

**MINUTA CORRESPONDIENTE A LA REUNIÓN PERIÓDICA VERIFICADA EL 05 DE SEPTIEMBRE DE 2014, ENTRE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (PRODECON), AUTORIDADES FISCALES FEDERALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS) Y GRUPOS DE CONTRIBUYENTES LEGALMENTE CONSTITUIDOS, RESPECTO DEL TEMA "PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN".**

En México, Distrito Federal, a las trece y cuarenta y cinco horas del 05 de septiembre de 2014, en la sala de reuniones del piso 11 del edificio central de PRODECON, ubicado en Av. Insurgentes Sur 954, Colonia Insurgentes San Borja, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, México, Distrito Federal, se procedió a levantar la presente minuta.

**PARTICIPANTES**

Por parte del **IMSS:**

- Dr. José Antonio González Anaya, Director General
- Lic. Tuffic Miguel Ortega, Director de Incorporación y Recaudación
- C.P. José Arturo Lozano Enríquez, Titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza
- Lic. Luis Gerardo Magaña Zaga, Titular de la Unidad de Servicios Estratégicos
- C.P. Samuel Oswaldo Frías Castillo, Titular de la Coordinación de Corrección y Dictamen
- Lic. Gerardo Miguel Ramírez Fraga, Titular de la Coordinación de Servicios Administrativos y de Mejora Continua de Procesos de Incorporación y Recaudación
- Lic. César Raúl Cárdenas Castro, Titular de la División de Atención a la Prodecon

Por parte de **PRODECON:**

- Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente
- Mtro. Cesar Edson Uribe Guerrero, Subprocurador General
- Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemico y Estudios Normativos.
- Lic. Antonio Monreal Luna, Director General de Análisis Sistemico.

Por parte de **grupos organizados de contribuyentes**:

- Lic. Francisco J. Gutiérrez Zamora, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. (IMEF)
- C.P.C. Orlando Corona Lara, Consejo Coordinador Empresarial, A.C. (CCE)
- Lic. Norma Arzate Galván, Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA)
- Martha Cecilia Duran, Asociación Mexicana de Empresas de Capital Humano, A.C. (AMECH)
- C.P. Arturo Morales Armenta, Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP)

#### ORDEN DEL DÍA

**PRIMERO.-** Presentación de los asistentes a la reunión: autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social; representantes de los grupos organizados de contribuyentes y funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

**SEGUNDO.-** Exposición a cargo de los funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y de los representantes de los grupos organizados de contribuyentes, de los aspectos que se consideran relevantes del tema del tema "Programas de fiscalización".

**TERCERO.-** Exposición a cargo de los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social.

**CUARTO.-** Toma de Acuerdos.

**QUINTO.-** Clausura de la reunión.



## DESAHOGO DEL ORDEN DEL DÍA

### PRIMERO.- Presentación de los asistentes a la reunión: autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social; representantes de los grupos organizados de contribuyentes y funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

La Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, dio inicio a la Segunda Reunión Periódica del año 2014 con el IMSS y grupos organizados de contribuyentes, dando la bienvenida a los participantes y agradeciéndoles su asistencia.

### SEGUNDO.- Exposición a cargo de los funcionarios de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y de los representantes de los grupos organizados de contribuyentes, de los aspectos que se consideran relevantes del tema "Programas de fiscalización".

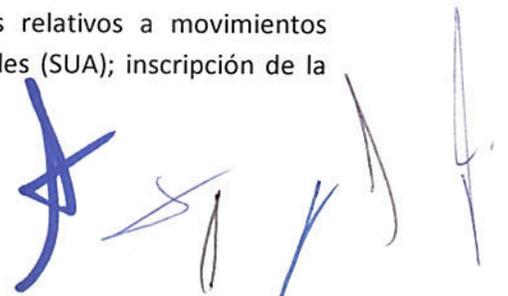
I. Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos, PRODECON: Las problemáticas detectadas por la Procuraduría y que son objeto de la reunión son las siguientes:

- a) Revisión secuencial del dictamen emitido por Contador Público Autorizado (CPA).
- b) Revisión de gabinete a patrones dictaminados sin que previamente se realice una revisión secuencial a patrones que se dictaminan voluntariamente.
- c) Otros temas (criterios normativos emitidos por el Director de Incorporación y Recaudación del IMSS).

En la revisión secuencial, el Instituto requiere directamente a los patrones la misma información que al Contador Público Autorizado. En otros casos, solicita al CPA sus papeles de trabajo, más información adicional con la que no cuenta.

