

Participaciones Federales a Entidades Federativas
(Cumplimiento del Artículo 3-B de la Ley de
Coordinación Fiscal)

MR-3B LCF

Cuenta Pública 2021



Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado, plataforma interactiva ciudadana para mostrar los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado. En este Laboratorio podrá consultar, comparar y obtener datos estadísticos de una manera ágil, sencilla e interactiva respecto a la asignación, ministración y ejecución de éste y los diversos fondos y programas del gasto federalizado fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2021, así como los principales resultados de su fiscalización. Para su consulta, dar click en el vínculo siguiente:

https://www.asf.gob.mx/Section/363_TabCtrlGasto

**3B LCF: RESULTADOS DE SU FISCALIZACIÓN
CUENTA PÚBLICA 2021
Tercera Entrega**

ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
ÍNDICE	3
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	5
PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO I.....	9
ANTECEDENTES GENERALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	9
ANTECEDENTES DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE	13
ESPECIFICACIONES GENERALES DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE	16
IMPORTANCIA DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE EN EL GASTO FEDERALIZADO	17
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA)	19
CAPÍTULO II.....	21
CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	21
ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN	21
OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS.....	21
CRITERIOS DE SELECCIÓN.....	22
PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA.....	22
MARCO JURÍDICO.....	24
FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES	25
CAPÍTULO III.....	27
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	27
NÚMERO DE AUDITORÍAS.....	27
UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	27
OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS	27
PRINCIPALES RESULTADOS	28
CAPÍTULO IV.....	33
CONCLUSIONES	33
RECOMENDACIONES GENERALES Y SOBRE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS O NORMATIVAS	34

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ASF

Auditoría Superior de la Federación.

CDMX

Ciudad de México.

CFDI

Comprobante Fiscal Digital por Internet.

CFF

Código Fiscal de la Federación.

CLC

Cuenta por Liquidar Certificada.

CONAC

Consejo Nacional de Armonización Contable.

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF

Diario Oficial de la Federación.

FGP

Fondo General de Participaciones.

FFM

Fondo de Fomento Municipal.

FFR

Fondo de Fiscalización y Recaudación.

IEPS

Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios.

ISAN

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

ISIM

Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

ISR

Impuesto Sobre la Renta.

ITAF

Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.

IVA

Impuesto al Valor Agregado.

LCF

Ley de Coordinación Fiscal.

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

LFPRH

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LGCG

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

MDP

Millones de Pesos.

PAAF2021

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2021.

PEF

Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEFCF

Promoción de la Facultad de Comprobación Fiscal.

PIB

Producto Interno Bruto.

PO

Pliego de Observaciones.

PRAS

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

R

Recomendación.

RFC

Registro Federal de Contribuyentes.

RFP

Recaudación Federal Participable.

RIF

Régimen de Incorporación Fiscal.

SA

Solicitud de Aclaración.

SAT

Servicio de Administración Tributaria.

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SNCF

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

SNF

Sistema Nacional de Fiscalización.

TESOFE

Tesorería de la Federación.

TMCA

Tasa Media de Crecimiento Anual.

UCEF

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

PRESENTACIÓN

El objetivo de este documento es dar a conocer un panorama general sobre el proceso de identificación, validación y determinación de los recursos asignados por concepto del Fondo del Impuesto Sobre la Renta Participable (Fondo del ISR), a favor de las entidades federativas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) durante el ejercicio fiscal 2021.

Es así que se resaltan aspectos relativos a los términos y condiciones mediante los cuales se valida la información que da origen a la participación correspondiente, el control de las entidades federativas respecto al registro contable de los recursos con los que se pagan sueldos y salarios de su personal, la fuente de financiamiento con la que se cubren dichos pagos, la retención, registro y entero del ISR ante la autoridad fiscal, y la recepción y registro de las participaciones que reciben.

Se presentan los aspectos sustantivos de los recursos del Fondo del ISR, para contribuir al conocimiento de su importancia y que sea considerado para apoyar a la toma de decisiones en las estrategias gubernamentales.

En los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comenzó a aplicar mejoras en las estrategias de fiscalización al gasto federalizado, mediante la implementación de nuevas técnicas de auditoría y la incorporación de nuevas tecnologías en sus procesos de fiscalización, impulsando una revisión que favorece el incremento en la cobertura de los entes ejecutores y el alcance de los recursos transferidos a los entes fiscalizados, de acuerdo con la importancia del fondo.

Este documento concentra los principales resultados de las auditorías efectuadas por la ASF al Fondo del ISR en el marco de la Tercera Entrega del Informe del Resultado de la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2021.

En el primer capítulo, se citan los antecedentes generales de las participaciones federales, los antecedentes del Fondo del ISR, las especificaciones generales del Fondo del ISR, la importancia del Fondo del ISR en el gasto federalizado y la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) desde su primer año de asignación en el 2014.

En el segundo capítulo, se presenta las cuestiones estratégicas para la fiscalización del fondo, la estrategia de fiscalización seguida por la ASF, el objetivo de las auditorías, los criterios de selección, los procedimientos de auditoría y el marco jurídico aplicable al fondo y a la ASF para promover acciones.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se describen los principales resultados de la fiscalización del fondo, por medio del número de auditorías realizadas, el universo, muestra y alcance de la

fiscalización, las observaciones formuladas y acciones promovidas; y un resumen con las principales observaciones.

Por último, en el cuarto capítulo, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones generales y sobre modificaciones legislativas o normativas.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES GENERALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Desde el punto de vista eminentemente jurídico, el Estado mexicano fue creado a través de la ciencia del derecho y plasmado en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde es concebido como el representante social encargado de realizar una serie de encomiendas del grupo humano que representa.

Así, la conformación de la nación mexicana y la adopción del sistema federal como forma de gobierno son el resultado de la libertad política de sus ciudadanos y del reconocimiento plasmado en los instrumentos jurídicos que han dado vida a las instituciones en nuestro país.

De acuerdo con lo señalado por el investigador Miguel Carbonell, el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas¹.

De igual forma debemos resaltar la acepción del término “federación” que ofrece Rafael de Pina como: *“un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocian, sin perder su autonomía, en lo que les es peculiar para formar un solo Estado, (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de la institución”*².

En ese sentido, es de resaltar el hecho de que el federalismo responde a la voluntad de las partes de establecer un pacto, que sólo puede darse en quien es capaz de actuar libremente, de manera que las unidades pactantes deben estar dotadas de autonomía.

En materia económico-fiscal, se puede señalar que las finanzas públicas son esenciales para que los gobiernos funcionen adecuadamente y puedan ofrecer a los ciudadanos la ejecución de políticas públicas que requieren. En ese sentido, en una federación, los entes subnacionales obtienen, por un lado, recursos propios, y por otro, transferencias federales para llevar a cabo obras y acciones con el objetivo de beneficiar a su sociedad.

En el concepto del federalismo fiscal (tomando en consideración el criterio de la descentralización política) los gobiernos subnacionales deben financiar la mayor parte de sus gastos con ingresos propios, por lo tanto, cuentan con la autonomía fiscal suficiente para decidir cómo manejarse, aun cuando sus programas se encuentren condicionados a una restricción presupuestaria.

¹ Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

² De Pina Vara, R. y De Pina García, J. P. (2020). Diccionario de Derecho. 10ma Reimpresión. México: Porrúa

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios ha hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles subnacionales. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y municipal, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que años anteriores se había destinado a los mismos rubros³.

A principios de los años setenta, y sin necesidad de convenio, el Sistema de Participaciones derivado de la coordinación de impuestos federales estaba referido a 27 tributos especiales de la Federación, de los cuales en 14 se otorgaban participaciones de conformidad con lo establecido en la CPEUM, y en los 13 restantes, la distribución de participaciones se realizaba por medio de las disposiciones contenidas en las leyes respectivas, en las que se condicionaba el otorgamiento de participaciones a que los estados se abstuvieran de gravar las mismas fuentes impositivas.

Con la promulgación de la LCF en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de diciembre de 1978 se dio vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). La coordinación tributaria en materia fiscal entre las diferentes autoridades involucradas, a través de la adhesión al SNCF de las 32 entidades federativas del país, limitó voluntariamente el sistema fiscal mexicano, ya que éstas, al celebrar el Convenio de Adhesión al SNCF y sus anexos, se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente, logrando con ello eliminar 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que propició que se disminuyera la carga fiscal y los costos de cumplimiento para los contribuyentes, así como los costos administrativos para las autoridades fiscales⁴.

El SNCF también trajo consigo la simplificación y el dinamismo del Sistema de Participaciones, dotando a los gobiernos locales de una base de ingresos permanente, y vinculando los recursos de los fondos de participaciones a la recaudación federal, denominada anteriormente “Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos” (ITAF), que actualmente recibe el nombre de Recaudación Federal Participable⁵ (RFP), la cual en el transcurso de los años ha tenido algunos cambios en las contribuciones federales que la integran, resultado de modificaciones a diversas leyes federales.

A partir de la instauración del SNCF, las Participaciones Federales conocidas también como Ramo 28⁶ se transfieren a los gobiernos locales por medio de sus Secretarías de Finanzas o sus equivalentes, las cuales, a su vez, deben transferir a los municipios en tiempo y forma, de acuerdo con lo señalado en la LCF, la cual determina aspectos clave para la correcta gestión de estos recursos, como transferir a más tardar cinco días

³ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). El Federalismo Fiscal en México.

⁴ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) (2021). Referencias para el Análisis del Federalismo Fiscal Mexicano.

⁵ Conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos sobre hidrocarburos y minería, de la se desprenden los principales fondos de participaciones que les transfiere a los estados, municipios y alcaldías.

⁶ Recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

después de recibidas, en efectivo, no pueden condicionar su pago, ni retener total o parcialmente las mismas, en virtud de los porcentajes derivados de las fórmulas aprobadas por los congresos locales.

Las Participaciones Federales son un mecanismo que utiliza el gobierno federal para destinar recursos a los gobiernos locales con el propósito de promover la coordinación fiscal, para evitar la generación de gravámenes federales, estatales o municipales sobre la misma materia, así como para operar un mecanismo equilibrador de recursos entre las entidades federativas, los municipios y las alcaldías.

Hasta antes de la creación del SNCF, no existía propiamente un mecanismo integral de coordinación en materia impositiva entre los órdenes de gobierno. Se trataba más bien de un esquema “mixto”, ya que además de los impuestos que específicamente le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, permitía espacios tributarios coordinados en donde las entidades federativas firmaban convenios específicos de coordinación con la federación por cada impuesto, a cambio de recibir cierta compensación por ello. En este último caso se encontraban el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) –antecesor del Impuesto al Valor Agregado (IVA)– y los llamados impuestos especiales (bebidas alcohólicas, cervezas, refrescos, electricidad, minerales, etc.).

Este esquema propiciaba una recaudación ineficiente, ya que entre las entidades federativas existían diferentes capacidades recaudatorias (los estados con mayores ingresos y con mayores capacidades técnicas, recaudaban más) lo que indudablemente ampliaba aún más la brecha de desigualdad regional. Por otro lado, en aquellos impuestos en donde no existía coordinación, era muy probable la doble tributación y la aplicación de tasas diferenciadas que permitían al contribuyente eludir fácilmente obligaciones fiscales. Por esta razón, se crea el SNCF, bajo los supuestos de evitar la doble o triple tributación al delimitar las competencias para cada ámbito de gobierno, y para hacer más eficiente y simplificada la recaudación al eliminar los convenios particulares de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas por cada impuesto federal; con ello, se establecería un sistema nacional que se encargaría de recaudar los impuestos coordinados, que se convirtieron a partir de entonces en los de mayor importancia por su potencial recaudatorio.

Al adherirse al SNCF, las entidades federativas y, teóricamente también los municipios que las conforman, con previa firma del convenio, cedieron a la federación algunas de sus fuentes impositivas a cambio de que ésta los resarciera por los ingresos que dejaron de recaudar o, lo que es lo mismo, que les entregara una “parte” –de ahí el nombre de “participaciones”– más o menos similar a lo que ellos recaudarían sin estar adheridos al SNCF. En ese entonces, los fondos que conformaban las Participaciones Federales eran sólo tres: el Fondo General de Participaciones –que por el monto se constituía como el más importante de los tres–, el Fondo Complementario y el Fondo de Fomento Municipal.

Por medio de un porcentaje de la RFP, se distribuye como Participaciones Federales una parte importante de los recursos a las entidades federativas. La RFP incluye los ingresos tributarios más representativos del gobierno federal, como el ISR, el IVA y el Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios (IEPS), así como los derechos sobre hidrocarburos y minería, entre otros.

En 1990, además del criterio que premiaba la mejora de la recaudación de los impuestos asignables, se incluye un criterio distributivo que considera el tamaño poblacional, y otro compensatorio, inverso a los anteriores. Los dos primeros criterios tenían una ponderación de 45.2% cada uno, mientras que el compensatorio del restante 9.7%. Con esta fórmula en la que se mezclaban criterios resarcitorios, distributivos y compensatorios, se presentaba el problema de la falta de claridad de incentivos para realizar acciones que les permitían a las entidades federativas obtener mayores participaciones.

