



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

**Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz**  
**Presidenta del Congreso del Estado**  
**P r e s e n t e.**

A la Comisión de Desarrollo Económico y Social le fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de Ley del Primer Empleo para el Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Por lo anterior y de conformidad con lo establecido en los artículos 76 fracción V, 90 fracciones I y II, y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se procedió al análisis, presentando a la consideración de la Asamblea el siguiente:

**D i c t a m e n**

**Antecedentes.**

En sesión ordinaria de fecha 20 de febrero de 2014, la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guanajuato turnó para su estudio y dictamen, la iniciativa referida en el proemio del presente dictamen, con fundamento en el artículo 90 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

En reunión de 24 de febrero de 2014 la Comisión de Desarrollo Económico y Social radicó la iniciativa mencionada.

Posteriormente, en reunión de 2 de abril de 2014 la Comisión de Desarrollo Económico y Social de la Sexagésima Segunda Legislatura acordó como metodología de trabajo para el análisis de la iniciativa lo siguiente:

a) Remitir la iniciativa a los 36 diputadas y diputados que integraron la Sexagésima Segunda Legislatura, a los 46 municipios a efecto de recabar su opinión, así como a la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, a la Coordinación General Jurídica, a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, y al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato quienes contaron con un término de 15 días hábiles para remitir los comentarios y observaciones.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

Dando respuesta a la consulta la Secretaría de Desarrollo Económico y Social a través de la Subsecretaría de Empleo y Formación Laboral, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, la Coordinación General Jurídica, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, así como los municipios de Guanajuato, Salamanca y Celaya.

También, los municipios de Romita, Jerécuaro, Apaseo el Grande, Villagrán, Coroneo, Uriangato, Abasolo, San Francisco del Rincón, Tierra Blanca, Pénjamo, Comonfort, Santa Cruz de Juventino Rosas, Moroleón y Purísima del Rincón, dieron respuesta a la consulta, dándose por enterados y no tener observaciones o comentarios o se abstienen de emitir comentarios o sugerencias, así como de aprobar la propuesta, respectivamente.

b) Las observaciones remitidas a la secretaría técnica, fueron compiladas y además se elaboró el comparativo respectivo dentro del término de 10 días hábiles posteriores a la remisión de la solicitud de comentarios a la iniciativa.

c) El comparativo se circuló a la diputada y a los diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Económico y Social de la Sexagésima Segunda Legislatura a efecto de que se impusieran de su contenido.

d) Se realizaría una mesa de trabajo a la cual se invitaría a representantes de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y la Coordinación General Jurídica, en la cual participarían la diputada y los diputados integrantes de la Comisión, asesores de los grupos y representación parlamentaria y la secretaría técnica.

Al término de la mesa de trabajo, señalada en el párrafo anterior, la Secretaría Técnica elaboraría la compilación de los trabajos realizados con las consideraciones y conclusiones de la misma, que será enviado a los integrantes de la comisión para sus comentarios.

Posteriormente, la comisión se reuniría para el análisis del documento enviado por la Secretaría Técnica y se tomarán los acuerdos correspondientes, lo cual formó parte de los pendientes legislativos que recibió esta comisión al momento de su instalación durante la presente Legislatura.

Finalmente, en reunión de 18 de noviembre de 2015 la Comisión de Desarrollo Económico y Social de esta Sexagésima Tercera Legislatura a efecto de dar seguimiento al análisis de la



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

iniciativa, y en virtud de que la presidencia propuso al considerar que se cuentan con la información y los elementos necesarios, se dictamine su archivo en virtud de que los objetivos de la iniciativa se encuentran regulados en la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios, por lo que al ya existir una legislación que permite fomentar la creación de nuevos empleos a través de estímulos financieros y orientados a diversos grupos sociales, entre ellos los jóvenes, resultaba innecesaria la expedición de una Ley diversa. Dicha propuesta se puso a consideración registrándose la participación de los diputados Luis Vargas Gutiérrez y Juan José Álvarez Brunel. Concluidas las participaciones la presidencia instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme con lo dispuesto en el artículo 242 fracción IX inciso e), de nuestra Ley Orgánica. En consecuencia se procedió a elaborar el dictamen en los términos acordados, mismo que fue materia de revisión por los diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora, bajo las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

