

Gobierno del Estado de México

Distribución de las Participaciones Federales

Auditoría De Cumplimiento: 2020-A-15000-19-0775-2021

775-DE-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	28,315,559.7
Muestra Auditada	28,315,559.7
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 28,315,559.7 miles de pesos de las participaciones federales, que incluyen 2,763,921.7 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, transferidos por la Federación al Gobierno del Estado de México durante el ejercicio 2020, para su distribución entre los municipios, se seleccionó para su revisión una muestra de 28,315,559.7 miles de pesos, que significaron el 100.0% de esos recursos.

Antecedentes

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), emitida el 27 de diciembre de 1978, tuvo como objeto principal la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante el cual se establecieron las normas para el adecuado funcionamiento del proceso de captación y distribución ordenada y equitativa de los ingresos fiscales entre los tres órdenes de gobierno; este ordenamiento inició su vigencia a partir de 1980.

La base del SNCF consiste en que las entidades federativas y municipios dejan en suspenso el cobro de los impuestos previstos en el Convenio de Adhesión y sus anexos para cederlo a la Federación a cambio de hacerles partícipes de una parte de los ingresos obtenidos por un conjunto de impuestos y derechos establecidos y normados por la LCF.

En esos convenios, así como en sus anexos, se establecen los términos de la adhesión de las entidades federativas al SNCF, es decir, sus derechos y compromisos; éstos fueron celebrados en 1979 y tuvieron vigencia a partir de 1980.

Además de incrementar la eficiencia en la recaudación de los impuestos, el SNCF tuvo como finalidad evitar la doble tributación que se presentaba en algunos impuestos antes de la entrada en vigor de ese sistema, lo cual tenía efectos negativos en la certidumbre y competitividad de las inversiones.

Las transferencias de recursos que derivan del SNCF vigente desde 1980 se denominan Participaciones Federales; se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, dentro del Ramo General 28 denominado “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y forman una parte principal del gasto federalizado.

En 2020, significaron el 43.1% de este gasto, y en los últimos años, ese valor se ha incrementado; por ejemplo, en el periodo 2000-2015 representaron el 39.9%, mientras que en el lapso 2016-2020, fue el 42.3%.

Para las entidades federativas, las participaciones federales constituyen una parte destacada de sus ingresos, en 2020, significaron el 34.9% de éstos; en el caso de los municipios, en 2020 representaron en promedio el 42.1% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento.¹

Un instrumento relevante del SNCF son los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), incluidos sus anexos, los cuales se suscriben entre las entidades federativas y la Federación, y tienen como finalidad compartir con los gobiernos locales funciones de administración de los ingresos federales coordinados y el ejercicio de las facultades en materia fiscal. Por la realización de esas funciones de administración los gobiernos locales perciben ingresos que se denominan Incentivos Económicos.²

Un concepto fundamental de la LCF es la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual se integra por todos los impuestos que obtiene la Federación (entre otros el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), así como por los derechos de minería, disminuidos por el total de las devoluciones de esas contribuciones y por los conceptos previstos en el artículo 2o de la LCF. El monto de la RFP es la base para la determinación de las participaciones federales, respecto de los fondos con los cuales se vincula, en los términos establecidos en la LCF.

En esta ley se han previsto los fondos e incentivos siguientes: Fondo General de Participaciones (FGP); Fondo de Fomento Municipal (FFM); Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR); Fondo de Compensación (FOCO); Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI); Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS); 0.136% de la Recaudación Federal Participable; Participaciones a Municipios por donde se Exportan Hidrocarburos; Incentivos por la Venta Final de Gasolina y Diésel; Impuesto Sobre la Renta (ISR); Tenencia o Uso de Vehículos (Tenencia); Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN) e Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Adicionalmente, se ha agregado el Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes

¹ La información de los municipios se reporta únicamente para 1,974 municipios, de los 2,453 que existían en el país en 2020, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

² Recursos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrados entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, en los cuales se fijan las percepciones que recibirán esas entidades o sus municipios. También se especifican los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y sus limitaciones.

Inmuebles (ISR-EBI), el cual se encuentra normado por las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo segundo, fracción XIII.

Asimismo, por medio de la firma de un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos, se incluyen como participaciones federales los rubros del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, así como Otros Incentivos.

Del conjunto de fondos e incentivos que constituyen las participaciones federales, únicamente cuatro tienen vinculado su monto a la RFP. En la LCF se establece que el FGP se constituirá, entre otros conceptos, por el 20.0% de esa recaudación; el FOFIR, por el 1.25%; el FFM, por el 1.0%, y el Fondo de participaciones para los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realiza la entrada al país o salida de los bienes que se importen o exporten, por el 0.136%.

Para el resto de los fondos e incentivos, la LCF, los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y otra normativa complementaria, definen los elementos para determinar los importes de las participaciones e incentivos correspondientes.

Para garantizar que los gobiernos municipales reciban las participaciones federales que les corresponden, la LCF define la modalidad y los porcentajes que las entidades federativas les deben entregar de los fondos e incentivos participables; en la mayoría de los casos ese ordenamiento dispone que sea el 20.0% de los recursos asignados, aunque en el caso del FFM es el 100.0%.

En lo que corresponde al ISR, los municipios recibirán de las entidades federativas el total de los recursos que la Federación les reintegró mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por concepto de ese impuesto pagado por los municipios, determinado por los sueldos y salarios del personal que laboró en las administraciones municipales, cuyo pago fue financiado con recursos propios o participaciones federales y que además cumplieron con la normativa federal aplicable a la devolución de ese impuesto.

Los porcentajes establecidos en la LCF son los mínimos que se deben entregar a los municipios de las participaciones e incentivos participables; no obstante, cada entidad federativa puede determinar un porcentaje superior en su respectiva ley estatal.

Al respecto, en el caso del FGP, en 2020, la ley respectiva de 11 entidades federativas dispuso que se entregara un mayor porcentaje. De acuerdo con la información de las auditorías practicadas a la distribución de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2020, las 32 entidades federativas pagaron a sus municipios el 20.5% del FGP en promedio, aunque 21 entidades únicamente les asignaron el 20.0% establecido por la LCF.

El FGP es el fondo más importante de las participaciones federales por el monto de recursos que lo conforman. Se constituye por el 20.0% de la RFP y se le adiciona el impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación,

actualizado en los términos del artículo 2o. de la LCF. En 2020 este fondo significó el 72.3% del total de las participaciones federales e incentivos pagados por la Federación a las entidades federativas y municipios.

El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) es un mecanismo mediante el cual se compensa una eventual baja en los ingresos de las entidades federativas por concepto de participaciones federales, originada por una disminución en la RFP respecto de la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Estos recursos se distribuyen entre los municipios en el mismo porcentaje de los fondos que compensan; a saber, el FGP, el FFM, el FOFIR y las participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable.

El 7 de agosto de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas”, en cuya regla novena, fracción I, inciso a, párrafo cuarto, se establece que se podrán realizar compensaciones provisionales de manera mensual hasta por el equivalente al 100.0% de la cantidad que corresponda del monto total determinado para cada periodo. Hasta junio de 2020, estos recursos se entregaron de manera trimestral.

