y la base gravable. De no darse esta congruencia, las contribuciones que se pretendan hacer efectivas a los contribuyentes adolecerán del principio de proporcionalidad y equidad tutelados en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado del análisis efectuado a la estructura del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, se observa que éste, tal como lo han decretado las autoridades judiciales a través de sus sentencias de amparo, resulta violatoria del principio de proporcionalidad al estar basado en el monto resultante de otro tributo a pagar, como lo es el Impuesto Sobre Nóminas en el Estado, resultando en consecuencia, que con tal base resulta imposible determinar la capacidad contributiva del sujeto obligado, y más aún, cuando el impuesto del que se basa deriva de una erogación del patrimonio del contribuyente, no en un ingreso que sume a su riqueza.

Adicionalmente, se observa que en la estructura de los elementos del impuesto que nos ocupa, se contempla un subsidio para aquellos patrones que paguen el impuesto sobre nómina de manera directa; es decir, sin la intermediación de un prestador de servicios de personal.

En razón de lo antes expuesto es que se considera viable la presente iniciativa que pretende abrogar la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 073, expedido por la XVI Legislatura del Estado y publicado el 21 de diciembre de 2020.

Por todo lo anterior, quienes integramos la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de esta Honorable XVII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana

Roo, nos permitimos someter a su aprobación el presente dictamen. No obstante, estimamos pertinente proponer al proyecto en estudio, las siguientes:

MODIFICACIONES EN LO PARTICULAR

Primeramente, por cuestiones de técnica legislativa consideramos pertinente realizar las precisiones en cuestión de redacción en el nombre del Decreto que se expida precisando de manera concreta los datos del Decreto que contiene la Ley sujeta a abrogación, así como en el artículo segundo transitorio de la iniciativa, dichas modificaciones son de forma más no de fondo.

En otro tenor, en el artículo primero transitorio, se propone suprimir la porción normativa del numeral primero que refiere la sujeción de la entrada en vigor de la Ley a la respectiva publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO PRESUPUESTARIO

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 110 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, resulta necesario señalar que la Unidad de Análisis Financiero del Instituto de Investigaciones Legislativos mediante el oficio número UAF-IIL/448/2022 de fecha 12 de diciembre del año en curso, el cual se anexa al presente dictamen para los efectos legales que corresponda, informa lo siguiente:

> En atención a su solicitud expresa turnada a esta Unidad de Análisis Financiero, por medio del cual solicita el impacto presupuestal de la siguiente Iniciativa:
>
> - **Iniciativa de decreto por el que se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo;**

presentada por la Licenciada María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Gobernadora del Estado de Quintana Roo.

Es importante precisar, que a la fecha no se han publicado los lineamientos para la realización de los impactos presupuestarios, por lo que para la atención de su solicitud resulta aplicable supletoriamente lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y lo señalado en artículo 19 del Reglamento de dicha Ley, que a la letra señala:

Artículo 19. Las dependencias y entidades que tramiten proyectos en términos del artículo anterior realizarán una evaluación sobre su impacto presupuestario en los términos que establezca la Secretaría.

La evaluación del impacto presupuestario considerará cuando menos los siguientes aspectos:

I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones;
II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades;
III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales;
IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo, y
V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Las dependencias y entidades deberán estimar el costo total del proyecto respectivo con base en los aspectos señalados en las fracciones anteriores, para lo cual podrán tomar como referencia el costo que hayan tenido reformas similares. Asimismo, señalarán si los costos serán financiados con sus propios presupuestos y sin generar presiones de gasto en los subsecuentes ejercicios fiscales. En caso de tener impacto en su presupuesto, las dependencias o entidades

deberán señalar la posible fuente de financiamiento de los nuevos gastos en términos del artículo 18 de la Ley.

Se relaciona para sustentar el presente impacto los siguientes documentos:

- Solicitud expresa realizada a esta Unidad de Análisis Financieros, a través del cual el Diputado Renán Eduardo Sanchez Tajonar, Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de esta H. XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, solicita la **estimación del Impacto Presupuestal de la Iniciativa en comento.**

- Oficio número **SEFIPLAN/DS/SSPHCP/DPPP/DAIP/201122-001/XI/2022**, remitido a esta Unidad de Análisis Financiero, con fecha 20 de noviembre de 2022, a través del cual Lic. Ángel Eduardo Canto Ake, Subsecretario de Política Hacendaria y Política Presupuestal, de la Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo, emite su pronunciamiento sobre la Iniciativa objeto de análisis.

En los términos antes señalados y **con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como del artículo 110, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo**, y en atención al análisis solicitado de la siguiente Iniciativa referida a continuación:

- **Iniciativa de decreto por el que se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo; presentada por la Licenciada María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, Gobernadora del Estado de Quintana Roo.**

En cumplimiento de las atribuciones conferidas y en consideración al pronunciamiento remitido por la **Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo**, mediante oficio con número **SEFIPLAN/DS/SSPHCP/DPPP/DAIP/201122-001/XI/2022**, turnado a esta esta Unidad de Análisis Financiero se tiene a bien manifestar que después de la revisión y análisis de la Iniciativa de Decreto y el Dictamen presentado que **se advierte un impacto presupuestal en negativo, por dejar de percibir el Estado este ingreso, por un importe de $ 10,104,424.00 (Diez millones**

ciento cuatro mil cuatrocientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.) por la abrogación de la citada Ley.

Bajo los argumentos vertidos, las Diputadas y los Diputados que integramos esta Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta, concordamos en someter a la consideración de este Honorable Cuerpo Deliberativo, la siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA EL FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CONTENIDA EN EL DECRETO 073 DE LA XVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL 21 DE DICIEMBRE DE 2020 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

ARTÍCULO ÚNICO: Se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 073 de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado el 21 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir del 1º de enero de 2023.

SEGUNDO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

En virtud de lo anterior, tenemos a bien someter a la consideración de este Alto Pleno Deliberativo, la aprobación de los siguientes puntos de:

DICTAMEN

PRIMERO. La Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta aprueba la Iniciativa de Decreto por el que se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo; las modificaciones en lo particular y el proyecto de Decreto establecidos en el presente dictamen.

SEGUNDO. Remítase el presente dictamen a la Mesa Directiva del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Honorable XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, para efectos del debate, votación y en su caso expedición del Decreto respectivo, de conformidad a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

SALA DE COMISIONES "CONSTITUYENTES DE 1974" DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, A LOS CATORCE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIDÓS.

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA EL FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CONTENIDA EN EL DECRETO 073 DE LA XVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EL 21 DE DICIEMBRE DE 2020 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

LA COMISIÓN DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y CUENTA.

NOMBRES	A FAVOR	EN CONTRA
DIP. RENÁN EDUARDO SÁNCHEZ TAJONAR		
DIP. LUIS HUMBERTO ALDANA NAVARRO		
DIP. CRISTINA DEL CARMEN ALCÉRRECA MANZANERO		
DIP. SILVIA DZUL SÁNCHEZ		
DIP. ALICIA TAPIA MONTEJO		