Los proponentes de la iniciativa, sujeta a dictamen, señalaron en la parte expositiva de su documento:

*«Es difícil ser joven en el mercado de trabajo actual. Durante la juventud, los individuos además de incorporarse al mercado laboral, también inician su vida en pareja, forman su propia familia, entre otros aspectos que son propios del curso de la vida, y que en términos de políticas públicas resultan un verdadero reto, toda vez que es menester garantizar el derecho de oportunidades que velen por su desarrollo y una mejor calidad de vida.*

*Es una realidad que las nuevas generaciones de jóvenes se ven obligados a ser menos selectivos con los empleos que están dispuestos a aceptar, una tendencia que ha resultado evidente en los últimos años; hoy vemos que las y los jóvenes se encuentran aceptando trabajos de tiempo parcial o los confinan a empleos temporales, mal remunerados y sin que se les ofrezca seguridad social que les permita un desarrollo pleno en sociedad.*

*El empleo informal entre los jóvenes se extiende cada vez más y su transición al trabajo formal se ha vuelto lenta y compleja; los costos económicos y sociales del desempleo y la frustración emocional socavan el desarrollo social y el crecimiento de las economías generan un caldo de cultivo para la inconformidad social.*



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*La tasa de empleo juvenil a nivel mundial según datos de la OIT, estimada en un 12.6 por ciento para 2013, se acerca al nivel máximo registrado durante la crisis actual. Se calcula que en 2013 hubo 73 millones de jóvenes desempleados.*

*Al mismo tiempo, el empleo informal entre los jóvenes sigue muy extendido y las transiciones al trabajo formal son lentas y difíciles.*

*El desajuste de competencias en el mercado laboral para los jóvenes se ha vuelto cada vez más acusado en todo el mundo; la sobre-educación y el exceso de competencias coexisten con la subeducación y la escasez de competencias, cada vez más con el desgaste de la formación adquirida por causa del desempleo de larga duración.*

*En Guanajuato viven 1 834 027 un millón ochocientos treinta y cuatro mil veintisiete jóvenes que de acuerdo con la Estadística a Propósito del día Internacional de la Juventud 2013, representan un factor determinante en el cambio social, el crecimiento económico y el progreso técnico de nuestro estado. 951 mil son mujeres y 883 mil son hombres aproximadamente.*

*En nuestro estado, la tasa de desocupación en los jóvenes durante el primer trimestre de 2013 es de 10 por ciento; los adolescentes de 15 a 19 años (12.1%) y los jóvenes de 20 a 24 años (11.6%) muestran el mayor nivel de desocupación.*

*De la población guanajuatense ocupada de 15 a 29 años (8%) declaró estar en búsqueda de otro trabajo, en tanto que el 9.3% labora menos de 15 horas a la semana, es decir, se ocupan parcialmente; en los adolescentes de 15 a 19 años esta proporción aumenta a 14.4%.*

*Un acercamiento a este problema lo da la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), señala que 48.2% de los jóvenes ocupados de 25 a 29 años, con estudios profesionales terminados, laboran en ocupaciones no profesionales y en los jóvenes con un estrato socioeconómico medio bajo, este porcentaje aumenta a 63.5%.*

*Otra forma de visualizar este grave problema es analizar el acceso al trabajo formal: 62.49% de los jóvenes no tienen acceso a trabajos formales y su condición se hace más notoria cuando su escolaridad es baja, 77.78% de los jóvenes económicamente activos con primaria incompleta y 78.62% con primaria completa no tienen acceso al trabajo formal, y también existe una importante proporción de jóvenes (49.92%) con estudios medio superior y superior que cumplen esta condición.*



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

*Dada la incertidumbre que domina el panorama económico, aunado al pobre crecimiento del estado en la generación de empleos, la Ley que se propone, representa una alternativa viable para impulsar el mercado laboral, particularmente el de los jóvenes y de aquellos jóvenes que teniendo empleo aún no cotizan en el IMSS.*

