

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022

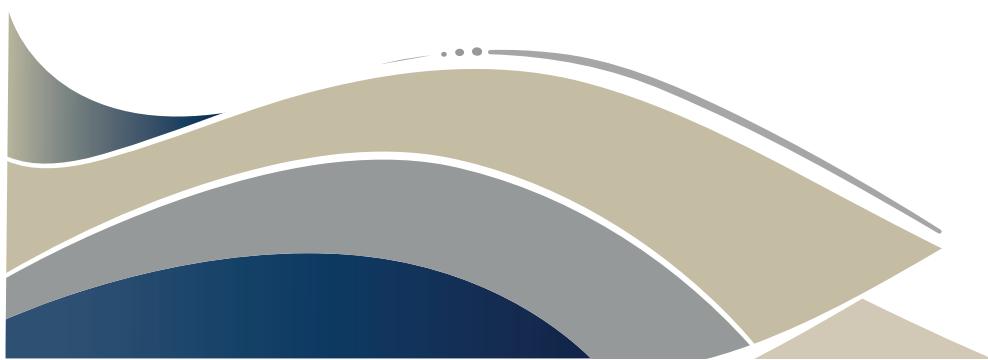
GASTO FEDERALIZADO

PARTICIPACIONES FEDERALES

Distribución de las Participaciones Federales

Marco de Referencia

MR-DPF



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 conocer 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 2022, 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

Índice

Glosario de Abreviaturas y Acrónimos	7
Presentación	9
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	11
1. Antecedentes	11
A. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	11
B. La Recaudación Federal Participable	12
2. Características de los fondos e incentivos del Ramo General 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	17
3. Evolución de las participaciones federales y su importancia en el gasto federalizado	24
4. Importancia de las participaciones federales	25
A. En las entidades federativas	25
B. En los municipios	28
5. Impacto del factor poblacional en la distribución de las participaciones federales	31
6. El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	34
A. Antecedentes de su creación	34
B. Características y operación del fondo	35
C. Cambios en las reglas de operación del fondo	38
CAPÍTULO II. ESTRATEGIA PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	41
1. Estrategia de fiscalización	41
A. Objetivo de las auditorías	41
B. Criterios de selección y muestra auditada	41
C. Procedimientos de auditoría	42
2. Marco jurídico	45
3. Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones	45
4. Histórico de auditorías realizadas a la distribución de las participaciones federales	45

CAPÍTULO III. RESULTADOS PRINCIPALES DE LA FISCALIZACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	47
1. Universo, muestra y alcance	47
2. Resultados principales	48
3. Observaciones principales	56
CAPÍTULO IV. RESULTADOS PRINCIPALES DE LA FISCALIZACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	57
1. Número de auditorías	57
2. Universo, muestra y alcance de la fiscalización	57
3. Observaciones formuladas y acciones promovidas	57
4. Recuperaciones operadas y montos por aclarar	58
5. Monto por aclarar respecto de la muestra auditada	58
6. Observaciones principales vinculadas con el monto por aclarar	59
7. Análisis de las causas raíz de las irregularidades con impacto económico	60
8. Resultados principales no relacionados con recuperaciones operadas y monto por aclarar	61
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS IRREGULARIDADES	69
1. Recurrencia de las irregularidades en la fiscalización de la distribución de las participaciones federales en las Cuentas Públicas 2017-2022	69
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	71
1. Conclusiones	71
A. Distribución de las participaciones federales en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	71
B. Distribución de las participaciones federales en las entidades federativas	72
2. Recomendaciones	74
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	74
B. Entidades Federativas	76

Glosario de Abreviaturas y Acrónimos

ASF

Auditoría Superior de la Federación

BANOBRAS

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

CCAMFF

Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal

CP

Cuenta Pública

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPFF

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

CVSP

Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales

DEEP

Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo

DOF

Diario Oficial de la Federación

DPF

Distribución de las Participaciones Federales

FAFEF

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIS

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FAM

Fondo de Aportaciones Múltiples

FEIEF

Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas

FEIP

Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios

FEXHI

Fondo de Extracción de Hidrocarburos

FFM

Fondo de Fomento Municipal

FGP

Fondo General de Participaciones

FMPED

Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

FOFIR

Fondo de Fiscalización y Recaudación

FORTASEG

Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función

FORTAMUN-DF

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

IEPS

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ISAN

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos

ISR

Impuesto Sobre la Renta

ISR-EBI

Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles

IVA

Impuesto al Valor Agregado

LCF

Ley de Coordinación Fiscal

LFPRH

Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

LFD

Ley Federal de Derechos

LIEPS

Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios

LIF

Ley de Ingresos de la Federación

MDP Millones de Pesos	REPECOS e Intermedios Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios	SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PEF Presupuesto de Egresos de la Federación		SNCF Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
PO Pliego de Observaciones	RFP Recaudación Federal Participable.	TMCA Tasa Media de Crecimiento Anual
PP Programas Presupuestarios	RPU Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios	TESOFE Tesorería de la Federación
PRAS Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	SA Solicitud de Aclaración	UCEF Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
R Recomendación	SAT Servicio de Administración Tributaria	

Presentación

Las participaciones federales son recursos que se entregan a las entidades federativas y, por medio de éstas, a los municipios, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF); dichos recursos no están etiquetadas y los gobiernos locales pueden ejercerlas libremente.

En 2022 esos recursos significaron el 14.0% del gasto neto total de la Federación, el 47.6% del gasto federalizado, y el 5.7% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que manifiesta su trascendencia.

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), facultaron a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar las participaciones federales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo mandato hizo efectivo desde la revisión de la Cuenta Pública (CP) 2016.

En ese tenor, el artículo 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) establece que en la fiscalización superior de las participaciones federales se verificarán los procesos realizados por el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios¹, de acuerdo con lo siguiente:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;
- II. la oportunidad en el pago de los recursos;
- III. el ejercicio de los recursos de conformidad con las disposiciones locales aplicables y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales;
- IV. en su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, de acuerdo con lo previsto en los presupuestos locales; y
- V. la deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.

¹ Al hacerse referencia a los municipios, deberá entenderse que están incluidas las alcaldías de la Ciudad de México, salvo que explícitamente se indique otra connotación sobre éstas.

Para la revisión de las participaciones federales de la CP 2022, la ASF definió una estrategia que comprendió tres vertientes:

- 1) Distribución y pago de las participaciones federales.

Se realizaron 33 auditorías, una a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, de las 32 restantes, una a cada entidad federativa.

- 2) Ejercicio de los recursos y demás aspectos previstos por la LFRCF.

Se efectuarán 260 auditorías a los municipios y 32 auditorías a las entidades federativas.

- 3) Cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47, párrafo segundo, de la LFRCF.

Ese ordenamiento establece que la ASF revisará el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y demás disposiciones aplicables. Para tal fin, se programaron 83 auditorías, de las cuales 32 corresponden a las entidades federativas, una a la dependencia coordinadora, la SHCP y 50 auditorías a municipios.

Con la finalidad de proporcionar una apreciación integral del proceso e identificar sus áreas de oportunidad para apoyar el mejoramiento de su gestión y la transparencia de su desarrollo, los resultados principales de las 33 auditorías practicadas a la distribución y pago de las participaciones federales se presentan de forma resumida en este documento.

Es importante señalar que, aun cuando la información que se presenta es la sustantiva sobre el proceso de fiscalización, es recomendable la lectura de los Informes Individuales de Auditoría, a efecto de que se adquiera una apreciación más completa de los resultados obtenidos.

CAPÍTULO I.

ASPECTOS GENERALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

1. Antecedentes

A. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La CPEUM contiene las facultades previstas para cada uno de los tres órdenes de gobierno en materia impositiva, las cuales se consideraron en las Convenciones Nacionales Fiscales de celebradas en 1925, 1933 y 1947 entre los representantes de las haciendas locales y la Federal, con el objetivo de simplificar el sistema tributario del país, mediante la delimitación de las atribuciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno, a efecto de maximizar la eficiencia recaudatoria y evitar la doble o múltiple tributación.

De esos procesos de negociación emanaron diversos ordenamientos, entre los que destacan la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y la primera Ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, ambas de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, de 1953; y la Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenios de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, de 1954.

El establecimiento y coordinación de un sistema fiscal unificado se consolidó con la expedición de la LCF actual, que entró en vigor en 1980. En su contenido se incorporó el nuevo esquema de reparto de las participaciones, mediante la transferencia de recursos de la Federación a las entidades federativas y, por medio de éstas, a los municipios, así como la metodología para su cálculo y distribución.

Además, se definieron las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y las normas que regulan a los organismos que forman parte del SNCF, en los que participan representantes de la Federación y las entidades federativas, que constituyen

mecanismos de diálogo para consolidar, perfeccionar e institucionalizar la coordinación fiscal nacional.

B. La Recaudación Federal Participable

La cantidad de recursos por distribuir entre las entidades federativas y los municipios, dentro del diseño y funcionamiento del SNCF, está asociada con la Recaudación Federal Participable (RFP), que se constituye por la captación de los impuestos federales y los derechos de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por esas contribuciones y otros conceptos previstos en el artículo 2o. de la LCF.

Un componente adicional de la RFP es el 80.29% de los ingresos petroleros del gobierno federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la LFPRH, así como de los ingresos excedentes señalados en el tercer párrafo del artículo 93 de esa ley.

En cada ejercicio fiscal se estima la RFP con base en los ingresos totales considerados en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), y comprende los conceptos siguientes:

INTEGRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE DE 2022

(Componentes)

Ingresos Tributarios (A)
<ul style="list-style-type: none">• Renta ^{1/}• Valor Agregado (IVA)• Especial sobre Producción y Servicios<ul style="list-style-type: none">– Gasolinas y Diésel (artículo 2o.-A, fracción I, de la LIEPS)– Bebidas Alcohólicas– Cervezas– Tabacos– Bebidas Energetizantes– Telecomunicaciones– Bebidas saborizadas– Alimentos no Básicos con Alta Densidad Calórica– Plaguicidas– Combustibles Fósiles– Retenciones• Importación• Exportación• Recargos y actualizaciones• No Comprendidos ^{2/}• Derecho de Minería
Petroleros (B)
<ul style="list-style-type: none">• Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo ^{3/}• ISR contratos y asignaciones ^{3/}• Derecho ordinario sobre hidrocarburos ^{4/}• Derecho especial sobre hidrocarburos ^{4/}• Derecho adicional sobre hidrocarburos
Recaudación Federal Participable Bruta (A+B) ^{5/}

Menos:

- 20.0% de Bebidas Alcohólicas (C)
- 20.0% de Cervezas (D)
- 8.0% de Tabacos (E)
- Incentivos Económicos (F)
- Loterías, rifas, sorteos (premios), artículos 138 y 169 de la Ley del ISR (G)

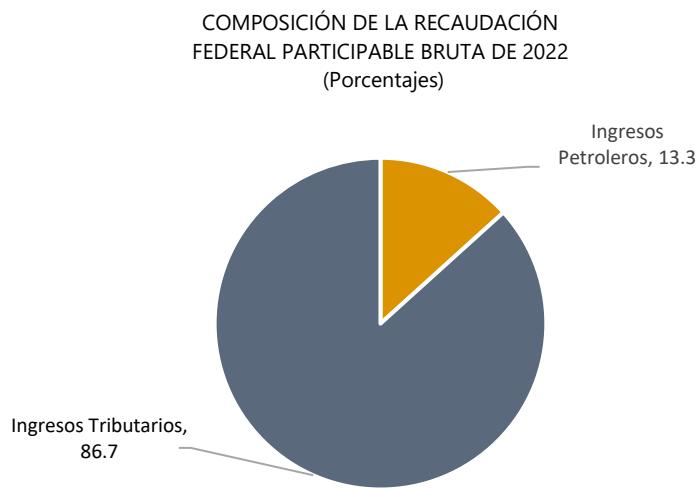
$$\text{Recaudación Federal Participable} = (A+B) - (C+D+E+F+G)^{6/}$$

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el ACUERDO por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2023 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2022, publicado en el DOF el 28 de junio de 2023.

- ^{1/} Excluye el ISR de servidores públicos, así como el ISR de Enajenación de Bienes Inmuebles. (Fracción XIII, del Artículo Segundo, de las Disposiciones Transitorias de la Ley del ISR para 2020).
- ^{2/} Numeral 1.19 del artículo 1o. de la LIF para el Ejercicio Fiscal de 2022: Impuestos no comprendidos en la Ley de Ingresos vigente, causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.
- ^{3/} Corresponde al 80.29% de los recursos transferidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- ^{4/} 85.31% de la devolución pagada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) por saldos a favor de Petróleos Mexicanos, generados por pagos en exceso y conforme al artículo 261 de la Ley Federal de Derechos vigente hasta 2014.
- ^{5/} Fuente, Unidad de Política de Ingresos Tributarios, de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP.
- ^{6/} Fuente, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

En la LIF de 2022 se proyectó una RFP de 4 billones 443 mil 267.6 millones de pesos (mdp). De acuerdo con la LCF, los recursos de cuatro fondos de las participaciones federales se determinan como porcentajes de esa RFP; el Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye con el 20.0% de la RFP; el Fondo de Fomento Municipal (FFM), con el 1.0%; el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), con el 1.25% de ésta; y las participaciones a los municipios litorales y fronterizos por donde se efectúa la entrada y salida de mercancías (comercio exterior), con el 0.136% de la RFP.

La SHCP reportó una RFP de 3 billones 820 mil 106.9 mdp² en ese año, de acuerdo con lo siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2023 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2022, publicado en el DOF el 28 de junio de 2023.

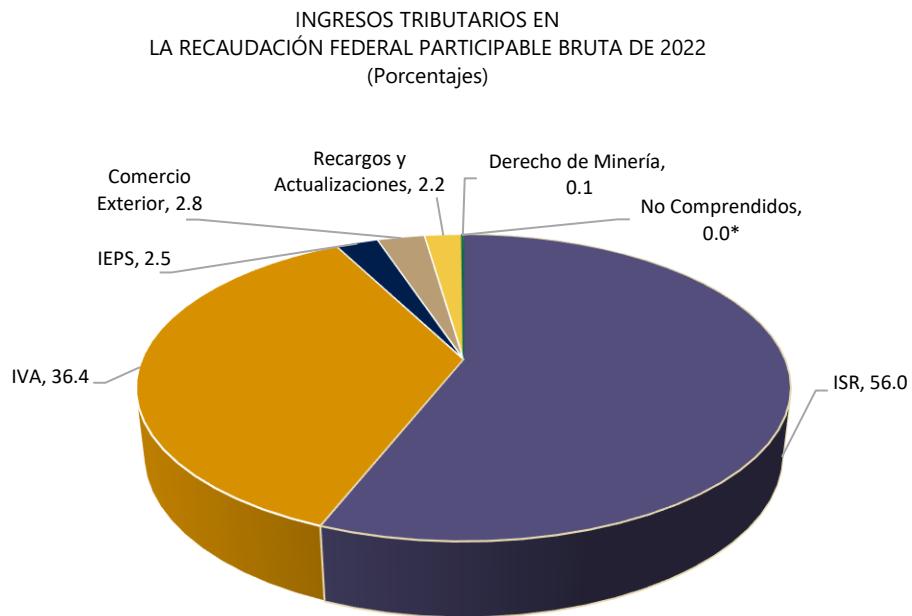
NOTA: La RFP Bruta se refiere a los ingresos totales, antes de su disminución por las devoluciones previstas en el artículo 2o. de la LCF, como se describió en la tabla anterior.

Por su monto, los ingresos tributarios representan el principal componente de la RFP, en 2022 su importe fue de 3,353,530.6 mdp, que significaron un crecimiento nominal del 7.1% respecto de 2021, pero en términos reales crecieron menos del 0.1%.

Los impuestos que contribuyeron con una proporción mayor en la recaudación de los ingresos tributarios de 2022 fueron el Impuesto Sobre la Renta (ISR) con 1,877,416.9 mdp, que representaron el 56.0% del total, y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con 1,221,802.7 mdp y el 36.4% de esos ingresos.

De manera gráfica, a continuación, se presentan los conceptos que integraron los ingresos tributarios captados en 2022 y que componen la RFP Bruta.

² La RFP proyectada en la LIF de 2022 ascendió a 4,443,267.6 mdp, y la RFP reportada por la SHCP en la publicación del DOF del 28 de junio de 2023 fue de 3,820,106.9 mdp; la diferencia por 623,160.7 mdp, es resultado de los ingresos realmente captados por la Federación en relación con los estimados en ese año.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2023 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2022, publicado en el DOF el 28 de junio de 2023.

* Los recursos no comprendidos son negativos y, por ello, menores de 0.1%, ya que el numeral 1.19 del artículo 1o. de la LIF de 2022 señala que éstos son impuestos no comprendidos en la LIF vigente; es decir, son impuestos causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago.

El elemento de la RFP constituido por los ingresos petroleros se integró prácticamente de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo por 510,911.2 mdp, y registró un crecimiento real de 64.0% en relación con 2021.

En el periodo 2004-2022, la RFP presentó fluctuaciones en sus niveles de captación y, a pesar de que en algunos años registró descensos en su importe, de manera general mantiene una tendencia ascendente con una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) real de 2.9%; su comportamiento y variación porcentual respecto del ejercicio inmediato anterior se presentan en la tabla siguiente:

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE 2004-2022
 (Millones de pesos de 2022 y porcentajes)

Año	Importe	Variación Real%
2004	2,351,105.8	-
2005	2,511,220.9	6.8
2006	2,670,637.5	6.3
2007	2,659,515.3	-0.4
2008	3,009,679.8	13.2
2009	2,586,216.7	-14.1
2010	2,882,760.4	11.5
2011	3,037,628.3	5.4
2012	3,038,945.8	0.0*
2013	3,309,203.3	8.9
2014	3,431,792.0	3.7
2015	3,311,874.6	-3.5
2016	3,515,851.9	6.2
2017	3,568,670.2	1.5
2018	3,737,898.9	4.7
2019	3,668,738.7	-1.9
2020	3,439,973.0	-6.2
2021	3,618,628.4	5.2
2022	3,820,106.9	5.6
TMCA		2.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Acuerdos por los que se dio a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo y por el ajuste definitivo de participaciones, de cada ejercicio.

* Porcentaje menor de 0.1%.

La crisis económica registrada en 2009 se expresó en una reducción del 5.3% en el PIB de ese año; como consecuencia, se afectó la recaudación de impuestos y se registró un decremento real del 14.1% en la RFP respecto de 2008. También en 2015, 2019 y 2020 se registraron decrementos reales en la recaudación por 3.5%, 1.9% y 6.2%, respectivamente.

El descenso en los niveles recaudados en 2019, y particularmente en 2020, responde al comportamiento inercial de esa recaudación con los precios del petróleo, los cuales tuvieron una caída a nivel internacional como consecuencia de la crisis sanitaria y económica detonada por el virus del SARS-CoV-2, que provocó pérdida de empleos, cierre de empresas y, en general, el deterioro de las finanzas públicas.

2. Características de los fondos e incentivos del Ramo General 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

Las fórmulas y criterios para distribuir los recursos de los fondos e incentivos participables entre las entidades federativas y, en su caso, entre los municipios, se encuentran establecidos, principalmente, en la LCF. Sus características generales son las siguientes:

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p><i>Fondo General de Participaciones (FGP)</i></p> <p>Se integra con el 20.0% de la RFP, y por lo menos, el 20.0% del FGP debe ser entregado por las entidades federativas a los municipios.</p> <p>Sus recursos pueden ser afectados en garantía o como fuente de pago de obligaciones de las entidades federativas y municipios, siempre que exista aprobación del congreso estatal y estén inscritas en el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios (RPU), previsto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEF).</p> <p>También, procederán las compensaciones de recursos del FGP de las entidades federativas y los municipios, y las obligaciones que tengan con la Federación, si existe acuerdo entre las partes.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o., 7o. y 9o., y los CCAMFF celebrados entre las entidades federativas y la Federación.</p>	<p>1) Un monto base que equivale a la cantidad que cada entidad federativa recibió del FGP en 2007.</p> <p>2) El incremento del FGP entre 2007 y el año de cálculo que se distribuye mediante tres coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 60.0% en función del crecimiento del PIB per cápita de cada entidad federativa, respecto del crecimiento del PIB per cápita nacional. • 30.0% con base en el crecimiento promedio de los últimos tres años en la recaudación de impuestos y derechos locales, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua, ponderados por la población de cada entidad. • El 10.0% restante, de acuerdo con la recaudación local de derechos e impuestos de cada entidad federativa, incluidos el impuesto predial y los derechos por suministro de agua, en relación con esa recaudación local a nivel nacional y ponderados por la población estatal. <p>3) El FGP se incrementa con el 80.0% del importe por las Bases Especiales de Tributación (BET) de 1989, actualizadas al sexto mes del año de cálculo.</p>
<p><i>Fondo de Fomento Municipal (FFM)</i></p> <p>Constituido por el 1.0% de la RFP y el 100.0% de éste se debe transferir a los municipios.</p> <p>Los recursos pueden ser afectados en garantía y para el pago de deuda, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el RPU.</p> <p>Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades federativas y de los municipios, y las obligaciones que tengan con la Federación, si existe acuerdo entre las partes involucradas.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2-A, fracción III, 7o., 9o. y 10-A, y los CCAMFF celebrados entre las entidades federativas y la Federación.</p>	<p>1) Monto base igual a lo que cada entidad federativa recibió en 2013 de este fondo.</p> <p>2) El incremento del FFM entre 2013 y el año de cálculo, que se distribuye con dos coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 70.0% se reparte con base en el incremento de la recaudación estatal del impuesto predial y los derechos por suministro de agua, ponderado por la población de cada entidad federativa. • El 30.0% en función del monto recaudado por el impuesto predial, ponderado por la población municipal. Únicamente se consideran la información de los municipios que hayan celebrado un convenio con la entidad federativa para que ésta sea responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden de los municipios.
<p><i>Participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)</i></p> <p>Son recursos obtenidos por las actividades o actos gravados con ese impuesto, de los cuales la Federación hace partícipes a las entidades federativas que estén adheridas al SNCF.</p>	<p>Se distribuyen en función del porcentaje que representa la enajenación de los bienes en cada entidad federativa, respecto de la enajenación nacional en los términos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 20.0% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p>Por lo menos el 20.0% de esos recursos deben ser entregados a los municipios y no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 3-A, 7o. y 9o. y LIEPS, artículo 27.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 8.0% si se trata de tabacos labrados.
<p><i>Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)</i></p> <p>Se compone del 1.25% de la RFP y los municipios recibirán como mínimo el 20.0% del monto que corresponda a las entidades federativas.</p> <p>Los recursos no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: la LCF, artículos 4o., 9o. y 10-A.</p>	<p>1) Cada mes se entrega a las entidades federativas la participación que recibió del FOFIR en 2013 (monto base).</p> <p>2) Trimestralmente se distribuye el crecimiento del fondo entre 2013 y el año de cálculo, por medio de cuatro coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30.0% que considera el importe de las cifras virtuales^{1/} que da a conocer el SAT, respecto del PIB de cada entidad federativa. • 10.0% de acuerdo con el valor de la mercancía embargada en la entidad federativa (reportada por el SAT), respecto del total nacional. • 30.0% se distribuye con base en la recaudación local de impuestos y derechos de las entidades federativas, en relación con el total del país. (Incluye el impuesto predial y los derechos por suministro de agua). • 30.0% es distribuido en proporción de la recaudación local de impuestos y derechos, respecto de la suma de las participaciones federales que recibió la entidad federativa, más la recaudación local. <p>Los cuatro coeficientes enunciados se ponderan por la población de cada entidad federativa.</p>
<p><i>Participaciones en el IEPS por la venta final de Gasolina y Diésel</i></p> <p>Son recursos obtenidos por la aplicación de las cuotas establecidas en el artículo 2-A, fracción II, de la LIEPS, referentes a la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional.</p> <p>El 20.0% de los recursos se debe entregar a los municipios y, por lo menos, el 70.0% del monto se debe distribuir con base en la población.</p> <p>Hasta el 25.0% de estas participaciones puede ser entregado en garantía o como fuente de pago de obligaciones contraídas por los estados o municipios.</p> <p>Fundamento legal: LIEPS, artículos 2o.-A, fracción II; y la LCF, artículos 4o-A, fracción I, y 9o.</p>	<p>Del total recaudado por la aplicación de las cuotas en materia de enajenación de gasolinas y diésel a nivel nacional, 9/11 corresponderán a las entidades federativas adheridas al SNCF, en función del consumo de esos bienes efectuado en su territorio.</p>
<p><i>Fondo de Compensación (FOCO)</i></p> <p>Los 2/11 restantes, de las cuotas obtenidas por la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, se destinarán a crear este fondo.</p> <p>Los recursos no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía y, por lo menos el 20.0% de su importe se debe transferir a los municipios.</p> <p>Fundamento legal: LIEPS, artículos 2o.-A, fracción II y la LCF, artículos 4o-A, fracción II, y 9o.</p>	<p>El importe correspondiente al fondo se distribuirá entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y con base en el recíproco de ese PIB per cápita no minero y no petrolero.</p>
<p><i>Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)</i></p>	<p>Se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, definida en el último censo económico del Instituto Nacional</p>

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p>Se conforma por los recursos que le transfiere el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED); el factor de transferencia es del 0.0087 de esos recursos petroleros.</p> <p>Las cantidades de este fondo no pueden estar sujetas a retención, ni ser afectadas en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LFPRH, artículo 91, y la LCF, artículos 4o-B y 9o.</p>	<p>de Estadística y Geografía (INEGI), con base en dos coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primero, relativo a la extracción de petróleo y gas, expresado como producción bruta en millones de pesos. • El segundo, referente a la producción de gas asociado y no asociado en metros cúbicos, con datos proporcionados por el Sistema de Información Energética, de la Secretaría de Energía.
<p><i>Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)</i></p> <p>Corresponde al ISR del salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa o del municipio, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.</p> <p>Lo anterior, siempre que el salario sea pagado por los entes mencionados, con cargo en sus participaciones u otros ingresos propios.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 3-B y 9o.</p>	<p>Las entidades federativas y municipios recibirán el 100.0% de los recursos del ISR que efectivamente enteren a la Federación, una vez descontadas las devoluciones por ese concepto, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable.</p>
<p><i>0.136% de la Recaudación Federal Participable</i></p> <p>Son participaciones destinadas a los municipios de las entidades federativas que tienen celebrado un convenio con la Federación en materia de control de mercancías de origen extranjero.</p> <p>Los recursos de este fondo no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o afectación en garantía, y se pagan directamente por la Federación a los municipios correspondientes.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o-A, fracción I, 7o. y 9o., y los Anexos del CCAMFF, celebrados entre la Federación y los municipios de las entidades federativas.</p>	<p>Se distribuye entre los municipios colindantes con la frontera o los litorales, por los que se realice materialmente la entrada o salida del país de los bienes o servicios que se importen o exporten, mediante la aplicación de un coeficiente de participación que considera la relación entre la recaudación local del impuesto predial y los derechos por suministro de agua del municipio.</p> <p>Ese factor pondera, a su vez, el coeficiente de distribución de cada municipio en el ejercicio anterior, para obtener el coeficiente del año para el que se efectúa el cálculo.</p>
<p><i>Participaciones a municipios por donde se exportan hidrocarburos</i></p> <p>Se integran por las transferencias del (FMPED y su importe corresponde al monto que resulta de multiplicar esos ingresos petroleros aprobados en la LIF del ejercicio fiscal respectivo, por un factor de 0.00051.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o-A, fracción II, y 9o.; la LFPRH, artículo 92; y los Anexos al CCAMFF, celebrados entre la Federación y los municipios de las entidades federativas.</p>	<p>La Comisión Nacional de Hidrocarburos es la encargada de informar mensualmente a la SHCP la distribución de los montos y municipios a los que corresponden los recursos de este fondo.</p> <p>La Federación transfiere directamente estos recursos a los municipios.</p>
<p><i>Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)</i></p> <p>Estos incentivos se entregan a las entidades federativas que celebraron con la Federación un convenio de colaboración administrativa en materia de ese impuesto.</p>	<p>Su estimación se obtiene de la recaudación que se obtenga del ISAN, la entidad de que se trate recibirá el 100.0% de éste.</p> <p>Por lo menos el 20.0% de los recursos se distribuirán entre los municipios en la forma que determine la legislatura local respectiva.</p>

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o., último párrafo, y 9o.; la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (Ley Federal del ISAN), artículo 14, y los CCAMFF celebrados entre la Federación y las entidades federativas.</p>	<p><i>Fondo de Compensación del ISAN</i></p> <p>Se creó en 2006 con objeto de resarcir a las entidades federativas la disminución de sus ingresos derivada de la ampliación de la exención de ese impuesto. Se deberá distribuir por lo menos el 20.0% de los recursos a los municipios, en la forma que determine la legislatura local respectiva.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o., último párrafo, y 9o., la Ley Federal del ISAN, artículo 14, y los CCAMFF celebrados entre la Federación y las entidades federativas.</p>
<p><i>Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios (REPECOS e Intermedios)</i></p> <p>Se conforma en los términos del artículo quinto transitorio de la LIF de 2014 y de la LIF del ejercicio fiscal para el cual se efectúa el cálculo.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 7o. y 9o. y 13; LIF de 2014 y de cada ejercicio fiscal, artículo quinto Transitorio; y los CCAMFF celebrados entre la Federación y las entidades federativas.</p>	<p>Para su distribución se considera la recaudación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) que, en el ejercicio 2013, las entidades federativas reportaron en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados (CMC).</p> <p>También se garantiza el 77.614% de los recursos del Régimen de Intermedios recaudados en 2013, actualizados por la inflación observada entre 2013 y el año inmediato anterior al del cálculo; y una proporción decreciente (desde 100.0% en 2014 hasta 0.0% de 2024 en adelante), de la recaudación del ISR del Régimen de Pequeños Contribuyentes de 2013, actualizada por la inflación observada entre 2013 y el año inmediato anterior al del cálculo.</p>
<p><i>Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos</i></p> <p>La normativa establece que las entidades federativas podrán establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos sin perjuicio de continuar adheridas al SNCF.</p> <p>Asimismo, se señala que las entidades federativas podrán celebrar un convenio con el gobierno federal para percibir los incentivos por esos recursos, los cuales no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, artículos 16 y 16-A; y LCF, artículo 9o.</p>	<p>Las entidades federativas que celebren un convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como de registro y control estatal vehicular y, como consecuencia de ello, embarguen precautoriamente vehículos por su tenencia ilegal en el país, percibirán como incentivo el 100.0% de esos recursos.</p> <p>También recibirán el 100.0% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes; es decir, que ya no se pueda interponer ningún medio de defensa o de impugnación contra la resolución dictada por las autoridades fiscales que la impusieron.</p>
<p><i>Otros incentivos</i></p> <p>Se refiere a los importes que la Federación entrega a las entidades federativas por su coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenden funciones de recaudación, fiscalización y administración.</p> <p>En los convenios de coordinación, antes de 2020, se señala que las entidades tenían facultades relacionadas con la</p>	<p>En los convenios señalados se fijarán las percepciones que recibirán las entidades federativas o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.</p> <p>También se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y sus limitaciones.</p> <p>Los recursos por concepto del ISR-EBI se determinan de acuerdo con el impuesto causado por las enajenaciones realizadas en las entidades federativas, siempre que éstas</p>

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p>administración del ISR, respecto de la enajenación de bienes inmuebles (EBI) y percibían un incentivo del 100.0% de éste.</p> <p>En 2019, con objeto de fortalecer las haciendas públicas, se emitió el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación", en el cual se estableció que las entidades federativas adheridas al SNCF, en las que se enajenen bienes inmuebles y que por esas operaciones se cause el impuesto a que se refiere el artículo 126 de la LISR, podrán recibir como incentivo el 100.0% de la recaudación neta del citado impuesto, y que de éste deberán participar por lo menos el 20.0% a sus municipios.</p> <p>Para efecto de su integración en la CP, esos recursos se incluyen en el concepto de Otros Incentivos, los cuales no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 9o. y 13, y los CCAMFF celebrados entre la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.</p>	<p>celebren un CCAMFF, en los términos establecidos en el Capítulo III de la LCF.</p> <p>Asimismo, las entidades federativas distribuirán los recursos correspondientes de ese impuesto entre los municipios, de acuerdo con lo establecido por sus legislaturas locales.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Ingresos de la Federación; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos; la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y su Decreto modificatorio; la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

^{1/} Las cifras virtuales son los pagos que no ingresan en efectivo a la Federación, de los créditos determinados por la autoridad fiscalizadora en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Con la finalidad de lograr una distribución que garantice la posibilidad real de promover el desarrollo económico, así como superar las desigualdades sociales y los niveles de pobreza en las entidades federativas y los municipios, las fórmulas y criterios actuales para repartir las participaciones federales han sufrido modificaciones y actualizaciones.³

Una de las modificaciones más significativas fue en 2007, en la que se redefinieron los tres componentes de distribución del FGP y se estableció el monto de ese año como la cantidad mínima a recibir por las entidades federativas. El incremento del fondo se distribuye en función de los aumentos de la actividad económica (PIB) y del esfuerzo recaudatorio. Asimismo, se incorporó la población como ponderador de las variables de la fórmula.

La fórmula para distribuir el FFM se ajustó en 2013, y también se dejó el valor nominal de ese año como garantía para las entidades federativas; el incremento de éste se distribuye en función de las mismas variables anteriores (impuesto predial y derechos por suministro de agua), pero ahora ponderados con la población.

³ Iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la LCF, Exposición de Motivos. Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, Cámara de Diputados, XLII Legislatura. Abril de 2013.

En ese mismo año, el Fondo de Fiscalización (FOFIE) se sustituyó por el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), para el cual se incorporaron las variables de ingresos de libre disposición y recaudación de impuestos y derechos locales, con objeto de incentivar su recaudación y fortalecer las haciendas públicas.

En esa reforma a la LCF, aprobada en 2013 y que entró en vigor en 2014, se modificó la determinación de la RFP; al respecto, el Ejecutivo Federal propuso que, para su cálculo, no se incluyera el ISR causado por los trabajadores de la Federación, las entidades federativas y los municipios, debido a que las entidades recibirían el total del respectivo ingreso causado por sus empleados, si el salario se pagaba efectivamente con recursos propios o participaciones federales.

Para que lo anterior resulte aplicable, las entidades deben enterar a la Federación el 100.0% de la retención que deben efectuar del ISR correspondiente a los ingresos por salarios que éstas paguen con cargo en recursos federales y se considerará la recaudación que se obtenga por el ISR, una vez descontadas las devoluciones por ese concepto. Además, las entidades deben participar a sus municipios el 100.0% de la recaudación del ISR del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio de que se trate.

De las reformas realizadas a la LCF en 2013, la referente a su artículo 3-B (ISR) entró en vigor en 2015, ya que el Ejecutivo Federal realizó, de forma simultánea, la implementación de un nuevo esquema de financiamiento educativo, de forma particular a uno de los fondos de aportaciones, con la finalidad de hacer más eficiente y transparente el pago de la nómina, por lo que consideró conveniente prever, mediante una disposición transitoria, que la entrada en vigor de esta reforma tuviera lugar un año después de la entrada en vigor de las reformas realizadas a la LCF.

Por otro lado, como resultado de la publicación del *"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación"*, en diciembre de 2019 en el DOF, y con la intención de fortalecer las haciendas públicas, a partir de 2020 se ratificó en el artículo segundo transitorio, numeral XII, que las entidades federativas adheridas al SNCF en las que se enajenen bienes inmuebles y que por esas operaciones se cause el impuesto a que se refiere el artículo 126 de la ley del ISR, podrán recibir como incentivo el 100.0% de la recaudación neta del citado impuesto que se hubiera causado por las enajenaciones realizadas en la entidad federativa de que se trate, siempre que celebren un CCAMFF, en los términos establecidos en el Capítulo III de la LCF. La recaudación de este impuesto no formará parte de la RFP a que se refiere el artículo 2o. de la LCF.

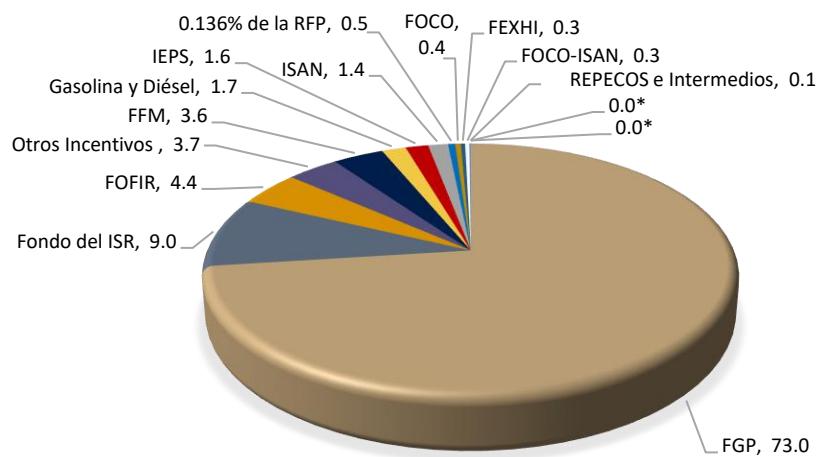
Adicionalmente, se establece que las entidades federativas deberán participar a sus municipios cuando menos el 20.0% del incentivo señalado en el párrafo anterior, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura local respectiva.

En ese tenor, en 2020 se publicaron en el DOF los acuerdos mediante los cuales se modificó el CCAMFF de cada entidad federativa, con el propósito de adicionar, en términos del artículo 126 de la Ley del ISR, el impuesto que se cause por la enajenación de bienes inmuebles y el respectivo incentivo por colaboración para las entidades; asimismo, se establece que las entidades federativas deben participar por lo menos el 20.0% de ese incentivo a los municipios, de acuerdo con lo establecido por las legislaturas locales.

En relación con lo anterior, los recursos de las participaciones federales entregadas a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios en 2022, se integraron en un 73.0% por el FGP, que lo convierte en el fondo más relevante; le siguió el fondo del ISR con un 9.0% del total de las participaciones; el FOFIR significó el 4.4% del total pagado y, los recursos de Otros Incentivos y el FFM figuraron con el 3.7% y el 3.6% de los recursos, respectivamente.

Los recursos de las participaciones federales entregados a las entidades federativas y los municipios en 2022 se constituyeron de la manera siguiente:

FONDOS E INCENTIVOS PARTICIPABLES PAGADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2022
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2022.

* Porcentajes inferiores a 0.1% y corresponden a los recursos de las participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos y Tenencia o Uso de Vehículos, en cada caso.

NOTA: Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

3. Evolución de las participaciones federales y su importancia en el gasto federalizado

En el periodo 2000-2022, el gasto federalizado registró una TMCA real de 2.8%; su componente de transferencias condicionadas tuvo una TMCA de 2.5% en términos reales, y las participaciones federales se incrementaron a un ritmo medio de 3.2% anual, como se muestra en la tabla siguiente:

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO 2000-2022 (Millones de pesos de 2022 y Porcentajes)				
Año	Gasto Federalizado	Transferencias Condicionadas	Participaciones Federales	Participaciones Federales / Gasto Federalizado (%)
2000	1,208,868.0	675,137.4	533,730.6	44.2
2001	1,301,171.8	744,745.4	556,426.4	42.8
2002	1,347,532.4	771,977.6	575,554.8	42.7
2003	1,431,069.5	851,301.3	579,768.2	40.5
2004	1,443,290.2	871,323.2	571,967.0	39.6
2005	1,535,924.2	907,853.3	628,070.9	40.9
2006	1,611,044.4	913,915.7	697,128.8	43.3
2007	1,650,051.1	984,226.6	665,824.5	40.4
2008	1,854,577.9	1,056,526.7	798,051.2	43.0
2009	1,684,610.2	1,003,423.0	681,187.2	40.4
2010	1,784,528.2	1,026,105.7	758,422.5	42.5
2011	1,938,558.2	1,156,583.2	781,975.0	40.3
2012	2,116,850.4	1,338,647.0	778,203.3	36.8
2013	2,286,003.8	1,460,303.8	825,700.0	36.1
2014	2,391,835.7	1,523,361.4	868,474.2	36.3
2015	2,476,549.6	1,568,161.8	908,387.7	36.7
2016	2,435,962.0	1,487,400.0	948,562.1	38.9
2017	2,392,941.4	1,403,286.6	989,654.9	41.4
2018	2,402,135.8	1,371,680.6	1,030,455.3	42.9
2019	2,256,452.1	1,225,418.8	1,031,033.3	45.7
2020	2,201,303.2	1,251,814.9	949,488.2	43.1
2021	2,155,666.9	1,173,936.9	981,730.0	45.5
2022	2,232,380.7	1,169,946.4	1,062,434.3	47.6
Total	41,906,927.2	24,767,131.0	17,139,796.2	40.9
TMCA 2000-2022	2.8	2.5	3.2	
TMCA 2012-2022	0.5	-1.3	3.2	

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) de cada ejercicio.

NOTA: Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

La trascendencia de los recursos de las participaciones federales se manifiesta al significar, en promedio, el 40.9% del total del gasto federalizado en el periodo señalado.

Por otra parte, en el periodo 2012-2020, el gasto federalizado registró fluctuaciones mínimas y sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones federales tuvieron una TMCA, en términos reales de -1.3% y 3.2%, en cada caso.

Las participaciones federales registraron un mayor dinamismo en ese periodo, fundamentalmente por el incremento de la RFP, resultado de la reforma fiscal de 2013.

En el caso del gasto federalizado programable o transferencias condicionadas, particularmente en lo que corresponde a las aportaciones federales, algunos de sus fondos, específicamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), están determinados en su importe por la RFP estimada en la LIF de cada ejercicio; por ello, la evolución de los montos de esos fondos se corresponde también con la tendencia de esa recaudación.

El gasto federalizado programable registró una TMCA negativa del 1.3% en el lapso 2012-2022, esto se explica por la situación observada en los recursos provenientes de los convenios y subsidios, los cuales tuvieron tasas negativas del 6.1% y del 5.3%, en cada caso, y también por el bajo crecimiento de las aportaciones federales, ya que presentaron una TMCA del 0.6%, en el periodo mencionado.

En 2022, la representatividad de las participaciones federales respecto de los recursos del gasto federalizado fue del 47.6%, con 1,062,434.3 mdp, que significaron un incremento real del 8.2% respecto de 2021.

4. Importancia de las participaciones federales

A. En las entidades federativas

El SNCF se sustenta en la premisa de que la facultad para la captación de los principales impuestos quedó reservada para el gobierno federal y, en compensación, éste hace partícipes a las entidades federativas y los municipios de una proporción del importe de esos impuestos.

En las entidades federativas y municipios permanecieron fuentes de ingreso de menor capacidad y, en diversos casos, están insuficientemente aprovechadas; por ello, resulta predecible que para esos órdenes de gobierno las participaciones federales son su principal fuente de ingreso de libre disposición, y la complementan con los recursos que reciben del gasto federalizado programable, que son transferencias condicionadas.

En las entidades federativas y los municipios los ingresos se pueden agrupar, de acuerdo con su origen, en cuatro categorías principales:

1. Transferencias Federales Condicionadas (Aportaciones Federales, Convenios y Subsidios). Estos recursos integran el gasto federalizado programable.

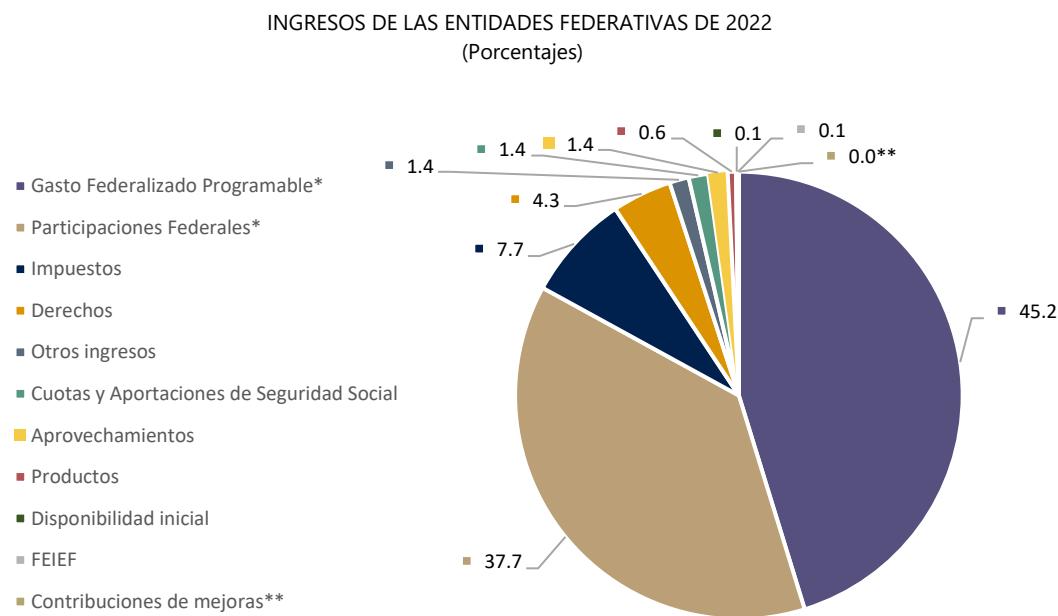
2. Transferencias Federales No Condicionadas (Participaciones Federales).

Constituyen el gasto federalizado no programable.
3. Ingresos Propios (Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, entre otros).
4. Otros Ingresos (Otros conceptos, financiamiento y disponibilidad inicial).

Los ingresos de las entidades federativas y los municipios dependen en una proporción elevada de las transferencias federales, debido, mayormente, a sus reducidas fuentes propias de recursos, e influye también su inadecuado aprovechamiento.

Para destacar la importancia de las participaciones federales en la estructura de los ingresos de las entidades federativas y los municipios, se presenta un breve análisis de éstas.

En 2022, las transferencias federales (participaciones federales y gasto federalizado programable) representaron el 82.9% del total de los ingresos de las entidades federativas y si se considera el FEIEF, el 83.0%.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales de 2022 del INEGI.

* Datos obtenidos de la CHPF 2022. El gasto federalizado programable incluye ingresos por aportaciones, convenios y subsidios.

** Porcentaje menor de 0.1%.

NOTA: No se considera el Financiamiento y no se incluye a la Ciudad de México (en la cual las transferencias federales representaron el 64.2%, el 26.9% correspondió a las participaciones federales, y si se incluye el FEIEF, el 27.0%, deducidos los recursos federales asignados a las alcaldías).

Un promedio de 37.7% de los ingresos de las entidades federativas proviene de las participaciones federales y, si se considera el FEIEF, el 37.8%; no obstante, en 11 entidades esa proporción fue superior a ese porcentaje; la dependencia mayor de esos recursos la registraron Jalisco y Guanajuato, con el 45.9% y del 44.0%, respectivamente (incluido el FEIEF); y una representación menor de las participaciones en relación con sus ingresos, la registraron Campeche, con el 30.3%, y Guerrero, con el 30.6%.

Las entidades federativas que dependen en menor proporción de los recursos que reciben de las participaciones federales, se debe a que, a su vez, perciben un importe significativo de recursos del gasto federalizado programable (aportaciones federales, convenios y subsidios); los casos más representativos son Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Nayarit que recibieron, en cada caso, el 30.6%, 31.9%, 33.7% y 31.0% de sus ingresos por medio de las participaciones federales (incluido el FEIEF) y, por otra parte, recibieron el 65.8%, 62.8%, 58.9% y 58.5% de sus ingresos del gasto federalizado programable, respectivamente.

La representatividad que tuvieron los recursos de las participaciones federales en los ingresos de cada entidad federativa se presenta en la tabla siguiente:

INGRESOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 2022
(Millones de pesos y Porcentajes)

Entidad Federativa	Participaciones Federales	Ingresos	%
Aguascalientes	8,722.4	23,559.6	37.0
Baja California	26,606.6	64,366.7	41.3
Baja California Sur	5,892.6	18,299.4	32.2
Campeche	6,244.0	20,582.2	30.3
Chiapas	35,660.1	89,603.0	39.8
Chihuahua	25,530.6	72,097.3	35.4
Coahuila de Zaragoza	18,757.0	49,879.2	37.6
Colima	5,416.1	16,261.0	33.3
Durango	10,005.2	31,828.9	31.4
Estado de México	108,856.5	276,624.0	39.4
Guanajuato	38,208.6	86,934.1	44.0
Guerrero	18,837.4	61,476.3	30.6
Hidalgo	15,644.6	49,931.9	31.3
Jalisco	52,454.6	114,287.9	45.9
Michoacán de Ocampo	26,914.0	75,068.6	35.9
Morelos	10,794.4	29,371.0	36.8
Nayarit	7,638.8	24,652.7	31.0
Nuevo León	43,463.6	108,541.6	40.0
Oaxaca	24,409.0	76,497.9	31.9
Puebla	35,954.6	89,379.0	40.2
Querétaro	15,003.1	39,043.4	38.4
Quintana Roo	10,994.6	32,409.3	33.9
San Luis Potosí	17,133.9	45,898.9	37.3
Sinaloa	19,369.8	57,017.0	34.0
Sonora	22,343.5	64,959.5	34.4
Tabasco	21,403.6	49,082.6	43.6

Entidad Federativa	Participaciones Federales	Ingresos	%
Tamaulipas	21,988.1	59,708.6	36.8
Tlaxcala	7,303.0	21,672.2	33.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	46,988.1	122,636.1	38.3
Yucatán	14,613.6	38,260.6	38.2
Zacatecas	10,925.4	32,912.4	33.2
TOTAL	734,077.4	1,942,843.2	37.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales de 2022 del INEGI y la CHPF 2022.

NOTA: No se considera el financiamiento y no incluye el FEIEF, ni a la Ciudad de México. Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

B. En los municipios

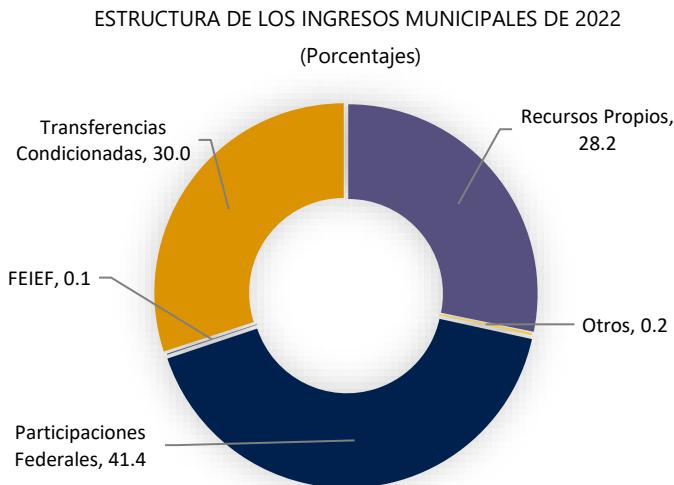
Los recursos que la Federación transfiere a los municipios en sus diversas modalidades constituyen el principal elemento en la estructura de los ingresos de éstos, especialmente en los municipios con mayores niveles de pobreza y rurales, en los que esos recursos representan más del 90.0%.

Una causa importante de ello se relaciona con el débil aprovechamiento de sus principales fuentes potenciales de ingreso, como el impuesto predial (primordialmente) y los derechos por suministro de agua, como resultado de sus limitadas capacidades recaudatorias, determinadas, a su vez, por las acentuadas insuficiencias que presentan la gran mayoría de los municipios en su desarrollo institucional. Para la mayor parte de éstos, sobre todo los rurales, también influyen las condiciones de pobreza de sus habitantes, como una limitante para incrementar la recaudación de impuestos.

Una referencia estadística que permite dimensionar el potencial recaudatorio en el caso del impuesto predial señala que la captación de este impuesto en México en 2021 (último año del que se dispone de información) se sitúa en el 0.3% del PIB, muy por debajo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que se ubica en el 1.9, e incluso de países latinoamericanos como Argentina y Brasil, donde esa recaudación representa el 3.1% y 1.6% del PIB, respectivamente.⁴

Los recursos federales que se destinan a los municipios se conforman básicamente por las participaciones y las aportaciones, transferidas mediante los Ramos Generales 28 y 33, en cada caso.

⁴ OECD et al. (2023), Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2023, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022; la CHPF 2022; y las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales de 2022, del INEGI.

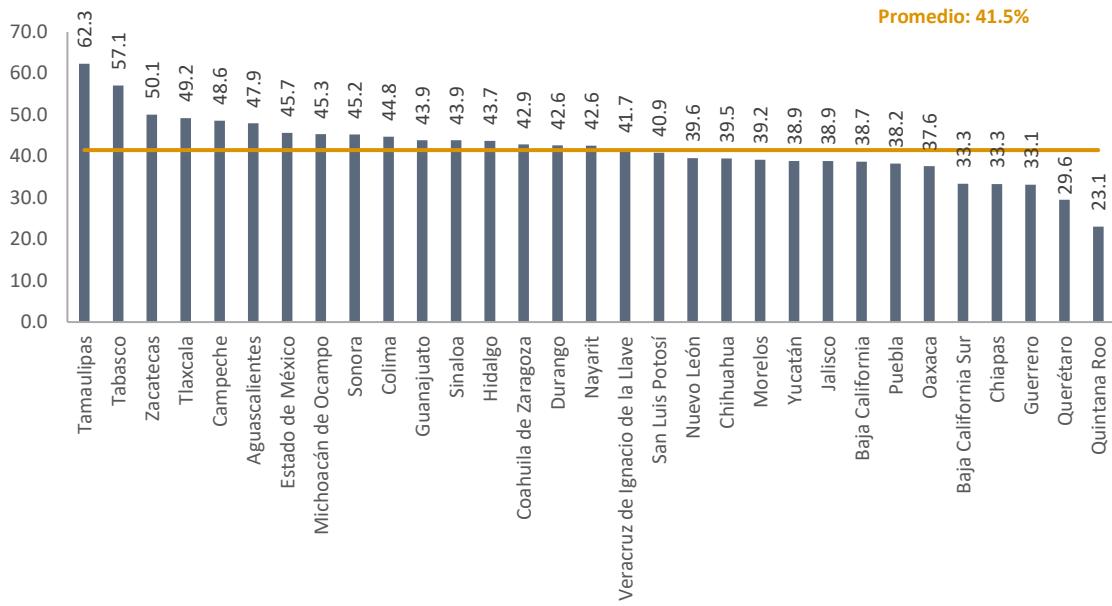
NOTA: A efecto de comparar la información de los recursos propios de los 1,978 municipios reportados en 2022 por el INEGI, con los conceptos de ingresos federales, se utilizó la información obtenida en las auditorías a la Distribución de las Participaciones Federales. En el total de los ingresos municipales no se consideró el Financiamiento y no se incluye a la Ciudad de México ya que la administración de sus recursos está centralizada y no se pueden identificar los recursos propios de las alcaldías.

En ese contexto, las participaciones federales representaron el 41.4% de los ingresos municipales de 2022 y el 41.5% al incluir el FEIEF; si se considera el total de los recursos federales transferidos, es decir, incluidas las transferencias condicionadas, éstos significaron la principal fuente de ingresos de este orden de gobierno, con el 71.5%.

Además, debe reiterarse que las cifras anteriores se refieren únicamente a 1,978 municipios para los cuales el INEGI dispuso de información sobre sus ingresos propios; los municipios restantes se ubican principalmente en Jalisco, Oaxaca y Puebla; por ello, de considerarse su información, es factible que los valores de esos indicadores se incrementen.

En una perspectiva nacional, el 41.5% de los ingresos de este orden de gobierno proviene de las participaciones federales (incluido el FEIEF); ese porcentaje es mayor del 50.0% en Tamaulipas (62.3%), Tabasco (57.1%) y Zacatecas (50.1%); y en estados como Querétaro y Quintana Roo, los porcentajes son menores del 30.0%, con una participación del 29.6% y 23.1%, respectivamente.

IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
EN LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE 2022
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022; la CHPF 2022; y las Estadística de las finanzas públicas estatales y municipales de 2022, del INEGI, incluye información de 1,978 Gobiernos Municipales.

NOTA: No se considera el Financiamiento y no incluye a las alcaldías de la Ciudad de México. Los recursos de las participaciones federales incluyen el FEIEF.

La menor proporción de las participaciones federales (incluido el FEIEF) en los ingresos de los municipios se debe a que, además, reciben un importe significativo de recursos por concepto de aportaciones federales; por ejemplo, los municipios de Chiapas, Oaxaca y Guerrero reciben, respectivamente, el 60.7%, el 52.4% y el 50.5% de sus ingresos totales por medio del gasto federalizado programable (transferencias condicionadas), específicamente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Por otra parte, con base en los informes de auditoría de las revisiones practicadas en la CP 2022, al proceso de distribución y pago de las participaciones federales en las 32 entidades federativas, se determinó que el importe correspondiente a los municipios fue de 246,312.9 mdp, y si se incluye el FEIEF por 410.4 mdp, el importe asciende a 246,723.3 mdp.

El monto total correspondiente a los municipios se integró por 241,261.1 mdp entregados por las entidades federativas y 5,462.2 mdp transferidos directamente por la Federación a los municipios, de la manera siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES Y FEIEF CORRESPONDIENTES A LOS MUNICIPIOS

CUENTA PÚBLICA 2022

(Millones de pesos)

Importe total correspondiente a los municipios	Pagado por las Entidades Federativas		Pagado por la SHCP	
	Ramo 28	FEIEF	Ramo 28	FEIEF
246,723.3	240,861.0	400.1	5,451.9	10.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

NOTA: Los importes difieren de los presentados en la criterios de selección y muestra auditada (capítulo II numeral 1 inciso B) ya que en el universo seleccionado para las auditorías se consideró un importe adicional de 26.1 mdp en Aguascalientes y Baja California (7.3 y 18.9 respectivamente) que no se distribuyeron a los municipios porque se descontaron previos a su distribución por el faltante del FEIEF; asimismo para Oaxaca el universo consideró un importe inferior al distribuido por 0.9 mdp.

Los recursos de las participaciones federales correspondientes a los municipios se entregaron por medio de los diversos fondos e incentivos que las integran; el FGP representó el 64.3% del total de las participaciones federales; en importancia le siguieron el FFM, con el 15.7%, y el Fondo del ISR, con el 7.7%. Es decir, estos tres fondos concentraron el 87.7% del total de las participaciones correspondientes a los municipios en 2022.

5. Impacto del factor poblacional en la distribución de las participaciones federales

La distribución de las participaciones federales es un tema que se puede analizar desde varias perspectivas; desde el inicio del SNCF ese proceso ha sido ampliamente discutido y analizado con la finalidad de encontrar las fórmulas y mecanismos más convincentes para todas las entidades.

Diversos enfoques y propuestas de las entidades federativas han estado presentes en ese análisis; algunas han argumentado en favor de privilegiar una visión preponderantemente resarcitoria, que se orienta en dar proporcionalidad a la distribución con base en la aportación de cada entidad federativa a la masa contributiva nacional, lo que favorecería a las entidades con mayor desarrollo económico, que, por esas características, generan montos significativos en la recaudación tributaria.

Por otro lado, están los planteamientos para que el SNCF tenga un alto sentido redistributivo, dadas las particularidades de desarrollo regional del país, ya que existen entidades federativas

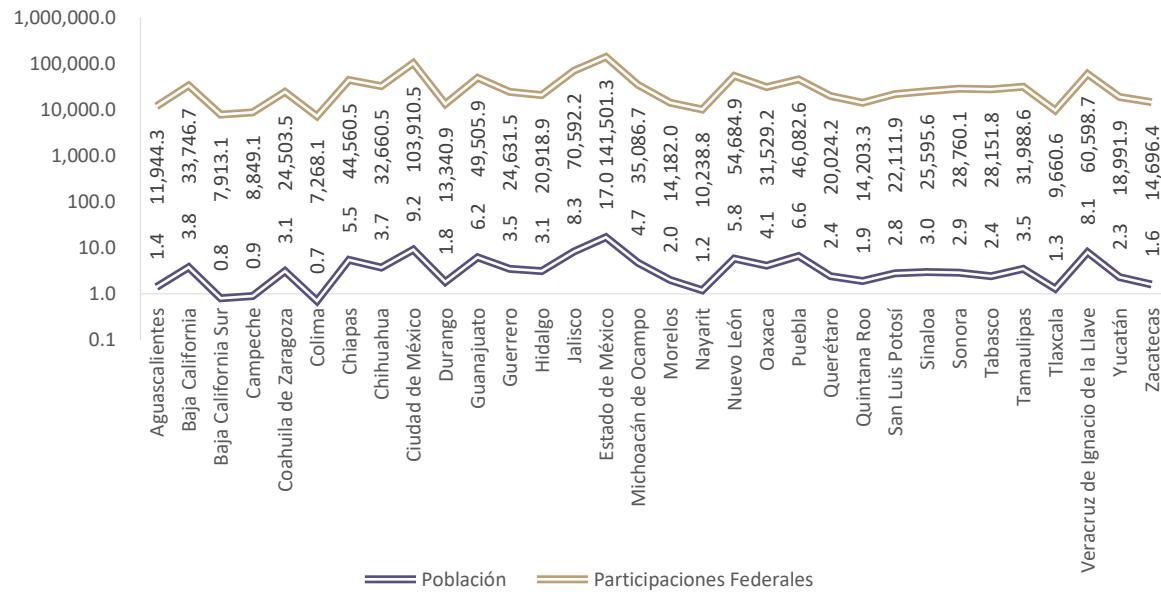
con una actividad económica relativamente menor, por lo que, de considerarse esencialmente el factor resarcitorio, les significarían participaciones federales por un reducido importe.

En tal sentido, las fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales y el proceso de reparto que actualmente lo sustenta, se han conformado en el escenario de las diversas posiciones al respecto, las cuales se ubican primordialmente en el entorno de las dos perspectivas mencionadas.

Actualmente, el factor poblacional es la variable principal que determina la distribución de las participaciones federales entre las entidades federativas y, en su caso, los municipios; lo mismo sucede en el ámbito de ese proceso distributivo entre los municipios, por parte de las entidades federativas.

La variable poblacional muestra la correlación más alta con las participaciones federales, con un valor de 0.97 para 2022, indicativo de que los tamaños de la población tienen una elevada vinculación, directamente proporcional, con las participaciones federales entregadas.

DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES: POBLACIÓN Y PARTICIPACIONES FEDERALES
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE 2022
(Millones de pesos y de Personas)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI y la CHPF 2022.

La proporción con la que cada entidad federativa participó, respecto del total nacional, en la población y en las participaciones federales de 2022, se presenta en la tabla siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES: CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA POBLACIÓN NACIONAL Y EN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE 2022
(Porcentajes y Millones de pesos)

Entidad Federativa	Población	Participaciones Federales	Participaciones Federales Per cápita
Aguascalientes	1.1	1.1	8,378.4
Baja California	3.2	3.0	8,953.7
Baja California Sur	0.7	0.6	9,910.7
Campeche	0.8	0.7	9,531.9
Coahuila de Zaragoza	2.3	2.5	7,786.9
Colima	0.7	0.6	9,937.3
Chiapas	4.2	4.4	8,037.9
Chihuahua	3.1	3.0	8,728.4
Ciudad de México	9.8	7.3	11,282.4
Durango	1.3	1.5	7,279.6
Guanajuato	4.7	4.9	8,027.6
Guerrero	2.3	2.8	6,956.7
Hidalgo	2.0	2.4	6,785.6
Jalisco	6.6	6.6	8,456.0
Estado de México	13.3	13.5	8,327.3
Michoacán de Ocampo	3.3	3.8	7,388.5
Morelos	1.3	1.6	7,193.4
Nayarit	1.0	1.0	8,287.5
Nuevo León	5.1	4.6	9,453.8
Oaxaca	3.0	3.3	7,630.2
Puebla	4.3	5.2	7,000.0
Querétaro	1.9	1.9	8,454.5
Quintana Roo	1.3	1.5	7,644.4
San Luis Potosí	2.1	2.2	7,834.8
Sinaloa	2.4	2.4	8,455.9
Sonora	2.7	2.3	9,766.3
Tabasco	2.6	1.9	11,717.2
Tamaulipas	3.0	2.8	9,067.7
Tlaxcala	0.9	1.1	7,193.4
Veracruz de Ignacio de la Llave	5.7	6.4	7,516.0
Yucatán	1.8	1.8	8,183.0
Zacatecas	1.4	1.3	9,059.9
Total	100.0	100.0	Promedio Nacional 8,444.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI y la CHPF 2022.

NOTA: Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo.

6. El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas

A. Antecedentes de su creación

La expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006 representó un cambio estructural en la gestión de las finanzas públicas, pues además de sustituir a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente desde 1976, se creó el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), y también se regularon aspectos que antes no se habían considerado, entre los que destacan los siguientes:

- Principios económicos generales (horizonte de planeación, fórmula para determinar el precio del petróleo, equilibrio presupuestario, entre otros) para dar certidumbre y orden a las finanzas públicas y al proceso presupuestario.
- Reglas para el tratamiento de los ingresos excedentes.
- Mecanismos de ajuste en el caso de la caída de los ingresos.
- El establecimiento de la planeación estratégica con enfoque de resultados.
- Reglas y disposiciones para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde su creación el FEIEF se concibió como un instrumento para dar certidumbre a las entidades federativas y los municipios en los ingresos que obtienen de la Federación bajo la figura de participaciones federales; al respecto, con base en lo señalado en los artículos 19, fracción IV, párrafo cuarto, de la LFPRH, y 257 de la Ley Federal de Derechos (LFD), se constituyó el FEIEF como un instrumento para compensar la disminución de las participaciones, debido a una reducción en la RFP estimada en la LIF y con la base en la cual se calculan esas participaciones.

En tal sentido, el gobierno federal, por medio de la SHCP, en carácter de Fideicomitente, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), como Fiduciario, conformaron, mediante el Contrato de Fideicomiso No. 2113, el "Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas", con el objetivo de atenuar el impacto de una eventual disminución de la RFP respecto de su valor estimado en la LIF para el ejercicio fiscal que corresponda, que determine a su vez una reducción de los recursos de las participaciones federales, en los fondos con cuyos montos se vincula.

De acuerdo con la LCF, esos fondos son el FGP, que en 2022 significó el 73.0% de las participaciones del país; el FFM, que representó el 3.6% de éstas; el FOFIR, que se constituyó con el 4.4% de esos recursos; y el 0.136% de la RFP, cuya proporción fue del 0.5%.

El FEIEF está a cargo de un Comité Técnico que se integra por tres representantes de las entidades federativas y tres del gobierno federal (las subsecretarías de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos y de Egresos, de esa dependencia federal).⁵

Los recursos que se canalizaban al fideicomiso provenían principalmente del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP) que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 257 de la LFD, PEMEX estaba obligado a pagar anualmente. La recaudación anual que generaba la aplicación del derecho a que se refería el citado ordenamiento, se destinaría en su totalidad a las entidades federativas por medio del FEIEF.

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF la creación del Fideicomiso Público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; al respecto, el 11 de agosto de 2014 entró en vigor la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo (LFMPED), en la que se establecieron las normas para su constitución y operación. El artículo 16 establece que los recursos entregados a éste serán destinados a los pagos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo constitucional, así como a diversos fondos, entre ellos, el FEIEF.

En esa misma fecha y de conformidad con el artículo 257 de la LFD, el Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo fue derogado, por lo que el FEIEF recibió ingresos provenientes de éste hasta el 31 de diciembre de 2014.

Además de la LFPRH y la LFD, el FEIEF está regulado por otros ordenamientos como la Ley de Ingresos de la Federación, el Reglamento de la LFPRH, las Reglas y Lineamientos de Operación del FEIEF y el propio contrato de ese Fideicomiso.

B. Características y operación del fondo

El Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, forma parte de los Ramos Generales del Gasto Programable y es un instrumento de política presupuestaria que tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto que permiten atender obligaciones y compromisos del gobierno federal, mediante asignaciones de recursos que no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades, e incluye entre sus diversas atribuciones, la reserva de fondos para atender contingencias de índole salarial o económica.

Ese Ramo se caracteriza por comprender varias modalidades de Programas Presupuestarios (PP), cada año incluye cierto número de programas recurrentes, y otros que cambian o son

⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF, 6 de noviembre de 2020.

reemplazados por conceptos de función similar entre administraciones o incluso dentro de la misma administración; entre éstos, se encuentra el FEIEF.

El FEIEF tiene por lo menos cuatro grandes fuentes de ingresos:

La primera, se obtiene por concepto de los recursos provenientes de las transferencias ordinarias del Fondo Mexicano del Petróleo.

La segunda, por los excedentes que resulten de la LIF⁶, de conformidad con lo que establece el artículo 19, fracción IV, de la LFPRH. De acuerdo con ese ordenamiento, los ingresos excedentes deberán destinarse a:

- i. Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones.
- ii. Cubrir el costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio.
- iii. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores, para cubrir, en su caso, la diferencia con el monto estimado en la Ley de Ingresos correspondiente.
- iv. El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
- v. Erogaciones originadas por los incrementos de las tarifas eléctricas.

Además, los ingresos excedentes a los que se refiere el párrafo último, de la fracción I, del citado artículo de la LFPRH, una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21, fracción I, de esa ley, se destinarán a lo siguiente:

- a) 25.0% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- b) 65.0% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP).
- c) 10.0% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Estos recursos serán destinados a entidades federativas de conformidad con la estructura porcentual que se derive de la distribución del FGP reportado en la CP más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los fondos a que se refieren los incisos a y c, hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar, respectivamente, una caída de la RFP o de los ingresos del gobierno federal.

⁶ Los ingresos excedentes son aquellos recursos recaudados por la Federación, adicionales a los estimados en la Ley de Ingresos.

La tercera fuente de ingresos del FEIEF se refiere a los recursos provenientes de las coberturas o instrumentos de transferencia significativa de riesgos que, en su caso, hayan sido contratados o adquiridos; y la cuarta fuente de ingresos proviene de los rendimientos financieros que se obtengan por la inversión de sus propios recursos⁷.

Igualmente, existe una fuente adicional de ingresos del FEIEF y son los recursos que, en su caso, se determinen en disposiciones de carácter fiscal, en la LIF y el PEF, para ejercicios fiscales futuros.

Conviene subrayar que los recursos del FEIEF se destinan a entregar a las entidades federativas las cantidades que procedan para compensar la disminución en el monto de las participaciones vinculadas con la RFP estimada en la LIF durante el ejercicio fiscal correspondiente; a cubrir el costo de la contratación o adquisición de coberturas petroleras y de otros instrumentos de transferencia significativa de riesgos, que contribuyan a la estabilidad de la recaudación; así como solventar los gastos de operación del fideicomiso, y los reintegros a la Tesorería de la Federación (TESOFE), que resulten de las aportaciones derivadas de los ingresos excedentes y del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.

Por su parte, el artículo 21, fracción II, párrafo segundo, de la LFPRH establece que la disminución en la RFP respecto de lo estimado en la LIF se podrá compensar con los recursos del FEIEF, para lo cual se integrará un fondo de reserva en el cual se acumulan los recursos previstos en las disposiciones aplicables, de acuerdo con sus respectivas reglas de operación; en tal sentido, las compensaciones de recursos que deben otorgarse a las entidades federativas y municipios son las correspondientes al FGP, FFM, FOFIR y el 0.136% de la RFP.

Esas compensaciones se consideran en términos anuales, pero que permitan realizar compensaciones parciales de forma trimestral, con base en los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la SHCP entrega a la Cámara de Diputados, en los que debe incluir la evolución de la RFP, así como el importe de las participaciones entregadas, de cada fondo, a las entidades federativas en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Al respecto, la Regla Novena de las Reglas de Operación del FEIEF establece que la compensación de la diferencia de la RFP, durante los tres primeros trimestres, será del 75.0% de la cantidad que corresponda del monto determinado para cada trimestre, del cual, se deducen las compensaciones pagadas; y el pago del cuarto anticipo será por el equivalente al 100.0% de la cantidad que corresponda del monto total determinado para ese periodo, descontadas las compensaciones pagadas anteriormente.

⁷ Regla Sexta, fracciones III y IV, de las Reglas de Operación del FEIEF.

Igualmente, la citada regla menciona que, a más tardar, dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la CHPF del año anterior, se determinará la compensación anual definitiva de las participaciones federales que correspondan por la disminución de la RFP, y se entregarán las cantidades conducentes a las entidades federativas, descontados, en su caso, los anticipos entregados.

C. Cambios en las reglas de operación del fondo

La distribución de los recursos del FEIEF está sujeta a lo establecido en sus Reglas de Operación, que tienen por objeto regular la administración, inversión, control y aplicación de los recursos del fondo; las cuales se publicaron en el DOF el 26 de marzo de 2009 y fueron modificadas, mediante diversas publicaciones en el mismo DOF, el 4 de octubre de 2013 y el 26 de febrero de 2014.

En la modificación de 2014 se consideró necesario precisar que, en el artículo 87, fracción II, de la LFPRH, se establece que el Fondo Mexicano del Petróleo realizará transferencias al FEIEF hasta por el monto señalado en el mismo, en lugar de las aportaciones que se realizaban provenientes del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, a que se refería el artículo 257 de la LFD.

Otra reforma realizada en 2016 consistió, principalmente, en incluir las referencias a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF el 29 de enero de 2016.

Por otra parte, el artículo 12 A, del Reglamento de la LFPRH se modificó mediante Decreto publicado en el DOF el 31 de julio de 2020, a efecto de permitir anticipos compensatorios mensuales, como caso de excepción al mecanismo de compensación trimestral del FEIEF.

Asimismo, con base en la cláusula novena del contrato constitutivo del Fideicomiso, mediante Acuerdo del 5 de agosto de 2020, el Comité Técnico del FEIEF tomó conocimiento y opinó favorablemente para la modificación de las reglas de operación del fondo.

En tal sentido, en agosto de 2020 se modificaron esas reglas de operación; específicamente, las Reglas Tercera, fracciones I, X y XV; Cuarta, párrafo primero; Sexta, fracción I, párrafo segundo; Octava y Novena, fracciones I y IV. Los cambios más significativos se realizaron en la regla Novena, dentro de los que destacan los siguientes:

- Las entidades podrán acceder de manera mensual a los recursos del fondo, para que los municipios dispongan, a su vez, de mayor liquidez.
- Las disminuciones en las participaciones quedarán compensadas en un 100.0%, con el descuento de los anticipos correspondientes de los meses anteriores.
- Los anticipos mensuales se determinarán con base en la última información preliminar disponible, en la que se calculará la disminución del monto de las participaciones correspondientes de cada mes, como resultado de una disminución de la RFP estimada en la LIF, respecto del calendario publicado por la SHCP.
- El Fideicomiso transferirá los anticipos señalados, a más tardar a los 10 días hábiles siguientes a la conclusión de cada mes del ejercicio fiscal respectivo, para el periodo de enero a noviembre, y en el caso de diciembre a más tardar el día 15.
- La asignación de los recursos por entidad y, en su caso, por municipio, de las compensaciones provisionales que correspondan, será el cálculo de la diferencia que resulte de cada fondo de participaciones vinculadas con la RFP, determinadas durante el ejercicio fiscal respectivo, y el cálculo de cada fondo de las participaciones vinculadas con la RFP que le correspondería a cada entidad y, en su caso, a los municipios, de acuerdo con la LCF.

También se estableció que las compensaciones provisionales, de manera mensual, podrán determinarse, calcularse y asignarse con base en la última información preliminar disponible al mes de julio de 2020, por lo que podrán entregarse a las entidades federativas a partir de agosto de ese año.

Dado que los recursos del FEIEF se adhieren a las características de distribución que operan para el Ramo General 28, los anticipos correspondientes a los municipios debe ser equivalentes al 20.0% del FGP y del FOFIR, y al 100.0% del FFM y del 0.136% de la RFP, según se establece en la LCF respecto de la distribución de los recursos de estos fondos, y su distribución se llevará a cabo de acuerdo con los criterios que establezcan las respectivas leyes locales.

CAPÍTULO II

ESTRATEGIA PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

1. Estrategia de fiscalización

Para fiscalizar el proceso de distribución y pago de los recursos de las participaciones federales, se practicaron 33 auditorías; 32 correspondieron a las entidades federativas y una a la SHCP.

A. Objetivo de las auditorías

La revisión consistió en verificar que ese proceso distributivo y de pago de las participaciones federales, de la SHCP a las entidades federativas y de éstas a los municipios, se realizó con base en lo establecido en la normativa aplicable. Asimismo, que existen fórmulas de distribución de los recursos, que están autorizadas por la legislatura local y se aplican adecuadamente.

También, constatar que las fechas de pago de los recursos se correspondieron con las establecidas en la normativa; que las afectaciones realizadas a los recursos de las participaciones federales de las entidades federativas y los municipios estuvieron debidamente justificadas, y los importes descontados se pagaron a los terceros respectivos.

Adicionalmente, revisar que las compensaciones por los diversos ajustes se efectuaron en los montos y fechas correspondientes; y el cumplimiento de la difusión de la información de esos procesos.

B. Criterios de selección y muestra auditada

Las auditorías se seleccionaron con base en la consideración de la pertinencia y factibilidad de su realización, así como en criterios específicos entre los que destaca el cumplimiento del mandato establecido en la CPEUM, relativo a la fiscalización de la distribución y pago oportuno de las participaciones federales, y la importancia financiera de esos recursos.

En la auditoría practicada a la SHCP, el universo de las participaciones federales ascendió a 1,062,434.3 mdp; se seleccionó para su revisión una muestra de 910,472.4 mdp, que significaron el 85.7% de esos recursos. Adicionalmente, se revisó la distribución de 1,676.1 mdp correspondientes al FEIEF, por lo que el monto total auditado fue de 912,148.5 mdp.

Para la fiscalización de las 32 entidades federativas, el universo seleccionado fue de 240,886.2 mdp y se auditó una muestra de 240,847.1 mdp, que representó el 99.9%; adicionalmente, se revisaron 400.1 mdp por concepto del FEIEF, por lo que se fiscalizó un total de 241,247.2 mdp.

Adicionalmente a las participaciones federales que las entidades federativas distribuyen y pagan a los municipios, la SHCP distribuye y entrega a éstos las participaciones del 0.136% de la RFP y las participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos, por lo que, si se incluyen estos recursos al total fiscalizado en 2022, el total de las participaciones entregadas a los municipios fue de 246,748.5 mdp, que significaron el 23.2% de las participaciones federales.

Estos recursos están constituidos por 241,286.3 mdp entregados por las entidades federativas a los municipios, que incluyen 400.1 mdp del FEIEF; y 5,462.2 mdp que la SHCP pagó directamente a los municipios, los cuales consideran 10.3 mdp por concepto del FEIEF (5,262.7 mdp del 0.136% de la RFP y 189.2 mdp de las participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos).

Es importante señalar que los importes anteriormente señalados difieren de los presentados en la sección importancia de las participaciones federales a los municipios (capítulo I, numeral 4, inciso B) ya que en el universo seleccionado para las auditorias se consideró un importe adicional de 26.1 mdp en Aguascalientes y Baja California (7.3 y 18.9 respectivamente) que no se distribuyeron a los municipios porque se descontaron antes de su distribución por el faltante del FEIEF; asimismo para Oaxaca el universo consideró un importe inferior al distribuido por 0.9 mdp.

C. Procedimientos de auditoría

Los procedimientos aplicados en la auditoría practicada a la SHCP fueron los siguientes:

- 1) Marco normativo.
 - 1.1 Verificar que la SHCP dispone de áreas encargadas de los procesos de cálculo, distribución, pago, deducciones y difusión de las participaciones e incentivos federales a las entidades federativas y los municipios.
- 2) Cálculo y distribución de las participaciones federales entre las entidades federativas y los municipios.
 - 2.1 Constatar la existencia de disposiciones de carácter general y de fórmulas o criterios para distribuir entre las entidades federativas y municipios el importe que, de acuerdo con la ley, les corresponde de los fondos e incentivos que integran las participaciones federales.
 - 2.2 Revisar que la SHCP efectuó una estimación de los recursos del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para el ejercicio 2022, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa.
 - 2.3 Verificar que el cálculo de los recursos distribuidos entre las entidades federativas y municipios, de las participaciones federales para el ejercicio 2022, por fondo e incentivo, se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en la normativa.

- 2.4 Constatar que el cálculo de los recursos distribuidos en 2022, entre las entidades federativas y los municipios, por concepto del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en la normativa.
- 3) Transferencia y control de los recursos.
- 1.1 Verificar que la SHCP pagó a las entidades federativas y los municipios, los montos determinados para los fondos e incentivos de las participaciones federales, en los términos que dispone la normativa.
- 1.2 Verificar que las deducciones realizadas a las entidades federativas de los recursos que les correspondieron por participaciones federales en 2022 estuvieron debidamente justificadas y documentadas, de acuerdo con lo establecido en la normativa.
- Constatar que se pagó a los terceros correspondientes el monto de las deducciones efectuadas a las participaciones de las entidades federativas.
- 4) Transparencia en la publicación de la información de las participaciones federales
- 4.1 Constatar que, en 2022, la SHCP cumplió con sus obligaciones en materia de transparencia y difusión de la información referente a las participaciones federales de las entidades federativas y municipios, de acuerdo con lo establecido en la normativa. Verificar que realizó acciones de supervisión y publicó la lista de entidades federativas que incumplen con lo determinado en el artículo 6o., párrafo cuarto, de la LCF.
- 5) Actividades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en materia de participaciones federales
- 5.1 Revisar que, en 2022, la CPFF realizó actividades referentes a la vigilancia, creación, incremento y distribución entre las entidades federativas, de los fondos de participaciones señalados en la LCF, así como la determinación, liquidación y pago de las participaciones federales, de las entidades federativas a los municipios, de acuerdo con lo establecido en la normativa.
- 6) Fortalezas y áreas de mejora.
- 6.1 Verificar la existencia de mecanismos de control adecuados para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones y el cumplimiento de la normativa en el cálculo, distribución y pago de las participaciones federales.

Para las 32 auditorías efectuadas a las entidades federativas, los procedimientos de auditoría utilizados fueron los siguientes:

- 1) Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa.
 - 1.1 Verificar la recepción de las participaciones federales pagadas por la Federación a la entidad federativa.
- 2) Distribución de las participaciones federales por fondo.
 - 2.1 Verificar la existencia de disposiciones de carácter general, y de fórmulas o criterios de distribución entre los municipios, del importe que, de acuerdo con la ley, les corresponde de los fondos e incentivos participables, así como revisar si fueron aprobados por la Legislatura Local.
 - 2.2 Verificar que la entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios, el importe que por ley les corresponde de los fondos e incentivos participables, con base en la fórmula o criterios establecidos en la normativa.
- 3) Transferencia y control de los recursos.
 - 3.1 Constatar que la entidad federativa transfirió los recursos de las participaciones federales a sus municipios en los montos y plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación local.
 - 3.2 Verificar que las deducciones y afectaciones realizadas a los municipios, de los recursos que le corresponden por participaciones federales, están debidamente justificadas y documentadas, de acuerdo con lo establecido en la normativa.
Asimismo, verificar que las deducciones y afectaciones realizadas, se hayan pagado a los terceros correspondientes.
- 4) Transparencia en la distribución de los recursos.
 - 4.1 Verificar que la entidad fiscalizada publicó la información sobre la distribución y entrega de las participaciones federales a los municipios, en los términos establecidos por la normativa. Asimismo, constatar que cumplió con la entrega de información a la SHCP (recaudación de impuestos y derechos locales de los municipios y correos electrónicos con los que se informa el cumplimiento de las publicaciones establecidas en la normativa).

5) Fortalezas y áreas de mejora.

5.1 Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene la entidad federativa respecto del proceso de cálculo, distribución, pago y deducciones de las participaciones federales.

2. Marco jurídico

El proceso de distribución y pago de las participaciones federales, a las entidades federativas y a los municipios, se realiza de conformidad con las disposiciones jurídicas que lo sustentan, entre las que se encuentran las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y sus anexos.
- Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, y sus anexos.
- Otras disposiciones federales y locales de carácter general o específico.

3. Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones

El sustento jurídico de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de las auditorías practicadas, se establece 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.

4. Histórico de auditorías realizadas a la distribución de las participaciones federales

En el marco de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2016-2022, la ASF revisó el proceso de distribución de las participaciones federales en los ámbitos federal y estatal; para ello, realizó el mismo número de auditorías en cada año de ese periodo; una auditoría de nivel central a la dependencia federal coordinadora, la SHCP, y 32 auditorías, una a cada entidad federativa.



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

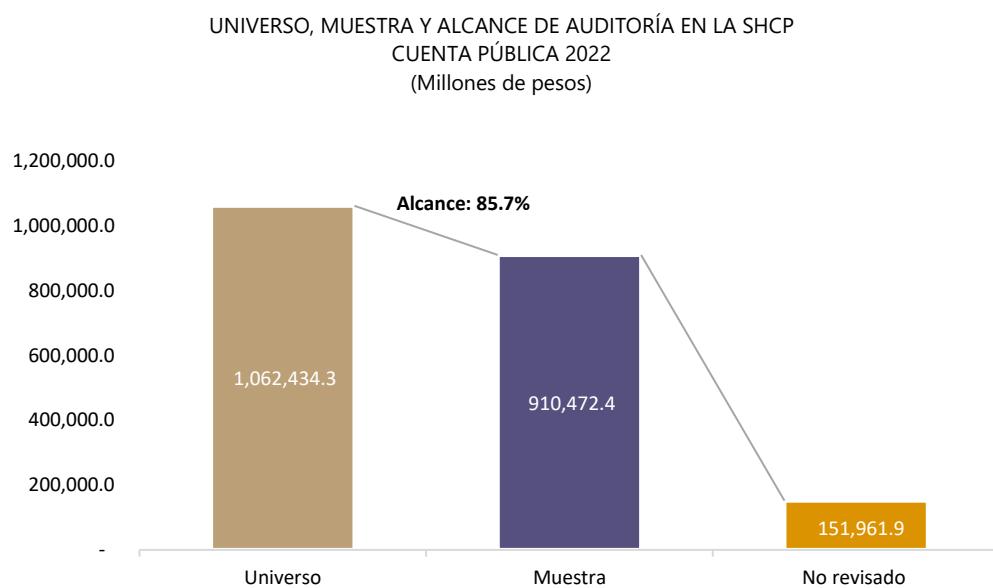
Los resultados obtenidos en las auditorías practicadas en el marco de la revisión de la CP 2022, se presentan en los capítulos III y IV de este documento y, en el capítulo V, se muestra un acumulado de los resultados principales obtenidos en las auditorías practicadas de las CP 2017 a 2022.

CAPÍTULO III

RESULTADOS PRINCIPALES DE LA FISCALIZACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En este capítulo se presentan, de manera resumida, los resultados principales de la revisión a los procesos realizados por la SHCP para el cálculo, distribución y pago de los recursos de las participaciones federales a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios.

1. Universo, muestra y alcance



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

NOTA: Para determinar el Alcance de la auditoría (85.7%) no se consideran los recursos del FEIEF.

Adicionalmente, se revisó la distribución entre las entidades federativas y los municipios de 1,676.2 mdp correspondientes al FEIEF, por lo que la muestra total auditada fue de 912,148.6 mdp.

El 14.3% restante del universo seleccionado se integró por el Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR), las participaciones por el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN) y Otros Incentivos.

En el caso del ISR, que significó el 8.9% del universo seleccionado, éste no se incluyó en esta revisión debido a que la ASF realizó una auditoría específica para su fiscalización, y los montos

de los otros fondos e incentivos, que representaron el 5.4% restante del universo, no se consideraron significativos para su revisión o se trató de recursos autoliquidables, por lo cual no hay flujo de efectivo desde la Federación, sino que la entidad federativa es responsable de su recaudación y reporte.

2. Resultados principales

Marco normativo

La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) fue la unidad responsable del proceso de cálculo y distribución de los recursos de las participaciones federales entre las entidades federativas y los municipios en 2022, que a su vez remitió a la TESOFE las instrucciones de pago, así como la información para afectar los recursos del FGP de las entidades, y para pagar a los terceros correspondientes los importes por esas afectaciones. Para la ejecución de las actividades relacionadas con esos procesos, la SHCP cuenta con áreas y disposiciones normativas que las regulan.

Distribución de las participaciones federales entre las entidades federativas y los municipios

Existen fórmulas y criterios para distribuir los fondos e incentivos participables entre las entidades federativas y los municipios, que están contenidos, principalmente, en la LCF, en los CCAMFF y sus Anexos, en la LIF para el ejercicio fiscal 2022.

Al ser el FGP y el FFM dos de los fondos más significativos de las participaciones federales que se entregan a las entidades federativas, la LCF establece a la SHCP la obligación de realizar una estimación de los recursos que los gobiernos locales recibirán de esos fondos, en cada ejercicio, a efecto de que éstos puedan anticipar los ajustes necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

En ese sentido, la dependencia federal estimó los importes de esos fondos, con base en la proyección de la RFP contenida en el artículo 1o. de la LIF de 2022, por 3,728,987.5 mdp; como resultado, los montos anuales estimados fueron de 747,354.1 mdp para el FGP, y 37,289.9 mdp del FFM.

Asimismo, la SHCP calculó y distribuyó, entre las entidades federativas y los municipios, los recursos de los 10 fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, cada mes y de los ajustes respectivos, de conformidad con las fórmulas, variables y criterios establecidos en la normativa, por un importe que ascendió a 910,398.3 mdp, de acuerdo con lo siguiente:

**MONTOS DISTRIBUIDOS ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS
MUESTRA DE AUDITORÍA 2022
(Millones de pesos)**

Fondo / Incentivo	Monto Calculado / Distribuido
Fondo General de Participaciones (FGP)	775,538.8
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	38,696.1
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	46,540.9
Fondo de Compensación (FOCO)	4,071.0
Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)	3,227.1
Participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	17,435.4
0.136% de la Recaudación Federal Participable (0.136% de la RFP)	5,262.7
Participaciones a Municipios por los que se Exportan Hidrocarburos	189.2
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	18,273.3
Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios (REPECOS-Intermedios)	1,163.9
Total	910,398.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

NOTA: El importe total no coincide con el monto de la muestra de auditoría ni con el monto pagado a las entidades federativas, por 74.1 mdp, cuyas causas se detallan el apartado de la transferencia y control de los recursos.

Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

La distribución de los recursos de los fondos de participaciones, cuyo cálculo está vinculado con la RFP (FGP, FFM, FOFIR y 0.136% de la RFP), se efectuó mensualmente de forma provisional, con la RFP del mes inmediato anterior al del cálculo y, cada cuatrimestre, se determinaron los ajustes con base en la RFP del periodo correspondiente; y también se realizó el ajuste definitivo anual del ejercicio 2021 (aplicado en mayo de 2022).

Para el caso del FOFIR, se repartió cada mes, como anticipo, el importe promedio que cada entidad federativa recibió del fondo en 2013, y trimestralmente, se distribuyó el incremento del fondo entre 2013 y 2022, con el descuento de las cantidades entregadas como anticipos.

Adicionalmente, la SHCP realizó los cálculos referentes a las compensaciones, mediante el FEIEF, para las entidades federativas y los municipios, de sus participaciones federales vinculadas con una disminución en la RFP, respecto de lo estimado en la LIF de 2022, las cuales correspondieron a:

- Compensación definitiva anual de 2021 (calculada y pagada en enero de 2022).
- Trimestre IV de 2022.

Al respecto, la SHCP determinó una compensación de 1,676.2 mdp por concepto del FEIEF, para las entidades federativas y los municipios, los cuales se distribuyeron con base en los coeficientes de los fondos respectivos (FGP, FFM, FOFIR y 0.136% de la RFP) y los criterios establecidos en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

Pago de las participaciones federales

De acuerdo con lo establecido en las disposiciones normativas de la SHCP, la UCEF emite las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), para cada fondo e incentivo participable, por entidad federativa y, en su caso, por municipio, mediante las cuales instruye a la TESOFE el pago de los recursos distribuidos. Esta última, paga y liquida los recursos mediante transferencias electrónicas por medio del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) o del Sistema de Atención a Cuentahabientes (SIAC) del Banco de México (BANXICO).

También dispone de otro esquema utilizado para la aplicación y registro de las afectaciones a los recursos de las entidades federativas, que consta de diversos formatos como el Formulario Múltiple de Pago (FMP), el Pago Electrónico de Contribuyentes (PEC) y el Aviso de Reintegro (AR), de los cuales se verificó su sustento.

Además, mensualmente realizó el proceso de compensación para las entidades federativas, con objeto de determinar los saldos resultantes de comparar el monto neto de la Constancia de Compensación (CC) del FGP del mes para el que se efectúa el cálculo, y el importe que recibió cada entidad por concepto de anticipo de ese fondo.

Las entidades que resultaron deudoras de la Federación enteraron la diferencia resultante y, en otros casos, se aplicó el proceso de compensación de ese saldo con cargo en sus futuras participaciones; por el contrario, la TESOFE liquidó a las entidades federativas, el último día hábil del mes respectivo, las diferencias determinadas a su favor.

Los recursos del FGP y del FFM se pagaron de acuerdo con las fechas establecidas en el calendario publicado en el DOF el 20 de enero de 2022; el FOCO, el 25 o día hábil siguiente de cada mes; y en los meses que correspondieron ajustes, se liquidaron los importes el último día hábil del mes concerniente, de acuerdo con lo establecido en la normativa. Los fondos e incentivos restantes se pagaron en el mes para el cual fueron determinados, incluidos sus ajustes.

El monto pagado a las entidades federativas y los municipios ascendió a 910,472.4 mdp, que coincidió con el importe obtenido como resultado de la aplicación de las fórmulas de distribución; excepto para el caso del FOCO y de las participaciones por la venta final de gasolina y diésel, lo cual estuvo justificado, con base en lo siguiente:

- Los 4,096.8 mdp pagados por concepto del FOCO son mayores que su importe calculado y distribuido, por 25.8 mdp, los cuales corresponden al importe determinado para una entidad federativa en diciembre de 2021 y que, por falta de una cuenta bancaria activa, le fueron pagados en enero de 2022.

- Para las participaciones por la venta final de gasolina y diésel, los 18,321.5 mdp pagados por la SHCP a las entidades federativas no coinciden con el monto obtenido por la aplicación de su fórmula de distribución; la diferencia de 48.3 mdp, es resultado de los montos que se autoliquidan a las entidades federativas por los rezagos de esos recursos.⁸ Los importes autoliquidables no se consideran en el proceso de cálculo y distribución, por lo que su determinación no fue parte de la revisión de esta auditoría.

Es importante mencionar que, en el caso del FOFIR, existen 709.9 mdp que se determinaron a cargo del estado de Sinaloa en el ajuste definitivo de 2020, los cuales no le han sido descontados ya que éste interpuso una controversia constitucional por inconformidad con los valores de la variable *Cifras Virtuales*, que dio a conocer el SAT y la SHCP utilizó para el cálculo de ese ajuste, controversia que continúa en proceso de resolución.

La integración de los 910,472.4 mdp pagados a las entidades federativas y municipios, de los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, por entidad federativa, fue la siguiente:

IMPORTE PAGADO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS
MUESTRA DE AUDITORÍA 2022
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	FGP	FFM	FOFIR	FOCO	FEXHI	IEPS	0.136% de la RFP	Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos	Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	REPECOS e Intermedios	Total
Aguascalientes	8,744.1	699.2	461.6	-	-	257.0	-	-	139.9	14.5	10,316.5
Baja California	23,465.3	706.0	1,216.9	-	-	863.3	220.0	-	1,188.0	75.4	27,734.8
Baja California Sur	4,599.4	246.0	263.5	-	-	208.1	0.6	-	353.1	15.0	5,685.7
Campeche	5,124.8	397.1	262.3	-	1,746.5	49.0	14.7	74.7	174.9	11.4	7,855.5
Coahuila de Zaragoza	18,735.3	760.3	859.3	-	-	573.2	150.1	0.0*	382.3	23.8	21,484.3
Colima	4,678.6	353.5	227.7	-	-	134.7	162.2	-	234.9	17.9	5,809.4
Chiapas	34,492.2	1,101.2	1,357.3	641.6	98.1	290.6	7.5	-	472.1	27.2	38,487.7
Chihuahua	23,200.2	1,107.4	1,501.4	-	-	696.6	232.9	-	694.9	70.1	27,503.7
Ciudad de México	78,008.6	4,186.4	3,711.6	-	-	1,542.0	-	-	861.8	110.7	88,421.1
Durango	10,362.5	787.5	508.6	-	-	282.2	-	-	291.6	15.9	12,248.3
Guanajuato	35,686.4	1,885.6	3,994.9	-	-	802.7	-	-	670.3	47.1	43,087.0
Guerrero	18,598.5	802.9	740.3	489.5	-	310.4	3.8	-	386.2	20.9	21,352.4
Hidalgo	16,076.9	1,354.7	740.9	360.4	-	273.9	-	-	360.9	26.1	19,193.8
Jalisco	52,198.7	2,189.5	2,528.1	-	-	1,455.4	-	-	1,163.5	107.6	59,642.8
Méjico	109,156.2	4,181.1	5,723.9	346.9	-	1,963.2	-	-	1,676.2	97.0	123,144.5
Michoacán de Ocampo	26,114.5	1,547.6	1,125.3	34.8	-	703.4	275.4	-	675.0	33.5	30,509.4
Morelos	10,989.6	638.8	481.1	299.5	-	206.9	-	-	264.2	14.2	12,894.3
Nayarit	6,867.2	556.4	342.6	315.0	-	146.4	-	-	189.4	11.0	8,428.0

⁸ Son recursos para los cuales no existe flujo de efectivo desde la Federación y los gobiernos estatales son responsables de recaudarlos y reportarlos.

Entidad Federativa	FGP	FFM	FOFIR	FOCO	FEXHI	IEPS	0.136% de la RFP	Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos	Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	REPECOS e Intermedios	Total
Nuevo León	37,523.8	1,389.4	1,912.8	-	-	1,168.6	75.5	-	999.2	43.0	43,112.3
Oaxaca	22,884.7	1,571.2	1,077.7	452.9	-	310.7	4.5	6.2	415.6	9.8	26,733.3
Puebla	34,525.1	1,718.4	1,923.9	353.2	-	597.0	-	-	606.5	36.2	39,760.2
Querétaro	13,694.7	892.6	893.5	-	-	360.4	-	-	329.8	32.3	16,203.3
Quintana Roo	9,070.4	545.8	720.2	-	-	422.7	27.7	-	426.3	27.3	11,240.4
San Luis Potosí	15,681.5	900.4	990.4	-	-	313.6	-	-	368.9	33.7	18,288.5
Sinaloa	18,380.5	910.1	1,927.3	-	-	517.0	12.5	-	710.6	58.9	22,516.8
Sonora	18,814.4	659.7	4,146.4	-	-	559.3	252.6	-	873.6	37.8	25,343.6
Tabasco	20,194.3	985.7	1,935.4	-	947.5	255.0	-	46.2	388.3	11.7	24,764.1
Tamaulipas	20,761.2	1,045.1	1,138.4	-	192.9	510.6	3,515.5	3.4	1,038.5	40.7	28,246.2
Tlaxcala	7,269.7	504.8	342.1	427.0		72.5	-	-	173.7	5.7	8,795.5
Veracruz de Ignacio de la Llave	46,569.6	2,044.4	1,821.0	33.1	242.1	662.1	274.9	58.7	1,085.9	55.1	52,846.9
TOTAL	775,538.8	38,696.1	46,540.9	4,096.8	3,227.1	17,435.4	5,262.7	189.2	18,321.5	1,163.9	910,472.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

* Importe menor de 0.1 mdp.

NOTA: El importe total no coincide con el monto de la muestra de auditoría ni con el monto pagado a las entidades federativas, por 74.1 mdp, cuyas causas se detallan el apartado de la transferencia y control de los recursos (capítulo III numeral 2).

Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

Cabe señalar que los 1,676.2 mdp distribuidos por la SHCP, por concepto del FEIEF, se pagan a las entidades federativas y los municipios por parte del fiduciario de ese Fideicomiso; por ello, no fueron objeto de revisión en la auditoría a la SHCP.

Deducciones efectuadas

La SHCP descontó 11,798.0 mdp a los recursos del FGP de las entidades federativas, que representaron el 1.5% del importe reportado de ese fondo en la CHPF 2022; esas afectaciones, por entidad federativa, se constituyeron de la manera siguiente:

DEDUCCIONES APLICADAS, POR ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA PÚBLICA 2022
(Millones de pesos y Porcentajes)

Entidad Federativa	Fondo General de Participaciones	Deducciones Efectuadas	% del FGP afectado
Aguascalientes	8,744.1	31.6	0.4
Baja California	23,465.3	208.9	0.9
Baja California Sur	4,599.4	258.4	5.6
Campeche	5,124.8	47.0	0.9
Coahuila de Zaragoza	18,735.3	233.6	1.2
Colima	4,678.6	180.5	3.9
Chiapas	34,492.2	1,491.9	4.3
Chihuahua	23,200.2	102.4	0.4

Entidad Federativa	Fondo General de Participaciones	Deducciones Efectuadas	% del FGP afectado
Ciudad de México	78,008.6	273.3	0.4
Durango	10,362.5	384.9	3.7
Guanajuato	35,686.4	148.7	0.4
Guerrero	18,598.5	1,584.9	8.5
Hidalgo	16,076.9	648.2	4.0
Jalisco	52,198.7	302.9	0.6
Méjico	109,156.2	852.9	0.8
Michoacán de Ocampo	26,114.5	425.0	1.6
Morelos	10,989.6	83.3	0.8
Nayarit	6,867.2	619.1	9.0
Nuevo León	37,523.8	183.8	0.5
Oaxaca	22,884.7	1,137.4	5.0
Puebla	34,525.1	150.3	0.4
Querétaro	13,694.7	60.5	0.4
Quintana Roo	9,070.4	64.1	0.7
San Luis Potosí	15,681.5	215.1	1.4
Sinaloa	18,380.5	123.8	0.7
Sonora	18,814.4	936.6	5.0
Tabasco	20,194.3	87.9	0.4
Tamaulipas	20,761.2	111.5	0.5
Tlaxcala	7,269.7	43.6	0.6
Veracruz de Ignacio de la Llave	46,569.6	564.5	1.2
Yucatán	13,022.7	61.2	0.5
Zacatecas	10,047.5	180.1	1.8
TOTAL	775,538.8	11,798.0	1.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022 y de la CHPF 2022.

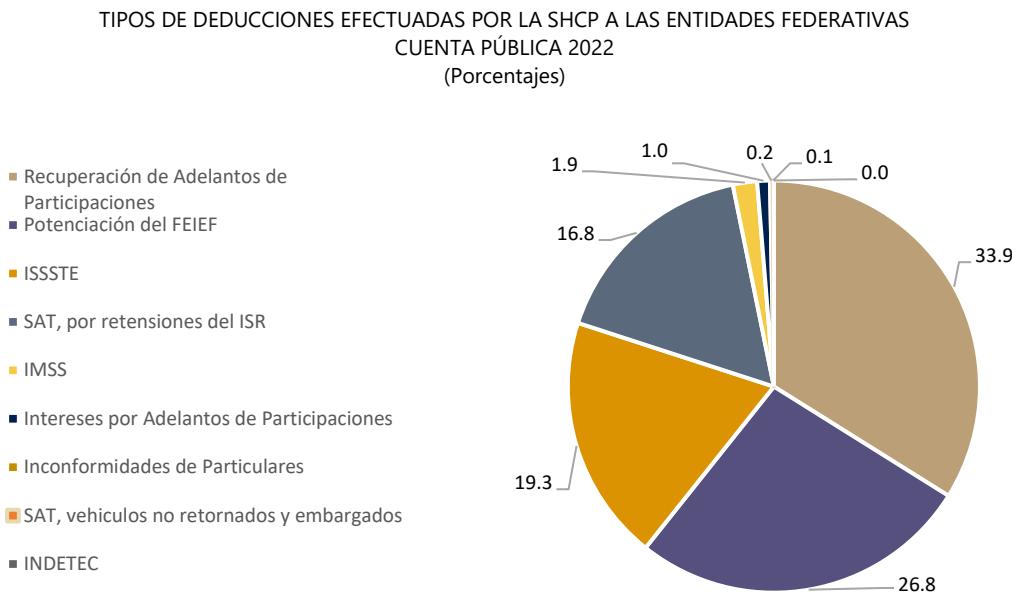
NOTA: Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

Las entidades federativas con mayor porcentaje de afectación con cargo en los recursos del FGP fueron Nuevo León, con el 9.0%; Guerrero, que registró el 8.5% de afectación; Baja California Sur, el 5.6%; y Oaxaca y Sonora, que tuvieron el 5.0% de deducciones en sus recursos, en ambos casos.

Los conceptos más significativos de las deducciones aplicadas fueron la recuperación de los adelantos de participaciones, por 4,000.0 mdp y el 33.9% de los descuentos; le siguió la recuperación de los faltantes por la potenciación del FEIEF de 2021, con 3,166.6 mdp y el 26.8% del total; y los adeudos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que significaron el 19.3%, equivalentes a 2,272.4 mdp.

El 20.0% restante de las afectaciones se integró, principalmente, por el 16.8% de los adeudos con el SAT, que corresponden a la falta de pago en materia de retención del ISR; y otros conceptos (3.2%) como los adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los intereses cobrados de los adelantos de participaciones entregados; vehículos de procedencia extranjera embargados y vehículos importados temporalmente, no retornados dentro del plazo autorizado (SAT); las cuotas del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y

los descuentos a favor de terceros particulares que interpusieron recursos de inconformidad por cobros improcedentes en algunas entidades federativas.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022 y CHPF 2022.
*Porcentajes no representativos, menores de 0.1%.

De acuerdo con lo anterior, en las 32 entidades federativas se afectaron sus participaciones federales con cargo en los recursos del FGP, las cuales estuvieron justificadas y documentadas, de conformidad con la normativa aplicable.

Adicionalmente, la SHCP pagó a los terceros correspondientes el importe de las afectaciones realizadas.

Transparencia del proceso de distribución

En materia de transparencia, la SHCP difundió la información prevista por la normativa que regula el proceso de distribución de las participaciones federales, correspondiente al ejercicio 2022:

- El 20 de diciembre de 2021 publicó en el DOF 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 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones

Federales para Entidades Federativas y Municipios”, en el que se presentó la distribución mensual y el total anual de las participaciones federales, mediante 15 Anexos, por fondo e incentivo y por entidad federativa.

- Mediante el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal de 2022”, publicado en el DOF el 20 de enero de 2022, dio a conocer los porcentajes y montos estimado y el calendario de entrega de esos recursos.
- Mensualmente difundió en el DOF los Acuerdos por los cuales se dio a conocer el informe sobre la RFP y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, de enero a diciembre de 2022, las participaciones trimestrales del FOFIR y los ajustes cuatrimestrales de participaciones que correspondieron en ese año.

Por otra parte, el Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal (Lineamientos), establece que la SHCP debe publicar en el DOF el listado de las entidades federativas que incumplieron con lo establecido en el artículo 6o. de la LCF y en esos Lineamientos.

Al respecto, la SHCP publicó en el DOF, el 28 de febrero de 2022, que el estado de Chihuahua incumplió, en el tercer trimestre de 2021, con su obligación de publicar mediante acuerdo, en su órgano de difusión oficial y página de internet, a más tardar el día 15 del mes siguiente al trimestre que corresponda informar, los montos de cada uno de los conceptos de las participaciones federales entregados a los municipios, acumulados al trimestre respectivo, con su desglose mensual.

El referido listado se obtuvo de la revisión de la información de participaciones federales publicada y de los reportes enviados por las entidades federativas a la UCEF, y se presentó con corte al 18 de febrero de 2022.

Además, esa dependencia federal acreditó que, como resultado de las revisiones efectuadas, en febrero y agosto de 2022, la UCEF observó total cumplimiento por las entidades federativas respecto de sus obligaciones para publicar la información mensual, trimestral, anual y por internet, establecidas en los Lineamientos, por lo que no existieron más listados que publicar en el DOF.

Es importante señalar que la información presentada puede variar en relación con los resultados de las auditorías individuales practicadas a las entidades federativas, toda vez que las fechas de corte de la SHCP pueden no coincidir con la acción final tomada por cada entidad federativa.

3. Observaciones principales

En la auditoría de la distribución y pago de las participaciones federales en la SHCP no se determinaron observaciones, lo cual manifiesta que esa dependencia federal dispone de mecanismos de control y supervisión adecuados para realizar ese proceso de conformidad con las disposiciones normativas; las áreas que participan en las diferentes etapas (cálculo, distribución, deducciones, liquidación y pago) disponen de reglamentos y manuales de procedimientos que permiten una coordinación y comunicación efectiva entre ellas; además, esa actividad no se desarrolla unilateralmente por la SHCP, ya que la CPFF, así como sus comités y grupos de trabajo, vigilan y acompañan el desarrollo de ese proceso.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS PRINCIPALES DE LA FISCALIZACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. Número de auditorías

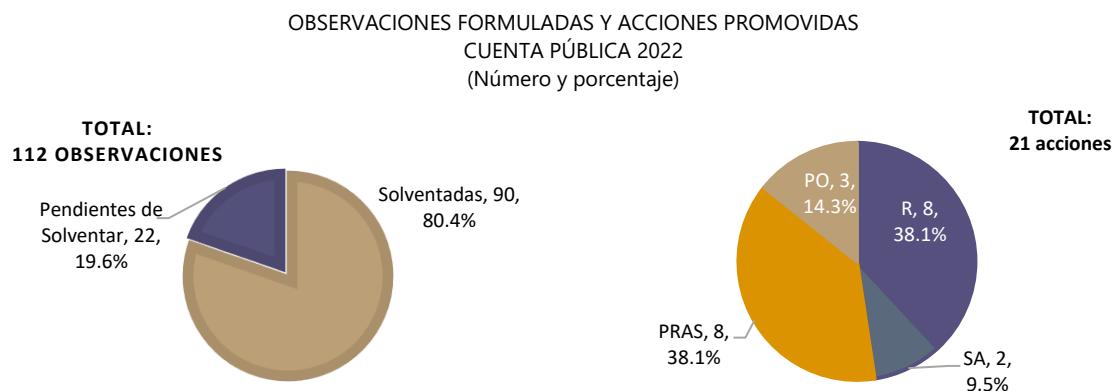
Con la finalidad de efectuar la revisión integral del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, se efectuaron 32 auditorías, una a cada entidad federativa.

2. Universo, muestra y alcance de la fiscalización

Respecto de los 240,886.2 mdp de las participaciones federales, transferidos por la Federación a los gobiernos estatales durante el ejercicio 2022, para su distribución entre los municipios, se revisó una muestra de 240,847.1 mdp, que significaron el 99.9% de esos recursos; además, se revisó la distribución y pago a los municipios de 400.1 mdp por concepto del FEIEF, por lo que el monto total auditado fue de 241,247.2 mdp

3. Observaciones formuladas y acciones promovidas

En las revisiones practicadas se determinaron 112 observaciones, de las cuales 90 se solventaron en el transcurso de las auditorías y quedaron pendientes 22; estas últimas dieron origen a 21 acciones, que consisten en 8 Recomendaciones (38.1%); 8 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (38.1%); 3 Pliegos de Observaciones (14.3%) y 2 Solicitudes de Aclaración (9.5%).



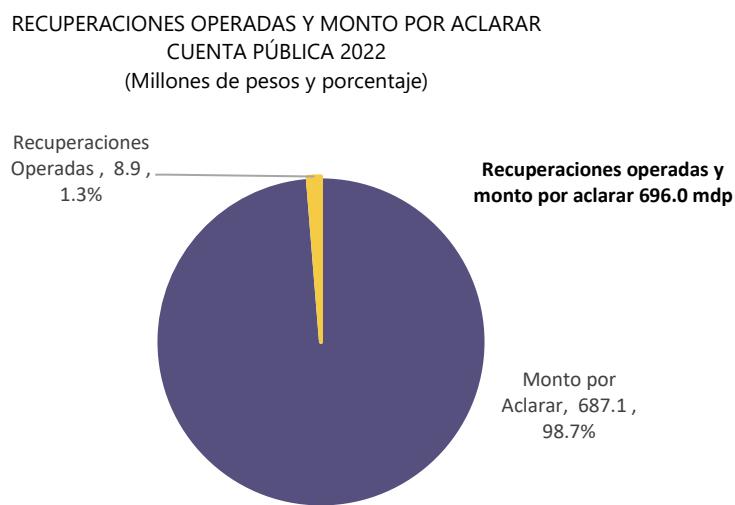
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

NOTA: Recomendación (R), Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), Solicitud de Aclaración (SA) y Pliego de Observaciones (PO).

4. Recuperaciones operadas y montos por aclarar

En las auditorías practicadas a la distribución y pago de las participaciones federales, por parte de las entidades federativas a los municipios, las recuperaciones operadas y el monto por aclarar ascendieron a 696.0 mdp.

Los 696.0 mdp se componen por 8.9 mdp de recuperaciones operadas, que significaron el 1.3% del total y 687.1 mdp de monto por aclarar que equivalen al 98.7% del total.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

Dos entidades son las que presentaron los 687.1 mdp de monto por aclarar, y 30 entidades federativas no presentaron monto por aclarar.

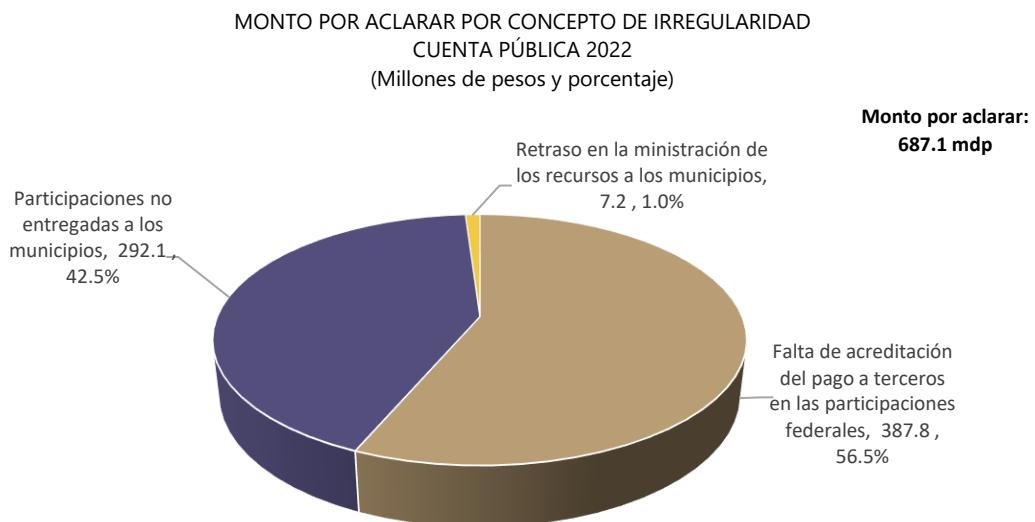
5. Monto por aclarar respecto de la muestra auditada

El indicador monto por aclarar/muestra auditada en las auditorías realizadas a la distribución y pago de las participaciones federales tuvo un valor del 0.3%; las 2 entidades federativas con monto por aclarar tuvieron un porcentaje mayor del promedio, una con el 19.2% y otra con el 2.3%.

6. Observaciones principales vinculadas con el monto por aclarar

El monto por aclarar en las auditorías practicadas a la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios se asociaron principalmente con las irregularidades siguientes:

- La falta de acreditación del pago a terceros de las deducciones efectuadas por 387.8 mdp, que constituyeron el 56.5% del monto por aclarar.
- Participaciones no entregadas a los municipios, cuyo monto ascendió a 292.1 mdp, que representaron el 42.5% del monto por aclarar.
- El retraso en el pago de las participaciones a los municipios y los rendimientos financieros correspondientes tuvieron un monto de 7.2 mdp, equivalente al 1.0% del monto por aclarar.

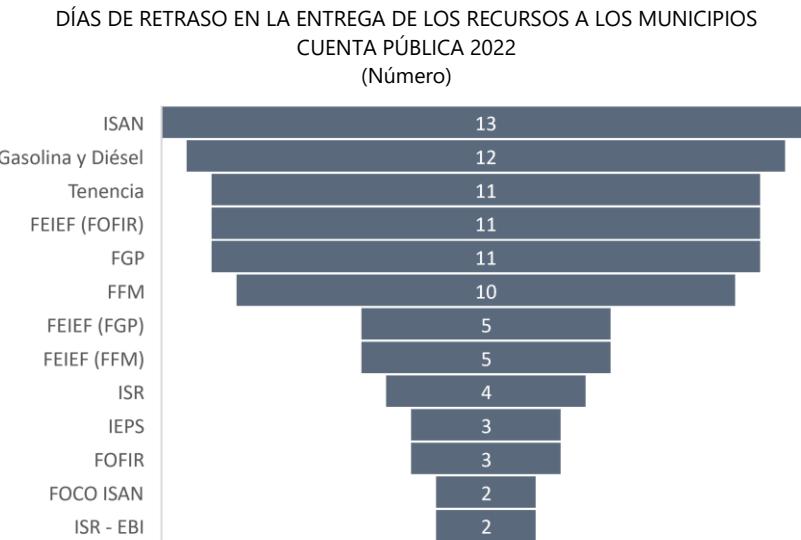


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

Retraso en la ministración de los recursos

En relación con el retraso en la entrega de recursos, en este procedimiento también se revisó que los recursos de las participaciones federales se pagaron a los municipios en los plazos que establece la LCF, y en las cuentas bancarias que éstos notificaron para tal fin.

Al respecto, en 12 entidades federativas no se entregaron los recursos de los distintos fondos e incentivos participables, incluido el FEIEF, en los períodos establecidos en la normativa. En promedio (nacional y anual), el tiempo de retraso fue de 15 días.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

El ISAN fue el que registró el mayor desfase en la entrega de los recursos a los municipios, con 13 días de retraso; seguidos por el Incentivo a la Venta Final de Gasolinas y Diésel con 12, con 11 días en promedio está la Tenencia, el FGP y el FEIEF de la parte que corresponde al FOFIR; el FFM con 10 días y el FEIEF tanto la parte del FGP como del FFM con 5 días; esta situación es resultado, en general, de la falta de coordinación, control y gestión adecuados en la transferencia de los recursos federales, por parte de los responsables de estas actividades en las secretarías de finanzas (o sus equivalentes) de los gobiernos de las entidades federativas.

7. Análisis de las causas raíz de las irregularidades con impacto económico

La gestión del proceso de distribución y pago de las participaciones federales de las entidades federativas a los municipios presentó irregularidades, las cuales, en algunos casos, surgen por problemas estructurales, como:

- No hay precisión en algunos aspectos sustantivos en la normativa local, que regula el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, o bien, la falta de alineación entre la normativa local con la Federal.
- Insuficiencias en los mecanismos de control y supervisión en el proceso de distribución, pago y deducciones en los recursos.

- Inexistencia o desactualización de manuales de procedimientos que regulen el proceso de cálculo, distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

Las causas principales identificadas, para cada concepto de irregularidad, son:

Concepto de Irregularidad	Causa raíz
Falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de control y supervisión insuficientes para garantizar el pago en tiempo y forma a los terceros correspondientes, de las deducciones aplicadas.
Deducciones a las participaciones federales, no justificadas	<ul style="list-style-type: none"> • La normativa local no precisa los fondos y porcentajes que pueden ser afectados. • Débiles o inexistentes mecanismos de control que permitan aplicar, documentar e informar correctamente las deducciones efectuadas a los municipios.
Participaciones no entregadas a los municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidades en los mecanismos de control y supervisión en el pago de los recursos a los municipios. • Falta de normativa para la entrega de algunos fondos de las participaciones federales.
Errores de cálculo en la distribución	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de precisión en la normativa estatal para la distribución de los recursos a los municipios. • Falta de capacitación a los servidores públicos responsables de la aplicación de la fórmula de distribución.
Retraso en la ministración de los recursos a los municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Calendarios de pago de las participaciones federales a los municipios no alineados con el plazo de cinco días establecido en la LCF. • Los gobiernos estatales realizan los pagos hasta que disponen de todos los recursos participables, y no en consideración de la fecha en que la Federación se los transfirió, lo cual genera que las participaciones se entreguen con retraso. • Falta de coordinación entre las áreas responsables de realizar el pago de las participaciones a los municipios.

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

8. Resultados principales no relacionados con recuperaciones operadas y monto por aclarar

Como resultado de la fiscalización superior, se detectaron otras irregularidades que no implicaron un impacto económico, pero son relevantes porque afectaron la calidad con la que ese proceso se desarrolló.

Marco jurídico que regula el proceso de distribución de las participaciones federales

En 4 entidades federativas se observó la falta de manuales de procedimientos o algún documento similar para minimizar errores en el proceso; de las 28 entidades federativas que disponen de éstos, en 3 no están actualizados y en 11 no se publicaron en sus órganos de difusión oficial.

En tal sentido, a continuación, se presentan las ligas de acceso a los manuales de procedimientos para el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, de aquellas entidades federativas que dispusieron de éstos y fueron publicados:

Ligas de acceso a los manuales de procedimientos para la distribución y pago de las participaciones federales 2022	
Entidad Federativa	Enlace de acceso al manual de procedimientos
Aguascalientes	https://www.aguascalientes.gob.mx/SEFI/ControlInterno/Marco_Juridico/SEFI%20MPR%20V02%20Junio%20022.pdf
Baja California	wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2022/Julio&nombreArchivo=Periodico-45-CXXIX-202278-INDICE.pdf&descargar=false
Campeche	https://campeche.gob.mx/2022
Chiapas	https://www.sgg.chiapas.gob.mx/conocenos/manuales
Ciudad de México	https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/manual_reglas_procedimientos_presupuestarios_2021/documentos/Manual_para_Ejercicio_Control_Presupuestario_26ene21.pdf https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_INTERIOR_DEL PODER_EJECUTIVO_Y_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DE_LA_CIUDAD_DE_MEXICO_27.pdf
Colima	https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/201812191112004_Manual_Procedimientos_Secretaria_Planeacion_Finanzas.pdf
Estado de México	https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/nov291.pdf
Michoacán	https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2018/diciembre/25/1a-4918.pdf
Oaxaca	https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/municipios/informes/2022/EXT-SEFIN-2022-03-28.pdf
Puebla	https://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_E_V_08112021_C.pdf
San Luis Potosí	No existe liga directa, se puede buscar en el periódico oficial Plan de San Luis.
Sinaloa	https://saf.transparenciasinaloa.gob.mx/participaciones-a-municipios/
Tabasco	chrome-extension://efaidnbmnnibpcapcglclefindmkaj/http://ceac.tabasco.gob.mx/sites/all/files/vol/ceac.tabasco.gob.mx/fi/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETARIA%20DE%20FINANZAS.pdf.pdf
Tamaulipas	https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/cxliii-93-020818F.pdf
Tlaxcala	https://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php/indice-2018
Veracruz de Ignacio de la Llave	http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/manuales-administrativos/manuales-de-procedimientos-1/
Zacatecas	https://sefin.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2023/05/Manual-de-Participaciones-2023-1.pdf

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

También existen mecanismos de control y supervisión insuficientes en el proceso de cálculo, distribución, afectaciones y pago de las participaciones federales a los municipios; situación que se observó, en mayor o menor grado, en 17 entidades federativas; de esas, en 12 se identificó una escasa o nula supervisión y en 11, la falta de control en el desarrollo del proceso.

Adicionalmente, las 32 entidades federativas disponen de un marco jurídico que regula la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios; no obstante, en 2 entidades federativas es parcialmente inconsistente, principalmente porque:

- En una entidad federativa no existe una Ley de Coordinación Estatal o similar, sino que cada año se publica un acuerdo para la distribución de los recursos, y las variables utilizadas son de años muy antiguos (2000 y 2001).

- En otra, se consideró parcialmente inconsistente porque la interpretación de la entidad obliga a las alcaldías a enterar a la Secretaría de Finanzas, mediante afectaciones presupuestales, los recursos que no ejercieron al cierre del ejercicio, sin distinguir que la LCF indica que los montos calculados por la entidad federativa para cada fondo no deberán ser condicionados.

Metodología para la distribución y pago de los recursos

Las entidades federativas, por medio de sus legislaturas locales, han establecido distintas formas de agrupación de las fórmulas y criterios para distribuir los recursos de las participaciones federales, lo cual deriva en que diferentes fondos o incentivos de participaciones son agregados en "bolsas" cuyo reparto se efectúa mediante una fórmula común, como se describe a continuación:

- El 50.0% de las entidades federativas calculan y distribuyen los recursos entre los municipios mediante una fórmula o criterios establecidos para cada fondo o incentivo participable.
- Y las 16 entidades federativas restantes concentran los recursos de uno o varios fondos, en una o más fórmulas comunes para su cálculo y distribución entre los municipios.

Aunado a lo anterior, también se identificó que existen mecánicas distintas para el pago de los recursos a los municipios, las cuales, en algunas entidades puede ocasionar retrasos, ya que la fecha de recepción de éstos por el gobierno estatal varía entre cada fondo o incentivo. De forma genérica, las entidades federativas pagaron las participaciones federales a los municipios de la manera siguiente:

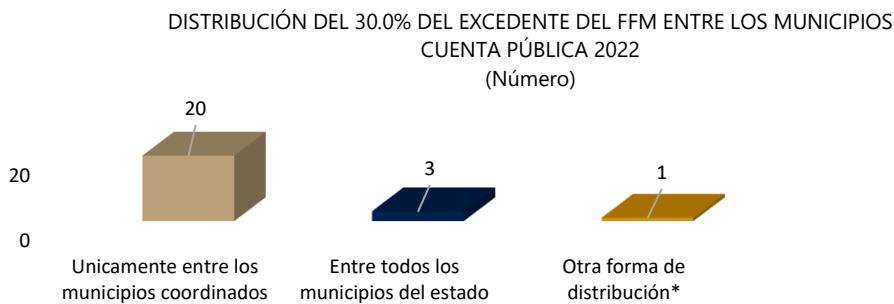
- Todos los fondos se calculan y se pagan por separado: 14 entidades federativas.
- Existen bolsas o fórmulas que integran más de un fondo o incentivo, y se calculan al mismo tiempo, pero se pagan por separado: 4 entidades federativas.
- Existen bolsas o fórmulas que integran más de un fondo o incentivo, que se calculan y pagan juntos, y si por ello se generan retrasos, se calculan y pagan los rendimientos respectivos: 4 entidades federativas.
- Existen bolsas o fórmulas que integran más de un fondo o incentivo, que se calculan y pagan juntos; sin embargo, sólo se pagan por separado aquellos fondos en los cuales no coinciden las fechas máximas de pago (dentro del plazo establecido en la normativa), para no generar rendimientos financieros (como el FOFIR, el IEPS o el FOCO): 8 entidades federativas.
- Otras formas o mecánicas de pago: 2 entidades federativas.

En una de ellas, los recursos se calculan por separado, aunque en algunos casos, se paga a los municipios más de un fondo o incentivo en conjunto; y en la segunda entidad, únicamente los recursos del FGP, de Gasolina y Diésel y del ISR se pagan por separado.

Distribución del FFM, por la coordinación en materia de administración del impuesto predial

La distribución del 30.0% del excedente del FFM entre las entidades federativas, se condiciona a la suscripción de convenios entre las entidades federativas y sus municipios que comprueben la existencia de la coordinación fiscal en la administración del impuesto predial.

Por ello, es relevante señalar que, en 2022, únicamente 24 entidades federativas, con 775 municipios coordinados, tuvieron acceso a esa proporción de los recursos del FFM entregados por la Federación; no obstante, no todas esas entidades disponen de fórmulas o criterios para distribuir los recursos específicamente entre los municipios con los cuales suscribieron los convenios, de acuerdo con lo siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

* En una entidad su ley local establece que los municipios recibirán el 10.0% del total del FFM.

Los municipios coordinados en esa materia en 2022, apenas significó el 31.6% del total de municipios del país en 2022, lo cual manifiesta la necesidad de que los gobiernos estatales incrementen la promoción en la suscripción de esos convenios, para que un mayor número de municipios tenga acceso a esa parte de los recursos del FFM.

En el gráfico siguiente, se muestra la variación en el número de municipios coordinados con sus entidades federativas para la administración del impuesto predial, con la finalidad de visualizar el dinamismo registrado.

MUNICIPIOS COORDINADOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL
2016-2022
(Números)

Entidad Federativa	Municipios Coordinados						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aguascalientes	8	9	9	9	10	10	10
Campeche	10	10	10	11	11	13	13
Chiapas	19	25	25	22	22	22	27
Chihuahua	52	54	54	55	55	55	55
Ciudad de México*	1	1	1	1	1	1	1
Coahuila de Zaragoza	8	8	8	8	8	8	17
Durango	38	38	38	39	39	39	39
Guanajuato	-	-	-	30	36	36	45
Guerrero	-	-	-	17	36	38	48
Hidalgo	1	-	-	-	-	-	-
Jalisco	62	63	63	63	70	74	75
México	56	66	71	86	100	96	108
Michoacán de Ocampo	5	5	5	5	5	4	4
Morelos	-	-	3	-	-	-	-
Nayarit	7	6	6	6	5	5	5
Nuevo León	-	-	-	42	47	48	50
Oaxaca	-	1	1	1	1	1	1
Querétaro	-	-	-	-	-	-	18
San Luis Potosí	-	30	34	38	39	38	36
Sinaloa	17	0	18	18	18	24	18
Sonora	-	-	-	-	2	-	1
Tabasco	-	6	6	9	9	9	14
Tamaulipas	-	-	-	-	25	25	30
Veracruz de Ignacio de la Llave	-	-	-	-	10	90	71
Yucatán	81	81	81	80	80	-	80
Zacatecas	-	-	-	-	4	3	10
TOTAL	364	402	432	539	632	638	775

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2022.

* En el total no se considera a la Ciudad de México; sin embargo, de conformidad con el artículo Octavo 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, el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, queda considerado para efectos del cálculo del 30.0% del excedente del FFM.

Lo anterior evidencia la falta de convenios que permitan acceder a un mayor importe del FFM que pudiera incrementar la recaudación del impuesto predial en los municipios.

Transparencia del proceso de distribución de las participaciones federales

A efecto de transparentar el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, la SHCP emitió en el DOF, el 14 de febrero de 2014, los lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6o. de la LCF (en adelante Lineamientos).

De acuerdo con los resultados de las auditorías practicadas y en relación con la publicación, en su periódico oficial, antes del 15 de febrero de 2022, del Acuerdo que contenga el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones federales de 2022 a los municipios, todas las entidades cumplieron con esa disposición; sin embargo, se determinaron las irregularidades siguientes:

- Una entidad no incluyó la información de las fórmulas y variables utilizadas para la distribución de los recursos entre los municipios, y cuatro la incluyeron parcialmente.
- En tres entidades no se incluyó la información de todos los fondos participables a los municipios, el principal fondo faltante fue el ISR-EBI.
- El calendario de ministraciones no se presentó de manera completa, es decir, algunos fondos no se incluyeron, en una entidad.
- Una entidad no efectuó la publicación en el plazo establecido en la normativa.

Todas las entidades federativas cumplieron con la publicación de los informes trimestrales de las participaciones ministradas a los municipios en sus periódicos oficiales; sin embargo una entidad presentó 121 días de retraso para un trimestre, otra entidad publicó los importes calculados pero no los pagados a los municipios y, en siete entidades federativas existieron inconsistencias con los requisitos establecidos en los Lineamientos para tal fin, principalmente, porque no se publicaron los importes por los ajustes ni la distribución del ISR-EBI y el FEIEF.

En lo que respecta a la difusión de la información de las participaciones federales en sus páginas oficiales de internet, en todas las entidades se publicó el Acuerdo respectivo y los informes trimestrales; no obstante, en seis entidades la información publicada no coincidió con los importes efectivamente distribuidos y pagados a los municipios.

Todas las entidades habilitaron en sus páginas de internet el apartado para presentar la información de las participaciones federales pagadas a los municipios; los enlaces para su consulta, por entidad federativa, se presentan a continuación:

Ligas de acceso al apartado de participaciones federales en las páginas de Internet de las entidades federativas 2021

Entidad Federativa	Enlace para el apartado de Participaciones Federales a municipios
Aguascalientes	https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/servicios/sicaf2/?id=309285
Baja California	https://www.bajacalifornia.gob.mx/hacienda/Transparencia/SistemaParticipacionesMunicipios
Baja California Sur	https://finanzas.bcs.gob.mx/participaciones-a-municipios/
Campeche	https://safin.campeche.gob.mx/participaciones/2022
Chiapas	https://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/recursos-mpios/participaciones.asp
Chihuahua	http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/tfiscal/indtfisc/municipios.html
Ciudad de México	https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/partDemarcaciones.php
Coahuila	http://sistemas.afgcoahuila.gob.mx/participaciones/2022/FrameSet1.htm
Colima	https://www.col.gob.mx/finanzas/contenido/NDAwMg; http://www.dgicolima.col.gob.mx/web/ConsultaParticipaciones/Index
Durango	http://www.finanzasdurango.gob.mx/informacionfinanciera.html
Estado de México	https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/
Guanajuato	http://portaldigepci.guanajuato.gob.mx/Municipios/public/ppm/publicaciones
Guerrero	http://sefina.guerrero.gob.mx/participaciones-a-municipios/
Hidalgo	https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciamunicipios/Portada#
Jalisco	https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/recursos-pagados-a-municipios
Michoacán	https://sfa.michoacan.gob.mx/participacionesMunicipios/index.php
Morelos	https://www.hacienda.morelos.gob.mx/index.php/transparencia/participacion-a-municipios
Nayarit	https://www.hacienda-nayarit.gob.mx/federalizados/#
Nuevo León	http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/DetalleConcepto.aspx?EntidadId=1004&ConceptoId=409
Oaxaca	https://www.finanzas.oaxaca.gob.mx/participacion-municipal/
Puebla	https://spf.puebla.gob.mx/participaciones-a-municipios
Querétaro	https://portal.queretaro.gob.mx/spf/menuPTransPartiMun.aspx
Quintana Roo	http://www.sefiplan.qroo.gob.mx/site/pagina.php?id=29
San Luis Potosí	https://slp.gob.mx/finanzas/Paginas/%E2%80%8BParticipaciones-a-municipios.aspx
Sinaloa	https://transparencia.sinaloa.gob.mx/p/datos-abiertos-finanzas
Sonora	https://hacienda.sonora.gob.mx/finanzas-publicas/rendicion-de-cuentas/participaciones-a-municipios/2021/
Tabasco	https://sistemasinternos.sf.tabasco.gob.mx/participaciones/
Tamaulipas	https://finanzas.tamaulipas.gob.mx/transparencia/participaciones-municipios.php
Tlaxcala	https://finanzastlax.gob.mx/participaciones/
Veracruz	http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/programacion-y-presupuesto/rm-c-participaciones-ramos-28-y-33/participaciones-a-municipios-2022/participaciones-montos-brutos-ramo-28-2022/
Yucatán	https://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=transferencias_municipios
Zacatecas	https://sefin.zacatecas.gob.mx/?page_id=48#sistema_participaciones

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

CAPÍTULO V

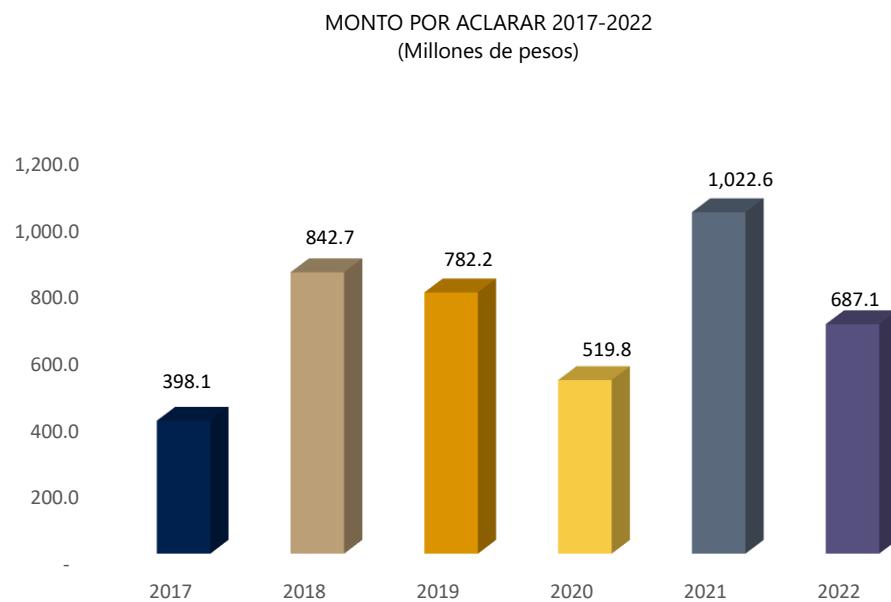
ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS IRREGULARIDADES

1. Recurrencia de las irregularidades en la fiscalización de la distribución de las participaciones federales en las Cuentas Públicas 2017-2022

De 2017 a 2022 se registraron cambios en el comportamiento de los principales resultados de las auditorías practicadas al proceso de distribución y pago de las participaciones federales en las entidades federativas.

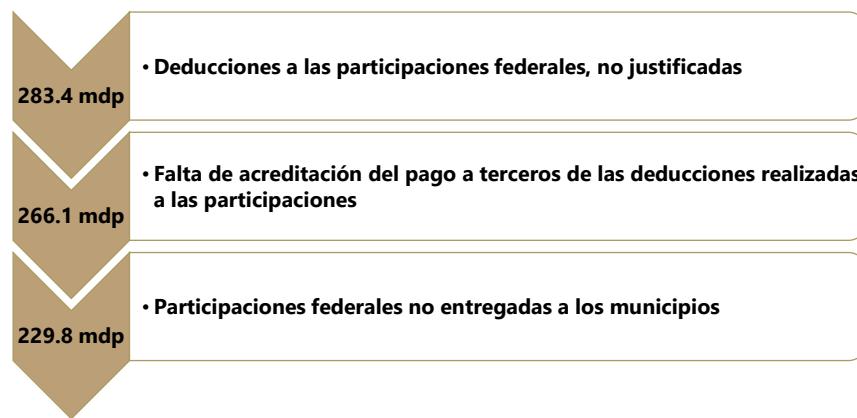
En tal sentido, en 2018 el monto por aclarar aumentó significativamente respecto de 2017 en 111.7%; en 2019, disminuyó el 7.2%; en 2020, disminuyó el 33.5%; en 2021, se elevó en 96.7% y para 2022 disminuyó en 32.8%; en relación con los años inmediatos anteriores, respectivamente.

Cabe señalar que a pesar de estas variaciones en el monto por aclarar en el periodo señalado, existe una práctica regular en el proceso fiscalizador de establecer compromisos para la atención de las irregularidades, principalmente con un carácter preventivo y en consenso con los entes fiscalizados; con esos compromisos acordados se han corregido diversas irregularidades, inconsistencias e indefiniciones que existían en el proceso de distribución, liquidación y pago de las participaciones federales, y con ello se aportó mayor precisión y certidumbre a ese proceso.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de las Cuentas Públicas 2017-2022.

En ese periodo, las tres principales irregularidades identificadas han sido recurrentes, y los valores promedio registrados son los siguientes:



Una irregularidad en 2022 registró un incremento en el monto por aclarar, respecto de 2021 y fueron las participaciones no entregadas a los municipios con 127.3%.

Por su parte, las irregularidades que presentaron una disminución en el monto por aclarar fueron el retraso en la ministración de los recursos a los municipios, que se redujo el 17.5% y las deducciones a las participaciones no justificadas con una disminución del 127.3%.

RECURRENCIA EN LAS IRREGULARIDADES EN LAS CUENTAS PÚBLICAS
(Millones de pesos y Porcentajes)

Concepto de la irregularidad	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 2017-2022	Variación 2021/2022	
								Absolutos	%
Deducciones a las participaciones federales, no justificadas	7.3	337.5	406.3	334.5	331.3		283.4	-331.3	-100.0
Falta de acreditación del pago a terceros de las deducciones realizadas a las participaciones federales	32.3		271.7	129.0	509.5	387.8	266.1	-121.7	-23.9
Participaciones no entregadas a los municipios	319.0	492.6	88.7	21.8	164.8	292.1	229.8	127.3	77.2
Retraso en la ministración de los recursos a los municipios	39.5	12.6	15.5	34.5	17.0	7.2	21.1	-9.8	-57.6
Total	398.1	842.7	782.2	519.8	1,022.6	687.1	708.7	-335.5	96.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de cada ejercicio.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

A. Distribución de las participaciones federales en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En la fiscalización a la SHCP no se determinaron observaciones ya que el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a las entidades federativas y los municipios, efectuado por la SHCP en 2022, dispone de un marco jurídico y mecanismos de control y supervisión adecuados para garantizar su correcto desarrollo y de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables.

Además, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), mediante sus comités y grupos de trabajo, vigilan y acompañan el desarrollo de las actividades de la SHCP; de manera particular, destaca la importancia del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales (CVSP) en la revisión del proceso de distribución, el cual está conformado por representantes de la SHCP y de 8 grupos en los que se integran las 32 entidades federativas.

De acuerdo con el artículo 21, fracción IV, de la LCF, la CPFF también tiene la facultad de vigilar la distribución, liquidación y pago de las participaciones federales que realizan las entidades federativas a los municipios. Al respecto, en 2022, ese comité revisó y analizó los informes individuales de las auditorías a la distribución de las participaciones federales, practicadas por la ASF a las 32 entidades federativas en la CP 2020, y elaboró un documento con los principales hallazgos identificados en esas revisiones, mediante el cual exhortó a las entidades para valorar y atender las observaciones realizadas.

Por otra parte, el Estado de México recibió el mayor porcentaje de las participaciones federales entregadas por la SHCP en 2022, con 141,501.3 mdp, que representaron el 13.3% de éstas; y la Ciudad de México se posicionó en segundo lugar, con el 9.8% del total y 103,910.5 mdp; 8 entidades (incluidas las 2 antes señaladas) concentraron el 53.8% del total de las participaciones federales, por 571,436.6 mdp, éstas fueron Jalisco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Chiapas.

Las afectaciones aplicadas a los recursos de las entidades federativas en 2022 ascendieron a 11,798.0 mdp y significaron el 1.5% del FGP reportado en la CHPF 2022, las cuales estuvieron

justificadas y documentadas; asimismo, la TESOFE realizó las transferencias por cuenta y orden de las entidades federativas, a los terceros correspondientes.

Igualmente, la SHCP cumplió con las disposiciones normativas en materia de transparencia y difusión de la información relacionada con ese proceso de distribución y pago.

B. Distribución de las participaciones federales en las entidades federativas

Todas las entidades federativas dispusieron, en general, de fórmulas para la distribución de las participaciones federales; sin embargo, en algunas entidades se presentan las siguientes particularidades:

En una entidad federativa, no se dispone de una Ley de Coordinación Fiscal Estatal, por lo que la distribución de las participaciones se realiza con base en un decreto publicado de manera anual, en el que se establecen los coeficiente porcentuales de distribución, los cuales no están actualizados, ya que se considera la población del Censo de Población 2000 y las contribuciones de 2001 y 2002; estos coeficientes se han utilizado en todos los años para la distribución de las participaciones y el Gobierno del Estado no dispuso de las memorias de cálculos y criterios con los que se determinaron; actualmente se presentaron dos proyectos al Congreso para regular dicha situación.

En otra entidad no existió un criterio de distribución aprobado por la legislatura local para el FOCO-ISAN; para otra entidad, la metodología de cálculo para la distribución de los recursos derivados por la Venta Final de Gasolina y Diésel no considera la distribución del 70.0% de los recursos de acuerdo con la población, como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal. En una entidad federativa, las variables para los Incentivos a la Venta Final de Gasolina y Diésel no están actualizados y en otra, la metodología de cálculo para la distribución de los recursos derivados por la Venta Final de Gasolina y Diésel y del FOCO no considera distribuir a los municipios, cuando menos, el 70.0% de acuerdo con los niveles de población.

También es importante señalar que la diversidad en las metodologías empleadas por las entidades federativas para distribuir los recursos de las participaciones federales entre los municipios, así como en las formas de pago (cálculos y pagos para cada fondo o incentivo, o el conjunto de varios fondos o incentivos en "bolsas"), en algunos casos, repercute en errores, omisiones o irregularidades en los términos y plazos establecidos en la normativa para tales fines.

Por otra parte, se identificó la escasa coordinación de los municipios con sus gobiernos estatales en materia de administración del impuesto predial ya que sólo 775 municipios han firmado, con sus gobiernos estatales, convenios de coordinación en materia de administración del impuesto predial, lo que representa el 31.6% de los 2,455 existentes en el país en 2022.

En las auditorías a la distribución y pago de las participaciones a los municipios, el monto por aclarar fue de 687.1 mdp, mientras que en 2021 se registró un importe de 1,022.6 mdp.

La irregularidad con mayor proporción en el monto por aclarar fue la falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales que representó el 56.5% del monto total por aclarar por un importe de 387.8 mdp, dos entidades presentaron dicha irregularidad.

Es importante señalar que las deducciones son un elemento fundamental para el pago de obligaciones contraídas por los municipios; en 2022 para siete entidades federativas, los municipios vieron afectadas sus participaciones en más del 20.0%.

En la revisión del proceso de distribución y pago de las participaciones federales que realizan las entidades federativas a sus municipios, uno de los criterios de revisión más importantes consiste en verificar el pago de esos recursos; al respecto, en una entidad federativa no se entregaron los recursos completos, el monto por aclarar de esta irregularidad generó un importe de 292.1 mdp, que representó el 42.5% del monto por aclarar.

Además, el pago de las participaciones federales debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las recibió.

En tal sentido, en 12 entidades federativas existieron retrasos en la entrega de sus participaciones a los municipios; sin embargo, sólo en una de ellas se dio origen a la determinación de rendimientos que deben pagarse a los municipios correspondientes. Esta irregularidad representó el 1.0% del monto por aclarar, con 7.2 mdp.

La LCF, en materia de transparencia, establece que las fórmulas y criterios utilizados para la distribución de las participaciones, así como las variables y las fuentes de información consideradas para su aplicación deben publicarse. Al respecto, las 32 entidades federativas publicaron los acuerdos respectivos; no obstante, hubo algunos incumplimientos de los requisitos establecidos en la normativa.

En relación con los informes trimestrales y su desglose mensual, todas las entidades publicaron los informes; sin embargo, existieron algunas irregularidades como el retraso en la publicación de éstos e inconsistencias con los requisitos establecidos en los Lineamientos.

En lo que respecta a la difusión de la información de las participaciones federales en sus páginas oficiales de internet, en todas las entidades se publicó el Acuerdo respectivo, pero en algunas entidades no coincidieron los importes publicados con lo efectivamente distribuido y pagado.

Todas las entidades habilitaron en sus páginas de internet el apartado para presentar la información de las participaciones federales pagadas a los municipios.

En la revisión del ejercicio 2022, en cuatro entidades federativas prevaleció la falta de un manual de procedimientos orientado a definir la operatividad de los procesos de distribución y entrega de recursos a los municipios.

El proceso de distribución y pago de las participaciones, en general, presenta avances respecto de su situación en ejercicios anteriores; no obstante, persisten algunas áreas de mejora, como la falta de un enfoque más homogéneo en las fórmulas ya que existen entidades que entregan los recursos por medio de “bolsas” y en otros no.

Adicionalmente, aún se registran participaciones no pagadas o entregadas con retraso a los municipios; se encontraron insuficiencias en los controles de la documentación justificativa del pago y deducciones de las participaciones e incumplimientos en diversas entidades federativas en materia de transparencia, por el retraso y la no publicación de informes trimestrales, o con las características definidas por la normativa, entre otros aspectos.

2. Recomendaciones

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Pese a que el proceso de distribución y pago de los recursos de las participaciones federales en la SHCP es maduro, consolidado en su desarrollo y objeto de seguimiento por la CPFF, se sugiere que esta última, por medio del CVSP, considere incorporar entre sus actividades la revisión y análisis de los hallazgos más destacados que se identificaron en las auditorías practicadas en las 32 entidades federativas a la distribución de las participaciones federales de la Cuenta Pública 2022, con la finalidad de que se promuevan las medidas necesarias que minimicen su recurrencia.

Adicionalmente, se plantea la actualización del marco normativo que precise y complemente las definiciones y elementos básicos de ese proceso para contribuir a la atención de los problemas encontrados en las auditorías practicadas a las entidades federativas, en esa materia.

- **Precisión por la SHCP de diversos aspectos normativos de la Ley de Coordinación Fiscal**

La ASF ha identificado algunos vacíos normativos o la falta de precisión de algunos aspectos en la normativa, por lo cual, las entidades federativas aplican los criterios que estiman más convenientes; por ello, resulta necesario realizar adecuaciones a la LCF e incorporar las disposiciones o precisiones que apoyen un adecuado desarrollo en la distribución y pago de las participaciones federales.

En relación con lo anterior, la SHCP dio respuesta a varias consultas formuladas por la ASF, las cuales se sugiere que esa dependencia difunda para apoyar a las entidades federativas; igualmente, es recomendable que la CPFF promueva entre las entidades la observancia de la normativa en ese proceso.

Al respecto, entre otros, los aspectos más destacados por promover y precisar se refieren a:

- Facilitar el conocimiento de las fórmulas y criterios de distribución entre los municipios; particularmente, en las entidades cuyas fórmulas no se han actualizado.
- Concretar los fondos participables que pueden ser afectados por las obligaciones contraídas por las entidades federativas y los municipios.
- Pagar los recursos a los municipios dentro de los cinco días posteriores a la fecha de recepción por las entidades federativas.
- Entregar mensualmente los recursos del FOFIR, como anticipos, y pagar las diferencias que resulten de la liquidación trimestral.
- Participar los recursos del ISR de la nómina acreditada y validada por el SAT, que provenga de organismos municipales o paramunicipales, a los municipios y no a los entes municipales o paramunicipales de forma directa. El municipio, en su caso, transferirá los recursos a los organismos que corresponda.
- Justificar y documentar suficientemente las deducciones, y pagar oportunamente a los terceros correspondientes, con base en los montos descontados a los municipios.
- Cumplir con las disposiciones en materia de difusión y publicación de la información resultante del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

B. Entidades Federativas

- **Promover ante los congresos estatales, en su caso, la actualización de la normativa local para que no existan contradicciones en la temporalidad del pago de los fondos participables**

Se recomienda la promoción ante los congresos estatales, por parte de las secretarías de finanzas u homólogas, de la alineación de los contenidos de sus leyes o normativas que regulan el proceso de distribución y pago de las participaciones federales, para que no exista incongruencia en la temporalidad de su pago con lo previsto en la LCF y con ello se afecten las finanzas municipales.

- **La mejora continua de los mecanismos de control interno y supervisión en el cálculo, distribución, liquidación, pago y deducciones efectuadas a las participaciones federales de los municipios**

Fortalecer los mecanismos de control y supervisión es una condición para un desarrollo adecuado del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios; a fin de atender sus áreas de mejora, es indispensable identificar y fortalecer las debilidades que se presentan. Al respecto, se recomienda realizar, durante el ejercicio en curso, auditorías a ese proceso por medio de las contralorías locales y elaborar manuales de procedimientos en las entidades federativas donde no existan, con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia de la distribución de los recursos participables.

En esos manuales de procedimientos deben especificarse las funciones respecto del manejo de las deducciones y afectaciones a los recursos municipales y la obligación de realizar el pago a los terceros correspondientes; además, deben prever los mecanismos de control para que todas las retenciones efectuadas y los pagos a los terceros dispongan del sustento documental adecuado.

Al respecto se podría realizar un estudio que identificara las mejores prácticas para conocimiento de las entidades federativas en general

- **Actualización o adecuación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales y sus variables**

Un aspecto que debiera prevalecer en las fórmulas de distribución es la sencillez en su aplicación y que las fuentes de información de las variables empleadas sean las más actualizadas, por lo que es conveniente recomendar a los congresos locales seguir ese principio, en caso de futuras reformas de la normativa correspondiente.

- **Promover la suscripción de convenios de coordinación en materia de administración del impuesto predial entre los gobiernos estatales y sus municipios**

Con esta estrategia, al mismo tiempo que se incrementaría la recaudación del impuesto predial, las entidades federativas tendrían acceso a la parte de los recursos del FFM, el cual está condicionado por la LCF a la suscripción de esos convenios.

- **Fortalecer la capacitación del personal que interviene en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios**

Es importante proporcionar la capacitación técnica necesaria al personal que realiza este proceso, a fin de lograr una adecuada comprensión y aplicación de las fórmulas y criterios de distribución; en el manejo de los plazos de pago y en los mismos pagos; los ajustes, tanto de la SHCP como los estatales; y la normativa local, entre otros aspectos.

- **Proporcionar capacitación a las autoridades y servidores públicos municipales**

La capacitación de las autoridades y tesoreros municipales también es un requisito necesario, a fin de que sean corresponsables y efectúen el seguimiento de la distribución de las participaciones. Esto resulta esencial en particular, cuando hay una alta rotación de los servidores públicos en cambios de administración.

- **Impulsar la implementación de sistemas informáticos**

Para contribuir en la automatización y eficiencia del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, se recomienda que las entidades federativas implementen herramientas o sistemas informáticos que les proporcionen elementos para su simplificación y disminución de errores. Al respecto, la SHCP, a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podría impulsar el conocimiento de las mejores prácticas en las entidades federativas que los han implementado.

**Cuenta Pública
2022**

Octubre 2023

Segunda entrega
Informes individuales

