

# Reingeniería de las obligaciones patronales ante el IMSS

**L.C.P. DiDier García MaLDonaDo**  
 Socio de Contribuciones de Seguridad Social HLB, Baja California  
 Integrante de la Comisión Representativa ante Organismos de  
 Seguridad Social  
 dgarcia@ffaconsultores.com.mx

## Síntesis

**La complejidad que representa el cumplimiento de obligaciones fiscales por registro patronal municipal genera un alto costo administrativo tanto para patrones como para el Instituto Mexicano del Seguro Social. Dado que las cuotas obrero-patronales son la principal fuente de financiamiento de las prestaciones que brinda su régimen obligatorio, es imperativo implementar una reingeniería que nos permita aprovechar al máximo estos recursos, con el objetivo de poder brindar más y mejores prestaciones a sus derechohabientes. Considero que el registro patronal nacional puede ser la reestructura que, con el apoyo de las herramientas tecnológicas vigentes, nos permita contar con un mejor modelo de cumplimiento de obligaciones patronales ante el IMSS.**

## Generalidades

Uno de los retos más importantes que tenemos como país es la simplificación administrativa en la determinación y recaudación de contribuciones. Según el informe anual "Doing Business 2020" que emite el Banco Mundial, dentro de un total de 190 países evaluados con base en la complejidad del pago de sus contribuciones, México se ubica en el lugar 120, superado ampliamente por sus socios comerciales (Canadá lugar 19 y Estados Unidos en el lugar 25), así como por otros países de América Latina (Costa Rica lugar 66 y Chile en el 86).

Según estudios recientes realizados por la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), señalan que dentro de los múltiples efectos negativos que ocasiona la complejidad tributaria se encuentra la inhibición de la recaudación fiscal y el fomento a la informalidad, aspectos en los que enfrentamos serios problemas en la actualidad.

Dentro de las contribuciones más complejas y laboriosas que podemos citar, se encuentran las cuotas obrero-patronales que recauda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); dicha complejidad obedece principalmente a dos factores, el primero de ellos tiene que ver con el financiamiento tripartito (fondo), sin embargo, el segundo factor sobre el que se basa el presente análisis tiene que ver con la forma y esta a su vez con la carga administrativa que ocasiona la segmentación del

## **Su implementación ideal sería por medio de una reforma a la LSS, respaldada con las modificaciones reglamentarias correspondientes para brindar la seguridad jurídica que requieren las partes involucradas**

cumplimiento de sus obligaciones fiscales ante el IMSS por cada municipio en el que se tenga un centro de trabajo (por registro patronal).

Todo lo anterior en su conjunto nos obliga a reflexionar sobre los siguientes aspectos:

- > ¿Pagar las cuotas obrero-patronales por municipio o delegación (hoy alcaldía) en la Ciudad de México, optimiza la recaudación fiscal y/o contribuye a combatir la informalidad?
- > ¿Existen alternativas viables para facilitar el cumplimiento de obligaciones patronales ante el IMSS?

Para efectos de dar respuesta a los cuestionamientos formulados, me permití realizar el presente estudio, sin embargo, por motivos de alcance me limitaré a señalar exclusivamente los posibles efectos que esta reestructura puede ocasionar en materia de cumplimiento de obligaciones ante el IMSS; no omito mencionar que dicha reestructura puede impactar positivamente a otros organismos como es el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

### **Entorno del cumplimiento de obligaciones fiscales ante el IMSS**

Para dimensionar la complejidad que representa cumplir con obligaciones fiscales patronales por municipio, me permitiré citar que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) nuestro país está integrado por un total de 2,465 municipios y melegaciones (actualmente alcaldías) en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México); siendo las entidades federativas que se mencionan a continuación las que más municipios contemplan y las cuales también destacan por su elevado índice de informalidad y bajos niveles de recaudación:

- > Oaxaca: 570 municipios.
- > Puebla: 217 municipios.
- > Veracruz: 212 municipios.
- > Chiapas: 125 municipios.

Según el último informe trimestral de 2020 publicado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la informalidad laboral en dicho periodo alcanzó 56.1% del total de empleos ofertados; si bien dicha situación no deja de ser un grave problema, si lo abordamos desde una perspectiva positiva, también representa una gran área de oportunidad.

Ante esta situación el IMSS en conjunto con la STPS han implementado una campaña para fortalecer el trabajo digno o decente, entiéndase como tal aquel que tiene acceso a la seguridad social; de igual forma han intensificado sus actos de fiscalización, logrando con lo anterior un incremento mayor en el número de afiliados que el incremento en empleos formales generado por el Producto Interno Bruto (PIB); sin embargo, dicho crecimiento no es suficiente para combatir de manera efectiva el alto índice de informalidad y de baja recaudación fiscal que actualmente enfrenta nuestra economía. Es por tales motivos que se requiere implementar nuevos mecanismos que optimicen el cumplimiento de obligaciones patronales ante el IMSS.

La obligación de obtener un registro patronal por cada municipio en donde se cuenta con un centro de trabajo, implica una excesiva segmentación de las obligaciones para este tipo de patrones; dentro de las obligaciones más relevantes que se ven impactadas por tales circunstancias, encontramos a los avisos patronales, avisos de clasificación en el seguro de riesgos de trabajo, avisos afiliatorios, determinación y pago de cuotas, así como declaraciones anuales de determinación de prima de riesgo.

La situación anterior no solo multiplica el volumen del cumplimiento de obligaciones sino que, además, genera algunos problemas adicionales como los que se mencionan a continuación:

- a) En caso de no validar la "E-firma" expedida por el SAT, se deberán generar los Números Patronales de Identificación Electrónica y los registros patronales se tengan.
- b) En caso de que un trabajador cambie de centro de trabajo, de un municipio a otro, el patrón tiene que presentar un aviso de baja en un registro patronal y un aviso de alta en el nuevo registro, lo cual obliga a llevar un control por separado de la fecha de antigüedad del trabajador, desde que ingresó al primer registro patronal, para efectos de poder determinar correctamente su salario base de cotización (SBC).
- c) Si el trabajador del inciso anterior además percibe prestaciones variables integrables, se debe poner especial atención cuando se determine el SBC del bimestre posterior al que se dio

## Lo ideal es que se armonicen los artículos 73 y 75 de la LSS vigente y se hagan las adecuaciones correspondientes a los artículos 13, 26 y 27 del RACERF

el cambio de registro patronal, ya que en dicho cálculo se deben de considerar tanto el total de percepciones variables integrables como los días de salarios devengados en ambos registros patronales.

- d) Si los avisos de baja y alta se presentan de manera extemporánea, el Instituto emitirá un requerimiento de pago al patrón, quien con base en el artículo 37 de la Ley del Seguro Social (LSS), podrá aclarar.

Como podemos ver, el cumplimiento de obligaciones con base en registros patronales municipales no solo genera una carga administrativa excesiva e innecesaria para los patrones que se encuentran en dicho supuesto, sino también un mayor volumen de operaciones que debe recibir, validar y fiscalizar el personal del Instituto, ocasionando con lo anterior un elevado costo de administración y fiscalización del cumplimiento de estas obligaciones.

### Legislación aplicable a la forma del cumplimiento de obligaciones patronales ante el IMSS

La obligación que tienen los patrones de registrarse ante el IMSS se sustenta en la fracción I del artículo 15 de la LSS y el artículo 13 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización (RACERF), donde, salvo algunas excepciones, la regla general consiste en otorgar un registro patronal por municipio o delegación (actualmente alcaldía) en la Ciudad de México.

En el aviso que realizan los patrones para que el Instituto les otorgue el registro patronal correspondiente, también deben clasificarse para efectos del pago de cuotas del seguro de riesgos de trabajo, tal como lo establece la LSS en su artículo 73 y se regula en los artículos del 18 al 21 del RACERF.

Si bien es cierto en la legislación citada se enuncian las reglas generales para el otorgamiento del registro patronal por municipio y su clasificación, no omito mencionar que el IMSS, consciente de la problemática que representa la segmentación del cumplimiento de obligaciones por municipio para las empresas que tienen centros de trabajos en diversos municipios de la República Mexicana, ha puesto en marcha algunas alternativas para dichos patrones, tal es el caso del Registro Patronal Único (RPU).

La regulación de la figura del RPU se contempla en el artículo 27 del RACERF, dentro del cual se establecen algunas facilidades que en teoría lucen muy atractivas, sin embargo, en la práctica, los patrones tienen que seguir presentando avisos de altas patronales por municipio, también continúan llevando un registro de la siniestralidad laboral por cada registro patronal, aunque pagarán con una misma prima de riesgo; para la determinación de esta, se deberán realizar los cálculos y llenados de los formatos por cada uno de los registros patronales que se tengan adheridos al RPU. Finalmente, la facilidad de dicha figura termina reduciéndose exclusivamente para la presentación de avisos afiliatorios de empleados y al pago de cuotas.

Como excepción a la regla de otorgamiento de registros patronales municipales encontramos que aquellas personas que por medio de un contrato presten los servicios de suministro de personal y que así lo requieran, el Instituto les podrá otorgar registros patronales nacionales por clase, motivo por el cual los patrones que tienen trabajadores en diversos municipios normalmente recurren a este tipo de empresas por la facilidad administrativa que les representa, sin embargo también se exponen a que la empresa a la cual contratan no cumpla correctamente con dichas obligaciones.

### Planteamiento de las reformas

Como se aprecia en la sección del entorno de este artículo, dada la cantidad de municipios en los que se encuentra segmentado el territorio nacional, continuar cumpliendo con las obligaciones por registro patronal en la actualidad representa un alto costo administrativo para los patrones y el propio Instituto, lo cual inhibe la recaudación fiscal y fomenta la informalidad.

Según el economista Gregory Mankiw, en su libro *Principios Básicos de Economía*, dentro de **los costos de una contribución para quien la causa, no**

**únicamente se integran por el importe que debe pagar, sino también el tiempo que se invierte en su determinación, lo anterior aunado al costo de recaudación, da como resultado la eficiencia de una contribución.** Mankiw también menciona que los individuos respondemos a estímulos y sin duda alguna, la implementación de una reingeniería en el cumplimiento de las obligaciones fiscales patronales por Registro Federal de Contribuyentes o por Registro Patronal Nacional puede ser un buen estímulo para optimizar la recaudación y combatir la informalidad; sin embargo para poder obtener estos beneficios hay que superar ciertos retos, como los que se mencionan a continuación:

- a) Pago de cuotas del seguro de riesgos de trabajo de patrones que tienen más de una actividad económica, donde las mismas no están relacionadas, si bien es cierto, esto no es muy común en el tema de personas morales, sí lo es para personas físicas. Una alternativa para sobreponerse a este reto consiste en que a este tipo de patrones se les permita obtener registros patronales por clase.
- b) Al no contar con la obligación de obtener un registro patronal por municipio, aquellos trabajadores que sufran un accidente de trabajo en trayecto de su centro de trabajo a su domicilio o viceversa, pudieran verse afectados por la calificación de estos siniestros como enfermedad general y consecuentemente también verían impactadas de forma negativa sus prestaciones. Para evitar la afectación de dichos trabajadores o sus beneficiarios, se debe establecer la obligación patronal de registrar ante el Instituto el domicilio de todos sus centros de trabajo.

Por otra parte, aunque con argumentos y matices distintos a los vertidos en este estudio, el 17 de julio de 2015 la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) emitió la siguiente recomendación a la Dirección de Incorporación y Recaudación del Instituto Mexicano del Seguro Social bajo la tesis de que existía inequidad de los demás patrones con respecto a las prestadoras de servicios de personal, a quienes la Ley les permite obtener registros patronales nacionales por clase; la citada recomendación se encuentra contenida en el oficio que soporta el análisis sistémico 10/2015.

Si bien los argumentos vertidos por este estudio y los aportados por la PRODECON son distintos, la coincidencia entre ambos consiste en que los registros patronales nacionales por clase son una solución para el tema de equidad y simplificación administrativa; sin embargo, en mi opinión **el registro patronal nacional por clase, no debe ser asignado en función del**

grado de riesgo al que están expuestos los trabajadores como alude la PRODECON, sino en función de las actividades de la negociación (siempre y cuando quien lo solicita acredite que sus actividades no están vinculadas entre sí), ya que esta, solo sirve para determinar la prima de riesgo con la que pagarán las cuotas del seguro de riesgos de trabajo al menos por un ejercicio completo del 01 de enero al 31 de diciembre y los dos meses siguientes; después de dicho periodo, el pago de cuotas se realizará en función de la prima de riesgo que resulte de su siniestralidad.

Para efectos de llevar a cabo esta reestructura administrativa en el cumplimiento de obligaciones, lo ideal es que se armonicen los artículos 73 y 75 de la LSS vigente y de igual forma se hagan las adecuaciones correspondientes a los artículos 13, 26 y 27 del RACERF.

### Posibles efectos

Dentro de los principales efectos que esta reestructura ocasionaría a sus actores, en primera instancia tenemos una simplificación administrativa considerable en el cumplimiento de las obligaciones de aquellos patrones o sujetos obligados en términos de la LSS que tienen centros de trabajo en más de un municipio en la República Mexicana, de igual forma es posible que derivada de esta simplificación se incremente el cumplimiento oportuno de sus obligaciones fiscales.

Por lo que corresponde al IMSS, considero que también sería una simplificación administrativa importante en sus áreas de afiliación y vigencia, así como del área de fiscalización, ocasionada principalmente por la reducción en volumen de las siguientes operaciones:

- > Trámites patronales (generación y renovación de Números Patronales de Identificación Electrónica).
- > Avisos afiliatorios por altas y bajas entre registros patronales de un mismo patrón.
- > Declaraciones de primas de riesgo recibidas.
- > Determinación de emisiones de propuestas de pagos.
- > Tamaño de bases de datos del Instituto.

Además de los aspectos referidos según los estudios de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE), cuando se facilita el cumplimiento de obligaciones fiscales se fomenta la formalidad y se reduce la informalidad, situación que repercutiría favorablemente para mejorar los índices de recaudación no solo del Seguro Social, sino también de otros organismos fiscales de nuestro país.

### Conclusión

La implementación del cumplimiento de obligaciones ante el IMSS por Registro Federal de Contribuyentes o Registros Patronales Nacionales para aquellos patrones que solo tienen una actividad económica o los registros patronales nacionales por clase para aquellos que tengan más de una actividad que no están relacionadas entre sí, puede ser una llave que abra la puerta para la simplificación administrativa del cumplimiento de las obligaciones ante dicho Instituto y sirva de base para fomentar la competitividad de los productos y/o servicios que ofrecen las empresas mexicanas ante el mundo.

De igual forma puede ser una herramienta administrativa que, con apoyo de los avances tecnológicos que existen actualmente, facilite al personal del IMSS la captación oportuna de las obligaciones patronales, optimice su fiscalización, ayude a combatir la informalidad, así como a elevar el índice de recaudación de cuotas obrero-patronales.

Su implementación ideal sería por medio de una reforma a la LSS, respaldada con las modificaciones reglamentarias correspondientes para efectos de brindar la seguridad jurídica que requieren las partes involucradas; no obstante, muchas veces estos aspectos llegan a complicarse por temas de agenda política, por tal motivo no omito mencionar que en caso de requerirse, de acuerdo con el artículo 291 de la LSS, el penúltimo párrafo del artículo 13 del RACERF, así como el artículo 31 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, el H. Consejo Técnico del IMSS está plenamente facultado para implementar esta reestructura administrativa en el cumplimiento de obligaciones patronales ante el IMSS.

El presente estudio se realiza con el ánimo de aportar ideas que ayuden a tener patrones más competitivos, abonar a la solidez financiera de la principal institución de seguridad social que tenemos en México y que sus derechohabientes cuenten con mejores prestaciones; **en resumen, con lo anterior se busca aportar un granito de arena para construir un mejor país.** ☞