*Se vuelve impostergable crear políticas públicas que fomenten el empleo formal, mejorando las condiciones de éstos, que garanticen un desarrollo integral, que supere las expectativas que la migración, y la delincuencia organizada ofrecen.*

*Debemos utilizar la política fiscal de una manera inteligente; en las últimas administraciones se ha demostrado que ésta, en lugar de fomentar el crecimiento interno de nuestro estado, inhibe el desarrollo de los sectores económicos de producción, distribución y consumo.*

*El proyecto de Ley que se presenta, plantea brindar un estímulo fiscal del 25% en el pago del Impuesto sobre Nóminas a todo patrón que genere "puestos de nueva creación", entendiendo a éstos como, aquellos que incrementen el número de trabajadores asegurados en su empresa a partir de que entre en vigor la Ley, y que el nuevo empleo sea ocupado por un "trabajador de primer empleo", es decir, todo joven que no tenga registro previo de aseguramiento en régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.*

*La vigencia del estímulo planteado será de 36 meses por cada puesto de nueva creación, mismo que tiene que ser mantenido por un mínimo de 18 meses con la finalidad de evitar sea utilizado con fines de elusión fiscal.*

*Se propone que el estímulo no sea mayor a 8 veces el salario mínimo mensual vigente en el estado. Los patrones deberán de cumplir con los requisitos que al efecto señale la presente Ley, destacando entre ellos la obligatoriedad de inscribir a los nuevos trabajadores jóvenes en el IMSS.»*

La Comisión de Desarrollo Económico y Social de la Sexagésima Tercera legislatura comparte el interés de incrementar el porcentaje de personas económicamente activas en el Estado, desalentando con ello la migración a otros Estados o fuera del País; el fomento y la motivación del empleo formal, y la capacitación y adiestramiento de jóvenes en la entidad por lo que nos avocamos al análisis y al estudio de la iniciativa en los términos siguientes:

El objetivo principal de la iniciativa tiene que ver con el uso de instrumentos de política fiscal, estímulos a la creación de empleos al plantear un estímulo fiscal del 25% en el pago del



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

Impuesto Sobre la Nómina a todo patrón que genere «puestos de nueva creación», a favor del sector que componen los jóvenes entre los 12 y 29 años de edad, que no tengan registro previo de aseguramiento en régimen obligatorio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social derivado de «no haber prestado en forma permanente o eventual un servicio remunerado, personal y subordinado a un patrón».

Derivado de la consulta realizada a los municipios y a las dependencias sobre la iniciativa y del análisis realizado por la Comisión de Desarrollo Económico y Social coinciden en el objetivo general de la iniciativa en la importancia de establecer los entornos necesarios en busca de incrementar la competitividad y productividad de las empresas para la conservación y generación de empleos, principalmente de los jóvenes para que accedan a un empleo en condiciones justas y con seguro social, así como el de buscar su permanencia. El municipio de Guanajuato expuso lo anterior, así como las dependencias que coincidieron son: la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, la Coordinación General Jurídica y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato.

Nos parece fundamental analizar la iniciativa ya que se plantea crear incentivo de índole fiscal con el propósito de disminuir los niveles de desempleo, que tradicionalmente surge como apoyo a empresas, en este caso al sector que componen los jóvenes, al respecto el Director General de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas mediante oficio número UEFP/013-I/2014, advierte que el gobierno federal ha establecido instrumentos de política pública específicamente orientados a la necesidad de crear empleos para los jóvenes que enfrentan dificultades para contar con una fuente formal por lo que el 31 de diciembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma en materia tributaria a la Ley del Impuesto Sobre la Renta para el 2011, mediante el cual, se adiciono un estímulo fiscal denominado «Del fomento al Primer Empleo» teniendo las siguientes particularidades:

*«PUNTOS RELEVANTES PARA LA APLICACIÓN DE ESTÍMULO FISCAL EN LA LISR:*

*Sus relaciones laborales se deberán de regir por el apartado "A" del artículo 123 ciento veintitrés de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*El monto de la deducción adicional sólo será aplicable tratándose de trabajadores que perciban 8 ocho veces el Salario Mínimo General Vigente (SMGV) del área geográfica en donde preste servicio el trabajador de que se trate.*



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

*Puesto de "Nueva Creación", es identificado como todo aquél de nueva creación que incrementa el número de trabajadores asegurados en el régimen obligatorio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en cada ejercicio fiscal a partir de la entrada en vigor de las disposiciones fiscales.*

*Deberán permanecer existentes por un periodo de 36 treinta y seis meses continuos contados a partir del momento que sean creados.*

*El patrón deberá mantener ocupada de forma continua el puesto de nueva creación por un lapso no menor a 18 dieciocho meses durante el periodo de 36 treinta y seis meses a que se refiere el párrafo anterior.*

*El patrón no perderá el beneficio del estímulo fiscal en caso de que el trabajador del primer empleo le sea rescindido su contrato en término de lo establecido por el artículo 47 cuarenta y siete de la Ley Federal del Trabajo y esté sea sustituido por otro trabajador de primer empleo, siempre que el patrón conserve el puesto de nueva creación durante el periodo de 36 treinta y seis meses antes citado.*

*Inscribir a los trabajadores de primer empleo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos de la Ley de Seguro Social (LSS)»*

Por otra parte, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y la Coordinación General Jurídica señalan que en el Estado de Guanajuato se ha realizado lo propio, ya que el 15 de noviembre de 2013 se publicó en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato número 183 quinta parte, el Decreto número 94 mediante el cual se emite la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios, teniendo como objetivo establecer las bases para fomentar las actividades económicas, la atracción de inversiones productivas «fortalecer y aumentar el empleo» entre otros.

Asimismo, con relación al artículo 19 fracción IX de dicho ordenamiento, se prevé estímulos financieros como parte de la promoción económica, y una condición para ello es que el solicitante otorgue empleo directo entre otros «a personas que accedan por primera vez al mercado laboral formal», aunado a que es un programa permanente dado a que la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable del Estado de Guanajuato con base en el artículo 34 fracción II «promoverá la capacitación productiva procurando la orientación de grupos específicos de la población a programas especiales que mejoren su perfil productivo, «en particular jóvenes», mujeres y personas de la tercera edad, núcleos indígenas y personas discapacitadas con el fin de generar oportunidades en el empleo», por lo que nos encontramos con que se puede presentar una



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO

duplicidad de estímulos y distorsión en las acciones de las políticas públicas, ya que es el mismo requisito para su procedencia y componente fiscal.

De igual forma, se debe guardar armonía con el artículo 28, fracción I relativa a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable en materia de desarrollo económico en sus incisos d) y e) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato que señalan:

*«d) Elaborar y difundir los incentivos, apoyos y subsidios que se ofrecerán en el ejercicio fiscal a los empresarios e inversionistas; así como señalar los requisitos, condiciones y mecanismos para tener acceso a los mismos;*

*e) Otorgar incentivos, apoyos y subsidios a las empresas para fomentar la creación de empleos, la industria y el comercio, prefiriendo en igualdad de circunstancias a los empresarios e inversionistas del Estado;»*

Por otro lado, es de resaltar que en la opinión vertida por la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato se encuentra presente el argumento del impacto presupuestal, que expone esta problemática de la manera siguiente:

*«... es oportuno señalar que los gastos fiscales incrementan los costos de administración de los impuestos. El Establecimiento de estrategias de política pública tendientes a buscar generar incentivos fiscales y extrafiscales a través de modificaciones en las obligaciones tributarias, exige a las instancias responsables de la supervisión impositiva aumentar el gasto de administración a fin de realizar las verificaciones correspondientes del apego de los sujetos obligados a las disposiciones de los estímulos. En tal sentido, es oportuno señalar que los gastos fiscales inciden en erogaciones de administración y podrían generar distorsiones para la aplicación de los tributos. Estas distorsiones y los costos de control podrían atemperarse a través de la creación de bases de datos horizontales que faciliten el seguimiento de cambios en los índices de contratación por sujeto obligado, sin embargo, es necesario observar que la información puede tener restricciones de uso, particularmente aquella que genera el IMSS.»*