Lo anterior genera costos innecesarios; inseguridad e incertidumbre jurídica, en virtud de que la autoridad solicita información en exceso; se resta valor y veracidad al dictamen obligatorio emitido por el CPA; y existe duplicidad de trámites requerimientos, vulnerándose el artículo 2, fracciones VI y VII de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Hay documentos que ya obran en poder del IMSS como son los relativos a movimientos afiliatorios; pagos de cuotas obrero patronales mensuales y bimestrales (SUA); inscripción de la



empresa en el seguro de riesgos de trabajo; declaración anual de la determinación de la prima del seguro de riesgos de trabajo.

Asimismo, el IMSS requiere información innecesaria como, por ejemplo, el organigrama de la empresa, libros y registros sociales, sistemas de contabilidad, acta constitutiva, entre otra.

Hay ocasiones en que el IMSS requiere al CPA determinada información que no forma parte del dictamen y de los anexos, por ejemplo, la balanza de comprobación, con la cual no cuenta el dictaminador. Consecuentemente la autoridad considera que no se atendió el requerimiento y lo solicita directamente al patrón.

Otro punto es el tema de la supuesta insuficiencia de la información proporcionada por el dictaminador. Por esto es que la autoridad al considerar insuficiente la información, va y la pide directamente a la empresa.

Si el IMSS considera que la información o su estructura no es adecuada, entonces habría que trabajar en la modificación de determinados aspectos a efecto de poder satisfacer a la autoridad; es decir, si el Instituto considera que le falta información al dictamen o a los anexos, entonces lo que habría que hacer es modificarlos, para que entonces se proporcione información de utilidad para la autoridad.

En materia del dictamen, la queja del sector patronal es que los dictámenes en realidad sólo terminan siendo un costo para ellos; si vemos la revisión que se hace al dictamen hoy en día, en muchísimos casos simple y sencillamente no satisfacen los requisitos legales y no se señala la causa. Entonces, todo ese trabajo que se hizo, todo ese gasto que se hizo, no sirvió de nada.

Si el dictamen va a seguir vigente, sería adecuada una revisión que resulte más útil, precisa, y si es necesario, que tome más tiempo, pero que brinde seguridad y certeza jurídica, para evitar un trámite posterior que sea costoso o que termine en un litigio.

Asimismo, hay ocasiones en que verdaderamente es imposible cumplir con los requerimientos del Instituto, aunado a que no hay ningún fundamento jurídico para que el mismo lo solicite. Incluso a veces a pesar de que se esté dictaminado, se inician revisiones de prima de riesgo de trabajo, por ejemplo, de clasificación de la empresa en la prima de riesgo de trabajo.

Respecto de la revisión de gabinete efectuada directamente a patrones que se dictaminan, inclusive voluntariamente, el **Mtro. José Luis Figueroa Jacome** señaló que la principal inquietud del sector patronal es la relativa a la credibilidad y presunción de validez del dictamen. Efectivamente, el artículo 16 de la Ley del Seguro Social establece la obligación de dictaminarse a los patrones con más de 300 trabajadores; sin embargo, hay muchos otros que sin tener la obligación referida, se están dictaminando voluntariamente esperando que se respete la presunción de validez del dictamen establecida en el artículo 170 del RACERF, lo cual no ocurre, traduciéndose en costos y gastos innecesarios.

Aunado a lo anterior, otra inquietud manifestada por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos es que en muchas ocasiones el IMSS solo dice que el dictamen no cumple con todos los requisitos, sin señalar específica o concretamente cuáles, yéndose directamente a hacer una revisión de escritorio con el patrón.

**II. EL Mtro. José Luis Figueroa Jacome**, continuó con el tema de los criterios normativos emitidos el 13 de agosto de 2014, por el Director de Incorporación y Recaudación del IMSS, y que son los siguientes:

- 01/2014. Cantidades de dinero entregadas en efectivo o depositadas en la cuenta de los trabajadores, nominadas bajo cualquier concepto que pueda considerarse de previsión social, integran al salario base de cotización de conformidad con el primer párrafo del artículo 27 de la Ley del Seguro Social.
- 02/2014. Cantidades de dinero entregadas en efectivo o depositado en la cuenta de los trabajadores, nominadas como alimentación o habitación, integran al salario base de cotización de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del citado artículo 27.

Estos criterios normativos fueron dados a conocer a través de un oficio circular, en términos del artículo 35 del Código Fiscal de la Federación, a los Delegados Estatales, regionales y del Distrito Federal.