Al respecto, el cuarto transitorio del Acuerdo refiere que las compensaciones mensuales podrían determinarse, calcularse y asignarse con base en la última información preliminar disponible en julio de 2020 y entregarse a las entidades federativas a partir de agosto.

En los artículos 47 y 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFCF) se establece que la fiscalización de las participaciones federales comprende:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales.
- II. La oportunidad en la ministración 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 conformidad con lo previsto en los presupuestos locales.
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.
- VI. El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, en materia del ISR, referente a que las entidades adheridas al SNCF participarán al 100.0% de la recaudación que se obtenga de ese impuesto que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

La estrategia que la ASF consideró para realizar la fiscalización de la distribución y ministración de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2020 comprendió la realización de:

- Una auditoría a la SHCP para constatar que la distribución y ministración de las participaciones federales a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios o alcaldías de la Ciudad de México se realizó de conformidad con la LCF y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Una auditoría a cada entidad federativa. En este caso los aspectos revisados fueron los siguientes:
 - a) Que las entidades federativas recibieron de la Federación las participaciones federales que les corresponden.
 - b) Que las entidades federativas dispusieran de fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales que correspondan a los municipios, aprobadas por las legislaturas locales.
 - c) La correcta aplicación de las fórmulas y criterios de distribución de los recursos que debieron entregarse a los municipios.
 - d) El pago de los recursos de las participaciones federales a los municipios en los plazos y términos que establece la normativa.
 - e) Que las deducciones y afectaciones realizadas a las participaciones federales de los municipios estuvieron debidamente fundamentadas y acreditadas, y fueron pagadas a los terceros respectivos por cuenta de los municipios correspondientes.
 - f) El cumplimiento en materia de transparencia de las disposiciones que determina la LCF.

La fiscalización de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios por la ASF, además de cumplir un mandato constitucional y de la LFRCF, busca apoyar que ese proceso sea transparente y se aplique de conformidad con la ley. Por ello, un apartado fundamental de los informes de auditoría es la identificación de las áreas de mejora de ese proceso, cuya atención contribuya a que sea cada vez más eficiente y transparente. Al respecto, la ASF ha documentado, en una publicación específica, el impacto que ha tenido su revisión por esta Entidad de Fiscalización Superior.

En el marco de la revisión de las Cuentas Públicas de 2016 a 2019, en cada ejercicio, la ASF realizó 33 auditorías a la distribución de las participaciones federales: una por entidad federativa, así como una a la SHCP. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2020 se mantuvo esa estrategia y cobertura, lo que permite tener una visión integral de ese proceso.

En la fiscalización al proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, con base en los resultados de las auditorías practicadas, se acuerdan con los gobiernos de las entidades federativas las acciones para atender las áreas de mejora que presente el proceso fiscalizado, a fin de apoyar su desarrollo ajustado a la normativa.

En el caso del Estado de México, con el fin de conocer los principales aspectos del contexto y antecedentes en los que se realizó la auditoría practicada en la Cuenta Pública 2020, cuyos resultados se muestran en este informe de auditoría. A continuación, se presentan las acciones más importantes que se han realizado en ese sentido.

Se publicó en el periódico oficial del Estado de México “Gaceta de Gobierno”, el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Política Fiscal, en septiembre de 2017, en el que se describen los procesos de cálculo, distribución, liquidación y pago de las participaciones federales a los municipios.

El Gobierno del Estado solicitó a los 125 municipios de la entidad que enviaran a la Contaduría General Gubernamental del Estado de México (CGGEM) los CFDI en formato PDF y XML, por concepto de ingresos de las participaciones federales, ya que anteriormente esto no se realizaba.

Se establecieron entre las áreas de la Secretaría de Finanzas del Estado, responsables de la distribución de los recursos de las participaciones federales, las acciones de control necesarias para que la liquidación de los recursos de las Participaciones Federales a los municipios se realice con estricto cumplimiento de lo señalado en el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las acciones llevadas a cabo de manera conjunta entre la entidad fiscalizada y la Auditoría Superior de la Federación, han permitido una disminución de las irregularidades en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

Resultados

Transferencia de las participaciones federales a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF), se verificó que la entidad federativa recibió, de acuerdo con el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de conformidad con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, por concepto de participaciones federales (incluidos otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal), un total de 126,640,283.7 miles de pesos, que incluyeron 11,640,439.3 miles de pesos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y se integró por los fondos e incentivos siguientes:

PARTICIPACIONES FEDERALES, FEIEF E INCENTIVOS PAGADOS AL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

Fondo o incentivo	Ramo 28	FEIEF ^{1/}	Total
Fondo General de Participaciones (FGP)	87,368,066.0	10,573,987.0	97,942,053.0
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	2,879,364.8	544,720.3	3,424,085.1
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	4,445,053.8	521,732.0	4,966,785.8
Fondo de Compensación (FOCO)	325,150.4	0.0	325,150.4
Participaciones en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)	1,617,235.9	0.0	1,617,235.9
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel ^{2/}	1,993,757.2 ^{4/}	0.0	1,993,757.2
Fondo del ISR	12,517,091.3	0.0	12,517,091.3
Tenencia o Uso de Vehículos	815.8 ^{4/}	0.0	815.8
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	293,155.7	0.0	293,155.7
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	880,254.7 ^{4/}	0.0	880,254.7
ISR Enajenación de Bienes Inmuebles	445,894.1	0.0	445,894.1
Fondo de Compensación de Repecos-Intermedios ^{3/}	102,292.5	0.0	102,292.5
Otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ^{3/}	2,131,712.2	0.0	2,131,712.2
TOTAL	114,999,844.4	11,640,439.3	126,640,283.7

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020, Cuentas por Liquidar Certificadas, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, recibos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, Cuenta Mensual Comprobada y estados de cuenta bancarios.

1/ Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

2/ Incluye 1,096.5 miles de pesos correspondientes a Gasolinas 9/11 rezago, que es un incentivo autoliquidable por el Gobierno del Estado.

3/ No formaron parte de la muestra de auditoría debido a que no son participables a los municipios.

4/ Los montos de estos fondos no coinciden con los registrados en la CP 2020, debido a que se consideraron gastos de ejecución.

Durante 2020, se activó el fideicomiso denominado Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que es un fondo del Ramo General 23 (Provisiones Salariales y Económicas), debido a que se registró una disminución en la Recaudación Federal Participable respecto de la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. La finalidad de este fondo es compensar, en términos de la ley, la disminución en las participaciones vinculadas con esa recaudación, por lo que su entrega se informó de manera conjunta con las participaciones federales.

Por concepto del FEIEF el Gobierno del Estado de México recibió 11,640,439.3 miles de pesos, de los cuales, 10,573,987.0 miles de pesos correspondieron al Fondo General de Participaciones (FGP); 544,720.3 miles de pesos al Fondo de Fomento Municipal (FFM) y 521,732.0 miles de pesos al Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), como se detalla a continuación:

RAMO GENERAL 23: FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTADO DE MÉXICO
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

Fondo o incentivo	Cierre Anual Definitivo	Primer trimestre	Segundo trimestre	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre y Diferencias Derivadas del Cuarto Trimestre 2020	Total
Fondo General de Participaciones	141,076.6	0.0	3,120,426.8	1,602,640.8	1,743,771.1	1,154,079.9	503,902.1	765,864.5	1,542,225.2	10,573,987.0
Fondo de Fomento Municipal	6,312.8	0.0	100,867.4	86,385.0	93,516.3	63,719.0	79,353.1	43,924.4	70,642.3	544,720.3
Fondo de Fiscalización y Recaudación	192.0	65,305.3	-21,885.9	256,420.1	0.0	0.0	199,702.5	0.0	21,998.0	521,732.0
Total	147,581.4	65,305.3	3,199,408.3	1,945,445.9	1,837,287.4	1,217,798.9	782,957.7	809,788.9	1,634,865.5	11,640,439.3

FUENTE: Cuentas por Liquidar Certificadas, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, estados de cuenta bancarios de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

Distribución de las participaciones federales por fondo

2. Se verificó que la entidad fiscalizada dispuso de una fórmula para la distribución de la Recaudación Estatal Participable (REP) que, de conformidad con lo establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM) y el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de participaciones federales y estatales para el ejercicio fiscal 2020”, se integró de los fondos e incentivos que se detallan a continuación:

A. Fondos Federales

- I. 20.0% Fondo General de Participaciones (FGP).
- II. 100.0% Fondo de Fomento Municipal (FFM).
- III. 20.0% Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
- IV. 20.0% Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- V. 20.0% Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN).
- VI. 20.0% Tenencia o Uso de Vehículos.

B. Fondos Estatales

- I. 30.0% Impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.

- II. 35.0% Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- III. 50.0% Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos.
- IV. 20.0% Impuesto estatal a la venta final de bebidas con contenido alcohólico.

La distribución de la REP se calculó con base en la fórmula siguiente:

$$REP_{i,t} = REP_{2017} + (R_t - R_{2017})(0.3C1_{i,t} + 0.7C2_{i,t})$$

La fórmula consideró como año base la REP pagada a los municipios en el ejercicio fiscal 2017 (REP_{2017}), más el incremento obtenido de la REP del año en que se efectúa el cálculo respecto a la del año 2017 ($R_t - R_{2017}$); ese incremento es multiplicado por el factor de población de cada municipio ($C1_{i,t}$), el cual tuvo una ponderación del 30.0% y un segundo factor ($C2_{i,t}$) que significó el 70.0%, de los cuales, el 45.0% correspondió a la recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje de cada municipio, contenida en la última Cuenta Pública oficial con la que disponga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM); el 20.0% al promedio móvil de las últimas tres tasas de crecimiento de la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua Potable y Drenaje del municipio, contenidas en las Cuentas Públicas oficiales dadas a conocer por el OSFEM; y el inverso multiplicativo de la REP que el municipio recibió en el ejercicio fiscal 2017, en relación con el total del inverso multiplicativo de la REP de 2017, con un valor del 5.0%.

Con respecto al coeficiente de población ($C1_{i,t}$), éste fue construido con base en el número de habitantes de acuerdo con la información estadística de la Encuesta Intercensal 2015.

Adicionalmente, con fundamento en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo segundo, fracción XIII, de las Disposiciones Transitorias de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2019) y en relación con la Cláusula Décima Novena, fracción VI, inciso A, del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Gobierno del Estado de México, en términos de los artículos 126 y 127, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a partir del mes de mayo de 2020, el Gobierno del Estado recibió por parte de la SHCP recursos por la recaudación del Impuesto Sobre la Renta de bienes inmuebles (ISR-EBI), de los cuales, la SF distribuyó el 20.0% entre los municipios del estado, con base en el coeficiente obtenido para la REP; este fondo no se encontraba regulado en la normativa estatal, debido a la temporalidad con la que se realizó la modificación del Convenio de Colaboración; sin embargo, para el ejercicio 2021 ya fue incorporado a la normativa local.

Asimismo, la SF fue la responsable de administrar el impuesto predial de 100 municipios, de 125 que integran la entidad federativa, los cuales celebraron un convenio de coordinación con esa secretaría para tal efecto; estos municipios tuvieron el derecho de recibir el 30.0% del excedente del FFM. Su distribución, se realizó con base en el cálculo de un coeficiente ($CP_{i,t}$), determinado por un valor mínimo (li,t), que se obtuvo del incremento de la

recaudación predial ($RC_{i,t}$) y el número 2; el valor obtenido fue multiplicado por la población del municipio (PM_i) correspondiente.

$$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} * PM_i}{\sum_i^{113} I_{i,t} * PM_i} * 100$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

De acuerdo con lo anterior, para los fondos e incentivos que conforman la REP existieron criterios de distribución de los importes que de acuerdo con la ley corresponden a los municipios, los cuales fueron aprobados por la legislatura local.

3. Se verificó que se establecieron criterios para la distribución del 20.0% del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) entre los municipios de la entidad federativa, conforme a tres elementos, el primero correspondió al importe que recibió cada municipio en el año inmediato anterior al año de cálculo ($F_{i,t-1}$); la segunda variable que se consideró fue el crecimiento del fondo entre el año de cálculo y el año inmediato anterior ($F_t - F_{t-1}$), este incremento fue ponderado por la población de cada municipio en relación con la población total del estado ($CP_{i,t}$), de acuerdo con la última información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

$$F_{i,t} = (F_{i,t-1}) + (F_t - F_{t-1})(CP_{i,t})$$

La fórmula no es aplicable en el mes en el que el monto del FOFIR fue inferior al del mismo mes del año inmediato anterior. En ese supuesto la distribución del Fondo se realizó con el coeficiente efectivo de distribución del FOFIR del año inmediato anterior a aquel en el que se realice el cálculo.

4. Se establecieron criterios para la distribución del 20.0% de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel y del 20.0% del Fondo de Compensación (FOCO) entre los municipios de la entidad federativa, conforme a los ordenamientos siguientes: la primera parte se distribuyó en un 70.0% con base en el número de habitantes por municipio y la segunda, en un 30.0%, distribuido en partes iguales a los 125 municipios.

De acuerdo con lo anterior, para las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel y para el FOCO, existieron criterios para su distribución entre los municipios, los cuales fueron aprobados por la legislatura local.

5. En el Código Financiero del Estado de México y Municipios se establecieron criterios para la distribución del 100.0% de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que cada municipio efectivamente enteró a la Federación, correspondiente al salario del personal que

prestó o desempeñó un servicio personal subordinado en el municipio, así como en sus entidades paramunicipales.