*«... las condiciones del sector pueden sugerir una política fiscal o de gasto específico para cada anualidad, y la autoridad en la amplitud de actuación podrá determinar un esquema de apoyo que responda a esas necesidades en concreto. Entonces, predeterminar los estímulos puede restringir la política fiscal.*

*Así es, en materia de estímulos fiscales se debe vincular el ejercicio de la atribución al ordenamiento fiscal correspondiente.*





**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*Conclusión: Bajo el principio de anualidad del ingreso-gasto, y considerando que las condiciones propias de los sectores productivos están sujetas a factores de muy diversa índole provenientes de los mercados local e internacional, se estima recomendable mantener el esquema facultativo de las autoridades, dejando a los textos fiscales y de gasto la determinación concreta de la política de apoyo al sector.»*

De igual forma, es importante destacar que se había planteado la propuesta de otorgar un estímulo al empleo en base al Impuesto sobre Nóminas anteriormente, y se reitera el argumento presentado al dictaminar la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios por parte de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración por conducto del Director General de Presupuesto mediante oficio DGP 3823/13, así como por la Coordinación General Jurídica en los términos siguientes:

*«...la generación de empleo..., el objetivo de la iniciativa a través de la implementación de estímulos fiscales materialmente resulta inoperante e inviable por lo siguiente:*

*a) Su aprobación representa un riesgo a las finanzas públicas estatales; lo anterior, debido a la incertidumbre fiscal que constituye para el Gobierno del Estado, en tanto que se está en espera de la emisión de la llamada Reforma Hacendaria del Gobierno Federal para visualizar su impacto local,*

*b) Otros grupos o sectores podrían aprovechar la brecha abierta que constituye el estímulo propuesto en la iniciación de la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios, desencadenando probables movilizaciones para obtener apoyos similares; mermando la recaudación de la Entidad.*

*c) El espíritu de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato es recaudar a través de diversas contribuciones, y los apoyos otorgados por otras leyes afectan de manera directa dicho objetivo siendo éste el caso de la iniciativa de Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios; violentándose principios constitucionales como lo son el que todos deberán contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario equitativo o simétrico, inspirado en los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad. Las contribuciones señaladas en la legislación fiscal, no buscan una simple carga, sino que permiten la asignación del gasto público de una manera ordenada, tomando en cuenta que los montos recaudados son recursos públicos, y su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia y economía.*

*d) Actualmente, existe un estímulo al primer empleo a nivel federal, otorgado a los mismos contribuyentes en materia de Impuesto Sobre la Renta, por lo que se estaría duplicando el estímulo y no buscaría una equidad entre otros contribuyentes.*



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*e) A nivel federal, se ha pugnado por aprovechar al máximo las potestades tributarias de las Entidades Federativas, por lo que los beneficios fiscales inciden negativamente en aprovechar las oportunidades que el mismo Gobierno Federal brinda.*

*f) De acuerdo a las fórmulas de participaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución entre Entidades Federativas considera como variable la recaudación de impuestos y derechos locales que se hayan obtenido en un ejercicio fiscal; por lo que de aprobarse dichos estímulos, los recursos federales que recibiría el Estado tendrían una tendencia negativa.»*

Dicha propuesta en el cual se entregarían estímulos a las empresas que lo generaran como empleo formal, fue evaluada y en su momento desechada por el impacto económico que pudiera tener la deductiva fiscal.

Respecto a la deductiva fiscal, el Subsecretario de Empleo y Formación Laboral de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social considero lo siguiente:

*«Otro aspecto a considerar es que cuando el patrón este en el régimen de persona física con actividad empresarial (art. 103 fracción VII) el impuesto sobre nómina (estatal) puede considerarse un gasto y puede deducirse en los pagos provisionales del ISR (federal), disminuyendo el importe a pagar de este impuesto.»*

Por otro lado, analizamos elementos de técnica legislativa, por lo que la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato refirió lo siguiente:

*«En los artículos 4º cuarto y 5º quinto de la iniciativa, no se advierte la condición que limita la percepción del trabajador para acceder por parte del patrón al estímulo fiscal del 25% sobre el Impuestos sobre Nómina, como un momento lo establecía la Ley del Impuesto Sobre la Renta en el Artículo 230 doscientos treinta fracción IV cuarta, Tercer Párrafo, en que dicha deducción sería aplicable a los trabajadores que percibieran como máximo hasta 8 veces el salario mínimo general del área geográfica correspondientes.»*

*«Respecto a la rescisión del contrato de trabajo en términos del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sería importante aclarar, si el trabajador que lo sustituye, debe contar con la misma naturaleza de "primer empleo", o ya no es requisito para que el patrón continúe con el beneficio; así mismo, si se determinará un plazo para el patrón para contratar al nuevo trabajador.»*

La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y la Coordinación General Jurídica refirieron lo siguiente:



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*«Del contenido del artículo 5, fracción V, de la iniciativa en comento, se desprende como requisito para acceder al estímulo fiscal el no tener a su cargo adeudos por créditos fiscales determinados por el Servicio de Administración Tributaria, así como por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sin embargo, no se desprende la obligación de estar al corriente con las obligaciones fiscales que se generan a nivel estatal, como lo es el caso del Impuesto Sobre Nóminas sobre el que incidirá el estímulo fiscal propuesto.»*

Los municipios de Celaya y Salamanca y, el Instituto de Investigaciones Legislativas coincidieron en la pertinencia de homologar la edad, estipulada dentro de la definición de joven que se encuentra en el artículo 2 fracción V de la iniciativa, a lo establecido en la fracción III del artículo 123 de la Constitución Política Federal, la cual establece que la edad legal para laboral es a partir de los 14 años, igual a lo señalado por la Ley Federal del Trabajo.

Con base en la información, se considera:

Primero. Que si bien es cierto el uso de instrumentos de política fiscal como estrategia de estímulo a la creación de empleos, también es cierto que dicho enfoque debe de ser sistémico y deberá preverse en la normativa fiscal y de gasto público, ya que la suma de capacidades de las entidades públicas y privadas para diseñar e implementar las políticas públicas permitan fortalecer el desarrollo económico y trabajar dentro de un sistema.

Asimismo, se violentarían principios constitucionales como el que todos deberán contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, mediante un sistema tributario.

Segundo. Partiendo del impacto presupuestal que representaría al Estado la aprobación de la iniciativa en análisis, consideramos no viable la misma ya que se tendría un impacto presupuestal no cuantificable, pues en primer término la fuente de financiamiento del impuesto sobre nómina sería menor por el incentivo de no pago del impuesto en mención por el fomento del primer empleo, y en consecuencia se tendría que destinar de una fuente de financiamiento diferente el importe necesario para subsanar este déficit.

Tercero. Reflexionamos la viabilidad de la iniciativa, en el sentido de que al ser aprobada se estaría acotando la actuación de las autoridades en el Estado, y no podría determinar un esquema de apoyo que responda a diferentes necesidades a través de una política fiscal anual, por lo que ponderamos que prevalezca la libertad de las autoridades en beneficio del fomento de las actividades económicas y que fortalezcan la motivación del empleo formal, la capacitación y adiestramiento de los jóvenes.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

Cuarto. Consideramos que los objetivos de la iniciativa se encuentran ya sentados en las bases de la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios y en congruencia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, Ley Federal del Trabajo, entre otros ordenamientos, por lo tanto, al ya existir una legislación que se ocupa de regular la creación de nuevos empleos orientados a los jóvenes, resulta innecesaria la expedición de una ley diversa.

Quinto. La iniciativa carece de elementos técnicos legislativos referente a las restricciones en materia de trabajo infantil al no estar acorde a la Ley Federal del Trabajo; asimismo consideramos que presenta antinomias en razón de que la iniciativa de Ley de Primer Empleo para el Estado de Guanajuato pretende otorgar apoyos fiscales y afecta directamente el objetivo de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato, que es la de recaudar ingresos públicos locales a través de diversas contribuciones y de esta manera violentándose principios constitucionales que buscan un sistema equitativo o simétrico, inspirado en los principios de proporcionalidad y equidad.

Otros aspectos:

La iniciativa contempla fomentar la creación de nuevos empleos de carácter permanente en el estado de Guanajuato, con un estímulo al patrón del 25% de disminución en el pago del impuesto sobre nómina (ISN) por cada puesto de nueva creación.

En un ejemplo hipotético en el cual por el pago mensual del trabajador de \$10,000.00, se paga un ISN del 2% esto es \$200.00, aplicando el estímulo que se propone se traduce en \$50.00 al mes, por una vigencia de 36 meses equivale a un ahorro de \$1,800.00.

El programa BÉCATE de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, el beneficio a las empresas consiste en 3 salarios mínimos vigentes por 3 meses, por lo cual la empresa ahorraría \$13,774.32.

BÉCATE representa un apoyo en la capacitación de personal de nuevo ingreso, permitiendo a las empresas de cualquier sector, reducir sus costos, fortalecer habilidades de mano de obra, entre otras. Tiene como objetivo apoyar a la población desempleada y subempleada, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo con el propósito de facilitar su acceso a un empleo.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

Otro aspecto a considerar es que cuando el patrón se encuentre en el régimen de persona física con actividad empresarial el ISN puede considerarse un gasto y puede deducirse en los pagos provisionales del ISR (federal), disminuyendo el importe total a pagar de este impuesto.

Por lo que se concluye que el beneficio total de estímulo propuesto en la iniciativa es poco atractivo para el patrón, el cual debe erogar por la contratación de esta nueva persona entre algunos gastos, el salario pagado, más las remuneraciones como vacaciones, aguinaldo, cuota patronal ante el IMSS, etcétera.

La beca (a cargo de la SDES) consiste en 2-3 salarios mínimos y traslados durante la capacitación en el Estado; viaje redondo (boleto avión); estancia (gastos de manutención) hospedaje en el extranjero. El seguro de accidentes y vida, equipo de seguridad, servicio de comedor corresponde a la empresa participante. Un ahorro más significativo para la parte patronal y mejores apoyos e incentivos al trabajador de recién ingreso.

Por las razones y fundamentos expresados en las consideraciones que anteceden, los diputados que integramos la Comisión Dictaminadora, consideramos que la iniciativa carece de racionalidad jurídico-formal al presentar sobrerregulación y antinomias, además de elementos de técnica legislativa que imposibilitan su viabilidad y pertinencia, motivos por los cuales proponemos su archivo definitivo, sin dejar de resaltar que valoramos el fin que persigue la iniciativa para dar respuesta oportuna a la situación económica que vive la entidad y nuestro país, promoviendo el mercado interno e incrementando los niveles de empleo a jóvenes dentro del mercado formal.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de:

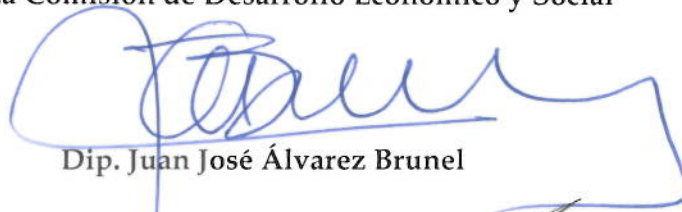


H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO


## ACUERDO

Único. La Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, acuerda ordenar el archivo definitivo de la iniciativa de Ley del Primer Empleo para el Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., 6 de abril de 2016  
La Comisión de Desarrollo Económico y Social



Dip. Juan José Álvarez Brunel



Dip. Mario Alejandro Navarro Saldaña



Dip. Rigoberto Paredes Villagómez

En CONTRA



Dip. Luis Valgas Gutiérrez



Dip. Isidoro Bazaldúa Lugo

En Contra

Esta hoja forma parte del dictamen relativo a la iniciativa de Ley del Primer Empleo para el Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.