A través de un oficio distinto dirigido al Instituto Mexicano de Contadores Públicos, se estableció que los criterios referidos debían ser considerados por los contadores públicos en el cálculo de las cuotas al Seguro Social, así como en la formulación de los dictámenes, sobre el cumplimiento de las obligaciones patronales ante el IMSS, a presentarse este mes.

El Instituto establece en ambos criterios, que tanto para el concepto de previsión social, como para el de alimentación u hospedaje, debe acreditarse que los recursos fueron efectivamente destinados a esos conceptos.

Es entendible del lado del Instituto que hay un tema de fiscalización que debe darse y que hay que evitar incumplimientos de ciertos sectores de patrones; sin embargo, estos criterios parecen ir un poco más allá de la ley, ya que establecen requisitos adicionales a los patrones que sí están cumpliendo, generando incertidumbre jurídica.

Quizá la parte que genera inquietud de los dos criterios normativos, es aquella de tener que probar el destino del recurso, es decir, el tema de materialidad de la operación y cómo se acreditaría en cada caso. Respecto de este punto es que podría darse una práctica excesiva por parte del Instituto, ya que, por ejemplo, podrían empezar a solicitar al contribuyente un cúmulo de documentación que se vuelva prácticamente imposible de proporcionar.

### **TERCERO.- Exposición a cargo de los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

**I. Dr. José Antonio González Anaya, Director General, IMSS:** Respecto del tema de la revisión secuencial y de la revisión de gabinete, señaló que en el 2013 se presentaron casi 14 mil dictámenes, de los cuales alrededor de 6 mil fueron de sujetos obligados y poco menos de 8 mil de voluntarios; el 98.6 por ciento de los dictámenes se presentó sin salvedades. Cabe destacar que del total de los dictámenes recibidos sólo al 0.3 por ciento se le realizaron este tipo de revisiones, lo que quiere decir que la problemática expuesta no es una situación sistémica; es decir, de 14 mil dictámenes, sólo en alrededor de 45 casos se iniciaron revisiones (esta cifra se refiere a los dictámenes presentados en el ejercicio 2013 correspondientes al ejercicio 2012).

El artículo 16 de la LSS indica de manera expresa: “Los patrones que presenten dictamen, no serán sujetos de visita domiciliaria”, por lo que no se excluye la posibilidad de hacer revisiones de gabinete.

Respecto del tema de solicitar información duplicada, las áreas operativas del Instituto solicitan información primero al dictaminador, y si la solicitud de información no se cumplimenta adecuadamente entonces se le requiere información a la empresa.

En una institución como el IMSS con 430 mil empleados, efectivamente pueden existir casos específicos en donde no se siga el criterio indicado; en este sentido, se reforzarán por parte de las áreas centrales las indicaciones para que se requiera en estos casos primero al dictaminador y después a la empresa, en caso de que el requerimiento no sea atendido por el primero.

El IMSS está perfectamente abierto a hacer el requerimiento de información secuencialmente, primero al dictaminador y después a la empresa en caso de que la información no sea proporcionada. Si en algunos casos se considera que se requiere información sin fundamento, el Instituto está dispuesto a revisarlos.

Se reitera por parte del IMSS que en el tema de la revisión de gabinete a las empresas dictaminadas, no se están realizando estas revisiones de manera sistemática.

**Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, PRODECON:**

Son muy reveladores las cifras que presenta el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que aun suponiendo que no fueron 45, sino el doble de revisiones efectuadas, realmente representa algo minúsculo frente al total de patrones dictaminados.

Sin embargo, respecto a la facultad que tiene la Procuraduría de detectar problemas sistémicos, siempre se ha sostenido que PRODECON no maneja cifras, sino que atiende casos que los contribuyentes organizados presentan como un problema sistémico. Un problema sistémico no depende tanto de las cifras, sino si de manera sistemática, por ejemplo en este caso, se hacen revisiones saltándose en teoría la revisión secuencial. Aunque sean 10 revisiones, si esas 10 revisiones no respetan la revisión secuencial o si en esas 10 revisiones el dictamen no está fungiendo realmente como lo que debe fungir, entonces ese es el problema que denuncian.

Si bien es cierto que cuando algún contribuyente está dictaminado, puede ser objeto de revisión, también lo es que el procedimiento de revisión de gabinete tiene que respetar forzosamente la revisión secuencial.