6. Con la revisión de la información proporcionada por la SF, respecto de las participaciones federales pagadas en 2020 por la SHCP, se verificó que para los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, el Gobierno del Estado distribuyó y pagó a sus municipios, recursos por el porcentaje que se indica a continuación:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020

PARTICIPACIONES FEDERALES Y FEIEF PAGADOS AL ESTADO DE MÉXICO Y DISTRIBUIDOS Y PAGADOS A SUS MUNICIPIOS,
EN LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

Fondo o incentivo	Monto pagado al estado ^{1/}	Monto pagado al estado Incluido el FEIEF ^{2/} , en los fondos respectivos	Monto distribuido (calculado) por el estado a los municipios ^{3/}	Porcentaje de las participaciones federales distribuidas a los municipios (D) = (C) / (B)	Monto pagado por el estado a los municipios ^{3/}	Porcentaje de las participaciones federales pagadas a los municipios (F) = (E) / (B)	Porcentaje de las participaciones federales previsto en la LCF	Porcentaje de las participaciones federales previsto en el CFEMM ^{4/}
	(A)	(B)	(C)	(D) = (C) / (B)	(E)	(F) = (E) / (B)	(G)	(H)
Fondo General de Participaciones (FGP)	87,368,066.0	97,942,053.0	19,588,410.6	20.0	19,588,410.6	20.0	20.0	20.0
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	2,879,364.8	3,424,085.1	3,408,013.9	99.5	3,408,013.9	99.5	100.0	100.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	4,445,053.8	4,966,785.8	993,414.8	20.0	993,414.8	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación (FOCO)	325,150.4	325,150.4	65,030.1	20.0	65,030.1	20.0	20.0	20.0
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	1,617,235.9	1,617,235.9	319,151.2	19.7	319,151.2	19.7	20.0	20.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel ^{5/}	1,993,757.2	1,993,757.2	398,751.4	20.0	398,751.4	20.0	20.0	20.0
Tenencia o Uso de Vehículos	815.8	815.8	163.2	20.0	163.2	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	293,155.7	293,155.7	58,445.5	19.9	58,445.5	19.9	20.0	20.0
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	880,254.7	880,254.7	176,050.9	20.0	176,050.9	20.0	20.0	20.0
ISR Enajenación de Bienes Inmuebles	445,894.1	445,894.1	89,178.8	20.0	89,178.8	20.0	20.0 ^{7/}	20.0
Fondo del ISR ^{6/}	12,517,091.3	12,517,091.3	3,198,396.6	N/A	3,198,396.6	N/A	N/A	N/A
TOTAL	112,765,839.7	124,406,279.0	28,295,007.0		28,295,007.0			

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020; oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP; Ley de Coordinación Fiscal; Código Financiero del Estado de México y Municipios; cálculos realizados por la ASF e información proporcionada por la entidad fiscalizada.

1/ El monto total únicamente considera los fondos e incentivos que son participables a los municipios, por lo que no corresponde con el total de las participaciones federales pagadas a la entidad federativa por un monto de 114,999,844.4 miles de pesos que se presentan en el resultado 1. De acuerdo con lo anterior, la normativa local no prevé la entrega de recursos a los municipios por REPECOS y Otros incentivos.

2/ El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) es un mecanismo mediante el cual se compensa una baja en los ingresos de las entidades federativas por concepto de participaciones federales, debido a una disminución en la Recaudación Federal Participable. En 2020 el monto para el Estado de México ascendió a 11,640,439.3 miles de pesos, distribuidos de la siguiente forma: en el Fondo General de Participaciones se incluyeron 10,573,987.0 miles de pesos, en el Fondo de Fomento Municipal 544,720.3 miles de pesos y en el Fondo de Fiscalización y Recaudación 521,732.0 miles de pesos. Los recursos del FEIEF deben ser distribuidos a los municipios en el mismo porcentaje de los fondos que compensan.

3/ Importes sin descontar las deducciones que se aplican a las participaciones federales, correspondientes a los municipios.

4/ Código Financiero del Estado de México y Municipios.

5/ El monto total pagado al Estado de México en 2020, por concepto de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel fue de 1,993,757.2 miles de pesos, de los cuales 1,096.5 miles de pesos correspondieron a Gasolinas 9/11 rezago, que es un incentivo autoliquidable por el Gobierno del Estado.

6/ El porcentaje del ISR distribuido a los municipios es el 100.0% del monto de la recaudación obtenida de ese impuesto en cada municipio, efectivamente pagado a la Federación, correspondiente a los salarios del personal subordinado en las dependencias de los municipios, así como en sus organismos autónomos y entidades paramunicipales, que cumplieron con la normativa federal aplicable, por lo que no aplican las operaciones señaladas en los títulos de las columnas, ya que los porcentajes referidos corresponden a lo asignado a los municipios.

7/ El ISR por Enajenación de Bienes Inmuebles no se encontró regulado dentro la normativa estatal, debido a la temporalidad con la que se realizó la modificación al Convenio de Colaboración; sin embargo, su distribución para el ejercicio 2020 se realizó con base en el coeficiente obtenido para la REP y para el ejercicio 2021 ya fue incorporado en la normatividad local.

Los recursos pagados en 2020 por la SHCP al Gobierno del Estado de México, de los fondos e incentivos que constituyeron la REP (incluido el FEIEF), el FOFIR, las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, el FOCO, el ISR-EBI y el ISR, ascendieron a 124,406,279.0 miles de pesos y el monto distribuido a los municipios fue de 28,295,007.0 miles de pesos.

Para el FFM, IEPS, y Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos se distribuyó un monto inferior al establecido por la normativa, situación que se detalla en el resultado número 8 de este informe.

7. Los cálculos y las operaciones aritméticas efectuadas por el Gobierno Estatal, así como las fuentes de información de las variables consideradas, se correspondieron con los coeficientes de distribución de la REP, conforme a lo siguiente:

Fondo General de Participaciones (FGP)

El monto pagado al Gobierno del Estado de México por concepto del FGP fue de 87,368,066.0 miles de pesos; asimismo, en 2020 se le transfirieron 10,573,987.0 miles de pesos por concepto del FEIEF, por lo que la SF distribuyó entre los municipios 19,588,410.6 miles de pesos equivalentes al 20.0% de estos fondos, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Tenencia o Uso de Vehículos.

El monto captado del Impuesto de Tenencia o Uso de Vehículos del ejercicio 2020 fue de 815.8 miles de pesos, de los cuales el Gobierno Estatal distribuyó entre los municipios 163.2 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de las participaciones de este impuesto, con base en los criterios de distribución indicados en la normativa.

Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

El monto captado de los Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos del ejercicio 2020 fue de 880,254.7 miles de pesos, del cual el Gobierno Estatal distribuyó entre los municipios 176,050.9 miles de pesos, que equivalen al 20.0% de las participaciones de este impuesto, con base en los criterios de distribución establecidos.

ISR Enajenación de Bienes Inmuebles

Respecto del ISR Enajenación de Bienes Inmuebles, en 2020 se pagaron al Gobierno del Estado 445,894.1 miles de pesos y la SF distribuyó entre los municipios 89,178.8 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de las participaciones de este impuesto.

8. Existieron montos no distribuidos entre los municipios en tres fondos de la REP, debido a que la SF utiliza como referencia los montos que le fueron pagados por la SHCP de los fondos participables en el mes inmediato anterior, a fin de determinar la asignación que corresponde a cada municipio, por lo que, en el mes correspondiente se paga el monto equivalente al mes

anterior y al siguiente mes se ajusta con base en lo que efectivamente recibió de la Federación; de acuerdo con ello, se determinó lo siguiente:

Fondo de Fomento Municipal (FFM)

El monto transferido del FFM al Gobierno Estatal fue de 2,879,364.8 miles de pesos. El Gobierno del Estado celebró convenios con 100 municipios para el cobro del impuesto predial, por lo que la SHCP incluyó en estos recursos el 30.0% del excedente de este fondo, que ascendió a 542,767.6 miles de pesos. Adicionalmente, en 2020 se pagaron al Gobierno del Estado de México 544,720.3 miles de pesos por concepto del FEIEF para este fondo, por lo que el monto total pagado al estado, incluido el FEIEF, ascendió a 3,424,085.1 miles de pesos; sin embargo, la SF distribuyó únicamente 3,408,013.9 miles de pesos entre los municipios, equivalentes al 99.5% del FFM, es decir, el Gobierno Estatal no distribuyó 16,071.2 miles de pesos.

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

Respecto del IEPS, en 2020 se pagaron al Gobierno del Estado 1,617,235.9 miles de pesos; no obstante, la SF distribuyó entre los municipios 319,151.2 miles de pesos, equivalentes al 19.7% de las participaciones de este impuesto, es decir 4,295.9 miles de pesos no fueron distribuidos.

Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)

Del FOCO-ISAN se pagaron al Gobierno Estatal 293,155.7 miles de pesos, de los cuales, la SF distribuyó entre los municipios 58,445.5 miles de pesos, que equivalen al 19.9% de ese fondo; es decir, la SF no distribuyó 185.6 miles de pesos.

El Gobierno del Estado por medio del “Acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas, variables utilizadas y monto que le corresponde a cada municipio derivado del ajuste anual definitivo de participaciones y el monto definitivo del FEIEF correspondientes al ejercicio fiscal 2020”, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 9 de abril de 2021, en el que se dio a conocer el cálculo del ajuste anual definitivo 2020 de las participaciones federales, determinó un saldo a favor de los municipios por 16,071.2 miles de pesos y 4,295.9 miles de pesos, correspondientes al FFM y al IEPS, respectivamente; este ajuste fue distribuido y pagado a los municipios durante los meses de abril, mayo y junio de 2021, es decir, se realizó y aplicó dentro de los seis meses posteriores al cierre del ejercicio correspondiente, como se establece en el artículo 224 del CFEMyM; sin embargo, los 185.6 miles de pesos correspondientes al FOCO-ISAN, no fueron considerados en este ajuste definitivo.

De acuerdo con lo anterior, se determinaron rendimientos financieros por los retrasos presentados en la distribución de los fondos de la REP para el ejercicio 2020, como se muestra en el resultado número 13.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita el pago a los municipios de la entidad por 185,660.60 pesos, que fue resultado de un ajuste anual definitivo correspondiente al FOCO-ISAN. Asimismo, se instruyeron las acciones de control necesarias, con la finalidad de que se tomen las previsiones y medidas administrativas conducentes para que el procedimiento de distribución y liquidación de las participaciones a los municipios se realice de forma eficiente y en estricto apego a la normativa vigente, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACION/SF/OF/121/2021, por lo que se da como promovida esta acción.

9. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

En 2020 se pagaron al Gobierno del Estado 4,445,053.8 miles de pesos por concepto del FOFIR. Adicionalmente, en 2020 se le transfirieron 521,732.0 miles de pesos por concepto del FEIEF para este fondo, por lo que la entidad fiscalizada distribuyó entre sus municipios 993,414.8 miles de pesos, que incluyeron el 20.0% del FEIEF. La distribución entre los municipios de los recursos de este fondo se realizó con base en los criterios de distribución vigentes.

10. Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel

El monto total pagado al Gobierno del Estado de México en 2020 por concepto de las Participaciones a la Venta Final de Gasolina y Diésel fue de 1,993,757.2 miles de pesos, de los cuales, 1,096.5 miles de pesos correspondieron a Gasolinas 9/11 rezago, que es un incentivo autoliquidable por el Gobierno del Estado. La SF distribuyó entre los municipios, 398,751.4 miles de pesos, que equivalen al 20.0% de las Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Fondo de Compensación (FOCO)

El monto pagado por la Federación al Gobierno Estatal por concepto del Fondo de Compensación del ejercicio 2020 fue de 325,150.4 miles de pesos, de los cuales la SF distribuyó a los municipios, 65,030.1 miles de pesos, es decir el 20.0% del Fondo de Compensación (FOCO), de conformidad con los criterios de distribución indicados en la normativa.

11. Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Con la revisión de los oficios de aviso de pago de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio 2020, con los que se informó a la SF la determinación de las participaciones federales por concepto del Impuesto Sobre la Renta (ISR), por el 100.0% de la recaudación

que efectivamente se enteró a la Federación, correspondiente al salario del personal que prestó o desempeñó un servicio a la entidad federativa y a sus organismos estatales, así como a los municipios y organismos municipales, se determinó que el Gobierno del Estado de México recibió recursos por 12,517,091.3 miles de pesos por este concepto y el monto que correspondió a los municipios y a los organismos municipales fue de 3,198,396.6 miles de pesos.

Transferencia y control de los recursos

12. Respecto de las transferencias de las participaciones federales a los municipios, la SF presentó la documentación siguiente:

- Estados de cuenta bancarios del Gobierno del Estado de México, de las cuentas utilizadas para el pago de las participaciones federales a los municipios, incluido el FEIEF, correspondientes al ejercicio 2020.
- Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI)
- Constancias de liquidación de participaciones.
- Archivos layout, utilizados por la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa para la dispersión de los recursos de las participaciones federales 2020 en el portal bancario.
- Comprobantes Fiscales Digitales por medio de Internet (CFDI), emitidos por los municipios a la entidad federativa, por concepto de los recursos transferidos.
- Relación de las cuentas bancarias utilizadas por los municipios para la recepción de las participaciones federales e incentivos, incluido el FEIEF, así como los oficios por medio de los cuales los municipios informaron a la entidad federativa la cuenta bancaria habilitada para el depósito de las participaciones federales del ejercicio 2020.

Con la revisión de la documentación anterior, se determinó que el Gobierno del Estado de México pagó a los 125 municipios de la entidad 28,295,007.0 miles de pesos por concepto de participaciones federales, señaladas en las Constancias de Liquidación, correspondientes a la Cuenta Pública 2020; de ese monto se descontaron 6,695,464.1 miles de pesos por concepto de deducciones con cargo en las participaciones federales, que fueron aplicadas a los municipios del estado, por lo cual se les depositó un monto neto de 21,599,542.9 miles de pesos. El monto transferido (antes de deducciones) coincide con el obtenido en la aplicación de los factores de distribución considerados por el Gobierno del Estado. Lo anterior, conforme a la tabla siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEDUCCIONES DE LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

Concepto	Monto
<u>Participaciones pagadas:</u>	
*Fondo General de Participaciones (FGP)	19,588,410.6
*Fondo de Fomento Municipal (FFM)	3,408,013.9
*Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	993,414.8
Fondo de Compensación (FOCO)	65,030.1
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)	319,151.2
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	398,751.4
Tenencia o Uso de Vehículos	163.2
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	58,445.5
Incentivo por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	176,050.9
ISR Enajenación de inmuebles	89,178.8
Fondo del ISR	3,198,396.6
Subtotal de Participaciones	28,295,007.0
<u>Deducciones y afectaciones efectuadas:</u>	
Crédito Firme ISR	4,035.2
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)	11,626.8
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	4,510,200.8
Fondo Financiero de Apoyo Municipal (FFAM)	667,595.4
Anticipo de Participaciones	295,115.5
Intereses por Anticipo	19,918.2
Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM)	24,330.8
Fideicomiso 1734 Programa Especial Fondo Estatal de Fortalecimiento	362,551.1
Fideicomiso Banco Multiva no. F/232-9 Cuautitlán	62,356.0
Fideicomiso Deutsche Bank no. F/1428 Cuautitlán Izcalli	228,013.6
Fideicomiso Ixe banco I.B.M Lerma	38,816.8
Fideicomiso Banco Monex no. F/651 Metepec	135,343.1
Fideicomiso Banco Monex no. Fid/F201 Nicolás Romero	108,240.3
Fideicomiso IXE banco no. F 884 Tecámac	153,157.2
Fideicomiso BBVA Bancomer-BANOBRAS no. 2155 Tlalmanalco	22,242.6
Fideicomiso BBVA Bancomer Toluca	30,800.0
Fideicomiso Banco Multiva S.A. Sultepec	21,120.7
Subtotal de Deducciones	6,695,464.1
Total Pagado	21,599,542.9

FUENTE: Publicaciones mensuales de las participaciones ministradas a los municipios de enero a diciembre de 2020; depósitos bancarios efectuados por la SF de los meses de enero de 2020 a enero de 2021; CFDI expedidos por los municipios por concepto de las participaciones federales recibidas en los meses de enero de 2020 a enero de 2021, e información proporcionada por el Gobierno del Estado de México.
*Incluye recursos del FEIEF

Con la revisión de las transferencias de las participaciones federales de 2020 a los 125 municipios del Estado de México, se determinó que, una vez aplicadas las deducciones, los recursos que les fueron transferidos coincidieron con los montos contenidos en las constancias de liquidación. Con base en lo anterior, se ministraron los recursos correspondientes a los municipios en las cuentas habilitadas para tales fines.

13. En el artículo 224, párrafo segundo, del Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM), se señala que la Secretaría de Finanzas, una vez identificada la asignación mensual para la entidad federativa de los fondos participables, "... determinará la participación mensual que le corresponda a cada municipio"; con base en esta consideración, la SF utiliza como referencia los montos que fueron pagados de los fondos participables en el

mes inmediato anterior, a fin de determinar la distribución que corresponde a cada municipio, la cual se carga en la página web que se tiene con los Ayuntamientos, con objeto de que tengan certidumbre y puedan programar su gasto. De acuerdo con lo anterior, en el mes respectivo se paga el monto equivalente al importe transferido por la SHCP el mes inmediato anterior y al siguiente mes se ajusta con base en lo efectivamente recibido de la Federación.

Al respecto, la Regla Duodécima de las “Reglas para la asignación de las participaciones federales y estatales a los municipios del Estado de México, para el ejercicio fiscal 2020”, establece que los municipios, dentro del mismo mes en que se realicen los cálculos de sus participaciones, recibirán las cantidades que les correspondan conforme al CFEMyM, por concepto de liquidaciones provisionales a cuenta de las participaciones 2020, por lo que el estado realizará el ajuste anual definitivo, a más tardar dentro de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal.

Este procedimiento propicia que se genere un desfase en la entrega de una parte de los recursos mensuales correspondientes, respecto de los cinco días previstos por el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal. En ese sentido, con el análisis de los pagos realizados por la SF a los 125 municipios de la entidad, por concepto de participaciones federales de 2020, se identificó que existieron retrasos entre las fechas de pago de los recursos a los municipios y las establecidas por la normativa federal, de los fondos siguientes:

DÍAS DE DESFASE ENTRE LAS FECHAS DE PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
Y LAS ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVA, E INTERESES GENERADOS DE LOS FONDOS E INCENTIVOS
QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA DEL ESTADO DE MÉXICO
CUENTA PÚBLICA 2020
(Días)

Fondo / Mes	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Fondo General de Participaciones	3	6		3			6				9		27
Fondo de Fomento Municipal	21	25		22			24				16	24	132
Fondo de Fiscalización y Recaudación	25			24		24	24			19			116
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	21	25				24		17	19	21		24	151
Fondo de Compensación ISAN		24											24
Total	94	56		49		48	54	17	19	40	25	48	450

FUENTE: Elaboración propia, estados de cuenta bancarios e información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

De acuerdo con lo anterior, se determinó un total de rendimientos financieros generados por 11,512.3 miles de pesos, de los cuales 3,751.8 miles de pesos correspondieron al Fondo General de Participaciones; 4,527.5 miles de pesos al Fondo de Fomento Municipal; 2,551.9 miles de pesos al Fondo de Fiscalización y Recaudación; 679.2 miles de pesos al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y 1.9 miles de pesos al Fondo de Compensación ISAN (FOCO-ISAN).

El Gobierno del Estado, por medio del “Acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas, variables utilizadas y monto que le corresponde a cada municipio derivado del ajuste anual definitivo de participaciones y el monto definitivo del FEIEF correspondientes al ejercicio fiscal 2020”, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 9 de abril de 2021, en el que se dio a conocer el cálculo del ajuste anual definitivo 2020 de las participaciones federales, determinó un saldo a favor de los municipios por 11,510.4 miles de pesos por concepto de rendimientos financieros, el cual fue distribuido y pagado a los municipios durante los meses de abril, mayo y junio de 2021; sin embargo, 1.9 miles de pesos correspondientes a los rendimientos del FOCO-ISAN, no fueron considerados en ese pago.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita el pago a los municipios de la entidad por 1,871.50 pesos, por concepto de rendimientos financieros ocasionados por el retraso en el pago del FOCO-ISAN. Asimismo, se instruyeron las acciones de control necesarias, con la finalidad de que se tomen las previsiones y medidas administrativas conducentes, para que el procedimiento de distribución y liquidación de las participaciones a los municipios se realice de forma eficiente y en estricto apego a la normativa vigente, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACION/SF/OF/121/2021, por lo que se da como promovida esta acción.

14. Con el análisis de las deducciones aplicadas en 2020 por la SF, se verificó que en los 125 municipios de la entidad federativa se llevaron a cabo deducciones con cargo en las participaciones federales, las cuales se describen en la tabla siguiente:

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
AFECTACIONES A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

	Deducciones	Número de Municipios	Monto
Federales	Crédito Firme ISR	4	4,035.2
	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)	3	11,626.8
	Subtotal		15,662.0
	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	109	4,510,200.8
	Fondo Financiero de Apoyo Municipal (FFAM)	63	667,595.4
	Anticipo de Participaciones	43	295,115.5
	Intereses por Anticipo	43	19,918.2
	Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM)	125	24,330.8
	Fideicomiso 1734 Programa Especial Fondo Estatal de Fortalecimiento (FEFOM)	37	362,551.1
	Fideicomiso Banco Multiva no. F/232-9 Cuautitlán	1	62,356.0
Estatales	Fideicomiso Deutsche Bank no. F/1428 Cuautitlán Izcalli	1	228,013.6
	Fideicomiso Ixe banco I.B.M Lerma	1	38,816.8
	Fideicomiso Banco Monex no. F/651 Metepec	1	135,343.1
	Fideicomiso Banco Monex no. Fid/F201 Nicolás Romero	1	108,240.3
	Fideicomiso IXE banco no. F 884 Tecámac	1	153,157.2
	Fideicomiso BBVA Bancomer-BANOBRAS no. 2155 Tlalmanalco	1	22,242.6
	Fideicomiso BBVA Bancomer Toluca	1	30,800.0
	Fideicomiso Banco Multiva S.A. Sultepec	1	21,120.7
	Subtotal		6,679,802.1
	Total		6,695,464.1

FUENTE: Constancias de Liquidación de Participaciones; convenio de pagos en parcialidades con el ISSEMYM; convenios para la creación y administración del Fondo Financiero de Apoyo Municipal; contrato de apertura de crédito simple al fideicomiso 1734; convenios de adhesión al fideicomiso 1734; contratos de crédito de diversos fideicomisos municipales; oficios de solicitud de anticipos de participaciones a municipios; registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios; gacetas de gobierno; oficios de la UCEF de la SHCP; contratos de apertura de crédito con BANOBRAS; Reportes Mensuales de Invex; estados de Situación patrimonial y estados de cuenta bancarios.

Deducciones federales

- La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP solicitó la afectación de las participaciones del Gobierno del Estado de México por 4,035.2 miles de pesos, debido a que los municipios de Coyotepec, Polotitlán, Texcalyacac y Villa de Guerrero no enteraron las retenciones del ISR por salarios a cargo de sus trabajadores; en ese sentido, la SF notificó a los municipios los descuentos mediante las constancias de liquidación, por lo que, al cierre de la Cuenta Pública 2020, se recuperó la totalidad de los importes que previamente la SHCP había descontado de las participaciones federales del estado.
- Se verificaron los contratos y convenios de tres municipios con BANOBRAS, en donde se menciona que el destino del recurso fue financiar diversas obras públicas productivas; la SF realizó los descuentos correspondientes y transfirió los recursos a

la cuenta bancaria señalada en los contratos firmados con BANOBRAS. De igual forma, se constató su inscripción en el Registro Público Único de la SHCP.

A partir de diciembre, las deducciones se realizaron conforme al porcentaje establecido en los contratos de crédito simple firmados entre los municipios del estado con BANOBRAS y se descontaron de los fondos permitidos por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); lo anterior, como resultado de la revisión del ejercicio anterior por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Deducciones estatales

- Se verificó que 109 municipios firmaron convenios con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) para realizar descuentos de sus participaciones federales, a efecto del pago en parcialidades por concepto de contribuciones de aportaciones y cuotas de seguridad social.

Asimismo, con la revisión del estado de cuenta y el contrato de apertura de la cuenta a nombre del ISSEMyM, se verificó que la SF transfirió mensualmente a este instituto los recursos descontados a los municipios.

- La SF convino con 63 municipios la creación del Fondo Financiero de Ahorro Municipal (FFAM), con el objetivo de proporcionarles liquidez al final de cada ejercicio; la SF invirtió las retenciones de participaciones federales en una institución financiera con el fin de obtener rendimientos máximos para ser devueltos a los municipios en el mes de diciembre.

En los convenios se estableció el porcentaje a descontar o, en su caso, el monto que debe retenerse. Para los municipios en los que se estableció el importe a descontar, la SF cumplió con lo establecido en el convenio; para el caso de los municipios que acordaron un porcentaje, en diciembre el monto fue descontado del FGP, ya que, a partir de ese mes, las retenciones se realizaron a los fondos que establece la LCF y se efectuaron en el porcentaje señalado en los convenios.

El FFAM generó 684,949.1 miles de pesos, incluidos los intereses, los cuales se distribuyeron a los municipios con los que la SF tiene convenio. Los municipios de Amanalco, El Oro, Huixquilucan, Tenango del Valle y Villa Guerrero solicitaron adelantos del FFAM por 77,518.6 miles de pesos, por lo que en diciembre de 2020 se entregaron 607,430.5 miles de pesos a los municipios.

- La SF descontó 295,115.5 miles de pesos por concepto de anticipo de participaciones y 19,918.2 miles de pesos por intereses a 43 municipios que solicitaron adelantos en los ejercicios 2019 y 2020, lo anterior, debido a que en el ejercicio 2019 quedaron saldos pendientes que fueron descontados en 2020.

La SF realizó el cálculo de los intereses conforme a su normativa, a excepción del municipio de Ozumba, al cual en noviembre se le calculó con una tasa diferente, por lo que la SF realizó el ajuste correspondiente en junio de 2021.

- La Dirección General de Crédito solicitó a la Dirección General de Tesorería, ambas de la SF, la retención de los recursos de los 125 municipios de la entidad con cargo en sus participaciones federales a favor del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), con el propósito de obtener los recursos necesarios para su operación, monto que ascendió a 24,330.8 miles de pesos, los cuales se reflejaron en las constancias de liquidación y se verificaron con el pago a la cuenta del IHAEM.
- Se identificó la existencia de un programa especial denominado Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM), el cual se administró mediante un contrato de fideicomiso con Banco Invex, S.A. (Fideicomiso 1734), cuyo objetivo es la reestructuración o refinanciamiento de los municipios que se adhieren al convenio, el cual podrá afectar un porcentaje de los recursos de las participaciones y hasta el 100.0% de los recursos destinados al FEFOM. Cada municipio que se adhiere acepta cubrir los gastos de los créditos vigentes, así como los gastos correspondientes al mantenimiento de esos créditos.

De acuerdo con lo anterior, 37 municipios firmaron el convenio y se les afectó la cantidad de 362,551.1 miles de pesos; en el mes de junio, la Dirección General de Crédito de la SF realizó la retención al municipio de Naucalpan de Juárez por 2,127.7 miles de pesos de una deducción correspondiente a 3,127.7 miles de pesos y quedó un monto pendiente a cargo del municipio de 1,000.0 miles de pesos, cantidad que durante la presente auditoría se notificó a la entidad sobre la diferencia de las afectaciones realizadas al municipio y lo reportado en sus constancias de liquidación, por lo que esa Dirección General realizó el ajuste correspondiente en junio de 2021.

- El Congreso del Estado aprobó la contratación de deuda para nueve municipios con cargo en sus participaciones federales, así como la constitución de fideicomisos para su pago; lo anterior se verificó con los contratos de los fideicomisos y de crédito. Asimismo, se confirmó la inscripción de los créditos en el Registro Público Único de la SHCP.

El monto afectado a las participaciones por concepto de fideicomisos fue transferido a las cuentas bancarias establecidas en los contratos de los fideicomisos; en el caso de los fideicomisos que cambiaron de cuenta, se presentó la documentación en la que se notificó el cambio. Además, a partir de diciembre de 2020, se afectó el Fondo General de Participaciones en los porcentajes establecidos en los contratos de los fideicomisos, ya que anteriormente se realizaba, indebidamente, al total de las participaciones federales.

Transparencia en la distribución de los recursos

15. Con la revisión de la documentación proporcionada por la SF, se verificó que el 14 de febrero de 2020 se publicó el “Acuerdo con el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de participaciones federales y estatales para el ejercicio fiscal 2020”, el cual incluyó la publicación de las fórmulas, el calendario, los porcentajes y los montos estimados de distribución para los siguientes fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (Adeudos de Tenencia Federal), Fondo de Fiscalización y Recaudación, Impuesto Sobre la Renta y Art. 4o-A, Fracción I, de la LCF (Gasolinas y FOCO).

Asimismo, con las publicaciones trimestrales se dieron a conocer al público en general los montos pagados a los municipios, por cada uno de los fondos que integran las participaciones federales, los cuales resultaron de la aplicación de las fórmulas de distribución correspondientes, en forma mensual y trimestral, incluidos los ajustes.

Respecto del cumplimiento de la normativa que indica que las publicaciones trimestrales se deben realizar a más tardar el día 15 del mes siguiente al del término del trimestre correspondiente, se encontró que las cuatro publicaciones se efectuaron en tiempo y forma, los días 15 de abril, 15 de julio, 15 de octubre de 2020 y 15 de enero de 2021.

El ajuste definitivo para el ejercicio fiscal inmediato anterior a la revisión se publicó mediante el “Acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas, variables utilizadas y monto que corresponde a cada municipio, derivado del ajuste anual definitivo de participaciones correspondientes al ejercicio fiscal 2019”, publicado en el periódico oficial del Estado de México, el 17 de abril de 2020.

Adicionalmente, en el portal oficial de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, se creó un apartado denominado “Participaciones a Municipios”, en la liga <https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/>, en el cual se encuentran disponibles las publicaciones referentes a las participaciones federales 2020; asimismo, se dieron a conocer en formato excel, los montos pagados a los municipios, de cada uno de los fondos que integran las participaciones federales, los cuales resultaron de la aplicación de las fórmulas de distribución correspondientes, en forma mensual y trimestral, incluidos los ajustes definitivos.

Asimismo, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México presentó la evidencia del envío a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP, de los archivos electrónicos correspondientes a los reportes mensuales con el monto de participaciones federales que correspondieron a los 125 municipios de la entidad.

Fortalezas y áreas de mejora

16. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución de las participaciones federales e incentivos a los municipios de la entidad federativa; el pago de los recursos; la difusión de la información correspondiente y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las siguientes fortalezas y áreas de mejora:

FORTALEZAS

Distribución de las participaciones federales e incentivos, a los municipios de la entidad:

- Se dispuso de fórmulas de distribución de las participaciones federales a los municipios, aprobadas por el Congreso Local, para los siguientes fondos e incentivos auditados: la Recaudación Estatal Participable (REP), prevista por la normativa local e integrada por el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Fondo de Compensación del ISAN y Tenencia o Uso de Vehículos; también, se dispuso de fórmulas para distribuir el Fondo de Fiscalización y Recaudación, las Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel y el Fondo de Compensación.
- El Gobierno del Estado de México distribuyó entre los municipios los recursos participables por un monto que corresponde con el porcentaje establecido en su marco jurídico, para los fondos e incentivos siguientes: FGP, ISAN, Tenencia o Uso de Vehículos, participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, FOFIR, y FOCO, de conformidad con las fórmulas de distribución establecidas en la normativa local.

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- Una vez aplicadas las deducciones y afectaciones, los recursos transferidos a los municipios coincidieron con los montos contenidos en las constancias de liquidación.
- La SF realizó transferencias bancarias a los 125 municipios de la entidad en las cuentas habilitadas para tales fines.
- Se justificaron las deducciones y las afectaciones efectuadas de las participaciones federales a los municipios y se comprobó el pago a los terceros correspondientes.

Generación, entrega y difusión de la información

- Existió coincidencia entre lo distribuido y lo reportado en las publicaciones trimestrales que para tal efecto realizó el Gobierno del estado, tanto en el Periódico Oficial de la entidad, como en el sitio de internet de la Secretaría de Finanzas del

Gobierno del Estado de México, las cuales se presentaron en los términos y plazos que señala el marco jurídico.

Otras actividades vinculadas con los procesos anteriores:

- La SF dispuso de un programa informático para realizar el cálculo de los factores de distribución.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de las participaciones federales e incentivos, a los municipios de la entidad:

- La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México no distribuyó a los municipios 185.6 miles de pesos, correspondientes al Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- Existieron retrasos entre las fechas de pago de los recursos y las establecidas por la normativa, de los fondos siguientes: FGP, FFM, IEPS, FOFIR y FOCO-ISAN.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita el pago a los municipios de la entidad por 185,660.6 pesos, que fue resultado de un ajuste anual definitivo correspondiente al FOCO-ISAN y 1,871.5 pesos por concepto de rendimientos financieros ocasionados por el retraso en el pago de éste. Asimismo, se instruyeron las acciones de control necesarias, con la finalidad de que se tomen las previsiones y medidas administrativas conducentes para que el procedimiento de distribución y liquidación de las participaciones a los municipios se realice de forma eficiente y en estricto apego a la normativa vigente, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 187,532.10 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 16 resultados, de los cuales, en 13 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios del Estado de México, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 28,315,559.7 miles de pesos, que incluye 2,763,921.7 miles de

pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, transferidos por la Federación al Gobierno del Estado durante el ejercicio 2020, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el Gobierno del Estado de México se dispuso de fórmulas para la distribución de las participaciones federales a los municipios, las cuales fueron aprobadas por la legislatura local y fueron aplicadas correctamente en ese proceso distributivo; una vez aplicadas las deducciones, los recursos transferidos a los municipios coincidieron con los montos contenidos en las constancias de liquidación.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México realizó las transferencias bancarias respectivas a los 125 municipios de la entidad, en las cuentas habilitadas para tales fines; se justificaron las deducciones efectuadas de las participaciones federales a los municipios; existió coincidencia entre lo distribuido y lo reportado en las publicaciones trimestrales; los informes trimestrales de las participaciones federales entregadas a los municipios se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y cumplieron con los requisitos establecidos en los lineamientos correspondientes.

El Gobierno del Estado de México habilitó en su sitio oficial de internet una sección en la que se dieron a conocer los montos pagados a los municipios; se remitieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los reportes mensuales con el monto de participaciones federales que correspondieron a los 125 municipios de la entidad; y se dispuso de un manual de procedimientos en el cual se establecen las actividades, áreas y responsables del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

Sin embargo, la gestión de ese proceso presentó algunas insuficiencias que afectaron el cumplimiento de la normativa que lo regula, su transparencia y sus resultados.

No se distribuyeron a los municipios 185.6 miles de pesos, correspondientes al Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

Existieron retrasos en el pago de los recursos del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Fondo de Fiscalización y Recaudación y del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

En conclusión, el Gobierno del Estado de México realizó, en general, una gestión adecuada de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de dicho proceso.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF).