

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

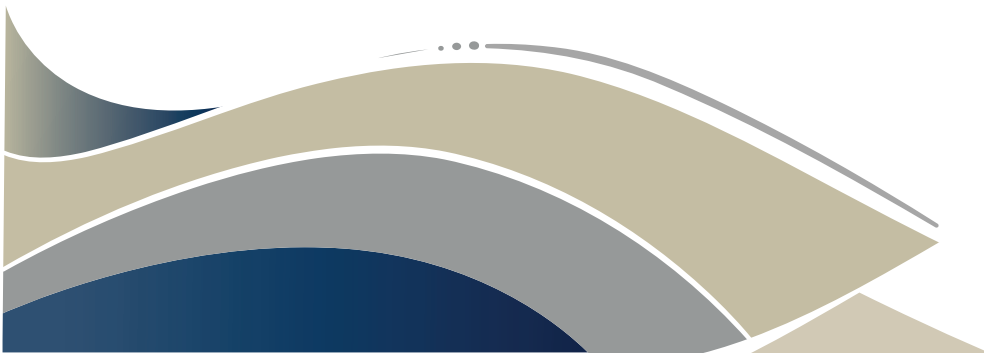
GASTO FEDERALIZADO

PARTICIPACIONES FEDERALES

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

Marco de Referencia

MR-3B



Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el *Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado*, plataforma interactiva ciudadana para mostrar los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado. En este laboratorio podrá consultar, comparar y obtener datos estadísticos de una manera ágil, sencilla e interactiva respecto a la asignación, ministración y ejecución de éste y los diversos fondos y programas del gasto federalizado fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2022, así como los principales resultados de su fiscalización.

Para su consulta, dar clic en el vínculo siguiente:

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

**MR-3B: RESULTADOS DE SU FISCALIZACIÓN
CUENTA PÚBLICA 2022
Segunda Entrega**

ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	7
PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES.....	11
I.1 Antecedentes Generales de las Participaciones Federales	11
I.2 Antecedentes del Fondo del ISR participable	16
I.3 Especificaciones del Fondo del ISR participable.....	19
I.4 Importancia del Fondo del ISR Participable en el Gasto Federalizado	20
I.5 Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA).....	24
CAPÍTULO II. CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	25
II.1 Estrategia de fiscalización	25
II.2 Objetivo de las auditorías	26
II.3 Criterios de selección	26
II.4 Procedimientos de auditoría	27
II.5 Marco jurídico	29
II.6 Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones	29
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO A ENTIDADES FEDERATIVAS	31
III.1 Número de auditorías	31
III.2 Universo, muestra y alcance de la fiscalización	31
III.3 Observaciones formuladas y acciones promovidas	31
III.4 Principales resultados	32
CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO A MUNICIPIOS	37
IV.1 Número de auditorías.....	37
IV.2 Universo, muestra y alcance de la fiscalización	37
IV.3 Observaciones formuladas y acciones promovidas	37
IV.4 Principales resultados.....	38
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	43
V.1 Recomendaciones generales y modificaciones legislativas o normativas	45

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ASF

Auditoría Superior de la Federación.

CDMX

Ciudad de México.

CFDI

Comprobante Fiscal Digital por Internet.

CFF

Código Fiscal de la Federación.

CSD

Certificado de Sello Digital.

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DOF

Diario Oficial de la Federación.

FGP

Fondo General de Participaciones.

FFM

Fondo de Fomento Municipal.

FFR

Fondo de Fiscalización y Recaudación.

IEPS

Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios.

ISAN

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

ISIM

Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

ISR

Impuesto Sobre la Renta.

ITAF

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

IVA

Impuesto al Valor Agregado.

LCF

Ley de Coordinación Fiscal.

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

LGCG

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

MDP

Millones de pesos.

PAAF 2022

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

PEF

Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEFCF

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

PIB

Producto Interno Bruto.

PRAS

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

R

Recomendación.

RFC

Registro Federal de Contribuyentes.

RFP

Recaudación Federal Participable.

RIF

Régimen de Incorporación Fiscal.

SAT

Servicio de Administración Tributaria.

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SNCF

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

SNF

Sistema Nacional de Fiscalización.

TMCA

Tasa Media de Crecimiento Anual.

UCEF

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

PRESENTACIÓN

El presente documento tiene como objetivo ofrecer un panorama general sobre el proceso de identificación, validación y determinación de los recursos asignados por concepto del Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) Participable (Fondo del ISR), a favor de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), conforme a lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) durante el ejercicio fiscal 2022.

Se destacan aspectos básicos regulatorios mediante los cuales se valida la información que da origen a la participación correspondiente, el control de las entidades federativas y sus municipios respecto al registro contable de los recursos con los que se pagan sueldos y salarios de su personal, la fuente de financiamiento con la que se cubren dichos pagos, la retención, registro y entero del ISR ante la autoridad fiscal, la emisión del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) correspondientes al pago de la nómina y la recepción y registro de las participaciones que reciben.

Se presentan los aspectos sustantivos de los recursos del Fondo del ISR, para contribuir al conocimiento de su importancia y que sea considerado para apoyar la toma de decisiones a fin de impulsar políticas que permitan mejorar las gestiones gubernamentales.

En los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comenzó a aplicar mejoras en las estrategias de fiscalización del gasto federalizado, mediante la implementación de nuevas técnicas de auditoría y la incorporación de nuevas tecnologías en sus procesos de fiscalización, impulsando una revisión que favorece el incremento en la cobertura de los entes ejecutores y el alcance de los recursos transferidos a los entes fiscalizados. En este sentido, la estrategia de fiscalización de la revisión de la Cuenta Pública 2022 integra por primera vez revisiones de esta materia a municipios.

Este documento concentra los principales resultados de las auditorías efectuadas por la ASF al Cumplimiento del Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal en el marco de la Segunda Entrega del Informe del Resultado de la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2022.

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

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

Posteriormente, en el tercer capítulo, aplicable a entidades federativas, se describen los principales resultados de la fiscalización del fondo, por medio del número de auditorías realizadas, el universo, la muestra y el alcance de la fiscalización, las observaciones formuladas y las acciones promovidas, y un resumen con las principales observaciones.

En el capítulo cuarto se hace una revisión similar al capítulo previo, aplicable a diversos municipios de la República mexicana.

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

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES

I.1 Antecedentes Generales de las Participaciones Federales

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

La conformación del régimen jurídico o de gobierno mediante la cual se constituye el Estado Mexicano actual es el sistema federal; en este sentido, el federalismo se remonta etimológicamente a la palabra de origen *foedus*, “que significa unión, alianza, pacto o acuerdo, estos términos se refieren a la forma en cómo se estructuran y organizan las sociedades humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual”.¹

Aguilar Villanueva destaca en el federalismo el valor de la participación ciudadana. Sobre esta última señala:

“(…) el valor del federalismo reside en que aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de cuáles son los problemas públicos de la comunidad y cuál ha de ser su tratamiento. Aumenta también las oportunidades de colaborar con el gobierno en el desarrollo de las políticas, de vigilar la administración pública y de evaluar sus resultados”.²

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

De acuerdo con lo señalado por el investigador Miguel Carbonell: “el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas”.³

De igual forma debemos resaltar la acepción del término “federación” que ofrece Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara como: “un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocian, sin perder su autonomía, en lo que les es peculiar para

¹ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, **El Federalismo Fiscal en México**, [en línea], México, 2001, [consulta: 11 de septiembre de 2023] Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² Luis F. Aguilar, “**Hacia un nuevo Federalismo en México**”, **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, [en línea], núm. 54-55, México, 1996, pp. 99-105, [consulta: 11 de septiembre de 2023] Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=54>

³ Miguel Carbonell, “**El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias**”, **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, [en línea], México, 2003, [consulta: 11 de septiembre de 2023] Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355>

formar un solo Estado, (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de la institución”⁴.

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

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

El término fiscal en el sistema político mexicano está desarrollado dentro de los tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal, los cuales funcionan entre sí bajo un sistema relacionado el cual se configura como el Sistema de Coordinación Fiscal, con el fin de organizar, dentro del sector público, su administración y el cumplimiento eficaz y eficiente del suministro de los recursos.

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

El ordenamiento jurídico nacional que regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno e incluye disposiciones sobre cómo transferir recursos de la Federación, a los estados y a los municipios, es la Ley de Coordinación Fiscal. El primer indicio de la que hoy conocemos como Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se daría en 1895, con la eliminación de los denominados impuestos alcabalariorios, que son aquellos que gravaban la entrada, salida o circulación de mercancías y cuya facultad de cobro sólo pertenecía a los estados.

“Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios ha hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles subnacionales. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y municipal, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que años anteriores se había destinado a los mismos rubros”.⁵

A principios de los años setenta, y sin necesidad de convenio, el Sistema de Participaciones derivado de la coordinación de impuestos federales estaba referido a 27 tributos especiales de la Federación, de los cuales

⁴ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, **Diccionario de Derecho**, México, 2020, Porrúa.

⁵ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, **op. cit.**, p. 19.

en 14 se otorgaban participaciones de conformidad con lo establecido en la CPEUM, y en los 13 restantes, la distribución de participaciones se realizaba por medio de las disposiciones contenidas en las leyes respectivas, en las que se condicionaba el otorgamiento de participaciones a que los estados se abstuvieran de gravar las mismas fuentes impositivas.

Con la promulgación de la LCF en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de diciembre de 1978 se dio vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). “La coordinación tributaria en materia fiscal entre las diferentes autoridades involucradas, por medio de la adhesión al SNCF de las 32 entidades federativas del país, limitó voluntariamente el sistema fiscal mexicano, ya que éstas, al celebrar el Convenio de Adhesión al SNCF y sus anexos, se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente, logrando con ello eliminar 18 impuestos federales y alrededor de 458 impuestos locales, lo que propició que se disminuyera la carga fiscal y los costos de cumplimiento para los contribuyentes, así como los costos administrativos para las autoridades fiscales”.⁶

El SNCF también trajo consigo la simplificación y el dinamismo del Sistema de Participaciones, dotando a los gobiernos locales de una base de ingresos permanente, y vinculando los recursos de los fondos de participaciones a la recaudación federal, denominada anteriormente “Ingresos Totales Anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos” (ITAF), que actualmente recibe el nombre de Recaudación Federal Participable⁷ (RFP), la cual en el transcurso de los años ha tenido algunos cambios en las contribuciones federales que la integran, como resultado de modificaciones de diversas leyes federales.

A partir de la instauración del SNCF, las Participaciones Federales, conocidas también como Ramo 28⁸, se transfieren a los gobiernos locales por medio de sus Secretarías de Finanzas o sus equivalentes, las cuales, a su vez, deben transferir a los municipios en tiempo y forma, de acuerdo con lo señalado en la LCF, la cual determina aspectos clave para la correcta gestión de estos recursos, como transferir a más tardar cinco días después de recibidas, en efectivo, no pueden condicionar su pago, ni retener total o parcialmente las mismas, en virtud de los porcentajes derivados de las fórmulas aprobadas por los congresos locales.

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

Hasta antes de la creación del SNCF, no existía propiamente un mecanismo integral de coordinación en materia impositiva entre los órdenes de gobierno. Se trataba más bien de un esquema “mixto”, ya que

⁶ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, **Referencias para el Análisis del Federalismo Fiscal Mexicano**, [en línea] México-SHCP, 2021, p. 58 [consulta: 11 de septiembre de 2023] Disponible en: https://www.indetec.gob.mx/delivery?sl=3&srv=0&path=/biblioteca/Especiales/Federalismo_Fiscal_Mexicano_25jun.pdf

⁷ Conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos sobre hidrocarburos y minería, de la que se desprenden los principales fondos de participaciones que les transfiere a los estados, municipios y alcaldías.

⁸ Recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

además de los impuestos que específicamente le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, permitía espacios tributarios coordinados en donde las entidades federativas firmaban convenios específicos de coordinación con la federación por cada impuesto, a cambio de recibir cierta compensación por ello. En este último caso se encontraban el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) –antecesor del Impuesto al Valor Agregado (IVA)– y los llamados impuestos especiales (bebidas alcohólicas, cervezas, refrescos, electricidad, minerales, etcétera).

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

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

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

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

En cuanto al modo de calcular el monto total de las participaciones que se distribuirán a las entidades federativas y municipios a lo largo del año, la LCF indica que la federación debe hacer un cálculo provisional mensual considerando la RFP neta, obtenida en el mes inmediato anterior, y las entidades federativas recibirán dicha cantidad como un anticipo a cuenta de participaciones. Cada cuatro meses la federación

realiza un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación efectiva obtenida en ese período, y las diferencias resultantes se liquidarán dentro de los dos meses siguientes.

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

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

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

1. Fondo General de Participaciones (FGP)	Se integra por el 20% de la RFP.
2. Fondo de Fomento Municipal (FFM)	Integrado por el 1.0% de la RFP.
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	Se integra por la recaudación obtenida por las actividades gravadas con dicho impuesto.
4. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR)	Se integra por el 1.25% de la RFP.
5. Fondo de Compensación a la venta final de Gasolinas y Diésel	Un importe equivalente a 2/11 de la recaudación, por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del IEPS.
6. Incentivos a la venta final de Gasolinas y Diésel	Un importe equivalente a 9/11 de la recaudación, por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del IEPS.
7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos	Distribuido a los estados que forman parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas.
8. Fondo de Compensación del ISAN	Se determinan y actualizan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
9. Fondo del 0.136% de la RFP	Únicamente para los municipios colindantes con la frontera o los litorales en las que se realiza la entrada o salida de bienes o servicios que se importen o exporten.
10. Participaciones a municipios que exportan hidrocarburos	Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realiza la salida de hidrocarburos del país.
11. Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios	Será destinado a aquellas entidades federativas que colaboren en su territorio en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).
12. Fondo del ISR Participable	Se entrega el 100.0% de la recaudación que se obtenga del ISR que se entere a la federación por el pago de salarios del personal de las dependencias de los gobiernos locales.
13. Incentivos económicos por el ISAN, tenencia o uso de vehículos	Además de otros incentivos formalizados mediante convenios de colaboración administrativa federal relacionados con la fiscalización de diversos impuestos, la vigilancia de obligaciones, el derecho de la zona federal marítimo terrestre y las multas administrativas federales no fiscales, entre otros.

I.2 Antecedentes del Fondo del ISR participable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principales objetivos de la iniciativa de reforma del artículo 3B de la LCF



FUENTE: Elaborado por la ASF.

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

Lo anterior tuvo su origen al reconocer que, en relación con la distribución de participaciones, la LCF contemplaba un esquema de incentivos asociado a los niveles e incrementos observados en la recaudación local; no obstante, dados los bajos niveles de recaudación local, resultaba necesario reforzar este incentivo, acompañado de una medición más precisa de los ingresos propios locales que permita cuantificar de manera más puntual los recursos efectivamente cobrados por parte de las entidades federativas y municipios. Asimismo, se propuso ajustar la estructura de la distribución de forma consistente con los cambios tributarios contenidos en las iniciativas que conforman la Reforma Social y Hacendaria del 2013.

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

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

...

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

...”

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

I.3 Especificaciones del Fondo del ISR participable

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

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

Ahora bien, dado que no existe antecedente para distinguir el origen de los recursos utilizados en el pago de los sueldos y salarios del personal de los entes públicos, y por lo tanto del ISR, la SHCP por medio de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) implementó un mecanismo para su identificación, el cual se lleva a cabo por medio del CFDI de nómina, cuyo complemento de percepciones se modificó para incluir el origen de los recursos con los que se paga los sueldos y salarios y con ello se determinan los montos que se participan por concepto de ISR a los entes públicos.

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

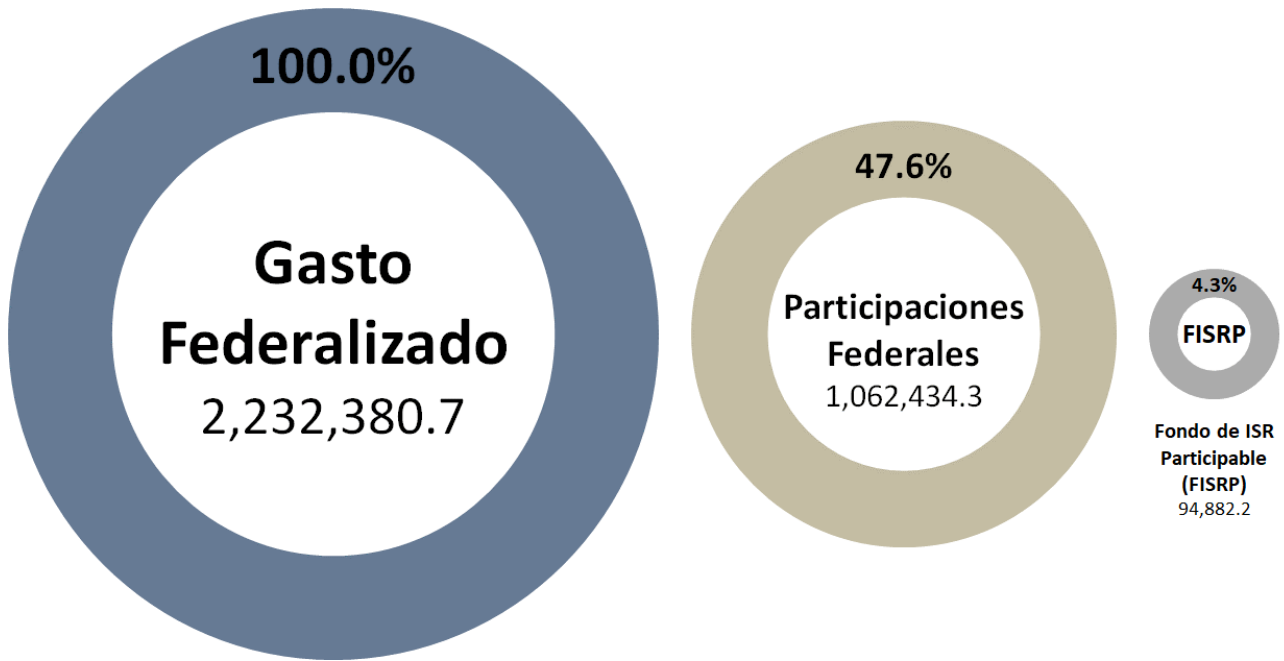
- La UCEF solicita a las entidades federativas el envío mensual sólo de modificaciones al padrón de entes públicos.
- El SAT valida la información de los CFDI de nómina correspondientes al periodo, a efecto de identificar por cada Registro Federal de Contribuyentes (RFC) los importes de la retención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

I.4 Importancia del Fondo del ISR Participable en el Gasto Federalizado

Los recursos del Fondo del ISR son parte de las Participaciones Federales, y ocupan el segundo lugar en cuanto a importancia financiera de las Participaciones Federales representando el 8.9% del monto total pagado para 2022, por debajo del FGP que representa el 73.0%, pero se encuentra por encima de fondos como el FFR (3.6%) y el FFM (4.4%).

De acuerdo con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, el importe ejercido del gasto federalizado ascendió a 2,232,380.7 millones de pesos (mdp) de los cuales las Participaciones Federales pagadas representaron el 47.6% con un importe de 1,062,434.3 mdp. Durante el ejercicio fiscal 2022 fueron entregados a las entidades federativas y municipios recursos por concepto del Fondo del ISR por 94,882.2 mdp, que significaron el 4.3% del Gasto Federalizado y el 8.9% de las Participaciones Federales, como se muestra a continuación:

Fondo del ISR Participable: Importancia del Fondo vs. Gasto Federalizado
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022
(Millones de pesos y porcentajes)

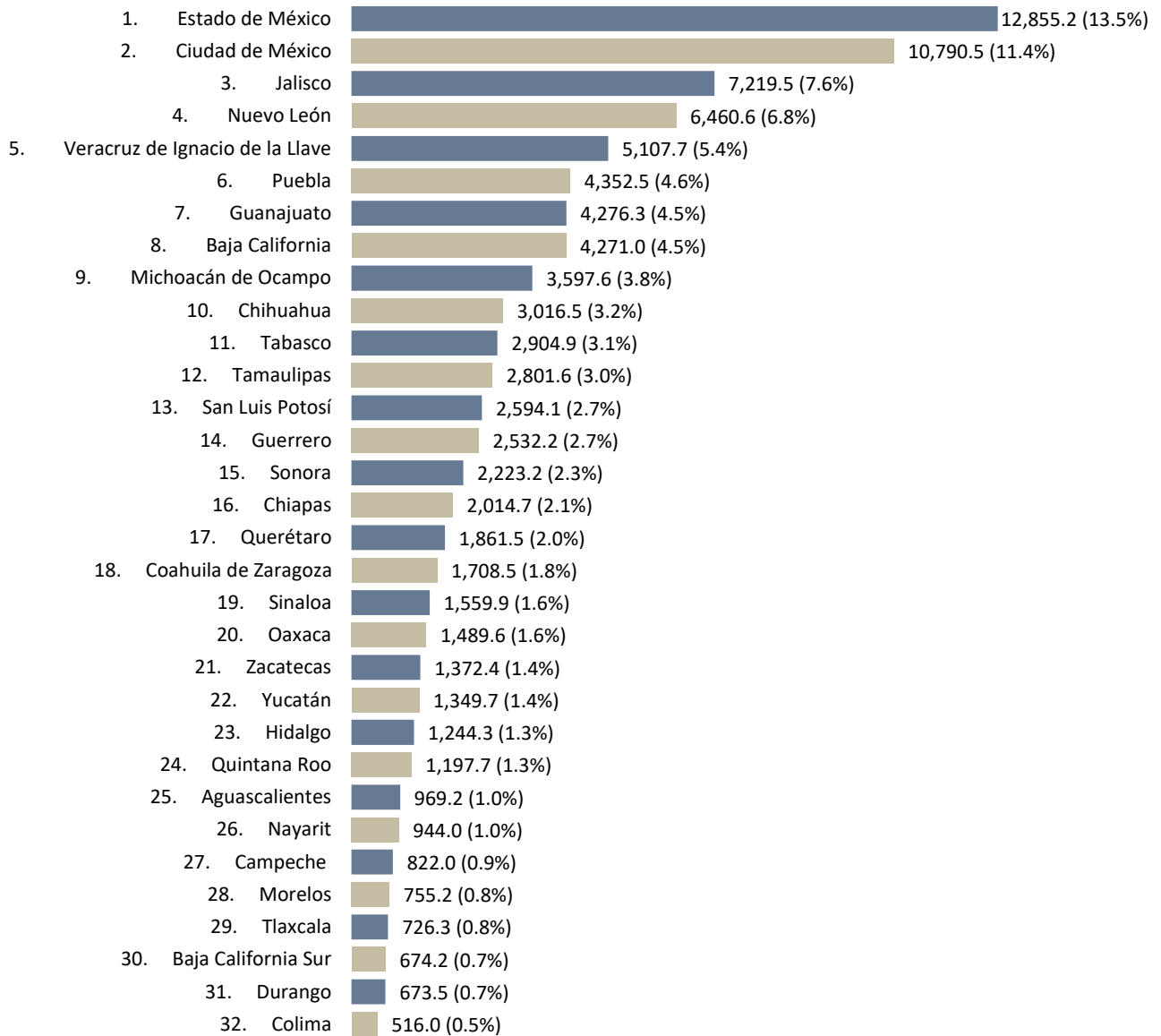


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Informe de las Finanzas Públicas de la SHCP.

Fondo del ISR Participable por entidad federativa

De conformidad con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, se transfirieron a las entidades federativas y a la CDMX, recursos por 94,882.2 mdp del Fondo del ISR, y se destacó que en 8 entidades federativas se concentra el 58.3% de los recursos, siendo estas el Estado de México con el 13.5%, la Ciudad de México con el 11.4%, Jalisco con el 7.6%, Nuevo León con el 6.8%, Veracruz de Ignacio de la Llave con el 5.4%, Puebla el 4.6%, Guanajuato y Baja California con el 4.5%, respectivamente, como se muestra a continuación:

**Distribución del Fondo del ISR Participable por entidad federativa
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022
(Millones de pesos y porcentajes)**



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

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

Fondo del ISR Participable por municipio

De los recursos por 94,882.2 mdp del Fondo del ISR, que captaron las entidades federativas durante el ejercicio fiscal 2022, a nivel municipal, se les transfirieron a 1,976 municipios en su conjunto recursos por 18,957.1 mdp de Ingresos del Fondo del ISR Participable (20%), y se destacó que el 52.7% de dichos recursos se concentró en 592 municipios de las entidades federativas, siendo estas el Estado de México (124 municipios con el 22.0%), Jalisco (109 con el 10.9%), Guanajuato (45 con el 5.3%), Veracruz (198 con el 5.1%), Nuevo León (47 con el 5.0%) y Guerrero (69 con el 4.4%), como se muestra a continuación:

**Distribución del Fondo del ISR Participable municipal por entidad federativa
(Millones de pesos y porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF.

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

No se incluye a la Ciudad de México, toda vez que no distribuyó el monto del ISR a las alcaldías, debido a que la administración pública de la Ciudad es centralizada, lo que implica que su hacienda pública, su administración y régimen patrimonial son unitarios.

I.5 Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA)

En el periodo de 2015 a 2022, se observó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 17.6% en los recursos del Fondo del ISR, al pasar de 30,585.9 millones de pesos en el año 2015 a 94,882.2 mdp en 2022; sin embargo, al descontar el efecto inflacionario durante dicho lapso, la TMCA se ubicó en 15.9%. Es importante destacar que los recursos asignados al ejercicio fiscal 2022 tuvieron una variación porcentual del 12.1% con respecto al año anterior y del 9.8% si descontamos el efecto inflacionario, como se muestra a continuación:

Asignación del Fondo del ISR Participable en el periodo 2015-2022 (Millones de pesos y porcentajes)

Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Precios corrientes	Variación Porcentual	Precios constantes**	Variación Porcentual real**
2014	***			
2015	30,585.9		32,125.3	
2016	54,080.4	76.8	56,747.1	76.6
2017	59,404.5	9.8	60,440.9	6.5
2018	73,587.1	23.9	75,684.6	25.2
2019	82,607.6	12.3	85,995.1	13.6
2020	85,691.7	3.7	89,412.7	4.0
2021	84,669.9	-1.2	86,440.5	-3.3
2022	94,882.2	12.1	94,882.2	9.8
Tasa media de crecimiento anual *		17.6%		15.9%

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2013- 2022.

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

**Deflactor = INPC promedio enero diciembre de cada año; año base 2022.

*** El fondo entró en vigor el 1 de enero de 2015.

CAPÍTULO II. CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

II.1 Estrategia de fiscalización

La propuesta de auditoría a los recursos de las Participaciones Federales en la Entidad Federativa (Cumplimiento del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal), obedece a un mandato normativo establecido en el artículo 79, fracción 1, párrafo segundo, de la CPEUM, así como lo dispuesto en el Capítulo 11, Título Tercero, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); asimismo, mediante ese objeto, de conformidad con el PEF del Ejercicio Fiscal 2022, así como con el “Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 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”, publicado el 20 de diciembre de 2021 en el DOF, mediante el cual fueron estimados los montos a transferir por concepto de participaciones relacionadas con la aplicación del artículo 3-B de la LCF.

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

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

De igual manera, la ASF da cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 47 de la LFRCF, que establece lo siguiente:

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

En ese sentido, en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022, se incluyó una auditoría a la SHCP, 32 auditorías, una a cada entidad federativa y 50 auditorías a municipios para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, y de las reglas de operación y disposiciones operativas aplicables al SAT y a la UCEF.

II.2 Objetivo de las auditorías

El objetivo de las auditorías del Fondo del ISR conforme al artículo 3-B de la LCF realizadas a la SHCP, las entidades federativas y los municipios fue el siguiente:

SHCP

- Fiscalizar el proceso de identificación, validación y determinación de los recursos autorizados y ministrados por concepto de participaciones a favor de los entes públicos de las entidades federativas y municipios, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivadas de la recaudación obtenida del Impuesto Sobre la Renta efectivamente enterado a la Federación correspondiente a los pagos realizados por estos entes públicos subnacionales a su personal por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado conforme, lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Entidades Federativas

- Fiscalizar la gestión y cumplimiento de los procedimientos por parte de la entidad federativa, en la aplicación del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Municipios

- Fiscalizar la gestión y cumplimiento de los procedimientos por parte del municipio en la aplicación del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022 y demás disposiciones jurídicas aplicables.

II.3 Criterios de selección

En la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 (PAAF2022) se atendieron criterios generales y particulares de la normativa institucional de la ASF y se consideró la importancia estratégica, pertinencia, el monto asignado (importancia financiera) y factibilidad de su realización. Asimismo, se atendió la representatividad, trascendencia estratégica y cobertura del Fondo del ISR.

II.4 Procedimientos de auditoría

Para la ejecución de la auditoría a la SHCP se consideraron los procedimientos siguientes:

- Verificar que la UCEF recibió mensualmente de las entidades federativas el Anexo Único relativo al listado de RFC y que elaboró el Archivo Único con la información proporcionada.
- Verificar que la UCEF remitió al SAT el Archivo Único que contiene la información proporcionada por las entidades federativas (Anexo Único).
- Verificar que el SAT validó e integró los informes mensuales de los entes públicos que elaboraron correctamente los CFDI de nómina y que presentaron la declaración y el pago correspondiente.
- Verificar que el SAT remitió mensualmente a la UCEF los informes de los entes públicos que elaboraron correctamente los CFDI de nómina y que presentaron la declaración y el pago correspondiente.
- Verificar que el SAT integró el listado de los entes públicos que presentaron inconsistencias en la elaboración de los CFDI de nómina, así como en la declaración y su pago, y que informó a las entidades federativas de lo anterior mediante el “Sitio Web Colaborativo Entidades Federativas”.
- Verificar que el SAT informó a la UCEF dentro del plazo establecido en la normativa, acerca de los entes públicos los que se detectó diferencia en el entero del 100% de la retención que deben efectuar del ISR correspondiente a los ingresos por salarios con cargo a recursos federales, devoluciones del ISR efectuadas a los entes públicos o a los RFC de las personas físicas asociadas a éstos.
- Verificar que la UCEF envió a las entidades federativas la información de los montos que corresponden a las mismas y a sus respectivos municipios a más tardar el mismo día en que se radicaron los recursos.
- Verificar la existencia de un mecanismo para determinar los porcentajes del ISR pagados con recursos propios y federales, cuando se involucraron recursos mixtos en el pago de sueldos y salarios o asimilables a salarios; asimismo, que dicho mecanismo se utilizó para el cálculo del importe susceptible a reintegrar a las entidades federativas por concepto de devolución del ISR.

Para la ejecución de las auditorías a entidades federativas y municipios se consideraron los procedimientos siguientes:

Integración de la información y registros contables

- Verificar la congruencia entre el registro presupuestal del capítulo 1000 “Servicios Personales” correspondiente al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) seleccionado y el importe total de los pagos realizados por concepto de sueldos y salarios y asimilados a salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado y la determinación de la retención del Impuesto Sobre la Renta (ISR) correspondiente.

Asimismo, comprobar que los registros contables de las retenciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR) del ejercicio fiscal 2022 son consistentes con los registros de los pagos y con los enteros realizados ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

- Constatar que la información del (los) RFC seleccionado(s), correspondiente a los pagos por sueldos y salarios y asimilados a salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, los resúmenes de nómina y los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de las nóminas pagadas durante el ejercicio fiscal 2022, es consistente con los registros contables y presupuestales de las retenciones del ISR.
- Verificar que las nóminas timbradas en el ejercicio fiscal 2022, correspondientes a los pagos por sueldos y salarios y asimilados a salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado respecto de los RFC seleccionado, son consistentes con la fuente de financiamiento del recurso con el que se pagaron.

Entero del ISR

- Verificar que se enteró al SAT la totalidad de las retenciones del ISR por los pagos de sueldos y salarios y asimilados a salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2022 del (los) RFC seleccionado (s), y que se encontraron identificados en los registros contables por fuente de financiamiento (Participaciones Federales u otros ingresos locales, Recursos Federales e Ingresos Mixtos).

Ingresos por concepto de participación de ISR

- Verificar que la entidad fiscalizada recibió las participaciones federales por concepto del ISR efectivamente enterado de acuerdo con los oficios de las participaciones del ISR, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) correspondientes a los montos validados por el SAT por concepto del pago de sueldos y salarios y asimilados a salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado.

Además, comprobar que los importes depositados en las cuentas bancarias fueron registrados contable y presupuestalmente y coincidieron con los registros de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2022.

II.5 Marco jurídico

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

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.

II.6 Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones

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

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

CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO A ENTIDADES FEDERATIVAS

III.1 Número de auditorías

Como parte de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2022, la ASF practicó 32 auditorías al Fondo del ISR a las entidades federativas, incluida la CDMX y una auditoría a la SHCP para verificar el cumplimiento de las reglas de operación aplicables al SAT y a la UCEF.

III.2 Universo, muestra y alcance de la fiscalización

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

III.3 Observaciones formuladas y acciones promovidas

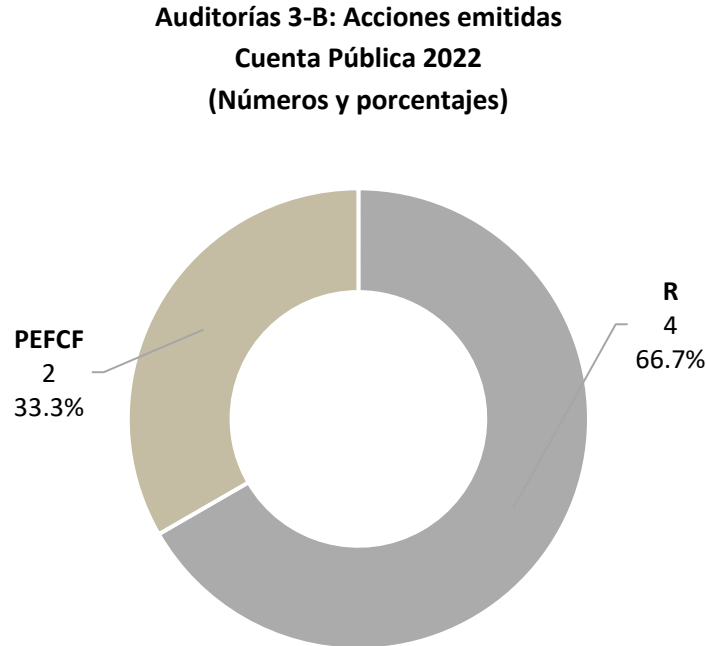
En la fiscalización de la Cuenta Pública 2022, se generaron 17 observaciones; todas corresponden a las auditorías de las entidades federativas, ya que en la auditoría de la SHCP no se determinaron observaciones. Durante las revisiones, las entidades federativas atendieron 11 observaciones, y quedaron sin atender 6.

**Auditorías de 3-B: Número de observaciones determinadas,
solventadas y pendientes de solventar
Cuenta Pública 2022
(Números y porcentajes)**



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

Las 6 observaciones no atendidas resultaron en la promoción de las acciones correspondientes, las que se integran por 4 Recomendaciones (R), determinadas al mismo número de entidades federativas, y 2 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF), determinadas a otra entidad federativa.



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

III.4 Principales resultados

Las 17 observaciones que se generaron en las auditorías realizadas a las entidades federativas, en resumen, corresponden a los conceptos siguientes (se incluyen las observaciones solventadas en el proceso de cierre de las auditorías):

- La información de los pagos por salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, los resúmenes de nómina y los CFDI de nómina pagados durante el ejercicio fiscal 2022 no fue consistente con los registros contables y presupuestales que reflejan las retenciones del ISR; como fue observado en las auditorías a 2 entidades federativas, o el ente no logró integrar y proporcionar el total de los CFDI de nómina para soportar los pagos y las retenciones del ISR, situación que fue observada en las auditorías de 3 entidades federativas; en su caso, los entes la solventaron antes de a la emisión de los informes de auditoría.
- No se logró verificar que las nóminas pagadas en el ejercicio fiscal 2022, correspondientes a los salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, fueron consistentes con la fuente de financiamiento del recurso con el que se pagaron los sueldos y salarios, con la clave

incorporada en los CFDI de nómina para este concepto, como se observó en las auditorías de 3 entidades federativas. Asimismo, se observó a 2 entidades federativas que no se aclararon los montos pagados por concepto de sueldos y salarios y asimilados a salarios para el personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado conforme a la fuente de financiamiento que les corresponde.

- No se enteró al SAT la totalidad de las retenciones del ISR por los pagos de salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2022; además, los registros de los importes del ISR enterado al SAT fueron diferentes de las retenciones efectuadas o no se correspondieron con los importes pagados conforme al tipo de fuente de financiamiento, situación que se observó en una entidad federativa.
- Se presentaron declaraciones sin distinguir los conceptos de retenciones del ISR por asimilados a salarios y el ISR de retenciones por salarios, como se observó en una entidad federativa; en el caso de otra entidad, no presentó en tiempo el entero de la declaración por el ISR retenido por salarios y asimilados a salarios.

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

**Fondo del ISR Participable: Sueldos y salarios, ISR retenido, enterado
y participado correspondientes a los RFC revisados en cada entidad federativa
Cuenta Pública 2022
(Millones de pesos)**

Concepto	Importe
Determinación y Entero del ISR	
Sueldos y salarios pagados	307,577.9
Retención Total del ISR	46,434.4
Retención del ISR por sueldos y salarios	45,708.2
Retención del ISR por asimilados a sueldos y salarios	726.2
Entero total de ISR al SAT	46,126.4
Entero del ISR con fuente de financiamiento Ingresos Propios	43,145.6
Ingresos por Participaciones	
Ingresos por Participaciones Federales ⁽¹⁾	1,062,434.3
Ingresos por ISR Participable	94,882.2
Ingresos por ISR Participable de los RFC revisados ⁽²⁾	39,091.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

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

Notas (1): Con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022.

(2): Los RFC revisados pueden ser consultados en los informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

**Fondo del ISR Participable: Sueldos y salarios, ISR retenido, enterado
y participado por entidad federativa correspondientes
a los RFC revisados en cada entidad federativa
Cuenta Pública 2022
(Millones de pesos)**

Entidad Federativa	Sueldos y salarios pagados	Retención del ISR			Enterado de ISR al SAT		Ingresos de Participaciones		
		Sueldos y salarios	Asimilados a salarios	Total	Total	Por fuente de financiamiento IP	Totales por Entidad Federativa (1)	ISR Participable por Entidad Federativa	ISR Participable del RFC revisado (2)
Aguascalientes	1,401.7	234.8	0.0	234.8	234.8	234.8	969.2	969.2	231.5
Baja California	10,088.0	1,281.8	22.6	1,304.4	1,304.4	1,030.1	4,271.0	4,271.0	1,304.4
Baja California Sur	1,728.2	117.9	14.7	132.6	132.6	132.6	674.2	674.2	118.1
Campeche	1,987.7	232.1	30.8	262.9	262.9	262.0	822.0	822.0	258.9
Chiapas	14,825.8	1,281.4	0.2	1,281.6	1,281.6	729.1	2,014.7	2,014.7	807.2
Chihuahua	9,610.5	1,734.9	2.2	1,737.1	1,697.1	1,694.1	3,016.5	3,016.5	1,092.7
Ciudad de México	55,858.4	8,030.7	151.1	8,181.8	8,026.6	7,875.5	10,790.5	10,790.5	6,258.6
Coahuila de Zaragoza	6,951.5	652.3	1.1	653.4	653.4	632.5	1,708.5	1,708.5	653.9
Colima	2,729.3	206.9	1.2	208.1	208.1	206.9	516.0	516.0	187.9
Durango	5,253.6	739.8	4.9	744.7	744.7	736.9	673.5	673.5	267.8
Estado de México	24,093.5	5,652.3	0.0	5,652.3	5,652.3	5,650.8	12,855.2	12,855.2	6,073.2
Guanajuato	17,804.6	2,021.6	45.7	2,067.3	2,067.3	1,699.5	4,276.3	4,276.3	1,513.2
Guerrero	7,070.7	1,137.4	4.5	1,141.9	1,141.9	1,141.9	2,532.2	2,532.2	1,005.4
Hidalgo	2,638.9	375.4	39.5	414.9	414.9	414.9	1,244.3	1,244.3	370.6
Jalisco	18,841.8	2,801.4	42.8	2,844.2	2,844.2	2,810.9	7,219.5	7,219.5	2,627.7
Michoacán de Ocampo	13,857.7	2,079.8	0.0	2,079.8	2,079.8	2,064.2	3,597.6	3,597.6	1,854.6
Morelos	2,165.5	157.0	0.8	157.8	157.8	157.8	755.2	755.2	151.8
Nayarit	3,442.2	470.7	17.1	487.8	374.1	0.0	944.0	944.0	248.4
Nuevo León	19,627.3	3,762.8	53.6	3,816.4	3,816.4	3,762.0	6,460.6	6,460.6	3,711.4
Oaxaca	6,742.3	474.2	50.9	525.1	525.1	487.7	1,489.6	1,489.6	536.6
Puebla	19,439.1	3,318.0	5.9	3,323.9	3,323.9	3,095.1	4,352.5	4,352.5	3,323.9
Querétaro	2,170.4	455.8	10.8	466.6	466.6	466.1	1,861.5	1,861.5	361.8
Quintana Roo	1,971.7	234.2	12.1	246.3	246.3	246.2	1,197.7	1,197.7	243.3
San Luis Potosí	8,611.6	1,712.5	33.0	1,745.5	1,745.5	1,745.5	2,594.1	2,594.1	1,119.9
Sinaloa	7,320.5	641.5	0.0	641.5	641.5	626.5	1,559.9	1,559.9	437.4
Sonora	4,766.8	1,142.0	3.3	1,145.3	1,146.2	980.0	2,223.2	2,223.2	884.4
Tabasco	10,439.3	1,677.0	82.6	1,759.6	1,759.6	1,436.1	2,904.9	2,904.9	1,577.4
Tamaulipas	9,013.1	1,132.3	33.3	1,165.6	1,165.6	1,114.3	2,801.6	2,801.6	114.0
Tlaxcala	2,592.8	345.7	0.5	346.2	346.2	335.0	726.3	726.3	346.2

Entidad Federativa	Sueldos y salarios pagados	Retención del ISR			Entero de ISR al SAT		Ingresos de Participaciones		
		Sueldos y salarios	Asimilados a salarios	Total	Total	Por fuente de financiamiento IP	Totales por Entidad Federativa (1)	ISR Participable por Entidad Federativa	ISR Participable del RFC revisado (2)
Veracruz de Ignacio de la Llave	3,378.9	339.0	12.5	351.5	351.5	351.5	5,107.7	5,107.7	351.5
Yucatán	6,806.1	685.1	40.0	725.1	725.1	716.9	1,349.7	1,349.7	747.8
Zacatecas	4,348.4	579.9	8.5	588.4	588.4	308.2	1,372.4	1,372.4	309.9
TOTALES:	307,577.9	45,708.2	726.2	46,434.4	46,126.4	43,145.6	94,882.2	94,882.2	39,091.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

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

Notas (1) : Con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022.

(2) Los RFC revisados pueden ser consultados en los informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO A MUNICIPIOS

IV.1 Número de auditorías

Como parte de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2022, la ASF practicó 50 auditorías al Fondo del ISR en el mismo número de municipios de 31 entidades federativas.

IV.2 Universo, muestra y alcance de la fiscalización

En estas auditorías no se revisa el ejercicio de los recursos públicos, sino la gestión de la entidad fiscalizada en relación con la aplicación del artículo 3-B de la LCF para la obtención de las participaciones del ISR.

IV.3 Observaciones formuladas y acciones promovidas

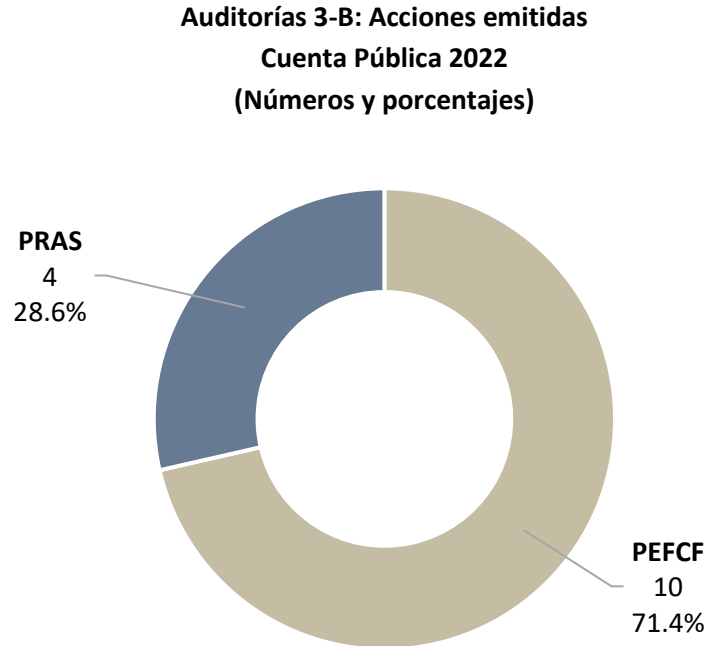
En la fiscalización de la Cuenta Pública 2022, se generaron 47 observaciones. Durante las revisiones, los municipios atendieron 33 observaciones, y quedaron sin atender 14.

**Auditorías de 3-B: Número de observaciones determinadas,
solventadas y pendientes de solventar
Cuenta Pública 2022
(Números y porcentajes)**



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

Las 14 observaciones no atendidas resultaron en la promoción de las acciones correspondientes, que se integran por 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) determinadas a 3 municipios y 10 PEFCF determinadas a 8 municipios.



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

IV.4 Principales resultados

Las 47 observaciones que se generaron en las auditorías realizadas a los municipios, en resumen, corresponden a los conceptos siguientes (se incluyen las observaciones solventadas en el proceso de cierre de las auditorías):

- La información de los pagos por salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, los resúmenes de nómina y los CFDI de nómina pagados durante el ejercicio fiscal 2022 no fue consistente con los registros contables y presupuestales que reflejan las retenciones del ISR, o el ente no logró integrar y proporcionar el total de los CFDI de nómina para soportar los pagos y las retenciones del ISR; esta situación dio lugar a la promoción de acciones, y, en su caso, los entes las solventaron antes a la emisión de los informes de auditoría.
- No se logró verificar con qué fuente de financiamiento se pagó el ISR, como fue el caso de 1 municipio.
- Se identificó que unos CFDI se timbraron con la fuente de financiamiento de “Ingresos Federales” cuando estuvieron financiados con las Participaciones Federales a Municipios, como se observó en 1 municipio.

- En los CFDI de la nómina que se pagó con recursos federales, no se registró la fuente de financiamiento de “Ingresos Federales”, tal es el caso de 5 municipios.
- No se entregó la totalidad de los CFDI con la fuente de financiamiento de “Ingresos Federales”, de las nóminas pagadas con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, como fue observado en las auditorías de 2 municipios.
- Se enteraron extemporáneamente las retenciones del ISR a cargo de los trabajadores como se observó en 2 municipios.
- No se enteró al SAT la totalidad de las retenciones del ISR por los pagos de salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2022, situación que fue observada en 4 municipios.
- Diferencias entre los registros contables y presupuestales de su Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2022 que soportan el rubro de ingresos por concepto del Fondo del ISR y los montos efectivamente participados por medio de la Secretaría de Finanzas o su equivalente en las entidades federativas, como fue observado en 5 municipios.

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

**Fondo del ISR Participable: Sueldos y salarios, ISR retenido, enterado
y participado correspondientes a los RFC revisados en cada municipio
Cuenta Pública 2022
(Millones de pesos)**

Concepto	Importe
Determinación y Entero del ISR	
Sueldos y salarios pagados	27,956.0
Retención Total del ISR	3,118.9
Retención del ISR por sueldos y salarios	3,027.3
Retención del ISR por asimilados a sueldos y salarios	91.6
Entero total de ISR al SAT	3,088.9
Entero del ISR con fuente de financiamiento Ingresos Propios	2,815.4
Ingresos por Participaciones	
Ingresos por Participaciones Federales (1)	32,278.0
Ingresos por ISR Participable	4,142.5
Ingresos por ISR Participable de los RFC revisados (2)	3,438.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

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

Notas (1): Con datos de Cuenta de la Pública del ejercicio fiscal 2022 de cada uno de los 50 municipios que forman parte de la muestra revisada.

(2) Los RFC revisados pueden ser consultados en los informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

**Fondo del ISR Participable: Sueldos y salarios, ISR retenido, enterado
y participado correspondientes a los RFC revisados en cada municipio
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022
(Millones de pesos)**

Municipio	Sueldos y salarios pagados	Retención del ISR			Entero de ISR al SAT		Ingresos de Participaciones	
		Sueldos y salarios	Asimilados a salarios	Total	Total	Por fuente de financiamiento IP	ISR Participable por municipio	ISR Participable del RFC revisado (1)
Municipio de Aguascalientes, Ags.	1,508.1	129.3	0.0	129.3	129.3	110.9	146.6	133.6
Municipio de Ensenada, B.C.	914.3	73.2	8.4	81.6	81.6	81.5	89.3	85.9
Municipio de San Quintín, B.C.	102.6	12.1	0.8	12.9	12.9	10.6	6.6	6.6
Municipio de Los Cabos, B.C.S.	1,674.3	151.8	0.0	151.8	151.8	124.5	191.5	180.6
Municipio de Campeche, Camp.	521.1	20.5	28.8	49.3	49.3	49.3	49.6	42.7
Municipio de Chiapa de Corzo, Chis.	106.3	9.2	0.0	9.2	9.2	6.2	4.6	4.4
Municipio de Ocosingo, Chis.	16.6	0.8	0.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Municipio de Delicias, Chih.	283.3	12.3	0.0	12.3	12.3	9.1	12.2	8.3
Municipio de Nuevo Casas Grandes, Chih.	91.4	7.5	0.3	7.8	7.8	7.8	8.1	8.1
Municipio de Piedras Negras, Coah.	245.8	28.2	0.0	28.2	28.2	28.2	40.0	40.0
Municipio de Cuauhtémoc, Col.	97.2	7.2	0.0	7.2	7.2	7.2	7.9	7.1
Municipio de Gómez Palacio, Dgo.	492.6	61.1	0.0	61.1	61.1	58.0	39.8	39.8
Municipio de Huixquilucan, Edo de Méx.	954.0	175.3	0.0	175.3	175.3	175.3	245.7	171.6
Municipio de Toluca, Edo de Méx.	1,674.9	217.5	0.0	217.5	217.5	177.1	291.1	242.6
Municipio de Celaya, Gto.	755.9	64.1	0.0	64.1	64.1	64.1	88.7	69.3
Municipio de León, Gto.	2,221.3	319.5	0.0	319.5	319.5	319.5	422.4	304.8
Municipio de Acapulco de Juárez, Gro.	1,826.6	191.2	0.0	191.2	191.2	191.2	763.5	551.8
Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Gro.	274.0	22.7	0.0	22.7	22.7	16.2	28.2	28.2
Municipio de Mineral de la Reforma, Hgo.	223.5	24.0	0.0	24.0	24.0	19.9	17.7	17.7
Municipio de Tulancingo de Bravo, Hgo.	211.6	19.6	0.2	19.8	19.8	12.7	15.1	11.7
Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jal.	956.8	111.7	5.1	116.8	116.8	71.2	114.4	110.2
Municipio de Tonalá, Jal.	685.8	83.0	0.6	83.6	83.6	83.6	107.1	101.0
Municipio de La Piedad, Mich.	166.7	9.8	0.0	9.8	7.0	6.9	8.1	6.9
Municipio de Lázaro Cárdenas, Mich.	526.7	65.0	0.0	65.0	65.1	60.0	80.0	65.8
Municipio de Cuautla, Mor.	246.2	20.3	0.5	20.9	20.9	14.1	13.4	10.6

Municipio	Sueldos y salarios pagados	Retención del ISR			Entero de ISR al SAT		Ingresos de Participaciones	
		Sueldos y salarios	Asimilados a salarios	Total	Total	Por fuente de financiamiento o IP	ISR Participable por municipio	ISR Participable del RFC revisado (1)
Municipio de Compostela, Nay.	124.5	13.2	0.0	13.2	13.2	13.2	14.5	11.8
Municipio de General Escobedo, N.L.	435.9	56.1	0.0	56.1	55.0	55.0	47.4	47.4
Municipio de San Pedro Garza García, N.L.	1,290.0	146.6	0.9	147.5	147.5	147.5	144.1	140.6
Municipio de Salina Cruz, Oax.	207.9	11.8	11.4	23.2	23.2	21.8	13.2	13.2
Municipio de Santa María Huatulco, Oax.	158.5	0.0	15.0	15.0	4.5	4.5	3.1	3.1
Municipio de Puebla, Pue.	1,627.8	238.5	1.9	240.4	240.4	196.9	204.9	204.9
Municipio de San Andrés Cholula, Pue.	235.5	29.8	0.6	30.4	30.4	28.2	31.7	31.7
Municipio de Corregidora, Qro.	534.2	80.4	0.2	80.6	80.5	80.5	102.0	97.5
Municipio de El Marqués, Qro.	533.8	71.8	2.0	73.7	71.3	58.4	84.5	77.5
Municipio de Solidaridad, Q. Roo.	880.7	45.4	3.4	48.8	48.8	48.8	29.6	29.6
Municipio de Matehuala, S.L.P.	118.8	10.0	0.5	10.5	1.5	1.5	2.6	0.9
Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P.	214.8	15.1	3.7	18.8	18.8	18.8	19.0	15.3
Municipio de Mazatlán, Sin.	1,275.6	96.6	0.0	96.6	96.6	94.7	162.4	106.1
Municipio de Caborca, Son.	115.5	18.5	0.0	18.5	18.5	13.5	17.3	12.9
Municipio de Nogales, Son.	369.3	39.3	0.0	39.3	39.3	39.3	44.4	33.1
Municipio de Cárdenas, Tab.	498.3	44.7	0.0	44.7	42.9	32.2	22.7	22.7
Municipio de Cunduacán, Tab.	283.8	28.1	0.0	28.1	26.5	20.1	15.2	15.2
Municipio de Altamira, Tamps.	433.6	47.7	0.0	47.7	47.7	45.6	71.2	52.0
Municipio de Reynosa, Tamps.	491.8	57.6	0.0	57.6	57.6	57.6	143.3	100.6
Municipio de Apizaco, Tlax.	157.0	17.1	0.0	17.1	17.1	13.8	19.1	14.9
Municipio de Boca del Río, Ver.	338.8	38.8	0.0	38.8	38.8	38.8	38.6	38.6
Municipio de Córdoba, Ver.	267.5	33.1	0.0	33.1	33.1	25.2	43.5	43.5
Municipio de Kanasín, Yuc.	104.5	4.2	4.0	8.2	7.4	4.3	3.7	3.7
Municipio de Progreso, Yuc.	160.8	12.6	0.0	12.6	12.6	12.6	11.6	11.3
Municipio de Guadalupe, Zac.	319.5	33.4	3.3	36.7	36.7	36.7	60.6	60.6
TOTALES:	27,956.0	3,027.3	91.6	3,118.9	3,088.9	2,815.4	4,142.6	3,438.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

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

Notas (1): Los RFC revisados pueden ser consultados en los informes individuales de auditoría de la fiscalización de la Cuenta Pública 2022.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

Con la ejecución de las auditorías referidas en este documento, la ASF da cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 47 de la LFRCF y como resultado de la fiscalización, en términos generales, se comprobó lo siguiente:

- La SHCP informó y transfirió a las entidades federativas los recursos recaudados participables obtenidos del ISR en términos del artículo 3-B de la LCF, de las Reglas de Operación para su aplicación y de los Criterios de validación aplicados para su operación.
- La SHCP observó la normativa aplicable a la determinación y transferencia a las entidades federativas de los recursos recaudados del ISR, derivado del pago de sueldos y salarios y asimilados a salarios de éstas y sus entes públicos.
- Las entidades federativas y los municipios cumplieron, en general, con los procesos de identificación, validación y determinación de los recursos destinados al pago de sueldos y salarios y asimilados a salarios, así como la determinación del ISR correspondiente.
- Las entidades federativas y los municipios, en general, registraron contable y presupuestalmente, el monto pagado de sueldos y salarios y asimilados a salarios, retuvieron y registraron el ISR a cargo de los trabajadores, y éste fue enterado al SAT, excepto por las diferencias observadas en 2 entidades federativas, así como en 8 municipios.
- Las entidades federativas y los municipios, en general, cuentan en sus expedientes con la totalidad de los CFDI que coinciden con sus registros contables y presupuestales del ISR retenido a cargo de los trabajadores el cual fue enterado al SAT, excepto por las diferencias observadas en 4 entidades federativas, así como en 11 municipios.
- Las entidades federativas y los municipios, en general, identificaron y registraron los pagos de sueldos y salarios y asimilados a salarios, por fuente de financiamiento, los cuales fueron congruentes con los resúmenes de nóminas, la integración por fuente de financiamiento del ISR retenido, los registros contables del pago de ISR y el Informe de Resultados del ISR Participable emitido por el SAT, excepto por las diferencias observadas en 1 entidad federativa y 2 municipios.
- Las entidades federativas y los municipios, en general, enteraron la totalidad de las retenciones del ISR por los pagos de sueldos y salarios y asimilados a salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2022, con excepción de 4 municipios.
- Las entidades federativas y los municipios, en general, enteraron dentro de los plazos establecidos por el SAT las retenciones del ISR por los pagos de sueldos y salarios y asimilados a salarios al personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado, correspondientes al ejercicio fiscal 2022, a excepción de 1 entidad federativa y 2 municipios.

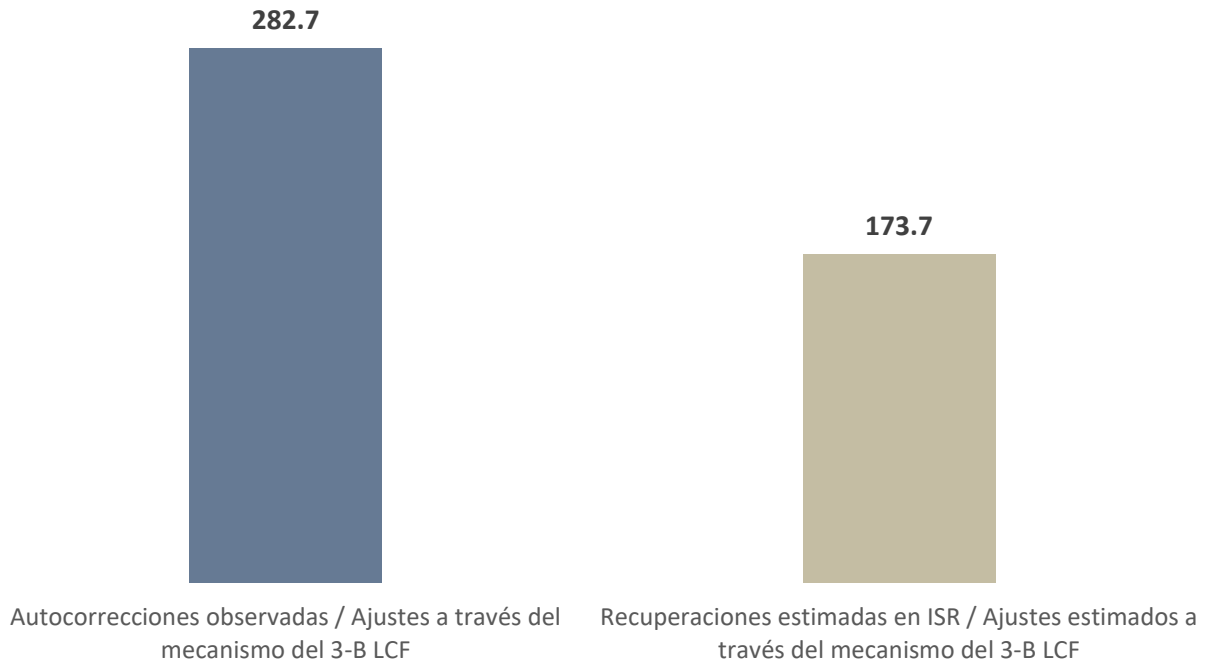
- Las entidades federativas y los municipios, en general, en las nóminas pagadas con recursos federales registraron los CFDI con la fuente de financiamiento de “Ingresos Federales”, excepto en 7 municipios.
- Por último, las entidades federativas y los municipios, en general, recibieron los recursos del Fondo del ISR conforme a los montos validados por el SAT, los cuales se derivaron del pago de sueldos y salarios y asimilados a salarios, y dichos recursos fueron consistentes con los registros de ingresos de su Cuenta Pública 2022, excepto por las diferencias observadas en 4 municipios.

En este punto es importante señalar que la verificación del cumplimiento del artículo 3-B de la LCF por parte de la ASF implica que para aquellos hallazgos en donde al ente fiscalizado (ya sea entidad federativa o municipio) se le identificaron inconsistencias en la integración de la fuente de financiamiento (Propios, Federales o Mixtos) o la falta de correspondencia entre la información para la determinación de retenciones y los enteros realizados, la autoridad competente para determinar y hacer exigible a favor de la Federación los montos del ISR o del propio resultado del mecanismo de cálculo para determinar los montos a favor de entidades federativas y municipios por el artículo 3-B de la LCF, es la SHCP a través del SAT. Por ello, aunque los resultados de estas auditorías sobre el cumplimiento del artículo 3-B de la LCF no se hacen exigibles montos resarcitorios de manera directa por parte de la ASF, a través de las acciones de PEFCF se avisa a la autoridad competente para que lleve a cabo los procedimientos administrativos correspondientes. Sin embargo, ello no significa que por intervención de las auditorías practicadas por la ASF no existan efectos en monto estimado a favor de la Federación, ya que:

- Se presentaron casos en donde una vez iniciada la auditoría por parte de la ASF, se identificaron diferencias entre los registros contables, presupuestales, así como de declaraciones, retenciones y pagos; o en la información respecto a la fuente de financiamiento de “Ingresos Propios” (IP); sin embargo, el ente fiscalizado corrigió su situación presentando las declaraciones fiscales; enteró al SAT de manera complementaria los recursos faltantes; o corrigió la fuente de financiamiento de los CFDI a fin de que el propio mecanismo y conforme a la normativa se llevara a cabo el ajuste de manera automática de los montos con los que originalmente fue beneficiado (“descuento automático”). Como resultado de ello, por intervención de la ASF, se constataron las acciones de autocorrección por parte de los entes fiscalizados, a favor de la Federación, en un monto estimado de poco más de 282.7 mdp.
- En los casos donde, por intervención de la auditoría practicada por la ASF, se identificaron diferencias entre los registros contables, presupuestales, así como de declaraciones, retenciones y pagos; o en la información respecto a la fuente de financiamiento de “Ingresos Propios” (IP); y no se cuenta con el soporte de que el ente fiscalizado realizó algunas acciones que se derivaron en los avisos correspondientes al SAT a través de la PEFCF a fin de que dicha autoridad determine el monto definitivo y exigible, se estima que podría generarse un monto aproximado a favor de la Federación de 173.7 mdp.

De esta manera, para los casos específicos en los que se tuvo conocimiento de autocorrecciones o donde debe intervenir el SAT en su carácter de autoridad fiscal, que se reflejan en los respectivos informes individuales de auditoría, se tiene un efecto total (“directo” e “indirecto”) por la intervención de las auditorías realizadas al cumplimiento del artículo 3-B de la LCF en un monto estimado en conjunto cercano a los 456.4 mdp.

**Impacto estimado en recursos a favor de la federación por intervención de la ASF.
(Millones de pesos)**



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

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

V.1 Recomendaciones generales y modificaciones legislativas o normativas

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

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

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

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

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

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