



PAQUETE FISCAL 2023

X. INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA EL FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO



SEFIPLAN
SECRETARÍA
DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN

QROO.GOB.MX



PODER EJECUTIVO
ESTADO DE QUINTANA ROO



NUMERO DE FOLIO

068



**HONORABLE XVII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.
P R E S E N T E.**

LICENCIADA MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA, Gobernadora del Estado de Quintana Roo, con fundamento en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 3°, 7°, 68 fracción I, 78 y 90 fracción XX y en cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 91 fracciones II, VI y XIII, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y de conformidad a lo establecido en los artículos 140 y 141 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, me permito presentar ante esa H. XVII Legislatura del Estado, para los efectos legales correspondientes, la **“INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY DEL IMPUESTO ADICIONAL PARA EL FOMENTO AL EMPLEO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO”**, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que uno de los compromisos de la Titular del Poder Ejecutivo del Estado, es mantener constantemente actualizado el marco normativo estatal, a fin de que se adapte a la realidad social y económica de nuestra entidad federativa.

En esa tesitura, resulta necesario adecuar diversas disposiciones normativas que contribuyan al impulso y reactivación económica del Estado, privilegiando en todo momento que la actualización de las leyes y demás ordenamientos generen seguridad y certeza jurídica a las personas a quienes van dirigidos esas disposiciones.

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





PODER EJECUTIVO
ESTADO DE QUINTANA ROO

Impuesto Sobre Nóminas cuya recaudación se destinará, precisamente al fomento al empleo, siendo sus elementos sustantivos los siguientes:

- 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





PODER EJECUTIVO
ESTADO DE QUINTANA ROO

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 tanpreciado fin.

Mediante Decretos número 073, publicado el 21 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, entró en vigor la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo”.

Que 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.

Que 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.

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





PODER EJECUTIVO
ESTADO DE QUINTANA ROO

del impuesto sobre nóminas; en ese sentido, se desatiende la verdadera capacidad contributiva al no denotar la manifiesta riqueza del causante.

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.

La Corte 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.

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 suma 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.





PODER EJECUTIVO
ESTADO DE QUINTANA ROO

Razones las anteriores, por las que se presenta la siguiente iniciativa de Decreto por la que se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 073, publicado el 21 de diciembre de 2020, en los términos siguientes:

ÚNICO: Se abroga la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, contenida en el Decreto 073, 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, previa publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO. Quedan sin efectos todas las demás disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto.

DADO EN LA RESIDENCIA OFICIAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIDOS.

LA GOBERNADORA DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO



LICDA. MARÍA ELENA HERMELINDA LEZAMA ESPINOSA

LA PRESENTE HOJA DE FIRMA CORRESPONDE 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", DE FECHA VEINTE DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIDÓS.