

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Problemática de la Brecha Recaudatoria
en el Instituto Mexicano del Seguro Social*



Víctor Blanco Reed

Instituto Mexicano del Seguro Social
[REDACTED]

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor: Juan Manuel Jiménez Illescas

Junio 2011

Resumen Ejecutivo (*Abstract*)

Esta tesina tiene como objetivo transmitir al lector una serie de propuestas de fiscalización encaminadas a explicar y plantear soluciones a la problemática de la brecha recaudatoria que hoy en día confronta las finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Como se explicará en este trabajo, la disminución de la brecha recaudatoria del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que se define como la diferencia entre la recaudación de cuotas obrero-patronales (COP) observada y la recaudación potencial, es un elemento fundamental para el funcionamiento de la entidad y para que los derechohabientes y beneficiarios puedan recibir los seguros que por ley les corresponde.

Para ello, el trabajo incluye cuatro partes primordiales: i) una reseña histórica de lo que es hoy en día el IMSS, ii) los aspectos financieros, iii) problemática de la brecha recaudatoria del IMSS y; iv) el planteamiento de las diferentes propuestas de fiscalización.

Finalmente, se estima que las conclusiones de este documento sirvan de parámetro desde el punto de vista de la administración pública y para la aplicación de la política pública en esta materia. Cabe destacar que los comentarios aquí vertidos, no son los del IMSS, sino únicamente del análisis.

ÍNDICE

I.	Introducción	6
II.	Hipótesis	8
III.	Antecedentes del IMSS	9
	III.1. Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	9
	III.2. Misión del IMSS	9
	III.3. Misión de la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)	9
	III.4. Importancia del IMSS desde sus orígenes	10
	III.5. Características del Sistema de Seguridad Social del IMSS	13
	III.6. Objetivos de la Ley del Seguro Social (LSS)	13
	III.7. Principales modificaciones a la LSS	14
IV.	Situación financiera del IMSS	15
	IV.1. Ingresos y egresos 2010	15
	IV.2. Balance 2010	17
	IV.3. 2011	18
	IV.4. Principales segmentos de evasión y elusión	19
	IV.4.1. Empresas prestadoras de servicios de personal (PSP– <i>Outsourcing</i>)	19
	IV.4.1.1. Antecedentes	20
	IV.4.1.2. Combate a la evasión de las PSP - <i>outsourcing</i>	23

IV.4.1.3. Combate a la evasión de los otros sectores de actividad	24
IV.5. Esquema del desdoblamiento de la relación de trabajo	25
IV.5.1. A través de Internet	25
IV.6. <i>Outsourcing</i> y Brecha recaudatoria en el IMSS	26
V. Problemática de la brecha recaudatoria	31
V.1. Medición de la brecha recaudatoria	31
V.1.1. Antecedentes	31
V.1.2. Información de la ENOE, PEA y población ocupada	32
V.1.3. Medición inicial de la Brecha de los Ocupados Cotizantes Potenciales de la Población Ocupada (BOCP)	33
V.1.4. Ocupación por tipo de unidad económica	33
V.1.5. Información de trabajos subordinados y remunerados (TSR)	35
V.2. Comparativo internacional	36
V.3. Causas del crecimiento de la brecha recaudatoria	40
V.3.1. Evasión	41
V.3.2. Elusión	46
V.3.3. Subdeclaración en el sector formal	47
VI. Medidas de fiscalización para disminuir la brecha recaudatoria	47
VI.1. Principales rasgos del proceso de afiliación y recaudación	49

VI.2. Política de fiscalización, corrección, dictamen y recaudación	49
VI.3. Simplificación Administrativa	59
VI.4. Estrategias de mejora organizacional interna	61
VI.4.1. Incentivos al cumplimiento voluntario	61
VI.5. Facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria	62
VI.5.1. FIEL a Contadores Públicos Autorizados	63
VI.6. Acciones para reducir economía informal y actividades ilícitas	64
VII. Conclusiones	66
VII.1. Mejorar la calidad en el servicio	66
VII.2. Transparencia en la gestión fiscal del IMSS	67
VII.3. Programa institucional de trabajo (mejora organizacional interna)	68
Anexo 1	72
Anexo 2	73
VIII. Bibliografía	74

I. Introducción

Desde su creación, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ha sido una entidad diseñada para proporcionar diversos seguros y prestaciones a aquellas personas físicas y morales que se incorporan al sector formal de la economía y cumplen con sus afiliados en proporcionarles prestaciones de ley. El IMSS se compone presupuestariamente en base a ingresos propios y contribuciones que aporta el Gobierno Federal. Parte de estos ingresos propios son los que se derivan en las COP y que se administran normativamente para asignar los recursos a cada una de las diferentes ramas de aseguramiento.

Las prestaciones económicas son pensiones y subsidios, prestaciones sociales son guarderías y esparcimiento, y finalmente prestaciones médicas, en sus tres niveles de atención, Unidades de Medicina Familiar, Hospitales y Unidades Médicas de Alta Especialidad. Además, por ley, el IMSS proporciona cinco seguros:

- riesgo de trabajo
- enfermedades y maternidad
- invalidez y vida
- retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y;
- guarderías y prestaciones sociales.

Las restricciones presupuestarias son propias de los ciclos económicos. Hoy en día el IMSS presenta una situación financiera delicada como consecuencia de la presión generada por su Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) y de la brecha recaudatoria, entre otros factores. Al verse afectadas las finanzas del país, aunado a la evasión y subdeclaración, el IMSS presenta una situación financiera que se refleja en un incremento de la brecha recaudatoria. Cabe señalar que lo anterior también es como consecuencia de una falta de una educación basada en la ética y la moral, la falta de solidaridad con el Estado que necesita recursos y la idiosincrasia del pueblo cuando piensa que por el hecho de desconocer las normas, éstas se pueden violar o incumplirlas y, la desconfianza en cuanto al

manejo de los recursos por parte del Estado y el no considerar que se recibe una adecuada prestación de servicios

Ante lo anterior, surgen diversos conceptos de esta problemática. Se deben proponer acciones de mejora para el combate a la subdeclaración y evasión, con el objetivo de identificar un conjunto de elementos útiles y replicables que deberían permitir al IMSS avances en la reducción de la brecha recaudatoria y con ello, coadyuvar a la mejora financiera. Como base tomaremos en cuenta que la brecha recaudatoria en el IMSS se define como la diferencia entre la recaudación de COP observada y la recaudación potencial (ITAM, 2005, p. 25). La recaudación potencial es a su vez igual a 1) la recaudación observada más 2) la recaudación no recibida debido a la subdeclaración de salarios, número de trabajadores y/o días laborados, más 3) la recaudación evadida por las empresas que, debiendo estarlo, no están registradas ante el IMSS. Es decir, no podemos asumir una cifra de brecha recaudatoria, en virtud de que la propia legislación vigente establece como una obligación la afiliación de cualquier relación obrero patronal, siempre que ésta sea dirigida, subordinada y remunerada, en base a un salario real, por ello, la brecha recaudatoria debe ser cero. Sin embargo sabemos que en la práctica, la realidad es otra; más adelante podremos ir comentando las distintas causas y posibles soluciones a dicha problemática.

Se distinguen dos tipos de evasión: aquella proveniente de las empresas del sector formal que evaden (es decir, que debiendo estarlo por ley no están registradas ante el IMSS) y aquellas que pertenecen al sector informal y, en las que vacíos legales no permiten determinar sin ambigüedad si deben o no estar registradas ante el IMSS.

Se tratará de que a través de este trabajo, lo anteriormente descrito, sea abordado de tal forma que se identifiquen los factores causales de las mismas y el cómo se pueden llegar a analizar posibles soluciones para reducir la brecha recaudatoria y deje de ser gradualmente una problemática para la institución.

II. Hipótesis

Está claro que este problema recaudatorio es universal. Aun en los países más avanzados las brechas recaudatorias representan típicamente entre el 40 y el 80% de la emisión de cuotas (ITAM, 2005, p. 24). Además, la reducción de la brecha no depende exclusivamente de acciones de fiscalización y recaudación. La brecha recaudatoria se reduciría también gradualmente en la medida que los mercados de trabajo y la economía en su conjunto funcionen de manera más eficiente, se consolide en términos generales, una cultura del pago de cuotas tanto por razones éticas como por razones de conveniencia al mejorar los sistemas de administración pública y en particular de simplificación y eficiencia en el cobro de las cuotas y en la transparencia en el ejercicio de los recursos generados por ellas, además de que se profundicen acciones que reduzcan costos a las empresas (desde gastos adicionales por las condiciones de inseguridad hasta reducción en costos por mejor infraestructura física) que les permitan cumplir con las cuotas de seguridad social en tiempo y forma y, a los trabajadores, contar con servicios de seguridad social acordes con sus aportaciones.

Aunado a las siguientes medidas que aunque no serán abordadas para fines de esta investigación, merece la pena mencionarlas:

- reformar la Ley Federal del Trabajo para permitir mayor flexibilidad en la contratación de trabajadores al tiempo que mejora la competitividad de las empresas;
- llevar a cabo reformas al Poder Judicial para que prevalezca plenamente el estado de derecho en México y se reduzca significativamente el tamaño de la economía informal y de las actividades ilícitas e;
- instrumentar una reforma fiscal que permita la inversión en infraestructura física y la formación de capital humano para una mayor productividad de las empresas.

En suma, si el sistema integral de incentivos – aspectos financieros, de servicios prestados, de fiscalización, de simplificación, de cultura fiscal - se mejora, las perspectivas

en cuanto a la brecha recaudatoria son que ésta se puede reducir gradual pero constantemente en el corto, mediano y largo plazo.

III. Antecedentes

III.1. Creación del IMSS

El IMSS nace oficialmente el 19 de enero de 1943 e inició operaciones el 1 de enero de 1944; el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), se creó el 6 de abril del mismo año y la primera sección sindical fue la No. 1 en Puebla. El IMSS surgió en respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora nacional, para brindar servicios médicos al sector productivo del país, a la clase obrera y a sus familias. El servicio del IMSS se concentra en el sector urbano, en la población asalariada o remunerada y en las ramas industriales más dinámicas de la economía. En el sector rural, la cobertura del IMSS alcanza casi exclusivamente a los campesinos más organizados o que trabajan como obreros agrícolas.

III.2. Misión del IMSS

El IMSS, conforme a la ley que le dio origen, tiene como propósito garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo (Moreno Salazar, Pedro, 1988). Sin embargo, desde la década de los cuarenta, su política tiene como premisa racionar los servicios de salud, de acuerdo a criterios de cumplimiento de obligaciones (afiliación, pago de cuotas, periodo de cotización y edad, entre otros factores).

III.3. Misión de la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR)

El área normativa que se encarga de la recaudación en el IMSS es la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR), en donde su misión es la de procurar y vigilar la incorporación al Seguro Social, así como la recaudación de cuotas, conforme a la ley, a fin de salvaguardar los derechos de los asegurados y sus beneficiarios. Lo anterior, con el fin de lograr que el IMSS, a través de la innovación y la calidad en el servicio, incorpore el cien por ciento de los sujetos de aseguramiento potenciales y recaude con elevada eficiencia y eficacia las cuotas y aportaciones derivadas, a fin de cumplir con la misión.

En aras de alcanzar la misión o la visión, se debe contemplar objetivos estratégicos bien definidos y en el caso de la DIR para alcanzar lo anterior, ha encaminado su estrategia de la siguiente manera:

- Maximizar la cobertura y aumentar el salario base de cotización
- Mejorar la calidad del servicio a los clientes: asegurados, beneficiarios, patrones y otros.
- Mejorar la recaudación, a fin de contar con mayores recursos que permitan hacer sostenible la provisión de estos servicios
- Optimizar los procesos de incorporación, recaudación y fiscalización
- Asegurar la calidad y oportunidad de la información
- Contar con personal especializado, altamente calificado y comprometido

La DIR en la actualidad comprende las unidades administrativas necesarias que complementan el esfuerzo recaudatorio: Afiliación, Incorporación, Fiscalización, Cobranza y Dictamen. A través del buen funcionamiento de estas unidades, se reflejan en una reducción de la brecha recaudatoria.

III.4. Importancia del IMSS desde sus orígenes

El IMSS es la institución de seguridad social más grande de América Latina, pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal elemento redistribuidor de la riqueza en México; es sin duda, una de las instituciones ejemplares y de gran importancia para los mexicanos. De hecho, en sus orígenes fue una institución envidiada y copiada a nivel internacional y aun con las fases expansivas o problemáticas por las que ha atravesado, el IMSS se mantiene a la vanguardia en hospitales seguros, atención a pacientes con VIH/SIDA, guarderías y prestaciones sociales, hemodiálisis, oncología, servicios médicos en general así como el manejo estadístico del empleo y la incorporación al IMSS para el otorgamiento de los diversos seguros. De esta forma se detalla:

- 1) Fundamento jurídico de la seguridad social

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título sexto del Trabajo y la Previsión Social, apartado B, artículo 123, fracción XI; y la Ley del Seguro Social (LSS) vigente.

2) Inicios y propósito de la seguridad social

Durante los gobiernos de Abelardo L. Rodríguez y de Lázaro Cárdenas se formaron comisiones para formular un anteproyecto de LSS, pero, las circunstancias políticas no permitieron consolidar el proyecto. Finalmente, el 19 de enero de 1943, se promulgó la Ley del Seguro Social (LSS), en la que se reafirmó que la seguridad social es un servicio público nacional con carácter. Pasaron 25 años, desde 1917 y 13 años, desde 1929, para echar a caminar el IMSS. Ignacio García Téllez había participado en la elaboración del anteproyecto y tenía muy claro el sentido de la seguridad social. Cuando distintos sectores patronales se oponían en aceptar el esquema solidario.

El artículo 2 de la LSS, establece a la letra: "...la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado". Con el fin de cumplir con tal propósito, el IMSS comprende dos tipos de régimen: El régimen obligatorio que se financia con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Cuenta con cinco tipos de seguro: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal mediante el decreto respectivo. Por otro lado, el régimen voluntario, mediante forma voluntaria y convenio con el IMSS, podrán ser sujetos de aseguramiento en este régimen. los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; asimismo, los patrones (personas físicas) con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de

las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

3) Fundamento jurídico de las prestaciones sociales

LSS, Capítulo VII del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales, Sección Segunda del Ramo de las Prestaciones Sociales, artículos 208-210A.

4) Estructura de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales (DPES)

La DPES se compone de cuatro coordinaciones, dos de las cuales incluyen las prestaciones sociales a discutir en este documento y que son: la Coordinación de Servicios de Ingreso (CSI) y la Coordinación de Prestaciones Sociales (CPS); las otras son la Coordinación de Guarderías (CG) y la Coordinación de Prestaciones Económicas (CPE). Cabe señalar que el ramo de Guarderías también se considera una prestación social bajo el capítulo VII de la LSS en su sección primera. Sin embargo, no es objeto de mención en este diagnóstico.

Los activos del IMSS para otorgar las prestaciones sociales o los Centros de Prestaciones Sociales, no han reflejado una variación importante de crecimiento en todos los centros esto es en: centros vacacionales, teatros, centros de seguridad social, tiendas y velatorios.

Es importante considerar que la utilización de las prestaciones que tiene el IMSS por parte de los derechohabientes, es mayor cuando se tienen niveles bajos de crecimiento económico, mucho más cuando se está en una crisis económica generalizada. Así también la participación de mercado que tiene el IMSS tendría que ser mayor, puesto que los derechohabientes o la población derechohabiente han sido siempre crecientes. Por lo que los factores anteriores hacen una posibilidad para la revisión profunda de la manera de gestionar, operar y proporcionar el servicio de las prestaciones sociales. Es necesario que el IMSS considere revisar el modelo de negocio de cada una de las prestaciones sociales que sin dejar de ser una un modelo de servicio solidario y una prestación social, se encuentre su

nicho de mercado y su oportunidad para proporcionar mejores y mayores servicios y sobre todo financieramente viable.

III.5. Características del Sistema de Seguridad Social del IMSS

El IMSS se caracteriza como una entidad con componentes que otorgan seguridad total para sus derechohabientes, desde un sistema directo de atención médica, que a diferencia de sistemas indirectos con subrogación generalizada de servicios- los recursos humanos y financieros están sujetos a control, supervisión y políticas jerárquicas de la propia Institución. Así, en su origen, el régimen de seguridad integral o total del IMSS incluía los siguientes ramos de aseguramiento: 1) enfermedades y maternidad, 2) invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y 3) riesgo de trabajo y guarderías. A través de los años, estos grupos se han reclasificado hasta llegar a su estructura actual en cinco ramos de aseguramiento: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y, guarderías y prestaciones sociales.

El IMSS se estableció considerando el elemento de equidad que los beneficios fueran independientes de las aportaciones, que a su vez son función de los salarios (con excepción de las pensiones y los subsidios por enfermedad, en cuyo caso el beneficio se liga al salario para preservar el ingreso de los asegurados). Finalmente, el sistema de reparto que incluía el seguro de vejez y cesantía, hasta antes de las reformas a la LSS de 1997. El sistema de reparto se basa en la constitución de reservas para el pago de las prestaciones sociales y tiene como principal ventaja el menor costo administrativo en comparación con su contraparte, el sistema de capitalización en vigencia. (ITAM 2005, p. 2).

III.6. Objetivos de la Ley del Seguro Social (LSS)

Los principales objetivos de la LSS (IMSS 1999) son:

- incentivar la afiliación, disminuir la economía informal, elevar la productividad del trabajo y mejorar la equidad en la contribución al introducir instrumentos para combatir la subdeclaración de ingresos mediante la disminución de los impuestos marginales al trabajo;

- establecer un sistema de ahorro de los trabajadores por medio de cuentas individuales con el fin de proveer un sentido de participación y garantizar la creación de reservas. al impedir el uso de los recursos para financiar las pensiones a otros fines;
- hacer explícitos los elementos redistributivos del sistema de pensiones mediante la cuota social (depósito por trabajador independiente del salario, que el Gobierno Federal hace en la cuenta del trabajador) y eliminar elementos de inequidad presentes en el sistema entre los que destacan la pérdida de beneficios para las mujeres y otros grupos de alta rotación laboral;
- evitar que el sistema de cuentas individuales llevara a inequidad en el costo del seguro. razón clave para entender la estructura financiera del Seguro de Invalidez, y Vejez (SIV);
- promover mayor seguridad e higiene al ligar más cercanamente la siniestralidad con el costo del Seguro de Riesgo de Trabajo (SRT) con el de la empresa;
- garantizar los recursos necesarios para la expansión de los servicios de guarderías y establecer una fuente explícita de financiamiento a las prestaciones sociales y;
- exigir al IMSS el cumplimiento de regulaciones contables para la adecuada medición de los ingresos y gastos de cada ramo y para garantizar la solvencia de las reservas financieras del IMSS.

III.7. Principales modificaciones a la LSS

A lo largo de la historia del IMSS y hasta antes de 1997 se habían realizado modificaciones a la LSS, que no implicaban cambios sustanciales en la estructura y la operación. Sin embargo, en 1997 después de un análisis actuarial que señalaba la insolvencia financiera para hacer frente a los compromisos financieros adquiridos y la necesidad de realizar cambios en sus esquemas de financiamiento se formuló la nueva LSS que entró en vigor el 1 de julio de 1997, para fortalecer y apoyar la nueva legislación se estableció el Programa y Convenio de Fortalecimiento Financiero 1998-2000 y el Programa de Reorganización Administrativa.

La LSS también alcanzó a contemplar que los cambios recientes en las condiciones estructurales del mercado laboral mexicano implican retos importantes en el objetivo de

ampliar la cobertura, que existe el aumento en la informalidad, la expansión de los sectores de comercio y servicios y un aumento de la participación de microempresas en la actividad económica. A su vez, la incorporación del Seguro Popular.

La LSS debe considerar que la percepción de los patrones respecto del alto costo de aseguramiento de los trabajadores también dificulta el logro de mayores niveles de cobertura. El costo de las cuotas de seguridad social (por ejemplo IMSS e INFONAVIT) se estima en un 22% a 35% de la nómina de las empresas. Adicionalmente, el IMSS debe enfrentar las crecientes necesidades de recursos para mantener y mejorar el nivel de cobertura, el envejecimiento poblacional, la transición hacia enfermedades crónico-degenerativas y el aumento del costo de los tratamientos médicos por encima de la inflación.

Por ende, es de vital importancia el fortalecimiento de las acciones de fiscalización para que éstas a su vez, sean un pilar de la institución para enfrentar el problema de la brecha recaudatoria, ya que inhiben las prácticas de evasión y elusión de los patrones. Se debe privilegiar y difundir la regularización voluntaria a través de los esquemas existentes.

IV. Situación financiera actual del IMSS

La problemática de la brecha recaudatoria en el IMSS es uno de los aspectos claves que explican la situación financiera global del IMSS en la actualidad, es por ello que en esta sección nos detenemos a presentar un panorama financiero del IMSS al 31 de diciembre de 2010. Cabe señalar que todo reporte de resultados financieros y balance, están dictaminados por un auditor externo y donde se presenta el balance general de manera consolidada las proyecciones financieras de ingresos y gastos, excedentes y fondeo de reservas.

IV.1. Ingresos y egresos 2010

Los ingresos provienen principalmente de tres fuentes: i) de las aportaciones tripartitas que se reciben por parte de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, incluidas las multas, recargos y actualizaciones; ii) de los intereses y rendimientos obtenidos de la inversión de las reservas y disponibilidades y, iii) de los ingresos derivados

de las ventas y servicios en tiendas, centros vacacionales y velatorios. De los ingresos totales 68.3 por ciento (%) corresponden a las cuotas obrero-patronales (COP), 20.2% a las aportaciones del Gobierno Federal (AGF) y el restante 11.5% a productos de inversiones y otros ingresos.

Para 2010 y en un panorama general, los ingresos de operación ascendieron a 251,521 millones de pesos (mp); por su parte, el gasto de operación fue de 251,393 mp. El superávit de operación o devengado resultante asciende a 128 mp sin considerar el registro total del costo neto del periodo (CNP) de las obligaciones laborales

El gasto de operación comprende todas aquellas erogaciones para llevar a cabo la prestación de servicios. Ello incluye el pago de la nómina a trabajadores: las prestaciones económicas a los derechohabientes (subsidios, ayudas y sumas aseguradas); el consumo de medicamentos, materiales de curación, servicios integrales y otros; el gasto por mantenimiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles; el gasto en los servicios generales y subrogación de servicios; el pago de la nómina al personal jubilado y las provisiones de gasto constituidas durante el ejercicio para la reserva contable del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP); los pasivos de las reservas financieras y actuariales, así como otros gastos. Del total del gasto, que ascendió a 251,393 mp, se destinó principalmente para: servicios integrales y otros, 14.4%; muebles e inmuebles, y servicios generales y subrogación de servicios, 8.5%; pagos de pensiones, jubilaciones y primas de antigüedad a favor del personal retirado del Instituto, 14.5% y provisión del ejercicio para la reserva contable del RJP, 2.8%. Las dos últimas cifras integran el costo de las obligaciones laborales reconocidas en el periodo. De acuerdo con los resultados de la valuación actuarial de las obligaciones laborales por el RJP y prima de antigüedad de los trabajadores ascendió a 702,139 mp. Cabe señalar que para el ejercicio 2010 los Seguros de Riesgos de Trabajo (SRT), de Invalidez y Vida (SIV) y de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS) tuvieron excedentes de operación. Por otra parte, los Seguros de Enfermedades y Maternidad (SEM) y de Salud para la Familia (SSFAM) fueron deficitarios, a pesar de no haber incluido en su resultado el total del costo neto de las obligaciones laborales del periodo. En cada seguro, cuando éste último se toma en cuenta el

SEM y el SSFAM arrojan un mayor déficit, mientras que el SRT y el SGPS se vuelven deficitarios y el SIV disminuye su excedente de ingresos sobre gastos.

IV.2. Balance 2010

El balance general del IMSS, tiene que dividirse en dos parte: el balance presupuestario y el balance financiero, que éste incluye costo financiero, es decir, pasivos laborales, pensiones y jubilaciones además de otros pasivos. De aquí se deriva que al 31 de diciembre de 2010, el balance general presentó un activo total de 297,416 mp, conformado por el activo circulante (activo a corto plazo) y el activo no circulante (activo a largo plazo). El activo circulante suma 116,685 mp que incluyen, entre otras cosas, efectivo y equivalentes, instrumentos financieros a corto plazo, cuentas y documentos por cobrar e inventarios. El activo no circulante equivale a 180,731 mp y está integrado por instrumentos financieros a largo plazo, créditos hipotecarios y préstamos al personal, inversión en acciones e inmuebles de dominio público de la Federación, mobiliario y equipo, y otros activos. El pasivo ascendió a 221,808 mp y se desagrega en: 29,019 mp de pasivo circulante y 192,788 mp de pasivo no circulante; en este último se incluyen 93,568 mp de las Reservas Financieras y Actuariales (RFA), 11,701 mp de retenciones para jubilaciones, 1,044 mp del fondo de reserva constituido para cumplimiento del Programa de Primer Empleo con base en el decreto emitido por el Poder Ejecutivo Federal en enero de 2008, y 86,476 mp del costo de las obligaciones laborales registradas. El patrimonio ascendió a 75,608 mp y está constituido por 1,533 mp de donaciones, 65,843 mp de superávit por revaluación, 128 mp de excedentes de ingresos sobre gastos y 8,104 mp de excedentes de resultados de ejercicios anteriores.

Es importante mencionar que en 2010, el rubro de beneficios a los empleados ascendió a 2,504,788 mp y se integra por 2,418,312 mp de obligaciones laborales no registradas por el IMSS y 86,476 mp que corresponden a la reserva constituida por dicho concepto. Este rubro creció 29.4% en términos reales, en comparación con el del año pasado. Si se registra en su totalidad el pasivo laboral ya devengado en 2010, el patrimonio del IMSS sería negativo en 2,342,705 mp. Esto significa que con el registro de la totalidad del pasivo ya devengado se absorbería el patrimonio del IMSS y aun así la cantidad

obtenida no sería suficiente para cubrir los pasivos derivados de las obligaciones laborales asociadas al RJP.

Sin embargo, como resultado de la recuperación de la economía en 2010, el número de cotizantes registrados alcanzó 14.7 millones, 786 mil más respecto a diciembre del 2009, mientras que el salario base de cotización (SBC) aumentó 4%. Esto significó importantes ingresos para el IMSS de COP. En virtud de que los egresos superaban a los ingresos, se autorizó utilizar un monto total de 27,066 mp provenientes de las reservas y fondos.

En 2009 y 2010 los ingresos ordinarios han sido insuficientes para cubrir los egresos, por lo que el IMSS ha dispuesto de sus reservas y fondos. Las proyecciones financieras del modelo de corto plazo muestran cómo se agudiza esta situación, por lo que para el presente ejercicio y los próximos dos años se prevé la utilización de la totalidad de fondos para apoyar el pago de la nómina del RJP

IV.3. 2011

Para el presupuesto para 2011 y las proyecciones para 2012-2015 muestran la misma tendencia, es decir, que los gastos serán superiores a los ingresos. El flujo de efectivo registrado en 2010, detallando los principales conceptos de egresos y el uso de las reservas, el presupuesto 2011, así como las proyecciones para 2012-2015. En 2011 se espera un déficit de 22.807 mp después de la creación de las reservas y fondos. Resultados con base en las proyecciones del cierre de 2011. Al mes de marzo de 2011 la recaudación registra un incremento de 2,889 mp, lo que representa un incremento de 1.7% respecto a lo programado. Al final del ejercicio fiscal 2011 se estiman ingresos adicionales por 10,240 mp respecto a lo presupuestado, así como gastos por 6.826 mp en los capítulos de servicios de personal, inversión física, materiales y suministros y servicios generales y conservación, lo cual, de mantenerse esta tendencia, podrá posponer el uso de la RFA del SEM hasta el 2013.

El presupuesto 2011 indica un deterioro mayor de la situación financiera del IMSS respecto a 2010. Los ingresos de operación se han estimado en 240,816 mp, mientras que el

total de gastos alcanzará 422,104 mp. lo que arroja un déficit de operación de 181.288 mp. El faltante neto de efectivo esperado para 2011 será de 5,031 mp.

El estado actual del IMSS muestra la situación financiera que se estimó en el informe del año anterior¹, medida en valor presente, para los cinco seguros en el periodo 2011-2050, y se compara con la que se estima actualmente para ese mismo lapso, partiendo de las cifras presupuestadas para 2011. Globalmente la situación deficitaria del IMSS se ha agudizado, ya que el valor presente del déficit, proyectado el año pasado para el periodo 2011-2050 representa 12.4% del Producto Interno Bruto (PIB)², mientras que el déficit estimado en la proyección actual es mayor en un punto porcentual del PIB. Este resultado global se explica básicamente por una reducción en la proyección actual del superávit para el SRT y el SIV y por la disminución en el déficit del SEM, SSFAM y el SGPS. La reducción que se proyecta en el superávit del SRT y del SIV equivale a 2.7% del PIB, mientras que la disminución estimada en el déficit del SEM, SSFAM y SGPS es de 1.6%.

Los factores que explican la reducción del superávit del SRT y del SIV son principalmente dos: i) la aplicación de las nuevas probabilidades de sobrevivencia de pensionados que aprobó en 2009 la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), las cuales, aunque reducen la esperanza de vida de los pensionados inválidos, aumentan la de los pensionados no inválidos que representan más de las dos terceras partes de los pensionados totales y, ii) la transferencia programada para finales del presente año de parte de las reservas financieras y actuariales de estos seguros para financiar durante los años 2012, 2013 y 2014 el déficit que se proyecta registrará el SEM, lo cual incidirá en una disminución de los ingresos por productos financieros en estos seguros.

Ante estos requerimientos la brecha recaudatoria aumentaría si no se detecta la problemática en sus diversas fuentes de ingresos.

¹ Comparativo con los resultados de las proyecciones presentadas en el Capítulo XIII del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2009-2010.

² Corresponde al estimado en los Criterios Generales de Política Económica para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (14'140,600 millones de pesos).

IV.4. Principales Segmentos de Evasión y Elusión

IV.4.1. Empresas Prestadoras de Servicios de Personal (PSP - *Outsourcing*)

IV.4.1.1. Antecedentes

En los últimos años, el entorno laboral ha cambiado, pero no por eso debemos dejar de ver por los valores del trabajo que deben ser inherentes a los de la persona, al respeto y a su dignidad prevalezcan, aun en contra de estructuras, condiciones y realidades injustas.

En el mercado laboral mexicano se impulsan nuevas formas de contratación laboral, algunas incluso por políticas públicas que establecen que ésta es la forma de "hacer negocios" en el mundo globalizado. Así se promueven actividades empresariales donde los esquemas de subcontratación e intermediación laboral pretenden cubrir básicamente los enfoques de procesos, costos y administración "competitiva" para las empresas. De tal manera, la tendencia a la contratación de los empleos es cada vez más marcada en la economía hacia la externalización y precarización laboral, sin importar que se haga por encima de lo establecido por las instituciones formales y legales del país.

Para la clase trabajadora mexicana, esas realidades, en cualquiera de sus dimensiones y efectos, sobre todo por los que se concretan en su entorno cotidiano, se significan en nuevas formas de explotación, elusión y conculcación de derechos, así como por la evasión de obligaciones y responsabilidades empresariales, gubernamentales y sociales en donde todas inciden en el aumento de la brecha recaudatoria.

La creciente exteriorización de las relaciones laborales y el establecimiento de nuevas formas de contratación laboral se han convertido en uno de los cambios más significativos del mercado laboral de México, con costos y repercusiones todavía no dimensionados cabalmente, sobre el marco legal e institucional del propio mercado laboral, en especial hacia sus principales componentes donde, además del notable, histórico y acumulado deterioro salarial, se expresan en su mayoría en la seguridad social. Ciertas evaluaciones estiman que del universo total que integra la población económicamente activa, el número de trabajadores sin seguridad social llega a 60 por ciento de ésta.

Los derechos que considera la seguridad social en el país se merman por las prácticas simulatorias y evasivas que realiza un número creciente de empresas, a fin de ver favorecidas sus finanzas, sin importar los perjuicios que ocasionan a los trabajadores.

Muchos empresarios se justifican con que tienen que enfrentar mayores competencias en el ámbito local y en el global y han asumido que sólo pueden resolverlo por medio de ahorros en la mano de obra, invariablemente aduciendo la reducción de costos de las nóminas de las empresas.

Resulta claro que la subcontratación y la intermediación laboral –que no son prácticas privativas de nuestra sociedad– se presentan cada vez con mayor frecuencia y en diversas formas, como la subcontratación de producción, de obra, de servicios, de tareas y de mano de obra, así como por la contratación de servicios laborales temporales, la contratación por tiempo parcial, la eventual, la contratación de servicios profesionales por honorarios o, incluso, contrataciones con la fêrula de "asociados en servicios independientes", simples asociados o socios de diversas personas jurđicas, entre algunas de las formas, todas ellas sin duda fuera de los esquemas salariales y previsionales de la economđa formal e institucional.

Estas figuras no responden a la dimensi3n de las relaciones laborales legales establecidas, sino que se trata de intermediaciones simuladas entre el trabajador y el verdadero patr3n, o incluso con falsas f3rmulas de autoempleo o de asociaciones, en las que el trabajador aparentemente presta servicios por su cuenta, cuando en realidad lo hace por subordinaci3n.

En los 3ltimos ańos el IMSS ha enfrentado sucesivas situaciones econ3micas y financieras graves que han puesto en riesgo su viabilidad y el futuro de los derechos de los trabajadores. Los motivos que han orillado al IMSS a tales situaciones han sido diversos, pero uno de ellos, insoslayable, es el incumplimiento, la evasi3n y la elusi3n por parte de algunos patrones, precisamente en el pago de las COP. Teniendo en cuenta que los patrones se encargan de retener el importe de la cuota del trabajador y son por tanto los responsables de realizar esos pagos. Pero sucede en muchas ocasiones que los patrones retienen indebidamente y no las entregan al IMSS o reportan cantidades menores de las

correspondientes, situación que transita a la tipificación como delito de defraudación fiscal a los regímenes de seguridad social.

El IMSS, por ser un organismo fiscal autónomo, enfrenta la actitud proveniente de las omisiones dolosas como las que inducen los esquemas de la subcontratación y la intermediación laboral.

Esa situación es posible merced a las ficciones jurídicas que asumen la subcontratación y la intermediación laboral en los distintos esquemas que adoptan y que determinan las principales desventajas de esta particular situación, tanto para el IMSS como para los trabajadores: Una es la dificultad que se presenta para identificar oportunamente los casos en que se está dando este fenómeno y para establecer la responsabilidad real de los sujetos que participan en ella, lo que incentiva el incumplimiento de las obligaciones previstas en la LSS, pues las empresas que se benefician con la labor de los trabajadores se escudan y excepcionan en gran número de casos en contratos de prestación de servicios celebrados con otras empresas, sin que éstas cuenten efectivamente con medios suficientes para responder de las obligaciones derivadas de la relación laboral.

Adicionalmente, es necesario dar y precisar el carácter de sujeto obligado y, en su caso, de responsable solidario a los patrones que se benefician con los trabajos y servicios contratados e imponerles igualmente deberes específicos que permitan al IMSS contar con elementos de registro y de control que faciliten una actuación oportuna ante el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la PSP. Asimismo, para proporcionar la información que les sea requerida por el IMSS y recibir las visitas o inspecciones que éste ordene.

Ahora bien, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2009, se modificó el artículo 15 A de la LSS, estableciéndose la responsabilidad solidaria de los beneficiarios de los servicios prestados por trabajadores que ejecuten los trabajos (a través de un contrato de prestación de servicios de personal).

En estos términos, es que se considera que existe substitución patronal, cuando exista entre el patrón sustituido y el patrón sustituto transmisión, por cualquier título, de los

bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla, o bien, el propósito de continuar la explotación se presumirá en todos los casos (véase Anexo 1).

IV.4.1.2. Combate a la evasión de las PSP - *outsourcing*

La reforma al artículo 15-A de la LSS, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de julio de 2009, permitió establecer la responsabilidad solidaria de las empresas, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se benefician de los servicios que prestan trabajadores de empresas denominadas *outsourcing* (prestadoras de servicios de personal, PSP), en sus instalaciones y bajo su dirección, mediante un contrato de PSP. Para implementar lo dispuesto en el artículo 15-A de la LSS, el H. Consejo Técnico (HCT) del IMSS aprobó la emisión de dos instrumentos. Primero, el 8 de octubre de 2009 se publicó un "Acuerdo relativo a la aprobación de las Reglas Generales para el cumplimiento de la obligación establecida en el quinto párrafo del artículo 15-A de la LSS". Segundo, se puso a disposición de las empresas de *outsourcing* (patrones) y beneficiarios un sistema mediante el cual informan al IMSS de los contratos de PSP celebrados con posterioridad al inicio de la vigencia de la reforma. Con la reforma en materia de *outsourcing* se ha avanzado en la salvaguarda de los derechos de los trabajadores al permitir, con la información que se reporta al IMSS, la detección de las empresas que operan bajo dicha figura y el inicio del ejercicio de las facultades de comprobación del IMSS sobre las mismas en los casos en que se presume el incumplimiento del marco legal. Las reformas a la LSS publicadas en el DOF el 9 de julio de 2009 incluyeron la adición de un segundo párrafo al artículo 75 de la LSS, por el cual se y a solicitud del patrón, el IMSS le asignará un registro patronal por cada una de las clases señaladas en el artículo 73 de la LSS, que así se requiera, con el que realizará la inscripción de sus trabajadores a nivel nacional a cabo acciones permanentes para prevenir que las PSP y sus beneficiarios eludan el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social. Para combatir las prácticas de los despachos de asesoría en materia fiscal, laboral y de seguridad social que ofrecen a sus clientes esquemas de sustitución laboral a través de distintos esquemas de suministro de personal. En el mes de julio de 2010 se inició el envío de oficios a los clientes de dichos despachos, para promover su regularización fiscal.

Asimismo, durante el transcurso de 2010 se iniciaron 261 auditorías a despachos de servicios de personal y clientes de esquemas de *outsourcing*, con lo que al mes de diciembre de dicho año se encontraban en investigación más de 150 casos.

IV.4.1.3. Combate a la evasión de otros sectores de actividad.

El IMSS ha desplegado una estrategia integral de combate a la evasión fiscal y ha enfocado su actuación en los sectores y patrones que presentan los mayores riesgos en términos fiscales, como son las prestadoras de servicios de personal, contratistas, empresas con incumplimientos en dictamen para efectos del IMSS, instituciones educativas, compañías transportistas y equipos profesionales deportivos, entre otros. Mediante la definición de sectores estratégicos y la selección de patrones con las mayores probabilidades de presentar comportamientos irregulares, se ha logrado mejorar la efectividad de la programación de los actos de fiscalización. En el ejercicio de las facultades de comprobación del IMSS, durante 2010 se notificaron 6,092 actos de fiscalización (visita domiciliaria, revisión de gabinete y en construcciones), con lo que al 31 de diciembre de 2010 un total de 2,715 actos se encontraban en proceso y 3,362 fueron concluidos. Asimismo, facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones obrero-patronales es uno de los objetivos prioritarios del IMSS para reducir la brecha recaudatoria. Por ello, durante 2010 el IMSS continuó promoviendo mecanismos destinados a facilitar la realización de trámites y servicios, disminuir la carga administrativa de las empresas y reducir los costos de cumplimiento de la legislación de seguridad social. Se han logrado avances en la reducción de la brecha recaudatoria, lo cual se ve reflejado en la evolución de la cobertura de los cotizantes al IMSS. En 2006 el nivel de cobertura de cotizantes³ fue de 72.5 por ciento, en tanto que al tercer trimestre de 2010 el nivel de cobertura promedio ha sido de 74.7 por ciento. Este incremento de cobertura representó 4,400 mp adicionales de recaudación de COP. De conformidad con estimaciones sobre el potencial recaudatorio que representaría elevar el nivel de cobertura de la seguridad social, se calcula que entre el 2011 y el 16 el indicador de cobertura muestra la relación entre el total de cotizantes no agropecuarios registrados en el IMSS, respecto al total de trabajadores subordinados y

³ No agropecuarios

remunerados no agropecuarios en micro negocios con local y en pequeños, medianos y grandes establecimientos -excluyendo a La comparación de los datos correspondientes a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) con respecto a los propios del IMSS debe considerarse con las correspondientes reservas, ya que ambos cubren universos distintos de trabajadores. La ENOE es una encuesta que se realiza a los miembros de los hogares que componen la muestra seleccionada; por su parte, la base de datos del IMSS comprende únicamente a los trabajadores con relación laboral subordinada que han sido registrados por sus patrones y que sí cotizan. Se debe subrayar el hecho de que el IMSS no tiene registrados a todos aquellos trabajadores que por ley deberían cotizar debido al problema referido de evasión que enfrenta el IMSS. Si bien la reducción de los niveles de evasión y elusión es una tarea compleja y parcialmente exógena a las funciones que desarrolla el IMSS, éste se ha abocado, en el ámbito de su competencia, a acometer mejoras administrativas y de gestión tendientes a reducir la evasión y con ello acortar la brecha recaudatoria.

IV.5. Esquema del desdoblamiento de la relación de trabajo

Ahora bien, es importante señalar las obligaciones que tienen las empresas PSP.

El quinto párrafo del artículo 15-A de la LSS, establece que tanto los patrones como los beneficiarios deben informar los primeros quince días hábiles de los meses de enero, abril, julio y octubre, al IMSS sus datos y la información de los contratos celebrados en el trimestre, por virtud de la cual se ponen a disposición trabajadores para ejecutar servicios.

Las Reglas Generales aprobadas por el H. Consejo Técnico del IMSS, publicadas en el DOF de octubre de 2009, desarrollan la forma, términos y condiciones mediante las cuales se deben cumplir por parte de los patrones y beneficiarios las obligaciones establecidas en la LSS.

IV.5.1. A través de Internet:

De acuerdo con las Reglas Generales, la información de los contratos podrá presentarse a través de Internet:

- Patrones, sujetos obligados o beneficiarios, mediante el portal del Sistema IMSS desde su Empresa (IDSE), identificándose con su número patronal de identificación electrónica (NPIE) y certificado digital.
- Beneficiarios de los servicios o trabajos, mediante el portal del IMSS, identificándose con su clave de identificación electrónica de beneficiario, cuando carezcan de registro patronal.

Entre los esquemas relacionados con el suministro de personal que el IMSS ha detectado son utilizados como medios de elusión o evasión, se encuentra la constitución y operación de personas morales, entre otras, como:

- Sociedades Cooperativas;
- Sociedades Anónimas;
- Sociedades de Responsabilidad Limitada;
- Sociedades en Nombre Colectivo;
- Sociedades civiles, y “civiles particulares”;
- Asociaciones civiles;
- Sindicatos
- Integradoras e integradas.

IV.6. *Outsourcing* y brecha recaudatoria en el IMSS

Resulta necesario e imprescindible el relacionar la problemática de la brecha recaudatoria con el *outsourcing*⁴. Es importante hacer referencia a algunos datos estadísticos encontrados en artículos periodísticos relacionados con el *outsourcing* y que a grandes rasgos reflejan la situación de México en este tema. En primer lugar, en 2009 se calculaba que de los más de 700,000 trabajadores contratados bajo el esquema de

⁴ El *outsourcing* se refiere a las empresas que subcontratan (*outsourcing*), también llamado tercerización o externalización, que es el proceso económico donde una empresa determinada mueve o destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas, a una empresa externa, por medio de un contrato. Es decir, contratar a una empresa proveedora de servicios para que realice un actividad o proyecto en beneficio a la organización.

outsourcing, sólo 117,000 estaban en el sector formal, aunque fuese de manera temporal. El sector turístico, principalmente en el estado de Quintana Roo, es donde prolifera el uso del *outsourcing*. Igualmente, se calcula que el IMSS deja de captar aproximadamente un 30% de lo que podría recaudar, equivalentes a 58,000 mp.

De la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la LSS, se desprende que aproximadamente, el 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra sin protección alguna por lo que a seguridad social se refiere, siendo que ésta es un derecho constitucional. Lo anterior, no se debe pasar por alto debido a que la seguridad social no sólo implica atención médica sino también un sistema de pensiones que permita a los trabajadores un retiro digno, estando esta última situación severamente amenazada por los esquemas abusivos de *outsourcing*.

En este primer punto se considera fundamental hacer la distinción entre dos términos que comúnmente se confunden: seguridad social y Seguro Social. En palabras de Javier Moreno Padilla, la seguridad social es un sistema que protege al individuo desde varias perspectivas: económica, social, física y cultural, que mediante aportaciones de toda la comunidad es sostenido fundamentalmente para beneficio de los más desfavorecidos, económicamente hablando. Por otro lado el IMSS es el sistema mediante el cual se pretende alcanzar la seguridad social. Otros términos que también se confunden son seguridad social y asistencia pública, distinguiéndose en que la primera es de carácter obligatorio y exigible, mientras que la segunda es voluntaria y gratuita (Moreno Padilla Javier, 2009, p. 8-9 y 27). Es así que la seguridad social es un servicio público. Si bien hay quien sostiene que la seguridad social debe alcanzar a todos, en México el IMSS cubre como derechohabientes a los trabajadores que cuentan con una relación laboral y a sus beneficiarios, aunque ha habido una tendencia de hacerla llegar a otros sectores no sujetos a dicha relación. He aquí la importancia de que en el *outsourcing* se aclaren las cuestiones relativas a la relación laboral, debido a que a eso está supeditado que los trabajadores puestos a disposición mediante este esquema, queden protegidos por el IMSS, con los recursos que emanan de las aportaciones y COP.

Si bien existe una pluralidad de instituciones que se encargan de la seguridad social, el instrumento básico es el IMSS, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se rige por su propia ley, la LSS, reglamentos respectivos, así como por la Ley de Entidades Paraestatales. Es importante recalcar que el IMSS es también un organismo fiscal autónomo, es decir, que se encuentra plenamente facultado para liquidar y cobrar las cuotas que percibe, incluso por medio del procedimiento económico coactivo. Sólo el IMSS y el INFONAVIT, dentro del cúmulo de organismos de seguridad social, cuentan con este tipo de facultades.

La importancia del IMSS no queda sujeta a discusión. Por citar algunos datos, el IMSS cubría en 2008, el 45% de los servicios de seguridad social en el país. A febrero de 2010, de aproximadamente 110 millones de habitantes, el IMSS tiene a aproximadamente 49 millones de derechohabientes, entre asegurados y beneficiarios y 10 millones de personas adscritas al programa IMSS-Oportunidades. De dicha suma, alrededor de 14 millones cotizan, es decir, están sujetos a una relación laboral o lo hacen de manera voluntaria en el Régimen Obligatorio. En 2008, el ingreso del IMSS proveniente de las aportaciones tanto de trabajadores y patrones representaba el 72.2% mientras que el 21% correspondía a la fracción aportada por el Estado. Además el IMSS cuenta con aproximadamente 350,000 empleados activos y 150,000 jubilados.⁵ Para concluir con los datos estadísticos, en 2009, casi el 58% de los cotizantes al IMSS, estaban afiliados en un rango de uno a tres salarios mínimos y aproximadamente el 34% estaban inscritos con un SBC que oscilaba entre los cuatro y diez salarios mínimos (Presentación CASS, S.C. 30 de agosto de 2010).

Con estos datos estadísticos acentuamos dos situaciones. En primer lugar y como ya se mencionó, el IMSS presta un servicio fundamental en el país al ser el principal prestador de servicios de seguridad social. Bajo su custodia se encuentra cubierto poco menos de la mitad de la población, los cuales dependen casi en su totalidad de sus servicios. Respecto a los cotizantes, resulta el hecho de que la gran mayoría coticen con salarios bajos y gran parte de esto se debe a la subdeclaración. Por ello, es determinante que el IMSS cuente con

⁵ estos últimos no se confunden con los pensionados.

finanzas sanas y es una de las principales razones por las que se debe de crear un marco jurídico adecuado para el *outsourcing*, ya que entre otras causas, la evasión generada por el uso abusivo de este mecanismo, daña severamente la economía del IMSS.

Al respecto, se calcula que la evasión al IMSS mediante el uso de ciertos tipos de ambigüedades puede llegar incluso a los 6,000 mp anuales. En adición a las estadísticas presentadas en los párrafos precedentes, se calcula que los ingresos del IMSS por concepto de pagos de COP, cae 6.4% al año.

La forma en que el IMSS obtiene su financiamiento, aparte de las aportaciones presupuestarias que al efecto se le asignen, se integra por cuotas que se aportan. Dichas cuotas tienen carácter tripartita, es decir, una parte la aporta el trabajador con cargo a su salario, otra parte el patrón y otra el Estado. Del mismo financiamiento se desprende que la protección del IMSS, quede en principio acotada a los trabajadores que cuentan con una relación laboral, con todo lo que ello implica. En este orden de ideas, parte de lo que se pretende por las empresas en México, al recurrir a esquemas de *outsourcing* es un ahorro indebido, en el pago de las COP. Uno de los beneficios que conllevaría el *outsourcing*, de la mano con la administración de nómina, es tener a otra persona especializada y con tecnología que se haga cargo de la administración y pago de las mencionadas cuotas. Sin embargo, no debe esto suponer un ahorro para el patrón obligado y un perjuicio para el IMSS y para el trabajador, que verá mermados los derechos que de ahí se deriven.

Las COP son, en opinión de Javier Moreno Padilla, créditos fiscales que encuentran su fundamento en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluso la Suprema Corte de Justicia llegó a interpretar mediante una tesis que las COP son tributos con fines parafiscales, es decir, son obligatorias pero su beneficiario no es el Estado. El Poder Judicial de la Federación sostiene que son cuotas, además de lo establecido en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, sino porque son aportaciones que se rigen por los principios tributarios. Por sus características, son aportaciones de seguridad social, es decir son exigidos por órgano de seguridad social (Moreno Padilla, Javier, 2009. p. 52 y 53; 60 y 61).

La seguridad social se materializa en el IMSS, con base en la afiliación de los derechohabientes al Régimen Obligatorio, que cuenta con los cinco ramos de aseguramiento⁶ donde se pretende alcanzar las metas de la seguridad social. El régimen es obligatorio, porque como su nombre lo indica, no deja posibilidad alguna para la voluntad de adherirse a él o no en caso de actualizar los supuestos de la LSS. Para dicho efecto. Los seguros de guarderías y el de riesgo de trabajo son financiados no de manera tripartita, sino por el patrón exclusivamente.

Una parte importante para el combate al incremento en la brecha recaudatoria es la integración del salario. El comprender cómo se integra el salario para efectos del IMSS es fundamental ya que tiene una estrecha vinculación con el *outsourcing*. Uno de los mayores problemas que aqueja la recaudación el IMSS es la subdeclaración. En México con las prácticas de *outsourcing* fiscal, las empresas han optado por dar de alta en el IMSS a los trabajadores determinando el SBC en el mínimo, es decir, con el salario mínimo (el máximo es 25 veces el salario mínimo) y completar el sueldo del trabajador puesto a disposición con prestaciones que no integren salario para efectos del IMSS.

El SBC es el parámetro para inscribir a los trabajadores al IMSS. Así, el salario se integra de conformidad con lo que dispone el artículo 27 de la LSS fundamentalmente por: pagos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, alimentación, habitación (con la excepción de que estos conceptos fuesen onerosos para el trabajador), primas, prestaciones en especie entre otras.

Se excluyen de la integración del salario: instrumentos de trabajo indispensables para la actividad que se desempeña; el ahorro que se hace mediante depósitos iguales tanto del trabajador como del patrón, que pueden ser quincenales, semanales o mensuales; aportaciones adicionales al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; PTU y cuotas al INFONAVIT; despensas en especie o dinero si su importe no rebasa el 40% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; premios por asistencia y puntualidad si no se rebasa el 10% del Salario Base de Cotización; cantidades aportadas para fines

⁶ Ya mencionados: Riesgos de Trabajo; Enfermedades y Maternidad; invalidez y Vida; Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y, Guarderías y Prestaciones Sociales

sociales tales como planes de pensiones. Si se rebasan los porcentajes establecidos, se entiende que sólo el excedente integra el salario.

En resumen, se puede decir que integran salario: cuota diaria; comisiones si forman parte de la anterior; aguinaldo; días de descanso; vacaciones; prima dominical y vacacional; vacaciones; viáticos no comprobados; vacaciones pagadas y no disfrutadas, salvo en caso de terminación de relación laboral; retribución por días inhábiles y festivos; premios de productividad. Por el contrario, no integran salario. Indemnizaciones al terminar la relación laboral; PTU; premios de asistencia y puntualidad con el límite ya señalado; pagos de cuotas al IMSS; ayudas al matrimonio y nacimiento de un hijo; fallecimiento de familiares; fondo de ahorro y de pensiones; seguro de vida y de gastos médicos si son colectivos.

Se puede concluir que el *outsourcing* no es un fenómeno nuevo, sin embargo la falta de regulación en México, ha propiciado la tergiversación y el abuso de esta figura, lo que ha permitido a ciertas empresas del ramo obtener grandes utilidades a costa de los derechos de los trabajadores y de las finanzas del IMSS. En numerosos casos, la complicidad de lo que se observa como estrategia.

V. Problemática de la brecha recaudatoria

V.1 Medición de la brecha recaudatoria⁷

V.1.1 Antecedentes

La definición de la brecha recaudatoria es compleja, por lo que su medición resulta hasta cierto punto relativa; para ello, se pueden utilizar diversos métodos con la información disponible, básicamente la de la población y sectores económicos. Para la medición de la brecha recaudatoria, existen métodos de información citada por diversos estudios de los cotizantes del IMSS con otras fuentes de datos- resulta ser el enfoque recomendado para la medición de la brecha recaudatoria. Para aplicar dicho método, de las fuentes de datos disponibles se revisan alternativas⁸ y se basa el análisis en la ENOE por ser

⁷ ITAM: Estudio de la brecha recaudatoria 2005

⁸ Censo General de Población y Vivienda. Cuentas Nacionales. Censo Económico, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares y la Encuesta Nacional de Empleo con su nueva versión en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

información completa en cuanto a la situación laboral del país y porque es representativa a nivel de cada una de las entidades federativas, porque su periodicidad trimestral asegura la oportunidad y actualidad de los resultados obtenidos.

La ENOE considera 120 mil hogares en las 32 entidades del país, donde cada mes se encuestan 40 mil viviendas, de manera que se logra la cifra a presentar trimestralmente. La confiabilidad buscada es de un 95%. Cabe señalar que ésta es la metodología de encuestas de INEGI como por ejemplo para calcular el índice nacional de precios al consumidor (INPC).

V.1.2 Información de la ENOE, Población Económicamente Activa y Población Ocupada

Tanto para el país como para cada una de las entidades federativas hay un sin número de información entre la que destaca la siguiente:

Para cada trimestre la ENOE contiene una estimación de la población total así como de aquellos que cuentan con 14 años o más de edad. Estos últimos se dividen en Población Económicamente Activa (PEA)⁹ y la No Económicamente Activa, (PNEA)¹⁰. La PEA a su vez se divide en aquellos que se encuentran ocupados¹¹ y los desocupados¹².

La primera variable de gran importancia para el tema en estudio son los 41 millones de la población de 14 años o más que se encontraban ocupados en el periodo de referencia. Para éstos, la ENOE ofrece varios elementos de clasificación. Por una parte está el sector¹³ en el cual se ocuparon que en forma agregada. Adicionalmente se cuenta con información

⁹ Personas que durante el periodo de referencia tuvieron o realizaron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una (población desocupada abierta).

¹⁰ Personas que durante el periodo de referencia no tuvieron ni realizaron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en el último mes previo al día de la entrevista

¹¹ Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: Trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica. Incluye a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña).

¹² Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido

¹³ Clasificación de las actividades económicas, de acuerdo con el tipo de bien o servicio que se produce en la unidad económica. La clasificación se realiza con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), versión hogares

sobre el nivel de ingresos, en múltiplos del salario mínimo¹⁴ de estos 41 millones ocupados. El tipo de ocupación también se desglosa de acuerdo a la duración de la jornada de trabajo¹⁵.

V.1.3 Medición Inicial de la Brecha de los Ocupados Cotizantes Potenciales de la Población Ocupada (BOCP)

Cabe subrayar que el acceso está limitado estrictamente a que en el trabajo o actividad económica que realizan se les dé acceso a los servicios de salud que preste una institución, pública o privada. Si tienen acceso a dichos servicios por medio de un pariente que los declara como dependientes económicos o por la adquisición del Seguro Popular (esquema de atención médica gratuita en el 99% de su población afiliada), no se clasifican en la categoría "con acceso".

Esta información que está disponible para todas las entidades del país nos entrega en forma indirecta una primera gran aproximación al problema de la brecha de los ocupados cotizantes potenciales al IMSS (BOCP), asimilándola a aquellos ocupados que no tienen acceso a instituciones de salud o BOCP1 y la cual es de alrededor de 26 millones.

De la misma manera, para el caso de BOCP si se toma en cuenta de acuerdo a lo ya mostrado que de estos 41 millones de ocupados 4 millones no reciben ingresos, se podría plantear una segunda BOCP de los ocupados ó BOCP2 y que alcanzaría alrededor de 22 millones de trabajadores. Esta es una mejor aproximación ya que si alguien no recibe ingreso por su trabajo es muy probable que aunque esté ocupado no sea considerado en el régimen de prestaciones de salud.

V.1.4 Ocupación por Tipo de Unidad Económica

La descripción del tipo de unidad económica donde se da la ocupación es también especial para dimensionar correctamente el término "ocupados".

¹⁴ Los salarios mínimos corresponden a los determinados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para cada zona económica en que está dividido el país en el periodo de referencia. Cabe señalar que en los formularios de la encuesta los rangos son: menos de 1, 1. más de 1 y hasta 2, más de 2 y hasta 3, más de 3 y hasta 5, más de 5 y hasta 10, más de 10.

¹⁵ Número de horas normales y extraordinarias laboradas por los ocupados que desempeñaron su actividad durante el periodo de referencia. Incluye el tiempo de espera, preparación de labores, mantenimiento y limpieza

Las Empresas y negocios se dividen a su vez en aquellas que están constituidas como sociedad y corporaciones y los que no. Estos últimos son unidades económicas del sector privado de carácter formal, pero que no operan bajo un esquema que permita compartir los riesgos económicos. Incluye negocios establecidos, familiares o individuales así como las actividades agropecuarias orientadas al mercado. En este sentido excluye a las unidades del sector informal y a la agricultura de autosubsistencia.

En las instituciones están las privadas¹⁶ y las públicas¹⁷ las cuales pueden o no¹⁸ estar administradas por los gobiernos.

Del cuadro de unidades económicas destaca el denominado “sector de los hogares” y que corresponde al sector informal¹⁹ más los que realizan trabajo doméstico remunerado y a la agricultura de subsistencia.

Lo antes mencionado implica que de los 41 millones de ocupados del orden de 26.4 millones (41.1 millones de ocupados menos 14.7 del sector de los hogares) son los que su actividad se realiza en las actividades que se pueden calificar como formales al sustraer de la Población Ocupada el llamado Sector de los Hogares. No está disponible la información referente a cuantos de los ocupados en este sector tienen prestaciones de salud con objeto de ajustar la BOCP. Sin embargo es muy probable que la gran mayoría de los ocupados en el sector de los hogares no califiquen para prestaciones de salud. En este sentido si a los 26.4 millones mencionados de la economía formal se les resta los 14.7 millones que tienen acceso a instituciones de salud, resultaría una BOCP3 de 11.7 millones.

¹⁶ Unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios, educativos, asistenciales, de salud, además de cualquier otra institución que opere bajo la denominación de asociación civil

¹⁷ Unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios por parte de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal o municipal). Incluye poder judicial, poder legislativo, instituciones autónomas de educación superior; así como otras de interés público y de carácter no educativo, y cualquier otra institución que opere con fondos y/o patrimonio públicos

¹⁸ Como Instituciones Pública pero no manejadas por el gobierno se encuentra el poder judicial y el legislativo, las instituciones autónomas de educación superior, así como otras de interés público y de carácter no educativo (IFE, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, partidos políticos).

¹⁹ Se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar la situación no independiente de las unidades de producción con respecto al hogar, lo da la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un Balance de Activos y Pasivos: el que no se realicen, quiere decir que no hay una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa, ni tampoco hay una distinción entre los flujos de gasto del negocio de los del hogar (por ejemplo: gastos de electricidad y teléfono, uso de vehículos, etc.).

Otra forma de evaluar a la ocupación es sin tomar en cuenta la actividad o ámbito agropecuario²⁰ con lo que la ocupación se reduce a 34 millones y para los cuales se cuenta con información sobre el tamaño y características de la unidad económica.

Un aspecto de gran importancia de esta división de las actividades de la Población Ocupada no agropecuaria es la presencia de los micronegocios y para los cuales además se conoce si cuentan o no con un local en su gestión.

Puede observarse que si no se considera las actividades agropecuarias y a los 34 millones se le restan los micronegocios sin establecimiento la ocupación se reduce a poco más de 25 millones.

Es muy probable que los ocupados en micronegocios sin establecimiento no cuenten con prestaciones de salud por lo que si a los 26 millones de ocupados sin acceso se le restan estos 9 millones se puede plantear una cuarta brecha de los ocupados, o BOCP4 de alrededor de **17.5 millones**.

Las brechas mencionadas se resumen en el siguiente cuadro:

BOCP1	PEA Ocupada sin acceso a salud	26,401,569
BOCP2	PEA Ocupada con ingresos y sin acceso a salud	22,251,273
BOCP3	PEA Ocupada en economía formal y sin acceso a salud	11,611,502
BOCP4	PEA Ocupada , con establecimiento y sin acceso a salud	17,484,623

Finalmente y en términos de la Población Económicamente Activa Ocupada es de gran importancia la posición del ocupado en la unidad económica en la que trabaja.

V.1.5 Información de Trabajos Subordinados y Remunerados (TSR)

Destacan los poco más de 26 millones de los denominados “Trabajos subordinados y remunerados” (TSR). Resulta inmediato la importancia de esta población ocupada al eliminar de ellos a los que se ocupan por cuenta propia así como a los patrones o empleadores y a los no remunerados, grupos que para efectos prácticos no son sujetos del régimen de seguridad social. En este sentido los ocupados remanentes, o TSR son de los ocupados aquellos que definitivamente si deberían de contar con prestaciones de salud.

²⁰ Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca

Cabe señalar que la remuneración de los TSR, puede darse con percepciones no salariales²¹ tal como se observa en lo siguiente:

Con relación al tema en estudio y relacionado con la variable de referencia para la medición de la evasión en la brecha recaudatoria del IMSS resulta pertinente por lo tanto el recurrir a los “asalariados” mencionados en el cuadro anterior. Sin embargo, al nivel de los asalariados no se cuenta con información desagregada y ella esta solo referida al total de TSR que será la variable de referencia para la medición de la brecha recaudatoria.

Para esta TSR hay desagregaciones de importancia como son las siguientes:

También se dispone de un mayor nivel de detalle sobre los sectores de la economía en los que trabajan los TSR:

Los 26.4 millones de TSR pueden igualmente clasificarse de acuerdo a su nivel de ingresos:

También para los 26.4 millones de TSR está disponible la información referente a la duración de la jornada de trabajo.

Tal como para los Ocupados la ENOE registra los TSR de toda la economía que cuentan con la prestación de acceso a instituciones de salud.

V.2. Comparativo internacional

En esta sección se contempla mucha materia que está ligada con aspectos tributarios que al ser similar a la seguridad social, de los entes fiscalizadores, las prácticas y desempeño de ambos temas resultan ser paralelos²².

La problemática de México es un común denominador de lo que observa el resto de nuestra región, el nivel de carga tributaria y en materia de seguridad social, sus determinantes y relación con la distribución del ingreso en América Latina, son deficientes. Hay rasgos que caracterizan la estructura tributaria en América Latina, con especial

²¹ Se refiere a los ocupados que en el desempeño de su actividad reconocen depender de un jefe o superior, pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades tales como comisiones, honorarios, destajo, propinas, etcétera.

²² Por ejemplo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el IMSS, son entes fiscalizadores con prácticas similares.

referencia al impacto distributivo y los impuestos sobre la nómina y el financiamiento de la seguridad social en la región. que concluyen en la problemática del impacto distributivo de las cuotas, impuestos, etc. y nos indican los principales retos futuros. (CEPAL, 2007, p. 3).

América Latina es la región con mayor desigualdad y, en consecuencia, la que demanda el mayor peso de políticas públicas redistributivas, ya sea mediante la tributación como las diferentes políticas de gasto público. El estado benefactor basado en la sociedad del trabajo ha sido una promesa inconclusa en los países de la región. El alcance de los sistemas de protección e inclusión social ha sido bajo en la mayoría de los países. por ende las dificultades de financiamiento y acceso a la protección social son una constante histórica en la región. Además, la política recaudatoria ha relegado el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva en favor de otros propósitos.

En términos generales y para la seguridad social y política impositiva, el nivel de carga tributaria total resulta inadecuado para el financiamiento público. lo que estaría indicando, por parte de la sociedad de los países de la región, una preferencia de intervención gubernamental no consistente con los recursos transferidos al sector público por las familias. Durante los últimos años, el fuerte crecimiento de los recursos, acompañado por una política de contención del gasto, determinó un importante superávit primario y tendencias hacia el equilibrio global. Pero esto, no ocurrió en México (CEPAL, 2007, p. 8).

Aun así, el crecimiento observado en la carga fiscal promedio es el resultado de un comportamiento similar (aunque con alternativas diversas) en casi todos los países de la región entre 1990 y 2005, pero en sólo dos casos, México y Panamá. muestran una caída en el nivel de presión durante esos años. De todos modos, pese a esos incrementos, sólo tres países (Brasil, Argentina y Uruguay) alcanzan a superar claramente el 20% del PIB (CEPAL, 2007, p. 10).

A diferencia de lo usualmente mostrado en los estudios que comparan la presión tributaria de países en distintas regiones, América Latina muestra un mayor nivel de PIB por habitante que no coincide con los de mayor presión tributaria. De los países con mayor PIB per cápita por habitante sólo Argentina, Brasil y Uruguay se encuentran entre los de

mayor presión; Chile presenta un nivel de carga intermedio, mientras que Costa Rica y México recaudan menos de 15% del PIB.

Entre 2001 y 2004 se ha puesto atención en incrementar o regularizar a salario real el promedio del Salario Base de Cotización (SBC) de los trabajadores reportado por los patrones. Gracias a ello en número de cotizantes con un SBC de un salario mínimo se redujo de 14.2% del total de trabajadores en 2000, hasta un 6% en 2004.²³

La evaluación de la capacidad del sistema recaudatoria y de la evasión, tiene como objetivo primordial proporcionar los recursos necesarios para financiar el gasto y la atención a los derechohabientes. Esta característica es conocida como la *suficiencia* del sistema recaudatorio y depende de la generalidad de los impuestos que se aplican, el nivel y estructura de las tasas y la eficiencia de la administración recaudatoria. El problema de la suficiencia de la recaudación en materia de seguridad social, está plenamente vigente en los países latinoamericanos, puesto que los recursos no tributarios o de los sujetos obligados, son limitados, lo que significa que en la medida que el gasto no se reduzca, los ingresos tributarios seguirán siendo insuficientes (Jorratt De Luis, Michel, 1996, p. 3)

Es importante analizar las variables que determinan la capacidad recaudatoria y la evasión de un sistema tributario en general, y proponer medidas que contribuyan a elevar la recaudación (Jorratt De Luis, Michel, 1996, P. 3).

Un sistema de seguridad social o tributario determinado y un esfuerzo fiscalizador óptimo requiere de capacidad recaudatoria. Esta capacidad recaudatoria es menor que la recaudación potencial -aquella recaudación que se obtendría si existiera un cien por ciento de cumplimiento voluntario y mayor que la recaudación efectiva. La brecha que separa la recaudación potencial de la recaudación efectiva corresponde a la evasión tributaria: la que separa a la recaudación efectiva de la capacidad recaudatoria- es responsabilidad de la función fiscalizadora de la autoridad recaudatoria, mientras que el resto, brecha entre la recaudación potencial y la capacidad recaudatoria, es consecuencia de factores de políticas públicas y otros factores como aceptación de cuotas y ética de los empresas, patrones y

²³ Informe al Ejecutivo Federal sobre la Situación Financiera del IMSS, julio de 2005

mismos contribuyentes, por ejemplo, que inciden sobre los empleadores para evadir o eludir los impuestos o pago de cuotas en sus diversas modalidades.

Para acercarse a la recaudación óptima del sistema recaudatorio se dispone de dos factores que son el aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar la eficiencia ésta por parte de la autoridad fiscalizadora. La primera de ellas pertenece principalmente al ámbito de la política tributaria y tiene que ver con variables tales como el nivel de las tasas, la amplitud de las bases impositivas y el nivel de las sanciones. La eficiencia de la administración tributaria se relaciona con el objetivo de reducir la evasión, para lo cual dispone principalmente de sus facultades de fiscalización. Por eso se debe considerar cómo medir la evasión tributaria, puesto que dicha medición es una herramienta fundamental para evaluar la efectividad de las acciones tomadas con el objeto de reducirla (CEPAL, 2010, p. 270).

Asimismo, resulta pertinente, que se analicen las principales variables que determinan la capacidad recaudatoria del sistema recaudatorio, los determinantes de la evasión y las ventajas y desventajas de medición, como del potencial teórico y el de las auditorías.

Existen factores que influyen sobre el nivel de carga tributaria. Entre ellos conviene señalar al menos dos. En primer lugar, algunos países han debido mejorar la solvencia fiscal mediante el incremento en la presión tributaria como única respuesta ante las demandas y restricciones originadas en la crisis de la deuda y la demanda de financiamiento para atender sus compromisos. Brasil y Argentina son, sin duda, los ejemplos más claros de ello en la región. En la seguridad social se refiere este caso a la fortaleza fiscalizador y de identificación de movimientos atípicos en el comportamiento de los patrones registrados.

En segundo término, muchos de los países de la región tienen fuentes de financiamiento no tributarias que son de suma importancia. Venezuela, Bolivia, México, Ecuador, Chile y Paraguay son claros ejemplos de situaciones en donde los recursos naturales brindan ingresos fiscales de tal importancia que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria (CEPAL, 2009, p. 29).

Actualmente los programas de recaudación se basan en criterios muy generales, lo que limita la efectividad de las acciones fiscalizadoras: éstas se concentran

preponderantemente en actividades donde se pueden generar ingresos en vez de privilegiar el combate a la evasión y la restitución de los derechos de los trabajadores. Parecería que no existiese una visión del todo articulada de los instrumentos fiscalizadores.

Ante esto, en el momento actual tres son los principales retos que enfrenta el IMSS: 1) El pasivo laboral derivado del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, 2) la ampliación de la cobertura de la seguridad social, y 3) el pasivo contingente del Seguro de Enfermedades y Maternidad incluyendo Gastos Médicos de Pensionados. El primero de ellos es el más grave y el que es más urgente enfrentar ya que es del orden del 14.8% del PIB²⁴.

V.3. Causas del crecimiento de la brecha recaudatoria:

En la actualidad el IMSS ha reforzado la efectividad de sus acciones para combatir la evasión fiscal y ha promovido, entre los patrones y demás sujetos obligados, la cultura de cumplimiento voluntario de sus obligaciones en materia de seguridad social. La estrategia desarrollada por el IMSS ha permitido incrementar la recaudación de los ingresos obrero patronales y ha posibilitado la mejora de los niveles de cobertura de los cotizantes. El combate a la evasión fiscal ha sido uno de los ejes rectores de la actuación del IMSS en su carácter de organismo fiscal autónomo, no sólo para asegurar la debida protección social de los trabajadores y sus familias y para lograr el financiamiento de los servicios que se proporcionan a la población, sino también porque la evasión genera distorsiones en la asignación de los recursos públicos y privados, lo que atenta contra la eficiencia y sostenibilidad del sistema de seguridad social. Entre las acciones desarrolladas se encuentra la consolidación de la operación de los convenios de intercambio de información que se han establecido con otras autoridades fiscales y administrativas, el combate efectivo a sectores como el de *outsourcing*, el fortalecimiento de las áreas de auditoría a patrones, la mejora de la programación de los actos de fiscalización y la paulatina sistematización en la gestión de los actos de autoridad. Sin embargo, se visualiza una falta de análisis estratégico a la mayoría de las fuentes de información existentes, ya sean internas o externas, y si así eso se le adiciona que no se cuenta con una plataforma de tecnología mínima necesaria para elaborar los cruces de información y la explotación de las bases de datos que contienen

²⁴ Informe al Ejecutivo Federal sobre la Situación Financiera del IMSS, julio de 2005.

millones de datos que permitiría, por un lado ser más certeros en la programación de actos de fiscalización y por otro, disminuir la discrecionalidad en el desahogo de los mismos.

Ahora bien, considero que en la medida en que se logre tener una mayor representatividad en la fiscalización a los distintos sectores económicos del país y una oportuna y fuerte sanción ante la detección del incumplimiento, se logrará maximizar la percepción de riesgo ante el cumplimiento de las obligaciones.

V.3.1 Evasión

Los elementos de consideración en cuanto a la evasión son la identificación de los sujetos a fiscalizar, omisión parcial o total del entero de las contribuciones, subdeclaración de salarios, prácticas de diferimiento o evasión del pago de las cuotas. Los comportamientos que sugieren la existencia de prácticas de evasión, con información de diversas fuentes, movimientos atípicos, trabajadores con salarios bajos o constantes durante dos años, patrones con el cien por ciento de la plantilla laboral con salario igual, salarios por debajo del promedio de la industria, trabajadores con altas y bajas continuas, patrones con problemas de cobranza (en cartera en mora o con pago incompleto de sus obligaciones patronales) y patrones con incidencias administrativas inconsistentes. Todo afecta el incremento de la brecha²⁵.

La evasión se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes y patrones, en la declaración y pago de sus cuotas. Hay quienes la definen como el acto de no declarar y pagar las cuotas en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras que pudiesen resultar ser engañosas.

Existen dos formas de evasión: la legal y la ilegal. Sin embargo, no toda acción tomada para reducir el pago de cuotas constituye evasión. La evasión es un fenómeno social que tiene lugar en todas las actividades económicas y está relacionada con la equidad, la transparencia, la eficiencia, la legalidad del gasto público y con el empleo (absorción de la fuerza laboral). La evasión se presenta tanto en actividades formales

²⁵ En esta sección y en otras y debido a la similitud entre el tema tributario o de cuotas obrero patronales, en muchos casos se mencionarán ambos aspectos.

(empresas prestadoras de servicios productoras, comercializadoras o distribuidoras de bienes. en los procesos de importación o exportación, en mercados de divisas entre otros), como informales (recaudación potencial).

Aquellas personas que ejerciendo una actividad económica jamás se han preocupado por tributar, por diversas razones y una de ellas siendo que el Estado no ha sido del todo capaz de detectarlos. En el hipotético caso que fueran desmontados tales privilegios, el Estado percibiría mayores recursos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes; llámense tributación o cuotas a la seguridad social, en este último caso encaminando a reducir la brecha recaudatoria.

Quienes evaden consideran que el Estado no es equitativo en la redistribución del ingreso, o porque sencillamente no creen en el destino adecuado que se dé a los recursos obtenidos. Se podría suponer que ésa es una forma de lograr mayor rentabilidad en la labor que realizan y obtener ventajas sobre quienes tributan o contribuyen correctamente, olvidándose completamente de los derechos de los trabajadores y la contribución a las Afores, IMSS e Infonavit, etc.

Mientras los patronos evadan en cualquier momento sus obligaciones, derivado de la poca presencia o efectividad de los organismos de control, o alentados por aquellos conocidos que lo vienen haciendo sistemáticamente y nunca han sido sancionados por la autoridad de manera tal que nada afecta sus intereses, seguirá observando esta práctica hasta que se sienta la presencia del Estado sancionando con rigor a quienes ejercen dicha práctica (la defraudación fiscal).

La autoridad fiscal tiene previsto en su legislación (aunque con muchos vacíos de fondo) considerar sancionar con penas económicas significativas o inclusive el arresto a aquellas personas que se apropien o retengan injustificadamente los recursos de los contribuyentes. Algunos creen que en vez de un castigo severo debe amonestarse al evasor obligándolo a que a partir del momento en que fuese evidenciado corrija e ingrese a la fila de los que tributan, porque una actitud represiva puede desestimular pero no necesariamente al evasor, sino a quien está cumpliendo con oportunidad y se sienta

perseguido decidiendo cancelar su actividad o trasladarla a otro lugar donde encuentre mejores condiciones (Camargo H, David F., 2005, p. 15).

Los patrones se pueden clasificar en registrados y no registrados (1). Los primeros son aquellos patrones conocidos y los segundos aquellos desconocidos. Entre los patrones conocidos se encuentran los declarantes y no declarantes. Entre los declarantes se pueden clasificar los correctos e incorrectos. Entre los correctos están aquellos que pagan oportunamente. Entre los incorrectos se encuentran aquellos patrones que están inscritos, declaran, pero no pagan las cuotas; los que están inscritos y declaran pero lo hacen defectuosamente, es decir que declaran incorrectamente ocultando bienes e ingresos, transgrediendo las disposiciones legales y entregando un monto de impuesto o cuota inferior a la que corresponde por la actividad realizada (subdeclarantes) y finalmente se ubican allí también quienes están inscritos, declaran y pagan pero no lo hacen con oportunidad (morosos). Ahora bien, entre los no conocidos están aquellos patrones potenciales (economía informal); omisos, que estando obligados a declarar no lo hacen (eventualmente se podrían detectar mediante cruces con fuentes externas)²⁰; patrones que han censado su actividad económica y que no están declarando las actividades realizadas; los que debiendo inscribirse en el registro nacional de vendedores no lo hacen y aquellos que cobran el impuesto de ventas y no lo declaran por no estar inscritos.

La evasión es un fenómeno difundido en las economías modernas y probablemente no eliminable por cuanto que encuentra sus raíces en comportamientos e intereses individuales y colectivos firmemente arraigados. Lo que sí se puede hacer es reducirla a niveles que no afecten tan bruscamente las economías y la operación de las instituciones. Para ello se requiere de voluntad política y de un cambio en el comportamiento y la posición de los individuos frente al Estado, fomentar la credibilidad. Afirmar que la evasión se pueda erradicar definitivamente sería una utopía. Mientras los individuos tengan la opción e incentivos entre el cumplimiento legal y la evasión de la obligación a contribuir y no estén convencidos que en oportunidades es indispensable anteponerse a intereses personales, no se eliminará definitivamente. La evasión se presenta por inconformismo y

²⁰ Colaboración entre los entes fiscalizadores. IMSS, SAT, CONSAR. Infonavit. ISSSTE.

desconfianza de los individuos sometidos a la imposición, cuando hay desacuerdos entre los principios de justicia, equidad, representatividad, fiscalización y aplicación de las normas reglamentadas para tal efecto (Camargo H, David F., 2005, p. 14).

Para aquellos patrones potenciales que no están registrados, es decir, aquellos de los cuales no tiene conocimiento la administración tributaria, más no quiere decir que por el hecho de estar registrados y ser conocidos, algunos de ellos no evadan, tributando incorrectamente de manera consciente, a diferencia de aquellos a los cuales ante un error o inexactitud asumen la responsabilidad de corregir voluntariamente. Por eso se habla de evasión legal e ilegal.

Un indicador de reducción de la evasión (no sólo en materia de seguridad social sino aspectos tributarios) se presenta cuando aumenta el recaudo, sin embargo esto no es del todo cierto, porque puede suceder que los mismos patrones aumenten el pago de las cuotas. Por tanto y para considerar que ha disminuido la evasión debe haber aumentado la base de contribuyentes, empleadores y empresas, de tal manera que se pueda identificar claramente quiénes han ingresado de forma reciente y los sectores a los cuales pertenecen. Y va en aumento cuando se percibe que hay más empresas desarrollando diferentes actividades económicas y el recaudo no aumenta, lo que también se puede ver reflejado en el crecimiento de la producción interna de cada país frente a los recursos con que cuenta para cubrir sus gastos (Camargo H, David F., 2005, p. 15).

La evasión legal corresponde a la declinación en el pago de las cuotas usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito. Dicha evasión a menudo no es fiscalizada y en caso de detectarse no puede recibir sanción. Como no se investiga, su cuantificación se dificulta. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogeneizar el sistema de recaudación.

Una de las principales causas de la evasión es la ausencia de una verdadera conciencia y el dolo individual y colectivo, motivado por la imagen que la comunidad tiene de las instituciones y la percepción frente a la imparcialidad en sus compromisos, al no tener conocimiento de los programas de gobierno y las políticas de redistribución del ingreso. Este aspecto indiscutiblemente se traslapa con la cultura y civismo de cada país.

Por tal razón hay quienes consideran que no deben contribuir al erario público, porque sus aportes no generan beneficios y porque nadie les asegura que no haya transparencia en el ejercicio de los recursos que se aportan al Estado. La existencia de corrupción puede viciar una política eficaz, los posibles evasores, en oportunidades, inclusive, son capaces de sobornar funcionarios públicos.

La evasión puede ser del orden social, estructural, normativo, administrativo, también están aquellas de naturaleza técnica como los vacíos en las leyes, la falta de claridad y las dudas en su interpretación y aplicación (la incertidumbre de la norma). De naturaleza política: como los factores de política económica y financiera, que intervienen en la modificación del equilibrio y la distribución de la carga y pueden constituir estímulos negativos en el comportamiento del contribuyente.

Otras causas de evasión son: la falta de una educación basada en la ética y la moral, la falta de solidaridad con el Estado que necesita recursos y la idiosincrasia del pueblo cuando piensa que las normas han sido hechas para violarlas o incumplirlas, la desconfianza en cuanto al manejo de los recursos y el no considerar que se recibe una adecuada prestación de servicios. El contar con un sistema recaudatorio poco transparente y flexible entendiéndose, éste último, como la adecuación de la administración tributaria de las aportaciones de seguridad social a los continuos cambios socioeconómicos y de política participativa en el pago de cuotas.

Hay varios elementos que ayudan a tener conductas evasoras como por ejemplo, la inconsistencia de la legislación porque al existir normas poco adecuadas generan confusión y dan lugar a la violación de la ley. La ignorancia de las obligaciones pero existe este caso de quienes después de algún tiempo dicen no saber que estaban obligados a registrarse ante las diversas instituciones fiscalizadoras y crearon empresas que responden a negocios específicos (Camargo H, David F., 2005, p. 22). Dicho sea de paso, el desconocimiento de las normas no exime su cumplimiento.

La evasión se puede detectar con políticas especializadas en fiscalización de acuerdo con indicadores por tamaño de empresa, actividad económica, monto y antigüedad de la deuda; retención de cuotas en la fuente en el caso de subcontrataciones; solicitar

certificaciones de cumplimiento para prestadores de servicio al Estado; construcción y adicionalmente con la presunción de la cotización debida y solicitud de certificaciones de cumplimiento para los permisos de ocupación o entrega de obras civiles. En materia de seguridad social, es importante la actividad económica y el tamaño de la empresa inclusive para determinar los riesgos de trabajo.

Todo ello, permite elevar a delito penal el fraude (retención de contribuciones, omisión del pago sin justificación legal, subdeclaración, simulación, etc.), debe existir el acceso de información a los trabajadores para conocer su cuenta de cuotas individuales; seguimiento durante el primer año de vida de las empresas para su educación y fiscalización; desarrollo de programas de capacitación y divulgación de la cultura fiscal (jóvenes, empresas, fiscalizadores).

V.3.2 Elusión

La elusión consiste en que el sujeto pasivo evita el pago de cuotas, empleando medios contemplados en la LSS o que no contradicen las disposiciones legales, es decir, la utilización de la norma para reducir el pago de cuotas²⁷. La elusión no constituye violación a la reglamentación, es compleja de medir y requiere tener cierto conocimiento del comportamiento de los patrones en forma minuciosa, para saber si eluden o no sus obligaciones fiscales.

Es importante distinguir entre el concepto de elusión de cuotas a la seguridad social y el de subdeclaración. En el caso de la elusión, ésta puede estar permitida por la ley, pero se puede caer en abusos. Es probable que el fenómeno de la elusión se dé en alguna medida en todas las empresas en México. En las grandes es común que para el personal de los niveles salariales más altos, parte de su remuneración sean prestaciones de conceptos no integrables al SBC para el cálculo de las cuotas al IMSS. Estos conceptos incluyen prestaciones médicas especiales, membrecías a clubes, vehículos de servicio, celulares, gasolina, notas y facturas por diversos servicios, entre otros.

²⁷ Ejemplo, métodos de depreciación acelerada.

V.3.3 Subdeclaración en el sector formal

La subdeclaración de COP al IMSS consiste en 1) registrar a menos trabajadores que los reales, 2) declarar menos días trabajados y 3) declarar un SBC menor al pagado. Estimarla con precisión; al igual que la elusión, constituye una violación de la ley.

VI. Medidas de fiscalización para disminuir la brecha recaudatoria

Con la finalidad de combatir la evasión fiscal en esquemas de suministro de personal (*outsourcing*) que aprovechan los tratamientos fiscales diferenciados entre diversos tipos de sociedades, el SAT, STPS, IMSS e INFONAVIT han acordado unir esfuerzos en la fiscalización.

El propósito de buscar una mayor recaudación es la protección a los trabajadores del país, quienes al no ser integrados a estos esquemas ven disminuido o pierden su acceso a las prestaciones de seguridad social y a su participación en las utilidades de las empresas. La misión del IMSS en materia de incorporación es afiliarse al 100% de los sujetos de aseguramiento.

Combatir las prácticas irregulares mediante auditorías emblemáticas, incluyendo la práctica de revisiones conjuntas con otras autoridades fiscales.

Entre los esquemas relacionados con el suministro de personal que el IMSS ha detectado son utilizados como medios de elusión o evasión, se encuentra la constitución y operación de personas morales, entre otras, como:

- Sociedades Cooperativas;
- Sociedades Anónimas;
- Sociedades de Responsabilidad Limitada;
- Sociedades en Nombre Colectivo;
- Sociedades civiles, y “civiles particulares”;
- Asociaciones civiles;

- Sindicatos
- Integradoras e integradas. Et.al.

Por primera vez se han iniciado actos de fiscalización de manera concatenada y simultánea con otras autoridades fiscales y administrativas como el SAT, INFONAVIT y STPS.

El IMSS se apoya, en el desarrollo de un acto de fiscalización, en la información que las otras autoridades fiscales y administrativas recaban y aportan con base en los acuerdos de colaboración para el intercambio de información existentes con las secretarías de finanzas de diversas entidades federativas, con la finalidad de compartir bases de datos e información fiscal y administrativa, que coadyuva a lograr el objetivo descrito, y así mismo, dotar de tecnologías de la información a las instituciones a efecto de hacer más eficiente y maximizar la información.

Con motivo del decreto publicado el pasado 7 de diciembre de 2009 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre las que se encuentran aquéllas del Código Fiscal de la Federación, que establecen la posibilidad de que la autoridad fiscal motive y determine presuntivamente sus resoluciones con base en la información y documentación que le proporcionen otras autoridades fiscales (art. 63).

Esta reforma entró en vigor el 1 de enero del 2011:

“Artículo 63. Los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este Código o en las leyes fiscales, o bien que consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquéllos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de cuotas federales.....”

Entre los esfuerzos se debe conminar a todos los patrones que se ubiquen dentro de una auditoría, a la corrección fiscal y fuera de ésta, al cumplimiento voluntario puntual e

íntegro de sus obligaciones de pago para evitar a los patrones a ser sujetos de actos de fiscalización y sanciones futuras.

VI.1. Principales rasgos del proceso de afiliación y recaudación

La recaudación para la seguridad social es responsabilidad primordial del Estado que debe crear un marco jurídico e institucional con clara definición de competencias y responsabilidades operacionales y de supervisión y con canales bien definidos de articulación y coordinación entre distintas instituciones; la institución recaudadora debe tener autonomía y capacidad institucional con una política financiera y financiamiento a partir de recursos provenientes de impuestos generales o porcentaje máximo sobre la recaudación de seguridad social. Además de los recursos humanos adecuados y una selección de fiscalizadores con los incentivos por volumen de recaudación y por cobro de deudas, con capacitación, con los aspectos legales adecuados y el poder de coerción, para imponer sanciones y una coordinación o articulación institucional.

Las instituciones de recaudación deben establecer canales fluidos de coordinación, comunicación e intercambio de información con las instituciones de seguridad social a través de modalidades de articulación (no excluyentes), como una integración total o “agencia única” o “ventanilla única” para la entrada “Identificación única” o Número de Seguro Social, política de comunicación activa a través de la promoción de acciones de educación previsional y mercadotecnia de la seguridad social, todo ello sustentado a través de la transparencia y facilidad de acceso con un uso intensivo de tecnologías de información como huella y certificación digital, desmaterialización de la documentación transmisión y almacenamiento electrónico de documentos, integración y disponibilidad de la información a través de *call centers* y portales de información y finalmente acceso a los servicios *on line* por parte de los clientes.

VI.2. Política de fiscalización, corrección y dictamen

Se pueden considerar diversos instrumentos de fiscalización externos como el SAT, dependencias de gobiernos estatales y municipales, etc. Con el fin de evitar los problemas del proceso de cruce de información con fuentes externas, información desestructurada

(nombres, domicilios, etc.), información de mala calidad (los patrones evasores tienen incentivos a proporcionar información errónea para evitar los cruces de información), movimientos de registro y actualización permanente de los datos, lo que implica trabajar con bases dinámicas, magnitud de las bases, es decir a mayor tamaño, mayor complejidad de los cruces y mayor probabilidad de error.

La obtención de información de fuentes externas ha implicado el cruce de bases de datos con base en normalización de la información, utilización de algoritmos de reconocimiento fonético de cadenas alfabéticas (nombres y domicilios), número de coincidencias de los elementos constitutivos de los campos clave a cruzar, procesos de construcción y rastreo de datos para identificar los cruces con la mayor probabilidad de éxito, a través de la fiscalización selectiva, medición del riesgo e identificar, analizar y priorizar el riesgo de evasión que presentan los patrones.

Debe haber una medición del riesgo se basa en un modelo estadístico que permite asociar y cuantificar el efecto que tienen un conjunto de atributos sobre la posibilidad de que un patrón evada sus obligaciones fiscales, segmentación y clasificación para dirigir los esfuerzos de fiscalización en grupos de patrones que presenten la mejor relación beneficio-costos con el conocimiento del riesgo y la segmentación permiten programar mejor las acciones, qué riesgos atacar, cómo atacarlos y de qué manera seleccionar instrumentos y asignar los recursos eficientemente.

Los beneficios de las prestaciones en especie para el patrón, al no integrar estas prestaciones al salario de cotización le reditúan al correspondiente patrón varias ventajas como son un menor pago al IMSS y al INFONAVIT así como reducir el costo de la antigüedad en los casos de despidos o terminación de labores.

Por otra parte, al propio trabajador las prestaciones le generan algunos beneficios aparentes en la medida que no son gravables desde el punto de su propia declaración del impuesto sobre la renta (ISR). Igualmente y en el caso de personal medio o superior es probable que manifieste cierta solidaridad con la empresa en tratar de disminuirle costos innecesarios.

En el caso de empresas medianas, al no emitir facturas en parte de sus ventas, es probable que la liquidez correspondiente se dedique al pago de sueldos fuera de nómina y en efectivo con lo que la empresa se ahorra parte de las aportaciones al IMSS e INFONAVIT y el empleado tal como en el caso anterior reduce sus pagos por concepto del ISR. También es frecuente en muchas empresas que los dueños trabajen en la empresa pero no reciban sueldo o bien que éste sea menor al real logrando así minimizar la carga del IMSS e INFONAVIT bajo el argumento de que no le conviene (ITAM, 2005, p. 80).

La inscripción al régimen y pago y la obligación de inscripción en el régimen obligatorio del Seguro Social y el pago de las COP, recae sobre la empresa a través de los patrones. Este procedimiento está muy generalizado en los regímenes latinoamericanos en lo que se refiere al seguro de los asalariados, siendo muy pocos los casos de inscripción y cotización individual llevados a efecto por el trabajador (IMSS. Memoria de labores del IMSS, 1950).

Es importante contar con una tarjeta de afiliación y certificado de derechos tanto al patrón como al trabajador se les acreditan sus condiciones de cotizante y asegurado, por medio de documentos de identificación, cédula de imposición en el caso de la empresa y tarjeta de afiliación para el trabajador. A partir de 1949 se expide un certificado de derechos al trabajador en el que se fijan los derechos de los asegurados, estableciéndose las bases para el cálculo de los beneficios que le corresponden en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Debe existir un proceso de afiliación y recaudación. De acuerdo al Informe de la Dirección General del IMSS en la XCIII Asamblea General Ordinaria la función de incorporación y recaudación se organiza conforme a la distribución nacional de las empresas y la densidad regional de las actividades productivas. La estrategia consiste en la especialización de las subdelegaciones en las tareas de incorporación y recaudación. En la DIR establecen tres unidades responsables para realizar las siguientes tareas: 1) planeación y estrategia de recaudación, 2) incorporación al IMSS y 3) fiscalización y cobranza²⁸.

²⁸ IMSS. Informe de la Dirección General en la XCIII Asamblea General Ordinaria. 26 de Noviembre de 2003. Ciudad de México.

La función de fiscalización como herramienta de gestión tributaria es un conjunto de tareas, acciones y medidas de la administración, tendientes a impulsar a los patrones al cumplimiento de sus obligaciones. La fiscalización busca obtener en forma voluntaria el cumplimiento de las obligaciones o la corrección de las declaraciones, cuando se hubieren detectado inexactitudes o se hubiere omitido su presentación en debida forma. La deficiente conciencia de contribución y el poco conocimiento de las normas conducen a comportamientos evasores que deben ser corregidos mediante estos procesos de fiscalización.

En cuanto a los objetivos de la labor fiscalizadora está disminuir la brecha entre el recaudo potencial y el real, lo que permitiría incrementar la participación de los ingresos obrero patronal para el financiamiento del gasto de seguros y de operación. Otro objetivo es determinar qué actividades y sectores económicos deben ser fiscalizadas, mediante programas que les permita a los funcionarios fiscalizadores determinar con claridad las obligaciones de los patrones y los presuntos evasores.

Mediante las visitas de inspección y control se pretende llamar al orden a los patrones frente a su comportamiento de pago, para lo cual se requiere aumentar el conocimiento y la experiencia de los funcionarios fiscalizadores mediante adecuadas herramientas tecnológicas, utilizando bases de datos de patrones que permitan detectar focos de evasión, desechando declarantes que generen gastos administrativos a los institutos fiscalizadores, detectando movimientos de dinero por fuera del sistema financiero y estableciendo mecanismos para la aceptación o no de denuncias por pérdida de libros.

El control de la fiscalización permite detectar declaraciones incorrectas, desincentivando la evasión. Por eso es importante la política de información sobre la capacidad de control que tienen las administraciones encargadas del seguimiento y cuyo objetivo debe ser mantener su imagen previniendo conductas inadecuadas, para lo que se requiere de un sistema de registro de los patrones potenciales.

En cuanto a las políticas de fiscalización, están:

- el mejorar el comportamiento de los patrones en relación con el cumplimiento de sus obligaciones.
- combatiendo la evasión y aumentando el grado de riesgo para quienes insisten en dicha práctica, por medio de sanciones y mayor presencia institucional, individualizando al evasor y exigiéndole el cumplimiento de sus obligaciones.
- cubriendo la mayor cantidad de población que ejerza alguna actividad económica, utilizando técnicas de auditoría y
- contando con información que permita actuar con exactitud, haciendo presencia en zonas geográficas vitales y auditando con profundidad en donde se haya detectado evasión.

Entre los problemas más comunes de la fiscalización está encontrar funcionarios no capacitados; la rotación de quienes conociendo su labor son reemplazados por otros que no tienen la suficiente preparación y llegan a aprender; la filtración de la información haciendo que el empleador se entere antes que lleguen los investigadores; delegar funciones a otras personas en otras localidades para que continúen con los casos de evasión. lo que puede distorsionar la investigación inicial; la limitación de los investigadores; los repartos de expedientes a destiempo por el atraso en los archivos que evitan iniciar con oportunidad las respectivas investigaciones; la heterogeneidad de criterios de la normatividad. Es necesario que la probabilidad de ser auditado crezca con la tasa de incumplimiento de las obligaciones. Un aspecto importante de la estrategia fiscalizadora consiste en que cierto número de auditorías se programe utilizando medios indirectos que procuren detectar a los mayores evasores y se asignen recursos para que el costo de auditar a las empresas iguale el beneficio relativo esperado.

La falta de funcionarios fiscalizadores y su rotación permanente (memoria institucional, sentido de pertenencia), son otros de los inconvenientes que impiden crear un grupo de auditores capacitados y comprometidos en el cumplimiento de la función.

Siendo más específico, el funcionario fiscalizador debe mejorar su metodología para fiscalizar procurando ser lo más objetivo posible. Haciendo entender al evasor que al

ubicarse dentro de un marco de legalidad se está haciendo un bien. Además se deben realizar auditorías y visitas periódicas programadas de control y gestión sobre una población objetivo, que permitan determinar el impuesto omitido. Lo ideal sería realizar programas de fiscalización por actividad económica y contar con un registro confiable de datos para evitar inconsistencias en el cumplimiento de la gestión, estableciendo inspecciones a establecimientos comerciales, industriales, de servicios u oficinas de los patrones o responsables de quienes se presume son evasores en el lugar donde ejerzan sus actividades, asegurando pruebas en el lugar donde se encuentren para que sirvan como elementos probatorios levantando las actas respectivas, penalizando a aquellos casos de evasión que lo ameriten.

Los funcionarios fiscalizadores deben contar con un mínimo nivel profesional y tener el suficiente conocimiento para la gestión de sus auditorías, revisando entre otros, las declaraciones presentadas por los patrones, verificando su cumplimiento empleando la metodología de cruzar información con terceros, ya que la lentitud en la labor fiscalizadora da oportunidad al evasor para tomar ventaja, por tal razón y en la medida que sea posible, se deben atender las denuncias con celeridad y no después de que transcurra mucho tiempo y el presunto evasor haya desaparecido.

El funcionario fiscalizador debe ser:

- persona cuya profesión esté relacionada con la función fiscalizadora
- que tenga habilidad para dialogar con claridad y se gane la confianza
- que sepa escuchar con atención y moderado a la hora de iniciar un proceso de investigar, sin ejercer demasiada autoridad en sus funciones, objetivo en el momento que encuentra elementos base para su investigación,
- que aborde al contribuyente con preguntas concretas llevando la documentación necesaria para efectuar su acción fiscalizadora, incorruptible y conocedor de las funciones y procedimientos en la materia de COP,
- cordial y respetuoso en todo momento, capaz de brindar soluciones a las inquietudes de los patrones, creativo, positivo, entusiasta y responsable,

- capaz de aceptar errores y enmendarlos,
- puntual y disciplinado en su trabajo manteniendo el interés. sintiendo que es importante tanto para él como para la administración.
- que sea capaz de informar el motivo de su visita sin crear sobresaltos en el contribuyente y tener la capacidad de abordar a los clientes para orientarlos,
- conocedor del manejo de las herramientas informáticas que estén a su disposición. ágil y recursivo. atento a cualquier cambio en los procedimientos (actualizarse permanentemente), suministrando información veraz y oportuna.
- capaz de resolver situaciones complicadas en su relación con los patrones,
- con sentido de identidad, pertenencia, control y seguridad de sí mismo cuando esté bajo presión.

Las visitas domiciliarias son el tipo de auditoría que se realiza, entre otros motivos, por la denuncia de algún trabajador y consiste en la visita domiciliaria a la empresa. La visita tiene como objetivo solicitar la regularización del trabajador en el Seguro Social o la verificación del salario base de cotización con el que está registrado el trabajador en el IMSS. Es necesario, por ende, hacerla más expedita y oportuna.

Los años den 1993 y 1994 fueron claves ya que se mejoró el proceso de fiscalización a través de dos programas, el de auto-corrección y el de dictamen de contadores externos. Según el Informe de Actividades del IMSS de 1993 (IMSS, 1993-1994) ²⁹ este tipo de programas representó cerca del 90% del total de ingresos por fiscalización. Una ventaja adicional de estos programas es el bajo costo de su implementación.

El IMSS inició mejoras en sus sistemas de fiscalización en 1982 con el almacenamiento electrónico de las historias de salarios y semanas cotizadas de cada trabajador, conformándose el Sistema Integral de Derechos y Obligaciones (SINDO). Con la nueva LSS se establecieron mecanismos para perfeccionar el SINDO. En la política de fiscalización y los cambios promovidos en la nueva LSS de 1997 obligan al IMSS a

²⁹ Informe de Actividades 1993-94. IMSS, México D.F.

mejorar el control de la información de cada uno de los cotizantes para el reconocimiento y definición de sus derechos.

Como consideraciones resulta importante, equiparar las tasas de cotización de los trabajadores independientes a la de los asalariados, extender la obligatoriedad de la afiliación de autónomos, subsidios y créditos por cotizaciones: trabajadores con baja capacidad contributiva, modelo de gestión integrado de recaudación y cobranza: igualdad de condiciones y recursos de la seguridad social; énfasis en las acciones de cobranza mediante instrumentos jurídicos:

- reforma legal que establezca un mecanismo ejecutivo de cobranza administrativo;
- utilización de un esquema de inducción masivo o persuasión al pago respecto de deuda de menor cuantía que permita ampliar la cobranza a bajo costo;
- disponer de una base de datos integradora de la información del Estado;
- utilización de sistemas informáticos con reglas inteligentes para el seguimiento de las deudas;
- utilización de embargos telemáticos para las acciones de embargos de escritorio (entidades financieras, entidades del estado, grandes compradores, registros públicos, etc.);
- establecer regímenes de facilidades de pagos excepcionales y permanentes,
- establecer una fecha de consolidación para evitar el incumplimiento de las cotizaciones corrientes (regularización),
- esquema de incentivo al empleador que ha cumplido ordenadamente con sus responsabilidades de pago, cobranza judicial, evaluar la venta o titularización de los adeudos que han pasado por la etapa judicial;
- deuda proveniente de la fiscalización/inspección no debe tener una antigüedad tal que dificulte la recuperación de la deuda;
- prohibir contratar con el Estado a aquellos empleadores que mantengan adeudos;

- difusión de las acciones de recuperación que incrementen el riesgo de no pago;
- implementar mecanismos para que el ciudadano pueda denunciar a su empleador ante el no pago de la contribución.

En el caso del IMSS, las auditorías aleatorias pueden proporcionar también información para que las autoridades realicen cambios en la asignación de los recursos de los distintos programas. Por ejemplo, pueden ayudar a determinar si la asignación de recursos a una delegación o subdelegación o a un sector de actividad es la más apropiada. Adicionalmente pueden utilizarse para justificar la asignación de más recursos a un programa.

También en el caso de México, como en otros países donde se han aplicado este tipo de auditorías, representa un mecanismo de disuasión para disminuir la evasión. La auditoría aleatoria es una manera de asegurar que ningún contribuyente esté exento de la posibilidad de ser auditado por lo menos en principio y funcionan de esta manera como un mecanismo disuasivo.

Por otra parte, los cambios en las normas para cumplir con las COP y en la estructura de la actividad económica pueden propiciar el surgimiento de nuevas fuentes de evasión. Las auditorías aleatorias a los patrones del IMSS pueden representar una herramienta útil en la detección de nuevas formas de evasión.

Finalmente, las auditorías aleatorias proporcionarían a las autoridades del IMSS información para realizar cambios en las políticas para mejorar el cumplimiento o reducir las obligaciones de los patrones.

Se sugiere utilizar la información obtenida de auditorías para estimar tasas de cumplimiento en una muestra y obtener estimaciones del incumplimiento de la población. La información deberá ser utilizada para comparar tasas de cumplimiento entre segmentos de la población de patrones y seguir tendencias de cumplimiento a través del tiempo.

El IMSS deberá utilizar una muestra de la base de datos de patrones registrados utilizando un método de muestra sistemático. La población deberá ser estratificada por delegación y subdelegación, sectores de actividad económica y tamaño. La muestra

auditada será seleccionada de cada estrato. El promedio ponderado de la muestra auditada es una estimación del promedio de la población total.

El nivel de confianza y precisión deseada de los parámetros de la población objetivo determina el tamaño de la muestra en cada grupo. Se recomienda que en un principio las auditorías sean utilizadas de manera general (no para examinar un componente determinado de las cuotas), lo que les permitiría ser relativamente pequeñas (menos de 3.000 auditorías han resultado suficientes en la mayoría de los países que las han utilizado) y deberán ser realizadas anualmente como parte de los programas de auditoría de las áreas de fiscalización del IMSS.

Se deberán desarrollar formatos nuevos para realizar estas auditorías. Los formatos deben ser diseñados para capturar información fiscal ajustada específica. Deberán incluir datos relacionados con el perfil e identificación del patrón. Además sería conveniente incluir otras características de los establecimientos como el grado de educación y antigüedad de los trabajadores, las características de los bienes de capital que se utilizan y los ingresos totales de las empresas.

Los auditores deberán especializarse por sector de actividad económica y región. El conocimiento producto de la especialización es fundamental en la habilidad de los auditores para maximizar la detección de la evasión de COP. El flujo de beneficios de las auditorías proviene de la sagacidad de los auditores en detectar posible evasión y subdeclaración de cuotas y el conocimiento de las prácticas comerciales que es adquirido en el curso del desarrollo de su labor.

En función de los resultados de éste y otros estudios, continuar, de manera más profunda, con la inclusión de grupos de cotizantes excluidos. Por ejemplo, crear un sitio en internet en el que los trabajadores puedan verificar sus datos, en especial el SBC que cotizan en el IMSS y si es que están cotizando.

- 1) Aumentar la certidumbre en la aplicación de la ley
- 2) Llevar a cabo una campaña de comunicación para aumentar la percepción de los beneficios de estar registrado en el IMSS

- 3) Aumentar la probabilidad de detección de evasión y subdeclaración
- 4) Incrementar la percepción de la igualdad fiscal
- 5) Mejorar las actitudes nacionales sobre el cumplimiento de cuotas

Se requiere para controlar la evasión, simplificar el sistema haciéndolo más sencillo, flexible y entendible para los patrones, de tal manera que puedan cumplir sus obligaciones sin mayores dificultades. Otra forma es mediante la utilización de sistemas modernos de información en los procesos de fiscalización, lo que permitiría agilizar investigaciones en la búsqueda de evasores, logrando resultados positivos en el corto y mediano plazo. lo que implica a su vez la reorganización y redefinición de las funciones de las instituciones encargadas de la administración tributaria que cause un impacto positivo en la sociedad. También se debe involucrar a la ciudadanía para que de una u otra forma denuncie los comportamientos evasores, ofreciendo alguna clase de estímulos.

Para generar confianza en la población, hay que eliminar regímenes de privilegio que profundizar más las diferencias entre quienes tienen recursos y quienes no los tienen. Otra manera sería mediante una mayor presencia institucional, aumentando el número de visitas fiscalizadoras y revisiones minuciosas a aquellas empresas o establecimientos de las cuales se tiene indicios de evasión, para lo cual se requiere el apoyo de la ciudadanía denunciando a quienes omiten ingresos. Es indispensable que los funcionarios recobren el prestigio de ser incorruptibles, lo que se puede medir en buena proporción por sus acciones y resultados.

Se puede combatir la evasión creando conciencia o cultura de cumplimiento, mediante un sistema transparente en el que se respeten los principios de justicia e igualdad y aumentando la capacidad de la administración fiscalizadora para detectar a los evasores. para sancionarlos y optimizando los recursos con el fin de estimular el cumplimiento voluntario (Camargo H, David F., 2005, p. 45).

VI.3. Simplificación administrativa

La importancia en el manejo de información está relacionada con los cotizantes y patrones es fundamental tanto para la recaudación de cuotas como para el pago de obligaciones del IMSS. Los posibles errores en el manejo de esta información podrían

generar pérdidas económicas significativas en el IMSS no sólo por los ingresos que se dejan de percibir sino por los costos administrativos que implican dichas correcciones, así agudizando la brecha.

Por ello, a lo largo de la historia del IMSS una prioridad ha sido utilizar el avance tecnológico para mejorar y hacer más eficiente el manejo de la información, aunque se es evidente que el rezago tecnológico que tiene la autoridad es alto en relación a las necesidades y ofertas del mercado. El último avance en este sentido, y fue hace ya varios años, es la firma digital IMSS desde su Empresa (IDSE), instrumento que sirve para la transmisión de los avisos afiliatorios vía electrónica. El IDSE reduce el costo administrativo tanto para el IMSS como para los patrones afiliados al sistema al permitir realizar dicho trámite a través de Internet.

La emisión en disco compacto sustituye la notificación impresa de Cédulas de Determinación de Cuotas Obrero Patronales a las empresas. El programa se enfoca a empresas con 300 o más trabajadores. Y si bien los índices de recuperación del IMSS, previo a efectuar acciones coercitivas de pago, rondan el 99%, sigue existiendo un universo importante que, derivado de la fiscalización a ejercicios en vigor o anteriores, genera diferencias entre el deber y haber pagado, que hoy tienen al IMSS con una cartera de más de 6.000 millones de pesos pendientes de pago, claro, que estos están pendientes de pago por encontrarse con algún medio de defensa, por ya no estar localizados o bien, en algunos casos por la inacción de la autoridad. Es aquí en donde se refleja la evasión y elusión de cuotas obrero patronales, pues difícilmente una auditoría que se inicia con una buena metodología de selección y no en base al ejercicio de las facultades de comprobación derivado de las argucias personales, casi siempre va a determinar diferencias ya sea del salario registrado o bien, de la omisión en el registro de trabajadores.

El sistema de cobro automático en cuenta de cheques reduce los costos de transacción en el pago de las obligaciones de contribuciones de las empresas que cuentan con cuatro o más trabajadores lo que promueve una mayor tasa de cumplimiento.

Se debe transitar a poder enviar los dictámenes en línea, a poder consultar el estado de adeudo por internet, a poder identificar si los trabajadores que se acreditan como

funcionarios realmente lo son, si el acto de molestia es realmente un acto programado por la autoridad, o se trata de una suplantación, se debe acercar el punto de pago a los patrones más pequeños, se debe dotar a la autoridad fiscal de recursos materiales suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones, en fin, existen varias vertientes, que bien podrían ser materia de un documento exclusivo que hable de ello, pero son estas acciones las que considero preponderantes para lograr un equilibrio en la gestión contribuyente y autoridad.

VI.4. Estrategias de mejora organizacional interna

VI.4.1. Incentivos al cumplimiento voluntario

En el marco del Convenio de Colaboración Administrativa firmado entre el SAT y el IMSS, éste se comprometió a reconocer la Firma Electrónica Avanzada (Fiel) expedida por el SAT, como medio de autenticación en las transacciones llevadas a cabo por los patrones. El reconocimiento de la Fiel por parte del IMSS, en vigor a partir de enero de 2011, simplifica los trámites que tienen que realizar los patrones ante distintas instancias administrativas, aunado a la ampliación de la vigencia de la Fiel a un periodo de cuatro años, como parte de las disposiciones administrativas incorporadas en el decreto del 30 de junio de 2010 relativo a diversas facilidades administrativas, permite reducir los costos administrativos de las empresas y promover un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de seguridad social.

Asimismo, el IMSS ha impulsado la operación del portal tuempresa.gob.mx, a través del cual los empresarios pueden dar inicio al trámite del registro patronal

A través del IDSE, se ha facilitado a los patrones la administración de la información requerida para el pago de las contribuciones de seguridad social, y por medio del Sistema Único de Autodeterminación (SUA) se ha posibilitado el pago electrónico de las mismas.

Cabe destacar que el 92.9 por ciento del total de los movimientos afiliatorios presentados ante el IMSS durante 2010 se realizaron a través del IDSE. Asimismo, en dicho año, un promedio de 141,079 patrones realizaron a través de portal bancario pagos correspondientes a 8.1 millones de cotizantes. El importe pagado ascendió a 7,480 mp, lo que significó el 47.1 por ciento de la recaudación por ingresos obrero patronales. La

utilización del IDSE y del SUA ha permitido a las empresas reducir sus costos de operación, al utilizar medios electrónicos y contar con mayor seguridad para la realización de sus transacciones en materia de seguridad social.

Por otro lado, la dispensa de garantía del interés fiscal para la autorización de solicitudes de pago en parcialidades, establecida mediante acuerdos del H. Consejo Técnico del IMSS, es una herramienta eficaz para promover la regularización de la situación fiscal de los patrones que desean regularizar sus adeudos, pero que no cuentan con los recursos para cumplir el requisito que establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

En este mismo sentido, mediante la publicación del artículo 16 apartado C de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011, se posibilitó la aplicación de condonaciones a favor de los patrones que regularicen sus adeudos fiscales ante el IMSS, dependiendo los porcentajes de condonación de la fecha en que se realice el pago del adeudo, pudiendo llegar al cien por ciento del monto de los recargos y multas causados.

Considero que este tipo de acciones son regresivas como autoridad fiscal, sin embargo, es natural este tipo de acciones entendiendo la necesidad de recursos que tiene actualmente el IMSS. Mucho se comenta entre los patrones cumplidos que esto es un premio al incumplido, y que al que cumple en tiempo y forma nunca se le premia, y en parte tienen mucha razón, creo que el Estado mucho haría si generará acciones de fondo para ampliar la base gravable de contribuyentes y crear un escenario mucho más equitativo y competitivo. Y por otro lado, la única cuestión que diferencia este tipo de programas de condonaciones de uno y otro, es que finalmente el patrón sujeto de este tipo de condonaciones, deberá pagar sus cuotas actualizadas, a diferencia del cumplido que las paga sin ningún accesorio fiscal.

VI.5. Facilidades administrativas en materia de simplificación

La estructura actual de nuestro sistema fiscal resulta, en algunos casos, compleja y onerosa, tanto para el contribuyente como para la autoridad fiscal;

Por ello y derivado de un diagnóstico al referido sistema fiscal, mismo que tomó en consideración diversos estudios efectuados por organismos internacionales, así como por organizaciones y cámaras que agrupan a algunos sectores de contribuyentes de México, se

advirtió que la complejidad mencionada provoca que los contribuyentes dediquen mayor tiempo al cumplimiento de sus obligaciones fiscales en comparación con otros sistemas tributarios;

Es así que con el propósito de continuar avanzando en la simplificación administrativa, se estimó conveniente implementar medidas que permitirán que los contribuyentes cumplan más fácilmente y en un menor tiempo con sus obligaciones fiscales; consistentes en que los contribuyentes que de conformidad con lo establecido en los artículos 32-A, fracción I del Código Fiscal de la Federación y 16 de la LSS, se encuentren obligados a dictaminar sus estados financieros o el cumplimiento de sus obligaciones ante el IMSS, según corresponda, por contador público autorizado, podrán optar por no presentar los dictámenes a que se refieren los artículos citados, siempre que presenten la información en los plazos y medios que, mediante reglas de carácter general, establezcan las autoridades fiscales correspondientes.

VI.5.1. FIEL a Contadores Públicos Autorizados

Como parte de las acciones de simplificación administrativa y automatización de procesos, planteadas por el IMSS para mejorar la atención a patrones y derechohabientes, la DIR tiene programado implementar la presentación del dictamen por contador público autorizado para efectos del IMSS, a través de Internet, mediante la autenticación de identidad por medio de la firma electrónica.

En tal virtud, el convenio de colaboración administrativa firmado entre el IMSS y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) el 7 de septiembre de 2010, contempla el reconocimiento por parte del IMSS de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL) de las personas físicas, como un medio de autenticación de identidad en los trámites o actuaciones electrónicas.

En este sentido, se hace necesaria la utilización de la FIEL emitida por el SAT, como un medio homologado de identificación electrónica, a fin de que los contadores públicos autorizados para efectos del IMSS realicen trámites no presenciales.

VI.6 Acciones para reducir economía informal y actividades ilícitas

Los principales objetivos de la LSS son (IMSS, 1999)³⁰: 1) incentivar la afiliación, disminuir la economía informal y elevar la productividad del trabajo, y mejorar la equidad en la contribución al introducir instrumentos para combatir la subdeclaración de ingresos mediante la disminución de los impuestos marginales al trabajo; 2) establecer un sistema de ahorro de los trabajadores por medio de cuentas individuales con el fin de proveer un sentido de participación y garantizar la creación de reservas, al impedir el uso de los recursos para financiar las pensiones a otros fines; 3) hacer explícitos los elementos redistributivos del sistema de pensiones mediante la cuota social (depósito por trabajador independiente del salario, que el Gobierno Federal hace en la cuenta del trabajador) y eliminar elementos de credibilidad presentes en el sistema entre los que destacan la pérdida de beneficios para las mujeres y otros grupos de alta rotación laboral; 4) evitar que el sistema de cuentas individuales lleve a la credibilidad en el costo del seguro, razón clave para entender la estructura financiera del *Seguro de invalidez, y vejez* (SIV); 5) promover mayor seguridad e higiene al ligar más cercanamente la siniestralidad con el costo del *Seguro de riesgo de trabajo* (SRT) con el de la empresa; 6) garantizar los recursos necesarios para la expansión de los servicios de guarderías y establecer una fuente explícita de financiamiento a las prestaciones sociales y; 7) exigir al IMSS el cumplimiento de regulaciones contables para la adecuada medición de los ingresos y gastos de cada ramo y para garantizar la solvencia de las reservas financieras del IMSS.

Sin embargo, está claro que este problema de evasión y subdeclaración es universal. Aún en los países más avanzados las brechas recaudatorias representan típicamente entre el 40 y el 80% y más de la emisión de cuotas. Además, la reducción de la brecha no depende exclusivamente de acciones de fiscalización y recaudación del IMSS. La brecha recaudatoria se reduciría también gradualmente en México en la medida que los mercados de trabajo y la economía en su conjunto funcionen de manera más eficiente. Esto requiere entre otras medidas las siguientes:

³⁰ *Perspectivas para el debate*, Instituto Mexicano del Seguro Social. 1999.

- 1) Se reforme la Ley Federal del Trabajo para permitir mayor flexibilidad para la contratación de trabajadores al tiempo que mejora la competitividad de las empresas. En este sentido, ya se cuenta con reformas pendientes de aprobación por los poderes legislativos. Reformas que regulan los esquemas de tercerización de personal, que acotan las responsabilidades solidarias de terceros y que en otro sentido, aclaran los conceptos de Ley previstos como integrables al salario del trabajador.
- 2) Se lleven a cabo reformas al Poder Judicial para que prevalezca plenamente el estado de derecho en México y se reduzca significativamente el tamaño de la economía informal y de las actividades ilícitas. Como en el punto anterior, se han resuelto con mayor prontitud juicios fiscales y administrativos en materia de seguridad social, los cuales han dado certidumbre a conceptos recurrentemente impugnados y que carecían de un marco regulatorio. Así mismo, y sin ser del orden judicial (es del ejecutivo) se ha creado la Procuraduría de los Derechos del Contribuyente, que viene a ser las veces de un ombudsman fiscal, lo cual sin duda era una cuenta pendiente del estado con sus gobernados.
- 3) Se instrumente una reforma fiscal que permita las inversiones en infraestructura física y la formación de capital humano para una mayor productividad de las empresas. En materia de seguridad social, es necesario que se reformen diversos artículos del CFF, ya que cuando el IMSS tuvo su personalidad como órgano fiscal autónomo, no se modificó la legislación y hoy día, sigue sin estipularse a la autoridad fiscal, y se mantiene al SAT como único ente fiscal, situación que ha limitado la actuación de las autoridad para desempeñar algunas de las facultades previstas en ese código.
- 4) En general, que se consolide una cultura del pago de cuotas tanto por razones éticas como por razones de conveniencia al mejorar los sistemas de administración pública y en particular de simplificación y eficiencia en el cobro de las cuotas y en la transparencia en el ejercicio de los recursos generados por ellas

- 5) Se requiere profundizar acciones que reduzcan costos a las empresas (desde gastos adicionales por las condiciones de inseguridad hasta reducción en costos por mejor infraestructura física) que les permitan cumplir con las cuotas de seguridad social en tiempo y forma y, a los trabajadores, contar con servicios acordes con sus aportaciones.
- 6) En suma, si el sistema integral de incentivos –aspectos financieros, de servicios prestados, fiscalización, simplificación, cultura fiscal - se mejora, las perspectivas en cuanto a la brecha recaudatoria son que ésta se puede reducir gradual pero constantemente en el corto, mediano y largo plazo.

VII. Conclusiones

VII.1. Mejorar la calidad en el servicio

Se ha dado un importante paso al modificarse el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores. Los nuevos colaboradores que se integran a trabajar al IMSS, lo hacen con cuentas individuales y autofinanciables para su retiro pero la situación financiera del IMSS es delicada. El Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los propios trabajadores que fueron contratados antes de 2008, implica una presión financiera equivalente a casi 11 puntos del PIB y los ingresos que, por ley, se obtienen para solventar el gasto de los seguros médicos. En este caso, el déficit proyectado alcanza ya los 45 puntos del PIB.

Es fundamental una mejor administración, que permita hacer un uso más eficiente y transparente de los recursos. Se ha logrado mantener niveles de surtimiento de medicamentos por encima del 96%. Se puede dotar de los equipos e insumos que se requiere para realizar el trabajo con calidad y oportunidad. En 2010 se destinó un presupuesto de más de 5,000 mp para actualizar equipo médico. Se invierte en las remodelaciones de las áreas de urgencias del país, para hacerlas más funcionales y dotarlas del mejor equipo, donde se destinan cantidades alrededor de los un mil millones de pesos. Se pueden construir y equipar anualmente como en 2010 55 nuevas instalaciones médicas y ampliar o remodelar otras cientos.

Es decir, gracias a la reducción de la brecha recaudatoria se puede lograr la mejora de la capacidad de servicio y brindar atención médica más expedita. Se puede fortalecer PrevenIMSS y mejorar la calidad de vida de los derechohabientes optimizando los recursos. En 2006, ocho millones de personas registradas y atendidas en PrevenIMSS, en 2010, 21 millones.

Considero que la parte fiscal del IMSS debería operar por separado al resto de sus actividades, pues no está vinculada en algo a la prestación de servicios médicos, de prestaciones sociales y económicas, razón por la cual debería tener una autonomía de gestión que permita desarrollar su función ajena al resto de coyunturas que enfrenta el IMSS en el resto de sus ramas de aseguramiento. Imaginemos al SAT vinculado y dependiendo de todas las secretarías que prestan los servicios del Estado; esto sería algo poco pragmático y alejado de una buena gobernación.

VII.2. Transparencia en la gestión fiscal del IMSS

Sin lugar a duda, la evolución en materia fiscal en el país aún tiene un rezago importante, estimo que no menos de 25 años, considerando los avances que se tienen en países de primer mundo, en donde existe una sola autoridad fiscal, la cual es encargada de generar toda la operación fiscal, indistintamente del concepto de tributación. Sin embargo, es importante señalar algunos aspectos de la evolución del IMSS en dicha materia, así como algunos mecanismos que permitirían disminuir la discrecionalidad de sus procesos, y por otro lado, transparentar la gestión.

Me voy a detener solamente en un concepto, que considero esencial en el proceso de transparencia en la gestión fiscal del IMSS, máxime, que en capítulos anteriores he esbozado acciones necesarias para mejorar en este sentido. Y me refiero a la sistematización de la información, sin lugar a dudas es un factor primario en la transparencia, máxime, cuando se trata de la gestión de millones de datos y cientos de variables. Menciono un ejemplo, si se cuenta con padrones de dependencias públicas y privadas, las cuales derivadas de una relación obrero patronal susceptible de aseguramiento, envían para su confronta, validación o cruce, sus listados nominales, pero con variables incompatibles en algunos casos, resultará imposible para la autoridad poder establecer una

metodología de costo beneficio para la programación de sus actos de autoridad, situación que evidentemente genera una limitada representatividad y efectividad en el impacto como autoridad fiscal, ya sea ante los evasores o elusores.

Aunado a ello, la ausencia de desarrollos computacionales adecuados a las necesidades actuales, ausencia del equipo de cómputo mínimo para la gestión, la falta de capacitación y personal especializado en el uso de tecnologías de la información, hacen aún más compleja la tarea de transparentar el día a día, pues mientras se siga dejando en la potestad de un funcionario la decisión de a quien sí y a quien no auditar o cobrar, seguramente el resultado será el mismo.

VII.3. Programa institucional de trabajo (mejora organizacional interna)

Para reducir la brecha recaudatoria las áreas fiscalizadoras y normativas tienen que considerar que existe una inquietud que los patrones deben de cuidar ya que al existir una percepción de riesgo ante el incumplimiento. Ya existen mecanismos para incorporarlos a que voluntariamente cumplan con las obligaciones de recaudación. Existen mecanismos como el dictamen, la corrección voluntaria y en última instancia, las auditorías. Es imprescindible que haya mayores esfuerzos en el pago oportuno y el cumplimiento principalmente de las obligaciones (cotizantes y salario base de cotización)

El IMSS está regulado como el organismo público descentralizado proveedor y administrador del instrumento básico de seguridad social, más importante de México y de Latinoamérica al día de hoy, en función del número de derechohabientes y de la infraestructura hospitalaria, financiera y de pensiones que impacta en la población mexicana. Ésta es percibida en los ámbitos político y social como una de las conquistas que las clases trabajadoras capitalizaron a su favor en la Constitución vigente y que se reconoce hoy por hoy como un derecho fundamental de “utilidad pública”, un hecho social valorado en el mayor rango dentro del derecho positivo mexicano y sólo por arriba de éste la regulación que marcan los tratados internacionales y nuestra Carta Magna.

En efecto, el reconocimiento constitucional de la seguridad social, se contextualiza como uno de los logros derivados de los movimientos obreros de principios del siglo

pasado, acontecidos principalmente en la segunda mitad del siglo XIX, y los derechos que de ella se derivan, válidamente pertenecen a los tradicionalmente clasificados como de segunda generación; esto es, la dignificación de la lucha de los sectores más débiles, en el entorno del llamado Estado de Bienestar del siglo XX, constituido al margen del liberalismo extremo.

En la búsqueda de la salud y las prestaciones económicas y sociales de los trabajadores mexicanos, en la actualidad conviven con una actividad financiera que requiere de la recolección de ingresos importantes por parte de aquellos que se benefician de la seguridad social y, en consecuencia de la regulación de aportaciones en esta materia que permitan llevar a la realidad la vivencia de estos derechos por el marco jurídico mexicano más allá de una actividad estratégica o prioritaria, es decir, el seguro social ha implicado en las decisiones legislativas la decisión de fortalecer a un organismo público descentralizado con facultades fiscales y de comprobación que le permitan asegurar hasta de manera coactiva sus ingresos en aras de cumplir con las disposiciones de la LSS, dejando a un lado la parafiscalidad que lo caracterizó en su primer año de existencia aun prevaleciendo el principio de solidaridad, entendiendo la parafiscalidad (Rodríguez, Lobato Raúl, 1986), como una forma de organización y ejercicio de atribuciones de apoyo económico y social sin la actividad fiscal.

Lo anterior se debe considerar en razón de la importancia que ha tenido la parafiscalidad en el nacimiento de este tipo de organismos, que se sustentan políticamente en el natural apoyo solidario a las cargas económicas que implican un sector desvalido por la circunstancia que se vive en algún momento por un sector social. Es así que las primeras organizaciones de seguridad social parafiscales se encontraron en las culturas romana y feudal que buscaban proteger a enfermos de epidemias peligrosas para la comunidad, así como en los montes píos que se fundaron en las Américas, buscando proteger a desvalidos, viudas y huérfanos. Con motivo de las revoluciones, durante los siglos XIX y XX se crearon fondos económicos y organizaciones que particularmente tenían el objeto de proteger a los huérfanos y viudas de aquellos soldados que perdían la vida en las guerras.

bajo los principios de nacionalismo y solidaridad de parte de una nación que reconocía los esfuerzos y sacrificios con motivo de dichas batallas.

Es así que se debe recordar que el IMSS fue creado en 1943 como un organismo descentralizado, de integración tripartita, con la representación de los sectores patronal, obrero y gubernamental, que tiene como fin otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias las prestaciones con las que se pretende cubrir las necesidades sociales más elementales bajo el principio de solidaridad. Creado como una entidad sin carácter fiscal (parafiscal) con la posibilidad de una recuperación de su carga financiera a través del cobro de cuotas por la vía judicial.

La importancia de esta institución para la sociedad mexicana y la creciente demanda de los servicios médicos, económicos y sociales que implicaba, así como la dificultad que se presentó en la recuperación de los ingresos necesarios para financiar este nuevo esquema y la resistencia de los sectores en ese momento ya requeridos a participar, obligó en 1944 a dotar de un imperio tributario a la institución, convirtiéndose en el primer organismo fiscal autónomo vinculado a la seguridad social, con el objeto de dar una solución expedita al reconocimiento y protección de los derechos de los trabajadores que ampara la LSS, dejando al lado el equilibrio de fuerzas en los procedimientos de determinación y cobro de las aportaciones de seguridad social, para pasar a un sistema fiscal coactivo considerando el carácter de organismo fiscal autónomo que posee el IMSS ³¹, en el cual dichas aportaciones pasaron a tener el carácter de cuotas fiscales por medio de las cuales ahora se consideran ingresos que tiene derecho a percibir el Estado, al causarse la contribución y sustituirse éste por los empresarios en cumplir su obligación de proporcionar los elementos de seguridad social que obliga la Constitución, esto es, una obligación de causa efecto más en el derecho fiscal mexicano sustantivo y procedimental.

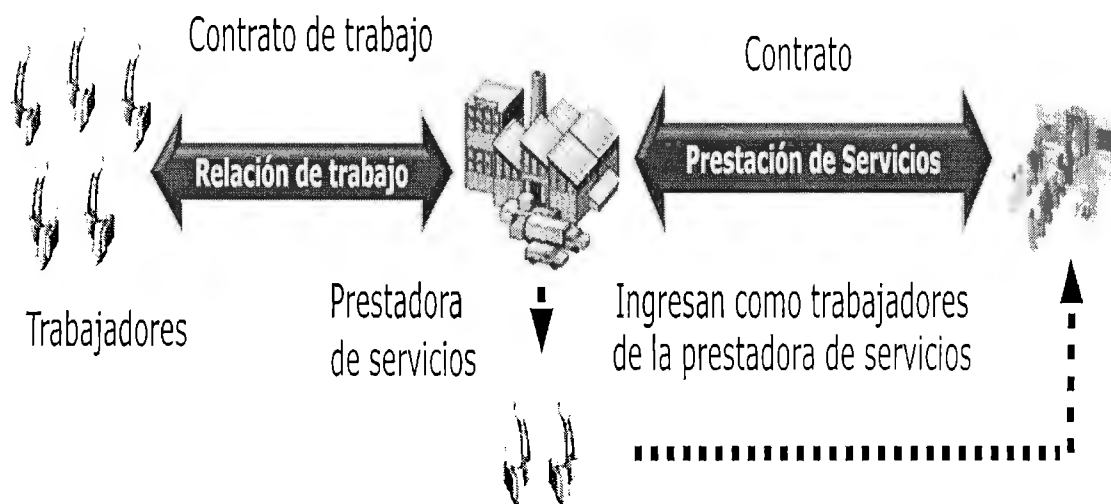
No obstante para finalizar el presente, las ideas expuestas nos obligan a reflexionar sobre la viabilidad social y política de los procedimientos actuales para recuperar las aportaciones de seguridad social dada la relevancia que guardan para la sociedad mexicana, ya que hoy su situación financiera se encuentra debilitada aun con el marco administrativo

³¹ Ley del Seguro Social, artículo 5, Editorial, ISEF, México, 2011.

tributario con que cuenta, siendo que su actividad fiscal ha encontrado resquicios de incumplimiento en los últimos años por parte de empresas que deben afiliar a sus trabajadores -por subsistir una relación laboral- principalmente en virtud de diversas asesorías y planeaciones fiscales que implementan estrategias de tercerización agresiva (*outsourcing*), particularmente con el objeto ilegal de disminuir las cargas de COP. tributarias y laborales y lo más preocupante, pretendiendo vulnerar de paso la efectividad de los derechos reconocidos constitucionalmente a los trabajadores, sólo por mencionar un ejemplo.

Anexo 1

Características del esquema denominado Outsourcing



Anterior

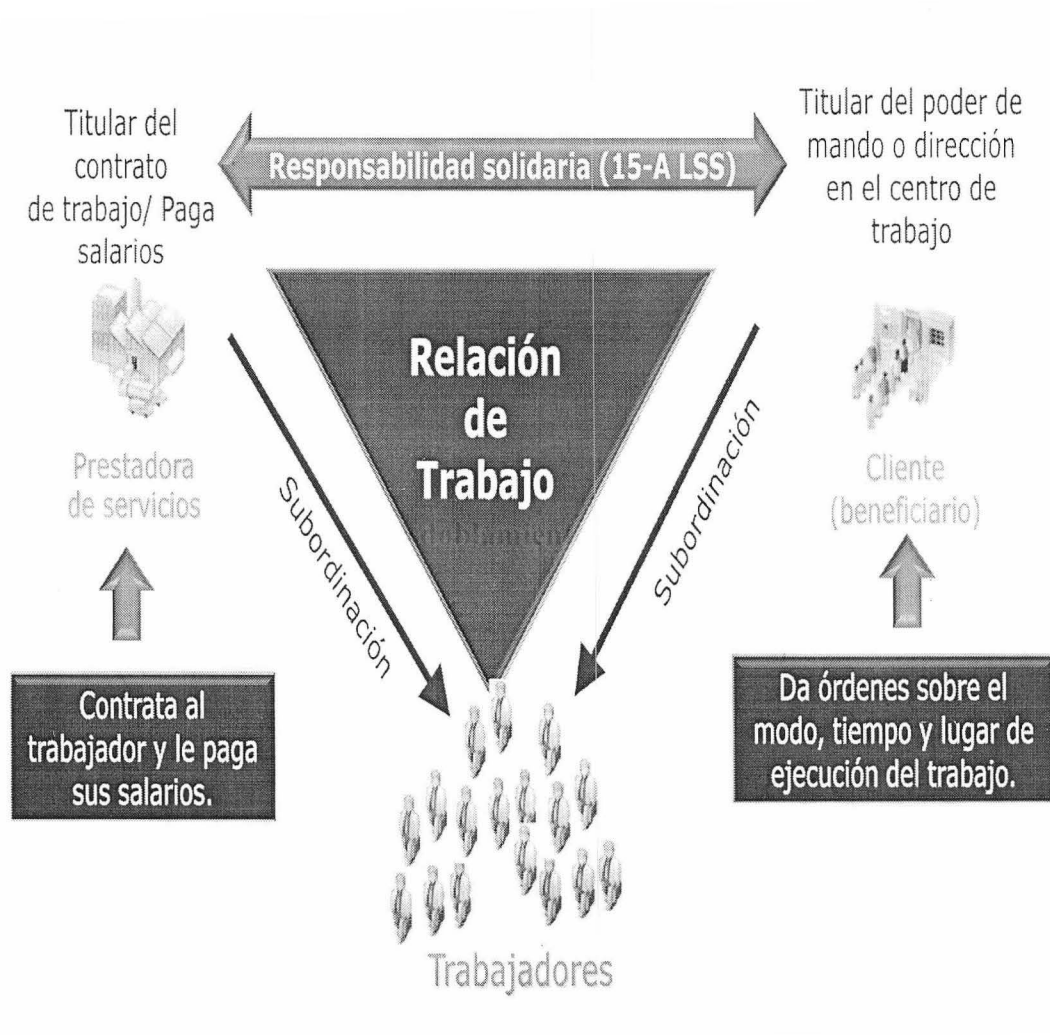
- La subordinación se puede dar entre los trabajadores y el cliente, por ser éste quien es titular del poder de mando en el centro de trabajo.
- El beneficiario puede no encontrarse registrado ante el Instituto
- Los salarios, retenciones de impuestos y contribuciones de seguridad social los realiza la prestadora de servicios (outsourcing)
- Cuando la prestadora de servicios incumplía sus obligaciones, no contaban con bienes
- No era posible determinar la responsabilidad solidaria del beneficiario de los servicios.

Actual

- La subordinación se da entre los trabajadores y la prestadora de servicios, si es titular del poder de mando o dirección
- Existe celebrado contrato entre el beneficiario y la prestadora de servicios
- El beneficiario puede no encontrarse registrado ante el Instituto,
- Los salarios, retenciones de impuestos y contribuciones de seguridad social los realiza la prestadora de servicios (outsourcing)
- Cuando la prestadora de servicios no cumple con sus obligaciones (no cuenta con bienes), **la beneficiaria es responsable solidaria de las obligaciones omitidas por los trabajadores que están bajo su dirección.**

Anexo 2

Esquema del desdoblamiento de la relación de trabajo



VIII. Bibliografía

Bird, Richard (2003). "Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency". Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, ITP Paper 0306. Junio.

Camargo Hernández, David Francisco. Evasión: Un problema a resolver. Editorial Eumed.Net. México, DF 2005. Consultado en www.eumed.net/libros/2005/dfch-eva.

Cano V., Jesús A., (2008) Presentación: Hacia un auténtico federalismo hacendario. Federalismo Hacendario y Descentralización de las Haciendas Públicas, agosto 2008.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Comentarios al documento que contiene la metodología e indicadores relativos al Sistema de Evaluación de Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización enviado por la SHCP al H. Congreso de la Unión". Mayo 2001.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Servicio de Impuestos Internos, Chile (2006), La recaudación potencial como meta de la administración tributaria.

Clavijo, S. (2005). "Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado". Borradores de Economía, No. 325, Banco de la República, febrero.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2007). Principales retos para los sistemas tributarios de recaudación de la Seguridad Social en América Latina. Junio de 2007.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2009) ¿De qué hablar cuando hablamos de crisis? Historia corta y larga de la crisis. Agosto de 2009.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2010) La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Junio de 2010.

Díaz-Cayeros. Alberto (2004) Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano. Política y Gobierno. Vol XI, núm 2.

Echaiz Moreno, Daniel. "El Contrato de *Outsourcing*" acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado en <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex122/BMD000012206.pdf>.

Flores, Zenyasen. Crecen 20% contratación vía *outsourcing* y tercerización. Periódico El Financiero de fecha 24 de junio de 2010. Consultado en www.amech.com.mx, el 12 de enero de 2011.

Francisco Javier Aguilar García, Francisco Javier, Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entrevista a Ignacio García Téllez. en Revista Solidaria, No. 1, Dirección de Publicaciones del IMSS. México, 1943.

Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas. Modernización de la Dirección de Incorporación y Recaudación del Seguro Social del IMSS, agosto 2003.

Harberger, Arnold (2002). "Observations on tax reform in Colombia". Working paper, University of California, Los Ángeles, agosto.

IMSS (1999), Perspectivas para el debate

IMSS, (2008) Mecanismos de recolección de información, identificación del contribuyente y gestión de la información para la fiscalización: El caso de México.

IMSS. Informe de Actividades 1993-94. IMSS, México D.F.

IMSS. Informe de Labores 2009-2010 y Programa de Actividades. Primera edición 2010

IMSS. Informe al Ejecutivo Federal sobre la Situación Financiera del IMSS, julio de 2005

IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2009-2010

IMSS, Informe de la Dirección General en la XCIII Asamblea General Ordinaria. 26 de Noviembre de 2003, Ciudad de México

IMSS, Informe Financiero y Actuarial de 2009.

IMSS, Memoria de labores del IMSS, 1950.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES (2007). Estadísticas de finanzas públicas. <http://www.cepal.org/ilpes/>.

Instituto Tecnológico Autónomo de México (2005), "Estimación de la Brecha Recaudatoria de Cuotas Obrero-Patronales del IMSS", septiembre 2005, Mimeo.

Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá. compiladores. (2010). Evasión y equidad en América Latina. Colección documentos de proyectos, CEPAL.

Jorratt De Luis, Michel (1996). Evaluación de la capacidad recaudatoria del Sistema Tributario y de la evasión tributaria. Documento preparado para la Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Viterbo, Italia, Octubre de 1996. Consultado en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/ciat96.htm.

Jorratt De Luis, Michel (2006). La medición y control de la erosión de las bases tributarias: Los gastos tributarios y la evasión tributaria. Documento preparado para la Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Florianópolis. Estado de Santa Catarina, Brasil 3-6 abril, 2006.

Lagares, M.J. (2004). "El futuro de los impuestos. Elementos para una hipótesis de trabajo", mimeo, discurso de ingreso a la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía, Sevilla. marzo.

Ley del Seguro Social, Editorial, ISEF, México, 2011.

López Accotto, Alejandro (2002) La heterogeneidad del gasto público en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas.

Macías C, Hugo y Cortés C, Jaider (2004). Disminuir la tarifa general de IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario. Revista Semestre Económico, No.13, Universidad de Medellín – Colombia, junio. Este artículo fue reimpresso en la revista Observatorio de la Economía Latinoamericana de la Universidad de Málaga en España y en la Revista Trimestre Fiscal, No. 79, del INDETEC de México, en septiembre del mismo año.

Macías Cardona, Agudelo Henao y López Ramírez (2008): Los métodos para medir la evasión de impuestos: una revisión en Observatorio de la Economía Latinoamericana. N° 92, 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/>

Marufo, Grecia M. (2001). Financing Social Security Programs in Mexico: Who Bears the Cost. Paper prepared for the Conference on Labor Markets Reform in Latin America, organized by the Center for Research on Economic Development and Polity Reform at Stanford University, November 8-10, 2001

Moreno Salazar, Pedro (1988). Análisis de la gestión del IMSS de 1975 a 1985 documento de trabajo Serie Administración Pública, núm. 8, CIDE, junio 1988, México D.F.

Ortega, J; Piraquive, G; Hernández, G; Soto, C y Prada, S. (2000). Incidencia fiscal de los incentivos tributarios. Archivos de Macroeconomía, Doc. 140. Departamento Nacional de Planeación, noviembre.

Poterba, James (2005). Tax Policy and the Economy. Volume 19. National Bureau of Economic Research, MIT, Cambridge Massachusetts. Consultado en <http://www.nber.org/booksbyseries/TPE.html>.

Ramsey, F. (1927) A contribution to the theory of taxation. Economic Journal, Vol. 37, p.47-61.

Rhenals M, Roberto (2003). El problema fiscal colombiano: ¿se trata de una baja presión tributaria? Perfil de Coyuntura Económica, Universidad de Antioquia, febrero.

Rodríguez. Lobato Raúl. Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Harla, México 1986.

Sánchez. F y Espinoza, S. (2005). Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003. Documento del CEDE 2005-11, Universidad de los Andes, febrero.

Sharoja Sapiei Noor (2009) Compliance costs and compliances of corporate taxpayers in Malasya. Monash University Sunway Campus Doctoral Colloquium 2009.

Silva L, Roberto M., (2008). Un IVA regresivo para América Latina: Cambiando el esquema tributario, de regresivo e injusto a progresivo y socialmente responsable.

Slemrod, J y Yitzhaki S. (2000). Tax Avoidance, Evasion, and Administration. WP.7473. National Bureau of Economic Research, MIT, Cambridge – Massachusetts.

Taller sobre gestión de informaciones para la fiscalización y control de la recaudación de la seguridad social, Eurosocial Montevideo 19 al 23 de mayo de 2008.

Tanzi, Vito (2000). Taxation in Latin America in the Last Decade. Documento presentado en el seminario “Fiscal and financial reforms in Latin America”, Stanford University, noviembre.

Tanzi, Vito and ZEE Howell (2001). La política tributaria en los países en desarrollo. Fondo Monetario Internacional, marzo 2001

Ter-Minassian, Teresa (2002). Trends and prospects for tax policy in emerging markets (with particular reference to Latin America). Documento presentado en “Third regional training workshop on taxation”, Brasil, diciembre.