En materia fiscal prácticamente el dictamen, si no desapareció, quedó muy acotado, ya que solo es para contribuyentes de más de 100 millones de ingresos y en forma potestativa. ¿A qué obedeció esto? Precisamente a que según el sentir de las autoridades fiscales el dictamen no estaba funcionando. Sin embargo, los contribuyentes organizados están en la mejor disposición de hacer un nuevo formato, una nueva serie de datos que debiera tener el dictamen y que realmente le puedan ser de utilidad al Instituto.

**II. Dr. José Antonio González Anaya, Director General, IMSS:** Respecto del tema de los criterios emitidos por el Director de Incorporación y Recaudación, señaló que el objetivo de estos criterios es muy sencillo: evitar abusos y combatir esquemas de simulación. Al salario debe llamarse salario, y a la ayuda para alimentación, alimentación. No se trata de disfrazar o pagar salario a través de alimentos. Es decir, si se van a dar alimentos, hay que tener la manera de comprobar que se dieron alimentos. No se puede decir que se está dando alimentación cuando la verdad es que se está dando efectivo.

El criterio simplemente establece que se debe tener manera de comprobar que lo otorgado va a destinarse para alimentación, ya que de otro modo el IMSS tendrá que asumir que no lo es.

Cabe precisar también que estos criterios normativos no son vinculantes.

Aunado a lo anterior, debe decirse que el 80 por ciento de las empresas de este país registradas en el IMSS, no usan ninguna de las excepciones del artículo 27 de la Ley del Seguro Social. Este tipo de esquemas no se practica en lo general en las empresas chicas, sino que lo utilizan principalmente las empresas grandes.

Cabe destacar que en el año 2000 había 11 millones de trabajadores afiliados al seguro social, hoy son casi en 17 millones. Es un incremento de 70 por ciento en una década, y el IMSS seguirá trabajando para tener más afiliados.

**Mtro. José Luis Figueroa Jacome, Subprocurador de Análisis Sistemático y Estudios Normativos, PRODECON:** Lo preocupante de este tema recae en la materialidad de las operaciones, es decir, hasta qué punto el patrón o el contribuyente estarán obligados a probar el destino de determinada cantidad entregada al trabajador, que además ya está registrada en la contabilidad de la empresa así como en un recibo de nómina. La inquietud es cómo se debe acreditar cada caso.

Justo este tema de la materialidad de la operación es el que puede dar lugar a una práctica abusiva o excesiva por parte de la autoridad fiscal, ya que puede empezar a solicitar un cúmulo de documentación al contribuyente, volviendo prácticamente imposible lograr una comprobación plena.

**Lic. Tuffic Miguel Ortega, Director de Incorporación y Recaudación, IMSS:** Con los criterios no se está definiendo nada, ni se está mencionando la Ley del Impuesto Sobre la Renta para la

definición; lo único que se está solicitando es tener el soporte de que determinada cantidad se paga por concepto de previsión social (si dices que pagas 14 mil pesos de previsión social a tu trabajador, comprueba que es efectivamente por previsión social).

No se pretende hacer una lista de requisitos que el día de mañana se vuelva una carga al contribuyente; el criterio es muy flexible. Lo único que se está indicando es que si un patrón paga previsión social, paga alimentos, es precisamente por algo que lo está etiquetando como tal, por lo que el patrón mejor que nadie sabe cómo lo puede acreditar.

Se habla de abusos por parte de la autoridad, pero también se puede hablar de los abusos que se están cometiendo en contra de los trabajadores y del Instituto.

Se habla de previsión social porque es el concepto que el Instituto ve en todos los recibos y porque es el que los patrones usan y que eventualmente terminan deduciendo en renta; es decir, si se genera un concepto distinto y se le llama diferente, lo único que se haría es provocar confusión.

#### **CUARTO.- Toma de Acuerdos.**

Derivado de lo expuesto, respecto del tema "Programas de fiscalización", durante la celebración de la Segunda Reunión Periódica de 2014 con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se tomaron los siguientes

#### **"ACUERDOS"**

1. El IMSS se compromete a que en aquellos casos en que los patrones se dictaminen voluntariamente, se deberá realizar la revisión secuencial (salvo en las excepciones que señala el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización).

En este sentido el compromiso es instruir a los Delegados y Subdelegados Estatales, Regionales y del Distrito Federal, del propio Instituto, ya sea por parte de la Dirección General o de la Dirección de Incorporación y Recaudación, para que se requiera primero al dictaminador y después a la empresa, en caso de que el requerimiento no sea atendido por el primero, de conformidad con el artículo 171 del RACERF.

Asimismo, el IMSS entregará a la PRODECON copia del oficio o circular a través del cual emita dichas instrucciones.