En cuanto al modo de calcular el monto total de las participaciones que se distribuirán a las entidades federativas y municipios a lo largo del año, la LCF indica que la federación debe hacer un cálculo provisional mensual considerando la RFP neta, obtenida en el mes inmediato anterior, y las entidades federativas recibirán dicha cantidad como un anticipo a cuenta de participaciones. Cada cuatro meses la federación realiza un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación efectiva obtenida en ese período, y las diferencias resultantes se liquidarán dentro de los dos meses siguientes.

Respecto a la forma en cómo se asignan las participaciones a estados y municipios, aunque la LCF establece la fórmula de distribución y los montos de cada fondo en lo que a entidades federativas se refiere, para el caso de los municipios la LCF sólo establece los montos mínimos que los estados deben transferirles, y son los congresos locales quienes, en uso de su soberanía, establecen el modo para distribuir las participaciones correspondientes a los municipios que integran su territorio, y los gobiernos estatales hacen la entrega correspondiente de los recursos (a excepción de las participaciones especiales a municipios colindantes).

La LCF señala igualmente que las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, y sin condicionamiento alguno. Asimismo, señala que las participaciones son inembargables, es decir, no pueden afectarse para fines específicos ni estar sujetas a retención alguna, salvo para el pago de obligaciones financieras contraídas por los estados o municipios (con autorización de sus respectivas legislaturas locales) a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Actualmente, las Participaciones Federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, se conforman por los fondos siguientes:

1. Fondo General de Participaciones (FGP): se integra por el 20.0% de la RFP.
2. Fondo de Fomento Municipal (FFM): integrado por el 1.0% de la RFP.
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS): se integra por la recaudación obtenida por las actividades gravadas con dicho impuesto.
4. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR): se integra por el 1.25% de la RFP.
5. Incentivos por la venta final de Gasolinas y Diésel: un importe equivalente a 9/11 de la recaudación, por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del IEPS.
6. Fondo de Compensación a la venta final de Gasolinas y Diésel: un importe equivalente a 2/11 de la recaudación, por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del IEPS.

7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos: distribuido a los estados que forman parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas.
8. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN): se determinan y actualizan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
9. Fondo del 0.136% de la RFP: únicamente para los municipios colindantes con la frontera o los litorales en las que se realiza la entrada o salida de bienes o servicios que se importen o exporten.
10. Participaciones a municipios que exportan hidrocarburos: transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza la salida de hidrocarburos del país.
11. Fondo del ISR: se entrega el 100.0% de la recaudación que se obtenga del ISR que se entere a la federación por el pago de salarios del personal de las dependencias de los gobiernos locales.
12. Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios: será destinado a aquellas entidades federativas que colaboren en su territorio en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).
13. Incentivos económicos por el ISAN, tenencia o uso de vehículos, además de otros incentivos formalizados mediante convenios de colaboración administrativa federal relacionados con la fiscalización de diversos impuestos, la vigilancia de obligaciones, el derecho de la zona federal marítimo terrestre y las multas administrativas federales no fiscales, entre otros.

ANTECEDENTES DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE

El artículo 3-B de la LCF nace de la reforma que tuvo dicha ley en el año 1997. En la exposición de motivos que da origen a esta reforma, se señalaba que el SNCF había buscado avanzar en distintos aspectos de las relaciones fiscales del gobierno federal, los estados y los municipios, como son:

- La armonización impositiva y la reducción de la tributación múltiple.
- La sistematización de los sistemas tributarios federal y estatal.
- El establecimiento y el perfeccionamiento de un sistema de transferencia de recursos intergubernamentales llamados participaciones.
- La colaboración administrativa en diversas materias impositivas
- La creación y operación de organismos específicos de comunicación y dialogo entre las autoridades fiscales de los distintos ámbitos del gobierno.

No obstante, se reconocía que el sistema había ampliado la dependencia financiera de los gobiernos estatales con respecto a las participaciones, y limitado la vinculación entre el ingreso y el gasto público a nivel estatal y municipal, debido a la excesiva concentración de facultades y recursos a favor de la Federación.

De igual forma, se reconocía que debía caminarse hacia un Federalismo que lleve a transformar el Sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria que normara las relaciones en materia de ingreso, egreso, deuda y patrimonio. Un fundamento imprescindible para lograr ello sería la realización de una Convención Nacional Fiscal donde participen todos los actores involucrados en el sistema tributario nacional, de manera muy especial los contribuyentes.

Asimismo, se preveía que una solución profunda exigía fortalecer las atribuciones, la autonomía, libertad económica y responsabilidades de los municipios; redistribuir el gasto federal; dejar en manos de los gobiernos estatales funciones administrativas, servicios públicos y programas en materia de salud, educación, medio ambiente, vivienda, superación de la pobreza, desarrollo urbano y económico que les corresponden; vigorizar la soberanía política y económica de los estados y reivindicar la función compensatoria y subsidiaria del pacto federal.

Debido a lo anterior, la iniciativa de reforma buscó contribuir en el corto plazo para dotar a los municipios de mayores recursos que les permita cumplir con su nuevo papel de impulsores del desarrollo de sus regiones. Para lo que se propuso que el FGP se constituya con el 25.0% de la RFP, más los conceptos adicionales establecidos en la LCF, quedando una distribución de 75.0% para la Federación, 17.5% para los estados y 7.5% a los municipios, lo que esto permitirá ir avanzando constantemente hasta llegar a una distribución de 60.0%, 20.0% y 20.0%, respectivamente.

Con motivo de la aprobación de la reforma señalada, el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el DOF el Decreto por el que se adiciona y reforma la LCF, en la que se adicionó el artículo 3-B, para quedar como sigue:

“Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto suscriban las entidades federativas con la Federación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.”

Como puede observarse, el artículo 3-B adicionado con la reforma de 1997 nada tiene que ver con el actual texto de la LCF, ya que posteriormente la ley fue modificada mediante decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1999, y fue hasta el 9 de diciembre de 2013, cuando se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LCF y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), para dar vida al texto actual del citado artículo, que cita lo siguiente:

“Artículo 3-B.- *Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.*

Para efectos del párrafo anterior, se considerará la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre la Renta, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto.

Asimismo, para que resulte aplicable lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las entidades deberán enterar a la Federación el 100% de la retención que deben efectuar del Impuesto sobre la Renta correspondiente a los ingresos por salarios que las entidades paguen con cargo a recursos federales.

Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto al que se refiere el párrafo primero de este artículo, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.”

La iniciativa de reforma que dio origen al actual texto del artículo 3-B de LCF, se basó principalmente en tres objetivos:

1. Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, a través de robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios que se otorgan mediante los Fondos de Participaciones Federales.
2. Mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados y así asegurar un mejor uso de los recursos, una mayor transparencia en la distribución a las entidades federativas y municipios y, una mayor predictibilidad en los mismos para facilitar la planeación.
3. Apoyar a los municipios del país para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas, mediante la implementación de un sistema de estímulos y esquemas dirigidos a garantizar los pagos en materia de aguas nacionales y el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial.

La reforma proponía que, para el cálculo de la RFP, no se incluyera el ISR causado por los trabajadores de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, dado que las entidades recibirían en su totalidad el mencionado impuesto causado por los empleados de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados. Dicha propuesta se realizó para atender la petición de las entidades federativas, formulada mediante la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en el sentido de que dicho gravamen sea 100% participable a las propias entidades federativas, en los montos que correspondan a los servidores públicos estatales y municipales.

Lo anterior, tuvo su origen al reconocer que, en relación con la distribución de participaciones, la LCF contemplaba un esquema de incentivos asociado a los niveles e incrementos observados en la recaudación local; no obstante, dados los bajos niveles de recaudación local, resultaba necesario reforzar este incentivo, acompañado de una medición más precisa de los ingresos propios locales que permita cuantificar de manera más puntual los recursos efectivamente cobrados por parte de las entidades federativas y municipios.

Asimismo, se propuso ajustar la estructura de la distribución de forma consistente con los cambios tributarios contenidos en las iniciativas que conforman la Reforma Social y Hacendaria del 2013.

Con lo anterior, fue modificado el artículo 2, fracción II, de la LCF, para quedar como sigue:

“Artículo 2o.- No se incluirán en la recaudación federal participable, los conceptos que a continuación se relacionan:

...

II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los funcionarios y trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, así como de sus organismos descentralizados y autónomos;

...”

Con lo anterior, se daba consistencia a la RFP, al no incluir en ésta al ISR causado por los funcionarios y trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, acorde a la incorporación del artículo 3-B de la LCF, que establecía el incentivo de participar al 100% de la recaudación que se obtenga del ISR enterado efectivamente a la Federación, correspondiente al salario del personal de las dependencias de la entidad federativa, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ahora Alcaldías de la Ciudad de México (CDMX), siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

ESPECIFICACIONES GENERALES DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE

El artículo 3-B de la LCF, modificado mediante decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la LCF y de la LGCG, dispone que las entidades adheridas al SNCF participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o alcaldía de la CDMX, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, bajo dos premisas fundamentales:

1. Que el salario sea efectivamente pagado con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.
2. Que hayan enterado a la Federación el 100% del ISR de los salarios que paguen con cargo a recursos federales.

Ahora bien, dado que no existe antecedente para distinguir el origen de los recursos utilizados en el pago de los sueldos y salarios del personal de los entes públicos, y por lo tanto del ISR, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) implementaron un mecanismo para su identificación, el cual que se lleva a cabo a través del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI)

de nómina, cuyo complemento de percepciones se modificó para incluir el origen de los recursos con los que se paga los sueldos y salarios y con ello se determinan los montos que se participan por concepto de ISR a los entes públicos.

El proceso de identificación y validación del pago de sueldos y salarios y del ISR por fuente de financiamiento se lleva a cabo, de forma general, conforme el procedimiento siguiente:

- La UCEF solicita a las entidades federativas que mensualmente ratifiquen el listado de claves del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de sus entes públicos que pagan sueldos y salarios en términos de lo señalado en el artículo 3-B de la LCF, y una vez recibida la información es enviada al SAT.
- El SAT valida la información de los CFDI de nómina correspondientes al periodo, a efecto de identificar por cada RFC los importes de la retención del ISR pagado con participaciones u otros ingresos locales y el pagado con recursos federales, lo cual es validado con las declaraciones del ISR del mismo periodo; en su caso, el SAT informa a las entidades federativas las inconsistencias u omisiones resultantes, para que éstas subsanen las omisiones o realicen las aclaraciones o correcciones procedentes.
- El SAT remite mensualmente a la UCEF el informe de los entes públicos que elaboraron correctamente sus CFDI de nómina, para efecto de que dicha Unidad determine los montos susceptibles de ser participados a las entidades federativas.
- La UCEF lleva un registro de los montos acumulados del ISR participado a las entidades federativas y lo coteja con los informes que recibe del SAT para determinar las cantidades a entregar por concepto ISR que se entera a la Federación.
- El SAT informa anualmente a la UCEF acerca de los entes públicos a los que se hayan detectado diferencias en el entero del 100% de la retención que deben efectuar del ISR, así como de los montos correspondientes a las devoluciones del ISR efectuadas, para efectos de que dicha Unidad realice los ajustes respectivos.
- Por su parte, las entidades federativas participarán a sus municipios o alcaldías en el caso de la CDMX, el ISR que a éstos les corresponda en términos de lo señalado en el artículo 3-B de la LCF, dentro de los 5 días siguientes a su recepción.

IMPORTANCIA DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE EN EL GASTO FEDERALIZADO

Los recursos del Fondo del ISR son parte de las Participaciones Federales, y ocupa el segundo lugar en cuanto a importancia financiera de las Participaciones Federales representando el 9.2% del monto total pagado para 2021, por debajo del FGP que representa el 72.3% pero se encuentra por encima de fondos como el FFR (4.5%) y del FFM (3.6%).

De acuerdo con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, el importe ejercido del gasto federalizado ascendió a 2,014,044.6 millones de pesos (mdp) de los cuales las Participaciones Federales pagadas representaron el 45.5% con un importe de 917,232.6 mdp. Durante 2021 fueron entregados a las entidades federativas y municipios recursos por concepto del Fondo del ISR por 84,669.9 mdp, que

significaron el 4.2% del Gasto Federalizado y, el 9.2% de las Participaciones Federales, como se muestra a continuación:

FONDO DEL ISR PARTICIPABLE: IMPORTANCIA DEL FONDO VS EL GASTO FEDERALIZADO
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2021
(Millones de pesos y porcentajes)

CONCEPTO	Pagado 2021	% vs Gasto Federalizado	%vs Participaciones Federales	% vs Fondo del ISR
GASTO FEDERALIZADO	2,014,044.6	100		
Participaciones Federales	917,232.6	45.4	100	
Fondo del ISR participable	84,669.9	4.2	9.2	100

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Informe de las Finanzas Públicas de la SHCP.

Con los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, se transfirieron a las entidades federativas y a la CDMX, recursos por 84,669.9 mdp del Fondo del ISR, y se destacó que en 6 entidades se concentra el 51.4% de los recursos, siendo estas el Estado de México con el 13.8%, la CDMX el 13.0%, Jalisco el 8.1%, Nuevo León el 6.3%, Veracruz de Ignacio de la Llave el 5.7% y Guanajuato el 4.5%, como se muestra a continuación:

DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE POR ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2021
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad	Transferido	Porcentaje
Estado de México	11,669.9	13.8%
Ciudad de México	10,979.0	13.0%
Jalisco	6,848.6	8.1%
Nuevo León	5,363.1	6.3%
Veracruz de Ignacio de la Llave	4,790.1	5.7%
Guanajuato	3,833.3	4.5%
Puebla	3,575.5	4.2%
Michoacán de Ocampo	2,972.6	3.5%
Tabasco	2,886.6	3.4%
Chihuahua	2,768.2	3.3%
Baja California	2,731.5	3.2%
San Luis Potosí	2,522.8	3.0%
Tamaulipas	2,489.8	2.9%
Querétaro	1,948.2	2.3%
Guerrero	1,875.2	2.2%
Sonora	1,777.6	2.1%
Chiapas	1,674.2	2.0%
Coahuila de Zaragoza	1,586.0	1.9%

Entidad	Transferido	Porcentaje
Sinaloa	1,558.0	1.8%
Hidalgo	1,169.2	1.4%
Oaxaca	1,166.7	1.4%
Yucatán	1,126.8	1.3%
Durango	1,092.4	1.3%
Zacatecas	972.0	1.1%
Quintana Roo	947.8	1.1%
Aguascalientes	898.9	1.1%
Tlaxcala	873.5	1.0%
Morelos	642.2	0.8%
Campeche	622.2	0.7%
Nayarit	596.0	0.7%
Colima	416.6	0.5%
Baja California Sur	295.5	0.3%
Total	84,669.9	100.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

Nota: Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA)

En la información de la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios fiscales de 2015 a 2021, se observó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 15.7% en los recursos del Fondo del ISR, al pasar de 30,585.9 mdp en el año 2015 a 84,669.9 mdp en 2021; sin embargo, al descontar el efecto inflacionario durante dicho periodo, la TMCA se ubicó en 11.5%. Es importante destacar que, los recursos asignados al ejercicio fiscal 2021 tuvieron una variación porcentual de menos 1.2% y de menos 6.5% si descontamos el efecto inflacionario, como se muestra a continuación:

ASIGNACIÓN DEL FONDO DEL ISR PARTICIPABLE EN EL PERIODO 2014-2021
(Millones de pesos y porcentajes)

Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Precios corrientes	Variación Porcentual	Precios constantes**	Variación Porcentual real**
2014	***			
2015	30,585.9		34,893.7	
2016	54,080.4	76.8	60,004.0	72.0
2017	59,404.5	9.8	62,156.2	3.6
2018	73,587.1	23.9	73,399.6	18.1
2019	82,607.6	12.3	79,506.3	8.3
2020	85,691.7	3.7	79,765.1	0.3
2021	84,669.9	-1.2	74,571.5	-6.5
Tasa media de crecimiento anual *		15.7		11.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2013-2021.

***TMCA**= $(\text{Valor Final} / \text{Valor Inicial})^{1 / (\text{Año Final} - \text{Año Inicial})} - 1$.

****Deflactor** = INPC promedio enero diciembre de cada año; año base 2021.

*** El fondo entró en vigor el 1 de enero de 2015, conforme al artículo Noveno Transitorio del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013.

CAPÍTULO II.

CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN

La propuesta de auditoría a los recursos de las Participaciones Federales en la Entidad Federativa (Cumplimiento del Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal), obedece a un mandato normativo establecido en el artículo 79, fracción 1, párrafo segundo, de la CPEUM, así como lo dispuesto en el Capítulo 11, Título Tercero, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); asimismo, mediante ese objeto, de conformidad con el PEF del Ejercicio Fiscal 2021, así como con el “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2021, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicado el 21 de diciembre de 2020 en el DOF, mediante el cual fueron estimados los montos a transferir por concepto de participaciones relacionadas con la aplicación del artículo 3-B de la LCF.

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2015, señalaron la atribución de la ASF de fiscalizar las Participaciones Federales. De acuerdo con lo anterior, la LFRCF, en su artículo 50, hace referencia al mandato constitucional y los procesos a revisar en la fiscalización superior de esos recursos de libre disposición.

Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF valoró, para la ejecución de sus auditorías de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los criterios, normas y metodologías de auditoría más relevantes del SNF.

OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS

El objetivo de las auditorías del Fondo del ISR conforme al artículo 3-B de la LCF realizadas a la SHCP y a las Entidades Federativas fue:

SHCP

- Fiscalizar el Proceso de identificación, validación y determinación de los recursos autorizados y ministrados por concepto de Participaciones Federales a favor de las entidades federativas, por parte de la SHCP, derivadas de la recaudación obtenida del ISR efectivamente enterado a la Federación correspondiente a los pagos a su personal por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, conforme a lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, por medio del análisis y evaluación de la información, registro, documentos y demás elementos que soportan la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2021, con el fin de comprobar si se ajustan a los criterios y principios establecidos en la LCF, el PEF y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Entidades Federativas

- Fiscalizar la gestión y cumplimiento de los procedimientos por parte de la entidad federativa, respecto a lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, por medio del análisis y evaluación de la información, registros, documentos y demás elementos que soportan la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2021, con el fin de comprobar si se ajusta a los criterios y principios establecidos en la LCF, el PEF y demás disposiciones jurídicas aplicables.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

En la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 (PAAF2021) se atendieron criterios generales y particulares de la normativa institucional de la ASF y se consideró la importancia estratégica, pertinencia, el monto asignado (importancia financiera) y factibilidad de su realización. Asimismo, se atendió la representatividad, trascendencia estratégica y cobertura del Fondo del ISR.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Para la ejecución de las auditorías de los municipios y alcaldías se consideraron los procedimientos siguientes:

SHCP

- Verificar que la UCEF recibió mensualmente de las entidades federativas el Anexo Único relativo al listado de RFC y que elaboró el Archivo Único con la información proporcionada.
- Verificar que la UCEF remitió al SAT el Archivo Único que contiene la información proporcionada por las entidades federativas (Anexo Único).
- Verificar que el SAT validó e integró los informes mensuales de los entes públicos que elaboraron correctamente los CFDI de nómina y que presentaron la declaración y el pago correspondiente.
- Verificar que el SAT remitió mensualmente a la UCEF los informes de los entes públicos que elaboraron correctamente los CFDI de nómina y que presentaron la declaración y el pago correspondiente.
- Verificar que el SAT integró el listado de los entes públicos que presentaron inconsistencias en la elaboración de los CFDI de nómina, así como en la declaración y su pago, y que informó a las entidades federativas de lo anterior mediante el "Sitio Web Colaborativo Entidades Federativas".
- Verificar que el SAT informó a la UCEF dentro del plazo establecido en la normativa, acerca de los entes públicos a los que se detectó diferencia en el entero del 100% de la retención que deben efectuar del ISR correspondiente a los ingresos por salarios con cargo a recursos federales,

devoluciones de ISR efectuadas a los entes públicos o a los RFC de las personas físicas asociadas a éstos.

- Verificar que la UCEF envió a las entidades federativas la información de los montos que corresponden a las mismas y a sus respectivos municipios a más tardar el mismo día en que se radicaron los recursos.
- Verificar la existencia de un mecanismo para determinar los porcentajes del ISR pagados con recursos propios y federales, cuando se involucraron recursos mixtos en el pago de sueldos y salarios o asimilables a salarios; asimismo, que dicho mecanismo se utilizó para el cálculo del importe susceptible a reintegrar a las entidades federativas por concepto de devolución de ISR.

Entidades Federativas

Integración de la información y registros contables

- Verificar el registro presupuestal en el rubro de servicios personales del ejercicio fiscal 2021, correspondientes al (los) RFC seleccionado (s), desagregado por partida presupuestal; dichos registros deberán estar identificados por fuente de financiamiento (Participaciones Federales u otros ingresos locales, recursos federales e Ingresos Mixtos), con el fin de determinar el monto de los pagos por salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado y la determinación de la retención del ISR correspondiente.
- Verificar que el registro contable de las retenciones del ISR del ejercicio fiscal 2021, respecto de los pagos realizados por el (los) RFC seleccionado (s), por concepto de salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, sea consistente con los registros de los pagos y con los enteros realizados ante el SAT; la información de los registros deberá permitir la identificación de las retenciones por fuente de financiamiento de pago (Participaciones Federales u otros ingresos locales, recursos federales e ingresos mixtos).
- Constatar que la información del (los) RFC seleccionado (s), correspondiente a los pagos por salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, los resúmenes de nómina y los CFDI de las nóminas pagadas durante el ejercicio fiscal 2021, sea consistente con los registros contables y presupuestales que reflejan las retenciones del ISR. La información referida deberá permitir la identificación de las retenciones por fuente de financiamiento de pago (Participaciones Federales u otros ingresos locales, recursos federales e ingresos mixtos).
- Verificar que las nóminas timbradas en el ejercicio fiscal 2021, correspondientes a los pagos por salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado respecto del (los) RFC seleccionado (s), sean consistentes con la fuente de financiamiento del recurso con el que se pagaron.

Entero del ISR

- Verificar que se enteró al SAT la totalidad de las retenciones del ISR por los pagos de salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2021 del (los) RFC seleccionado (s), los cuales deberán estar identificados por fuente de financiamiento (Participaciones Federales u otros ingresos locales, Recursos Federales e Ingresos Mixtos).

Ingresos por concepto de participación de ISR

- Verificar que la entidad federativa recibió las Participaciones Federales por concepto del ISR de acuerdo con los oficios de las participaciones del ISR efectivamente enterado, emitidos por la SHCP correspondientes a los montos validados por el SAT por concepto del pago de salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado; asimismo, comprobar que los importes depositados en las cuentas bancarias coincidieron con las cuentas por liquidar certificadas (CLC) generadas por la SHCP.
- Verificar que los ingresos por concepto de Participaciones Federales por concepto del ISR derivadas del artículo 3-B de la LCF fueron registrados contable y presupuestalmente y coinciden con los registros de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2021.

MARCO JURÍDICO

El marco jurídico que ampara las revisiones practicadas por la ASF es el que se señala a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES

Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

- Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39 y 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

NÚMERO DE AUDITORÍAS

Como parte de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021, la ASF practicó 32 auditorías al Fondo del ISR a las entidades federativas, incluida la CDMX y una auditoría a la SHCP para verificar el cumplimiento de las reglas de operación aplicables al SAT y a la UCEF.

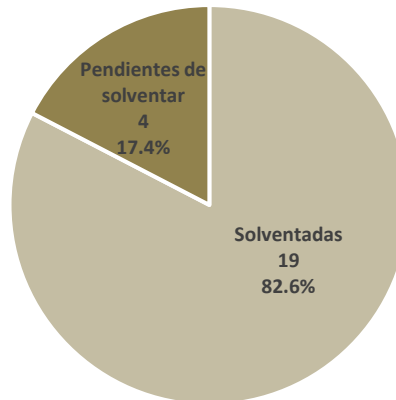
UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

En estas auditorías no se revisa el ejercicio de los recursos públicos, sino la gestión de la entidad fiscalizada en relación con la aplicación del artículo 3-B de la LCF para la obtención de las participaciones del ISR. En el caso de la auditoría a la SHCP, el alcance fue la verificación de las reglas de operación aplicables.

OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2021, se generaron 23 observaciones; todas corresponden a las auditorías de las entidades federativas, ya que en la auditoría a la SHCP no se determinaron observaciones. Durante las revisiones, las entidades federativas atendieron 19 observaciones, y quedaron sin atender 4:

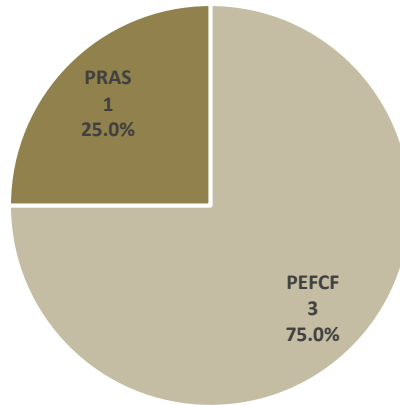
3-B LCF: Número de observaciones determinadas, solventadas y pendientes de solventar
Cuenta Pública 2021
(Números y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

Las 4 observaciones no atendidas resultaron en la promoción de las acciones correspondientes, las que se integran por 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) determinada al Estado de Morelos y 3 Promociones del Ejercicio de Facultades de Comprobación Fiscal (PEFCF) para los Estados de Durango, Nayarit y Veracruz de Ignacio de la Llave:

3-B LCF: Acciones emitidas
Cuenta Pública 2021
(Números y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

PRINCIPALES RESULTADOS

Las 23 observaciones que se generaron en las auditorías realizadas a las entidades federativas, en resumen, corresponden a los conceptos siguientes (se incluyen las observaciones solventadas en el proceso de cierre de las auditorías):

- La información de los pagos por salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, los resúmenes de nómina y los CFDI de nómina pagados durante el ejercicio fiscal 2021 no fue consistente con los registros contables y presupuestales que reflejan las retenciones del ISR; o el ente no logró integrar y proporcionar el total de los CFDI de nómina para soportar los pagos y las retenciones del ISR; esta situación no dio lugar a la promoción de acciones, ya que la información se logró validar con los datos aportados por los Resúmenes Globales de SAT y en su caso los entes solventaron previo a la emisión de los informes de auditoría.
- No se logró verificar que las nóminas pagadas en el ejercicio fiscal 2021, correspondientes a los salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, fueran consistentes con la fuente de financiamiento del recurso con el que se pagaron los sueldos y salarios, con la clave incorporada en los CFDI de nómina para dicho concepto, como fue observado en la auditoría al Gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- No se enteró al SAT la totalidad de las retenciones del ISR por los pagos de salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2021, situación que fue observada en los Estados de Durango y Nayarit.
- Diferencias entre los registros contables que soportan el rubro de ingresos por concepto del Fondo del ISR y los montos efectivamente participados por medio de la SHCP, como fue observado en la auditoría al Gobierno del estado de Morelos.

Con los datos obtenidos en las auditorías realizadas a las entidades federativas, se determinó la información siguiente, respecto de los RFC que fueron revisados:

FONDO DEL ISR PARTICIPABLE: SUELDOS Y SALARIOS, ISR RETENIDO, ENTERADO Y PARTICIPADO
CORRESPONDIENTES A LOS RFC REVISADOS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2021
(Millones de pesos)

Concepto	Importe
Determinación y Entero del ISR	
Sueldos y salarios pagados	315,052.9
Retención Total del ISR	44,669.8
Retención del ISR por sueldos y salarios	43,536.9
Retención del ISR por asimilados a sueldos y salarios	1,132.9
Entero total de ISR al SAT	44,041.7
Entero del ISR con fuente de financiamiento Ingresos Propios	37,769.9
Ingresos por Participaciones	
Ingresos por Participaciones Federales (1)	917,232.6
Ingresos por ISR Participable	84,669.9
Ingresos por ISR Participable de los RFC revisados (2)	40,446.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021.

Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

Notas
(1) : Con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.
(2) Los RFC revisados pueden ser consultados en los informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021.

Participaciones Federales a Entidades Federativas (Cumplimiento del Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal)
(3-B LCF)

FONDO DEL ISR PARTICIPABLE: SUELDOS Y SALARIOS, ISR RETENIDO, ENTERADO Y PARTICIPADO POR ENTIDAD FEDERATIVA
CORRESPONDIENTES A LOS RFC REVISADOS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2021
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	Sueldos y salarios pagados	Retención del ISR			Entero de ISR al SAT		Ingresos de Participaciones		
		Sueldos y salarios	Asimilados a salarios	Total	Total	Por fuente de financiamiento IP	Totales por Entidad Federativa (1)	ISR Participable por Entidad Federativa	ISR Participable del RFC revisado (2)
Aguascalientes	1,304.3	201.4	1.2	202.6	202.6	202.4	10,333.1	898.9	202.6
Baja California	8,439.7	1,198.8	7.0	1,205.7	1,205.7	747.1	28,279.9	2,731.5	1,076.3
Baja California Sur	1,462.9	96.4	23.6	120.0	120.0	120.0	6,740.2	295.5	86.9
Campeche	1,940.1	255.9	0.0	255.9	255.9	255.4	8,897.4	622.2	216.5
Chiapas	13,418.1	1,232.8	0.3	1,233.1	1,233.1	769.0	37,189.5	1,674.2	619.5
Chihuahua	10,216.3	1,495.8	8.2	1,504.0	1,504.0	1,465.4	27,594.1	2,768.2	1,406.4
Ciudad de México	39,553.4	7,158.3	459.4	7,617.6	7,617.6	5,264.2	93,206.8	10,979.0	5,313.3
Coahuila de Zaragoza	5,302.1	592.3	1.3	593.6	593.6	579.9	21,509.5	1,586.0	569.3
Colima	2,632.5	179.4	1.1	180.5	180.5	133.3	6,277.7	416.6	110.9
Durango	4,483.5	673.3	3.5	676.8	48.7	48.7	12,536.9	1,092.4	587.3
Estado de México	52,104.8	5,272.6	0.0	5,272.6	5,272.6	5,237.5	121,652.9	11,669.9	5,234.1
Guanajuato	12,416.7	1,638.8	48.7	1,687.5	1,687.5	1,455.7	39,403.2	3,833.3	1,128.0
Guerrero	4,811.5	1,018.3	5.3	1,023.6	1,023.6	881.4	20,792.6	1,875.2	834.4
Hidalgo	2,691.9	359.1	41.9	401.0	401.0	401.0	17,259.2	1,169.2	393.7
Jalisco	17,554.6	2,389.1	39.0	2,428.1	2,428.1	2,399.4	61,014.4	6,848.6	2,314.5
Michoacán de Ocampo	12,763.1	1,848.9	0.0	1,848.9	1,848.9	1,814.7	30,117.2	2,972.6	2,578.6
Morelos	1,221.71	152.4	0.0	152.4	152.4	152.4	12,160.3	642.2	152.41
Nayarit	2,564.4	136.0	3.5	139.5	139.5	0.0	8,306.6	596.0	139.5
Nuevo León	19,596.4	3,412.0	45.6	3,457.6	3,457.6	3,451.4	46,630.0	5,363.1	3,406.8
Oaxaca	6,288.9	449.3	53.1	502.4	502.4	454.7	22,710.3	1,166.7	447.2
Puebla	18,989.2	3,214.3	5.4	3,219.7	3,219.7	3,000.7	39,138.4	3,575.5	2,642.0
Querétaro	2,378.7	478.7	6.5	485.2	485.2	484.8	17,595.9	1,948.2	542.8
Quintana Roo	1,989.5	228.2	14.3	242.5	242.5	242.5	12,469.2	947.8	240.3
San Luis Potosí	9,198.4	1,711.5	24.7	1,736.1	1,736.1	1,686.5	18,694.4	2,522.8	2,267.2
Sinaloa	5,352.1	406.6	25.2	431.9	431.9	429.9	23,269.3	1,558.0	431.9
Sonora	6,838.50	1,013.1	0.0	1,013.1	1,013.1	0.0	24,079.9	1,777.6	1,008.5
Tabasco	8,020.1	1,439.0	232.7	1,671.8	1,671.8	1,544.6	26,180.5	2,886.6	1,621.7
Tamaulipas	8,556.8	1,042.2	24.8	1,067.1	1,067.1	1,060.1	28,035.0	2,489.8	1,067.1
Tlaxcala	2,277.7	310.3	2.5	312.8	312.8	294.1	9,098.3	873.5	312.8

Participaciones Federales a Entidades Federativas (Cumplimiento del Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal)
(3-B LCF)

Entidad Federativa	Sueldos y salarios pagados	Retención del ISR			Entero de ISR al SAT		Ingresos de Participaciones		
		Sueldos y salarios	Asimilados a salarios	Total	Total	Por fuente de financiamiento IP	Totales por Entidad Federativa (1)	ISR Participable por Entidad Federativa	ISR Participable del RFC revisado (2)
Veracruz de Ignacio de la Llave	21,064.0	2,662.4	13.0	2,675.4	2,675.4	2,215.6	59,511.5	4,790.1	2,022.4
Yucatán	5,460.4	644.8	32.4	677.2	677.2	655.0	15,551.5	1,126.8	674.7
Zacatecas	4,160.5	625.0	8.7	633.7	633.7	322.6	10,997.0	972.0	797.4
TOTALES:	315,052.9	43,536.9	1,132.9	44,669.8	44,041.7	37,769.9	917,232.6	84,669.9	40,446.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021.

Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

Notas (1) : Con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

(2) Los RFC revisados pueden ser consultados en los informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021.

CAPÍTULO IV.

CONCLUSIONES

Con la ejecución de las auditorías referidas en este documento, la ASF da cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 47 de la LFRCF, que establece lo siguiente:

“La Auditoría Superior de la Federación revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables. Para tal efecto la Auditoría Superior de la Federación determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente.”

Por lo anterior, se realizó una auditoría a la SHCP y 32 auditorías, una a cada entidad federativa, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, y de las reglas de operación aplicables al SAT y a la UCEF.

Como resultado de las auditorías, en términos generales, se comprobó lo siguiente:

- La SHCP informó y transfirió a las entidades federativas los recursos del Fondo del ISR en términos del artículo 3-B de la LCF, de las Reglas de Operación para su aplicación y de los Criterios de validación aplicados para su operación.
- La SHCP observó la normativa aplicable para la determinación y transferencia a las entidades federativas de los recursos del Fondo del ISR, derivado del pago de sueldos y salarios y asimilados a salarios de éstas y sus entes públicos.
- Las entidades federativas cumplieron, en general, con los procesos de identificación, validación y determinación de los recursos destinados al pago de sueldos y salarios y asimilados a salarios, así como la determinación del ISR correspondiente.
- Las entidades federativas, en general, registraron contable y presupuestalmente, el monto pagado de sueldos y salarios y asimilados a salarios, retuvieron y registraron el ISR a cargo de los trabajadores, y éste fue enterado al SAT, excepto por las diferencias observadas en el Estado de Durango y en el Estado de Nayarit, en donde se determinó la omisión, error o presentación extemporánea de las retenciones ante el SAT.
- Las entidades federativas, en general, identificaron y registraron los pagos de sueldos y salarios y asimilados a salarios, por fuente de financiamiento, los cuales fueron congruentes con los resúmenes de nóminas, la integración por fuente de financiamiento del ISR retenido, los registros contables del pago de ISR y el Informe Global del ISR Participable emitido por el SAT, excepto por las diferencias observadas en el Estado de Guerrero.
- Por último, las entidades federativas, en general, recibieron los recursos del Fondo del ISR conformen a los montos validados por el SAT, los cuales se derivaron del pago de sueldos y salarios y asimilados

a salarios, y dichos recursos fueron consistentes con los registros de ingresos de su Cuenta Pública 2021, excepto por las diferencias observadas al Estado Morelos.

En conclusión, de forma general, la SHCP y las entidades federativas, excepto por los casos señalados en los párrafos precedentes, cumplieron con los requisitos y las reglas de operación establecidas para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 3-B de la LCF.

RECOMENDACIONES GENERALES Y SOBRE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS O NORMATIVAS

El 22 de abril de 2022 se publicaron en el DOF los Lineamientos Generales para llevar a cabo el proceso de validación del ISR Participable conforme al artículo 3-B de la LCF, en los cuales se definieron nuevas reglas y condiciones aplicables a las entidades federativas, con el fin de establecer las bases para llevar a cabo el proceso para otorgar certeza jurídica respecto a la aplicación del artículo citado.

Entre los aspectos que entraron en vigor con estos nuevos lineamientos tenemos que, ahora la UCEF administrará e integrará el padrón de entes públicos considerados para el proceso de validación del ISR Participable, a partir de la información que las entidades federativas le proporcionen.

No obstante, en las auditorías realizadas por la ASF se observó que, algunas entidades federativas realizan el pago de sueldos y salarios y retenciones del ISR, con el RFC del gobierno del estado (nivel central) para los trabajadores de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en otros casos, el RFC del gobierno del estado se usa para pagar, además de los Poderes del Estado, algunos organismos públicos desconcentrados, como universidades; de igual forma, en algunas entidades federativas el pago de sueldos y salarios y la retención del ISR de los trabajadores del estado se realiza mediante el RFC de una Secretaría de Estado (la de Finanzas, por ejemplo) y no con el RFC del gobierno del estado.

Lo anterior genera distorsiones en cuanto al manejo del presupuesto del capítulo 1000 “Servicios Personales” en las entidades federativas, ya que éste primeramente se debe distribuir conforme a las asignaciones presupuestales para cada ente, y posteriormente concentrar los recursos (de diversos entes) en cuentas bancarias del gobierno central para realizar el pago de sueldos y salarios, así como la retención del ISR y la presentación de declaraciones fiscales con un mismo RFC; además, lo anterior también genera dificultades en la identificación del origen del recurso y de la fuente de financiamiento, con lo que no se da claridad al cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 3-B de la LCF .

Adicionalmente, los nuevos lineamientos establecen que el SAT llevará a cabo el proceso de validación verificando que los entes públicos que se den de alta en el padrón cumplan con requisitos diversos de cumplimiento fiscal como: contar con Certificado de Sello Digital (CSD) y Certificado de la Firma Electrónica Avanzada (e.firma) vigentes; tener habilitado su buzón tributario, así como registrar y mantener actualizados los medios de contacto respectivos; tener actualizados sus datos en el RFC, y expedir los CFDI por concepto de sueldos y salarios y asimilados a salarios; no obstante, si las entidades federativas usan un RFC global o que no corresponde propiamente a quien realiza los pagos, resulta insuficiente la validación del SAT de estos requisitos de cumplimiento fiscal.

Por ello, se estima necesario que, a fin de darle mayor transparencia al destino de los recursos del capítulo 1000 “Servicios Personales” y que el proceso de validación del ISR Participable tenga mayores elementos de verificación de cumplimiento fiscal, se debe valorar la posibilidad de modificar el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación (CFF) o emitir reglas de carácter general en la Resolución Miscelánea Fiscal que den claridad en cuanto al RFC mediante el cual se deben realizar los pagos de sueldos y salarios, la retención del ISR a cargo de los trabajadores y la presentación de declaraciones fiscales para cada ente público en las entidades federativas.