2. Los criterios normativos 01/2014 y 02/2014, emitidos el 13 de agosto de 2014, por el Director de Incorporación y Recaudación del IMSS, no son vinculantes.

**QUINTO.- Clausura de la reunión.**

La Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, agradeció la presencia, en primer lugar, de los representantes de los contribuyentes, así como de la confianza que depositan en este organismo, reiterando su compromiso en la defensa, protección y fortalecimiento de sus derechos como pagadores de impuestos. Asimismo, agradeció la presencia, el interés y la disposición de las autoridades fiscales del Instituto Mexicano del Seguro Social participantes, de manera especial, al Dr. José Antonio González Anaya, Director General del IMSS y al Lic. Tuffic Miguel Ortega, Director de Incorporación y Recaudación.

Con lo anterior, Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara, Procuradora de la Defensa del Contribuyente, dio por concluida la Segunda Reunión Periódica de 2014 con autoridades Instituto Mexicano del Seguro Social.



LIC. DIANA BERNAL LADRÓN DE GUEVARA  
PROCURADORA DE LA DEFENSA DEL  
CONTRIBUYENTE



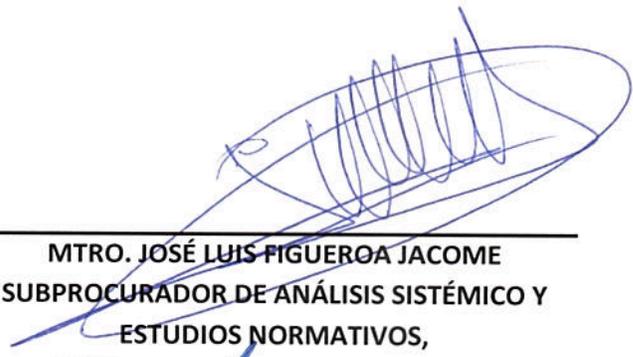
DR. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA,  
DIRECTOR GENERAL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL





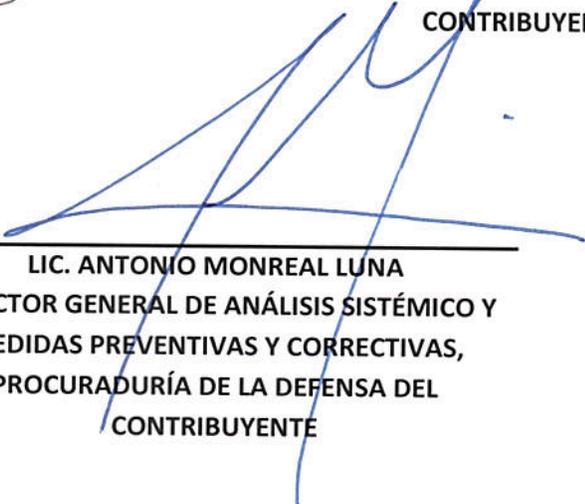
---

MTRO. CESAR EDSON URIBE GUERRERO  
SUBPROCURADOR GENERAL,  
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL  
CONTRIBUYENTE



---

MTRO. JOSÉ LUIS FIGUEROA JACOME  
SUBPROCURADOR DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y  
ESTUDIOS NORMATIVOS,  
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL  
CONTRIBUYENTE



---

LIC. ANTONIO MONREAL LUNA  
DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS SISTÉMICO Y  
MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS,  
PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL  
CONTRIBUYENTE



---

LIC. TUFFIC MIGUEL ORTEGA  
DIRECTOR DE INCORPORACIÓN Y  
RECAUDACIÓN,  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL



---

C.P. JOSÉ ARTURO LOZANO ENRÍQUEZ  
TITULAR DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN Y  
COBRANZA,  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL



LIC. LUIS GERARDO MAGAÑA ZAGA  
TITULAR DE LA UNIDAD DE SERVICIOS  
ESTRATÉGICOS,  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

C.P. SAMUEL OSWALDO FRÍAS CASTILLO  
TITULAR DE LA COORDINACIÓN DE CORRECCIÓN  
Y DICTAMEN,  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

LIC. GERARDO MIGUEL RAMÍREZ FRAGA  
TITULAR DE LA COORDINACIÓN DE SERVICIOS  
ADMINISTRATIVOS Y DE MEJORA CONTINUA DE  
PROCESOS DE INCORPORACIÓN Y  
RECAUDACIÓN,  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

LIC. CÉSAR RAÚL CÁRDENAS CASTRO  
TITULAR DE LA DIVISIÓN DE ATENCIÓN A LA  
PRODECON,  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL