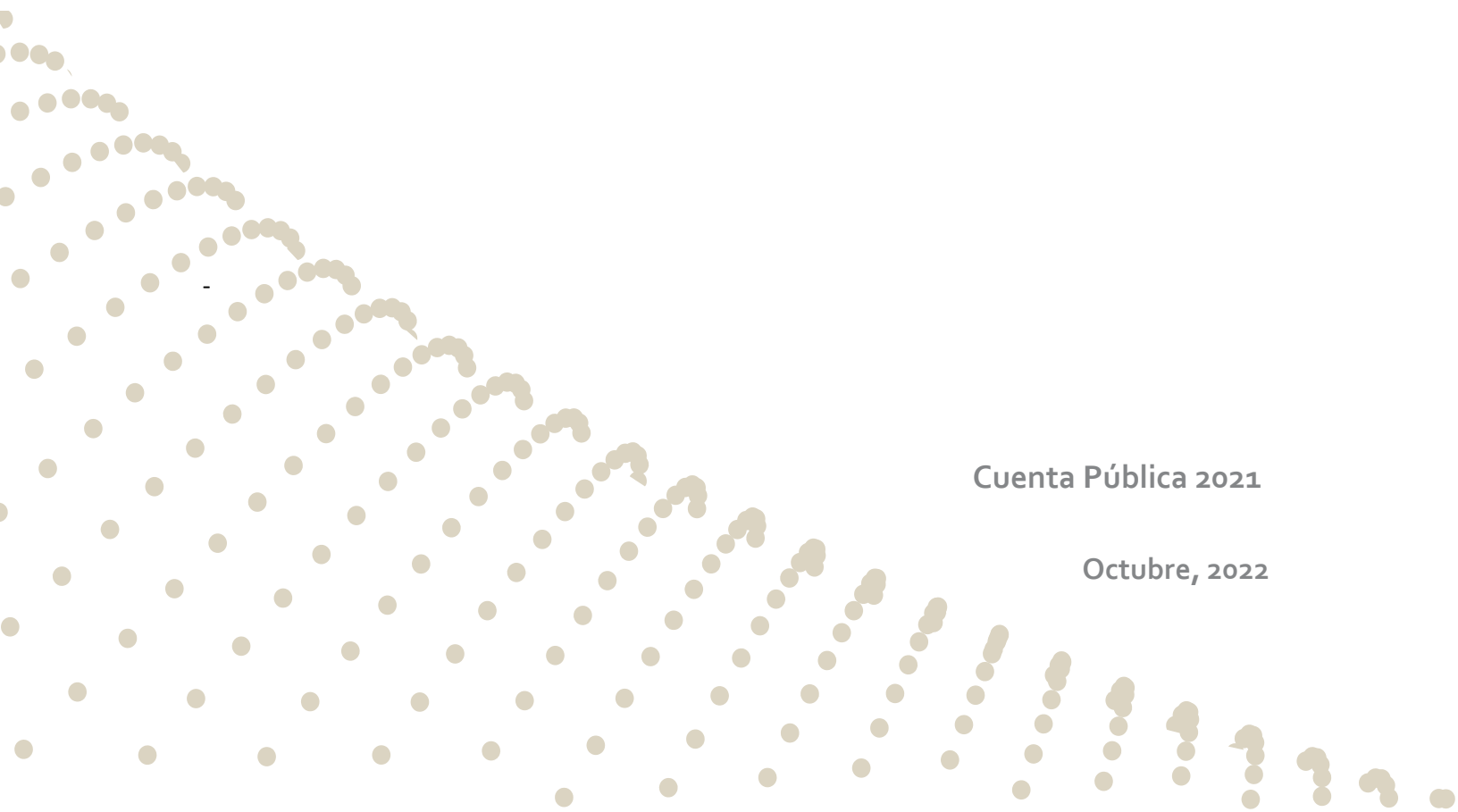


Distribución de las Participaciones Federales

MR

Cuenta Pública 2021

Octubre, 2022



Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado, plataforma interactiva ciudadana para conocer los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado.

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

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

MARCO DE REFERENCIA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES**ÍNDICE**

TEMA	PÁGINA
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	7
PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	11
1. Antecedentes	11
A. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	11
B. La Recaudación Federal Participable	11
2. Características de los fondos e incentivos del Ramo General 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	16
3. Evolución de las participaciones federales y su importancia en el gasto federalizado	23
4. Importancia de las participaciones federales	24
A. En las entidades federativas	24
B. En los municipios	27
5. Recaudación fiscal neta de los ingresos federales tributarios	29
6. El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	33
A. Antecedentes de su creación	33
B. Características y operación del fondo	34
C. Cambios en las reglas de operación del fondo	36
CAPÍTULO II. ESTRATEGIA PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	39
1. Estrategia de fiscalización	39
A. Objetivo de las auditorías	39
B. Criterios de selección y muestra auditada	39
C. Procedimientos de auditoría	40
2. Marco jurídico	42
3. Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones	42
4. Histórico de auditorías realizadas a la distribución de las participaciones federales	43
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	45
1. Universo, muestra y alcance de la fiscalización	45
2. Principales resultados	46
3. Principales observaciones	53

CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	55
1. Número de auditorías	55
2. Universo, muestra y alcance de la fiscalización	55
3. Observaciones formuladas y acciones promovidas	55
4. Recuperaciones operadas y montos por aclarar	56
5. Monto por aclarar respecto de la muestra auditada	56
6. Principales observaciones vinculadas con el monto por aclarar	56
7. Análisis de las causas raíz de las irregularidades con impacto económico	58
8. Principales resultados no relacionados con recuperaciones operadas y monto por aclarar	59
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS IRREGULARIDADES	63
1. Recurrencia de las irregularidades en la fiscalización de la distribución de las participaciones federales en las Cuentas Públicas 2017-2021	63
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65
1. Conclusiones	65
A. Distribución de las participaciones federales en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	65
B. Distribución de las participaciones federales en las entidades federativas	66
2. Recomendaciones	68
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	68
B. Entidades Federativas	69

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

<p>ASF Auditoría Superior de la Federación</p> <p>BANOBRAS Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.</p> <p>CCAMFF Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal</p> <p>CP Cuenta Pública</p> <p>CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>CPFF Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales</p> <p>CVSP Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales</p> <p>DEEP Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo</p> <p>DOF Diario Oficial de la Federación</p> <p>DPF Distribución de las Participaciones Federales</p> <p>FAFEF Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas</p> <p>FAIS Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social</p> <p>FAM Fondo de Aportaciones Múltiples</p> <p>FEIEF Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas</p> <p>FEIP Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios</p> <p>FEXHI Fondo de Extracción de Hidrocarburos</p> <p>FFM Fondo de Fomento Municipal</p> <p>FGP Fondo General de Participaciones</p>	<p>FOFIR Fondo de Fiscalización y Recaudación</p> <p>FORTASEG Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función</p> <p>FORTAMUN-DF Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</p> <p>IEPS Impuesto Especial sobre Producción y Servicios</p> <p>INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p> <p>ISAN Impuesto Sobre Automóviles Nuevos</p> <p>ISR Impuesto Sobre la Renta</p> <p>ISR-EBI Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles</p> <p>IVA Impuesto al Valor Agregado</p> <p>LCF Ley de Coordinación Fiscal</p> <p>LFPRH Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria</p> <p>LFRCF Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</p> <p>LFD Ley Federal de Derechos</p> <p>LIEPS Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios</p> <p>LIF Ley de Ingresos de la Federación.</p> <p>MDP Millones de Pesos</p>	<p>PEF Presupuesto de Egresos de la Federación</p> <p>PO Pliego de Observaciones</p> <p>PP Programas Presupuestarios</p> <p>PRAS Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria</p> <p>R Recomendación</p> <p>REPECOS e Intermedios Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios</p> <p>RFP Recaudación Federal Participable.</p> <p>RPU Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios</p> <p>SA Solicitud de Aclaración</p> <p>SAT Servicio de Administración Tributaria</p> <p>SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p> <p>SNCF Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</p> <p>TMCA Tasa Media de Crecimiento Anual</p> <p>TESOFE Tesorería de la Federación</p> <p>UCEF Unidad de Coordinación con Entidades Federativas</p>
--	--	--

PRESENTACIÓN

Las participaciones federales son recursos que la Federación entrega a las entidades federativas y, por medio de éstas, a los municipios, por su incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Esos recursos constituyen una proporción importante del gasto neto de la Federación, en 2021 significaron el 13.6% de éste y el 45.5% del gasto federalizado, así como el 5.1% del Producto Interno Bruto (PIB).

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

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

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

Para la revisión de las participaciones federales de la CP 2021, la ASF definió una estrategia que comprendió tres vertientes:

- 1) Distribución y pago de las participaciones federales.
Se realizaron 33 auditorías, una a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de las 32 restantes, una a cada entidad federativa, para fiscalizar el proceso de distribución y pago a las entidades federativas y a los municipios.

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

- 2) Ejercicio de los recursos y demás aspectos previstos por la LFRCF.
En esta materia se efectuarán 500 auditorías a los municipios y 32 auditorías a las entidades federativas.

- 3) Cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47, párrafo segundo, de la LFRCF.
Ese ordenamiento establece que la ASF revisará el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y demás disposiciones aplicables. Para tal fin, se programaron 33 auditorías, una a cada entidad federativa, y una auditoría a la dependencia coordinadora, la SHCP.

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

Es importante señalar que, aun cuando la información que se presenta es la sustantiva sobre el proceso de fiscalización, es recomendable la lectura de los informes individuales de auditoría, a efecto de que se adquiera una apreciación más completa de los resultados obtenidos en las revisiones practicadas.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

1. Antecedentes

A. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En la CPEUM de 1917 se encuentran expresadas las facultades previstas para cada uno de los tres órdenes de gobierno en materia impositiva, esas facultades se consideraron en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 194, celebradas entre los representantes de las haciendas locales y la Federal, con el objetivo de simplificar el sistema tributario del país, mediante la delimitación esas atribuciones fiscales entre los 3 órdenes de gobierno, con el propósito de maximizar la eficiencia recaudatoria y evitar la doble o múltiple tributación.

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

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

Además, se definieron las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales e igualmente las normas que regulan a los organismos que forman parte del SNCF, en los que participan representantes de la Federación y las entidades federativas, los cuales constituyen mecanismos de diálogo para consolidar, perfeccionar e institucionalizar la coordinación fiscal nacional.

B. La Recaudación Federal Participable

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

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

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

INTEGRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE DE 2021
(Componentes)

Ingresos Tributarios (A)

- Renta ^{1/}
- Valor Agregado (IVA)
- Especial sobre Producción y Servicios
 - Gasolinas y Diésel (artículo 2o.-A, fracción I, inciso D, de la LIEPS)
 - Bebidas Alcohólicas
 - Cervezas
 - Tabacos
 - Bebidas Energetizantes
 - Telecomunicaciones
 - Bebidas saborizadas
 - Alimentos no Básicos con Alta Densidad Calórica
 - Plaguicidas
 - Combustibles Fósiles
 - Otras retenciones
- Importación
- Exportación
- Recargos y actualizaciones
- No Comprendidos ^{2/}
- Derecho de Minería

Petroleros (B)

- Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo ^{3/}
- ISR contratos y asignaciones ^{3/}
- Derecho ordinario sobre hidrocarburos ^{4/}
- Derecho especial sobre hidrocarburos ^{4/}

Recaudación Federal Participable Bruta (A+B) ^{5/}

Menos:

20.0% de Bebidas Alcohólicas (C)

20.0% de Cervezas (D)

8.0% de Tabacos (E)

Incentivos Económicos (F)

Loterías, rifas, sorteos (premios), artículos 138 y 169 de la Ley del ISR (G)

Recaudación Federal Participable = (A+B) – (C+D+E+F+G) ^{6/}

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el ACUERDO por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2022 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2021, publicado en el DOF el 27 de junio de 2022.

1/ Excluye el ISR previsto en el artículo 3-B de la LCF, así como el de Enajenación de Bienes Inmuebles. (Fracción XIII, del Artículo Segundo, de las Disposiciones Transitorias de la Ley del ISR, publicada en el DOF el 9 de diciembre de 2009).

2/ Numeral 1.19 del artículo 1o. de la LIF para el Ejercicio Fiscal de 2022: Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

3/ Corresponde al 80.29% de los recursos transferidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

4/ 85.31% de la devolución pagada por el SAT por saldos a favor de Petróleos Mexicanos (PEMEX), generados por pagos en exceso y conforme al artículo 261 de la Ley Federal de Derechos vigente hasta 2014.

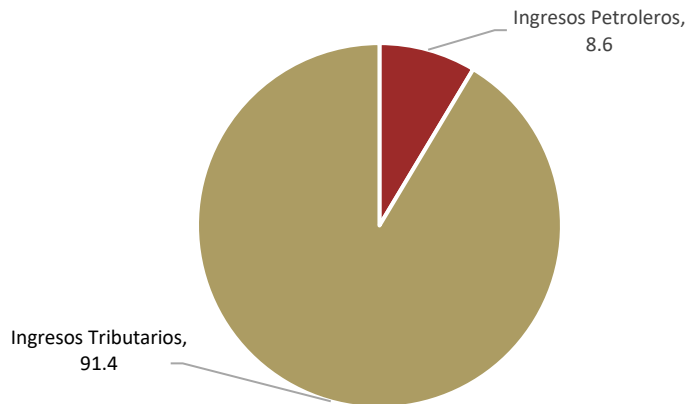
5/ Fuente, Unidad de Política de Ingresos Tributarios, de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP.

6/ Fuente, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

En la LIF de 2021 se proyectó una RFP de 3 billones 351 mil 759.7 millones de pesos (mdp). De acuerdo con la LCF, los recursos de cuatro fondos de las participaciones federales se determinan como porcentajes de esa RFP; el Fondo General de Participaciones (FGP), se constituye con el 20.0% del importe de la RFP; el Fondo de Fomento Municipal (FFM), con el 1.0%; el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), con el 1.25% de ésta; y las participaciones a los municipios litorales y fronterizos por donde se efectúa la entrada y salida de mercancías (comercio exterior), con el 0.136% de la RFP.

La RFP reportada por la SHCP en el ejercicio 2021 fue de 3 billones 380 mil 893.0 mdp², constituida por los ingresos captados por la Federación en ese año, de acuerdo con lo siguiente:

COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE BRUTA DE 2021
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2022 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2021, publicado en el DOF el 27 de junio de 2022.

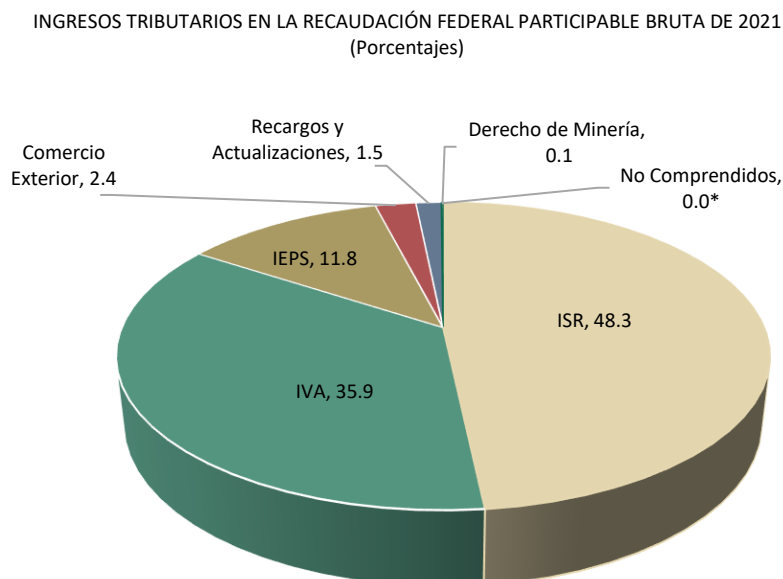
NOTA: La RFP Bruta se refiere a los ingresos totales, antes de su disminución por las devoluciones previstas en el artículo 2o. de la LCF, como se describió en la tabla anterior.

Los ingresos tributarios de la RFP ascendieron a 3,131,976.2 mdp en 2021, lo que significó un crecimiento nominal del 6.9% respecto de 2020, pero un decremento real del 0.2%.

Los impuestos que contribuyeron con una proporción mayor en la recaudación de los ingresos tributarios de 2021 fueron el Impuesto Sobre la Renta (ISR), con 1,513,675.4 mdp, que representaron el 48.3% del total; el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que recaudó 1,123,698.6 mdp y significaron el 35.9% de esos ingresos; y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que aportó el 11.8%, equivalente a 369,244.6 mdp.

² La RFP estimada en la LIF de 2021 fue de 3,351,759.7 mdp, la cual es una proyección de los recursos que la Federación estimó captar en ese ejercicio; la diferencia por 29,133.3 mdp, respecto de la RFP reportada por la SHCP en la publicación del DOF del 27 de junio de 2022, (3,380,893.0 mdp), es resultado de los ingresos realmente captados por la Federación en 2021, en relación con los estimados.

De manera gráfica, a continuación se presentan los conceptos que integraron los ingresos tributarios captados en 2021 y que componen la RFP Bruta.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de mayo de 2022 y por el ajuste definitivo de participaciones del ejercicio de 2021, publicado en el DOF el 27 de junio de 2022.

* Los recursos no comprendidos son negativos y menores de 0.1%, ya que el numeral 1.19 del artículo 1o. de la LIF de 2021 señala que éstos son impuestos no comprendidos en la LIF vigente; es decir, son impuestos causados en ejercicios fiscales anteriores y están pendientes de liquidación o pago.

El componente de la RFP, constituido por los ingresos petroleros, se integró prácticamente de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo por 292,872.8 mdp, y registró un crecimiento real del 71.8% respecto de 2020.

En el periodo 2004-2021, la RFP ha presentado fluctuaciones en sus niveles de captación y, a pesar de que en algunos años registró caídas en su importe, de manera general ha mantenido una tendencia creciente, con una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) real de 2.5%; su comportamiento y variación porcentual respecto del ejercicio inmediato anterior, se presentan en la tabla siguiente:

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE
2004-2021
(Millones de pesos de 2021 y Porcentajes)

Año	Importe	Variación %
2004	2,233,937.7	-
2005	2,386,059.5	6.8
2006	2,537,543.9	6.3
2007	2,526,973.9	-0.4
2008	2,859,661.0	13.2
2009	2,457,325.8	-14.1
2010	2,739,072.0	11.5
2011	2,886,229.9	5.4
2012	2,887,475.9	0.0*
2013	3,144,273.2	8.9
2014	3,260,760.8	3.7
2015	3,146,820.8	-3.5
2016	3,340,628.8	6.2
2017	3,390,797.4	1.5
2018	3,551,595.8	4.7
2019	3,485,261.0	-1.9
2020	3,272,777.9	-6.1
2021	3,380,893.0	3.3

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

* Porcentaje menor de 0.1%.

La crisis económica registrada en 2009 se expresó en una reducción del 5.3% en el PIB de ese año; como consecuencia, se afectó la recaudación de impuestos y se registró un decremento real del 14.1% en la RFP respecto de 2008. También en 2015, 2019 y 2020 se registraron decrementos reales por 3.5%, 1.9% y 6.1%, respectivamente.

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

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

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

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p><i>Fondo General de Participaciones (FGP)</i></p> <p>Está constituido por el 20.0% de la RFP y por lo menos el 20.0% del FGP debe ser entregado a los municipios de las entidades federativas.</p> <p>Sus recursos pueden ser afectados en garantía o como fuente de pago de obligaciones de las entidades federativas y municipios, siempre que exista aprobación del congreso estatal y estén inscritas en el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios (RPU), previsto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEF).</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o., 7o. y 9o., y los CCAMFF celebrados entre las entidades federativas y la Federación.</p>	<p>1) Un monto base que corresponde al monto del fondo que cada entidad federativa recibió en 2007.</p> <p>2) El incremento del FGP entre 2007 y el año de cálculo se distribuye mediante tres coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 60.0% en función del crecimiento del PIB per cápita de cada entidad federativa, respecto del crecimiento del PIB per cápita nacional. • 30.0% de acuerdo con el crecimiento promedio en los últimos tres años de la recaudación de impuestos y derechos locales, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua, ponderados por la población de cada entidad federativa. • El 10.0% restante, con base en la recaudación local de derechos e impuestos propios de cada entidad federativa, incluidos el impuesto predial y los derechos de agua, en relación con esa recaudación local de impuestos a nivel nacional, ponderados por la población de cada entidad. <p>3) Además, el FGP se incrementa con el 80.0% del importe por las Bases Especiales de Tributación (BET) de 1989, actualizadas al sexto mes del año de cálculo.</p>
<p><i>Fondo de Fomento Municipal (FFM)</i></p> <p>Se integra por el 1.0% de la RFP y el 100.0% de éste se transfiere a los municipios.</p> <p>Los recursos pueden ser afectados en garantía y para el pago de deuda, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el RPU.</p> <p>Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades federativas y de los municipios, y las obligaciones que tengan con la Federación, si existe acuerdo entre las partes involucradas.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2-A, fracción III, 7o., 9o. y 10-A, y los CCAMFF celebrados entre las entidades federativas y la Federación.</p>	<p>1) Monto base equivalente a lo que cada entidad federativa recibió de este fondo en 2013.</p> <p>2) El incremento del FFM entre 2013 y el año de cálculo es distribuido mediante dos coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 70.0% por el incremento de la recaudación estatal del impuesto predial y los derechos por suministro de agua, ponderado por la población de cada entidad federativa. • El 30.0% se distribuye con base en los importes del impuesto predial, ponderados por la población municipal; únicamente se considera la información de los municipios que hayan celebrado un convenio con la entidad federativa para que ésta sea responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden de los municipios.

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p><i>Participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)</i></p> <p>Son recursos obtenidos por la realización de actividades o actos gravados con ese impuesto, de los cuales la Federación hace partícipes a las entidades federativas que estén adheridas al SNCF. Por lo menos el 20.0% de esos recursos deben ser entregados a los municipios y no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 3-A, 7o. y 9o. y LIEPS, artículo 27.</p>	<p>Se distribuyen en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes en cada entidad federativa, respecto de la enajenación nacional, en los términos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 20.0% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas. • El 8.0% si se trata de tabacos labrados.
<p><i>Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)</i></p> <p>Se compone por el 1.25% de la RFP y los municipios recibirán como mínimo el 20.0% del monto que corresponda a las entidades federativas.</p> <p>Los recursos no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: la LCF, artículos 4o., 9o. y 10-A.</p>	<p>1) Mensualmente se entrega a cada entidad federativa el importe promedio que recibió por concepto del FOFIR en 2013.</p> <p>2) Trimestralmente, se distribuye el crecimiento del FOFIR entre 2013 y el año de cálculo, con base en cuatro coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30.0% que considera el importe de las cifras virtuales^{1/} que da a conocer el Sistema de Administración Tributaria (SAT), respecto del PIB de cada entidad federativa. • 10.0% de acuerdo con el valor de la mercancía embargada en la entidad federativa (que da a conocer el SAT), respecto del total nacional. • 30.0% se distribuye con base en la recaudación local de impuestos y derechos de las entidades federativas, en relación con el total del país. (Incluye el impuesto predial y los derechos por suministro de agua). • 30.0% es distribuido de acuerdo con la proporción de la recaudación local de impuestos y derechos, respecto de la suma de las participaciones federales que registró la entidad federativa, más la recaudación local. <p>Los coeficientes enunciados, en todos los casos, están ponderados por la población de cada entidad federativa.</p>
<p><i>Participaciones en el IEPS por la venta final de Gasolina y Diésel</i></p> <p>El 20.0% de los recursos se debe entregar a los municipios y por los menos el 70.0% del monto, se debe distribuir con base en la población.</p> <p>Hasta el 25.0% del fondo puede ser entregado en garantía o como fuente de pago de obligaciones contraídas por los estados o municipios.</p>	<p>De la recaudación obtenida por la aplicación de las cuotas establecidas en el artículo 2-A, fracción II, de la LIEPS, referentes a la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, 9/11 corresponderán a las entidades federativas adheridas al SNCF, en función del consumo de esos bienes efectuado en su territorio.</p>

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p>Fundamento legal: LIEPS, artículos 2o.-A, fracción II; y la LCF, artículos 4o-A, fracción I, y 9o.</p> <p><i>Fondo de Compensación (FOCO)</i></p> <p>Del total recaudado en el territorio nacional por la aplicación de las cuotas por la enajenación de gasolinas y diésel (previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la LIEPS), 2/11 se destinarán a este fondo.</p> <p>El 20.0% de esos recursos se debe transferir a los municipios y no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LIEPS, artículos 2o.-A, fracción II y la LCF, artículos 4o-A, fracción II, y 9o.</p>	<p>Sus recursos se distribuirán entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y con base en el recíproco de ese PIB per cápita no minero y no petrolero.</p>
<p><i>Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)</i></p> <p>Se conforma por los recursos que le transfiere el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. El factor de transferencia específico para 2021 fue del 0.0087 de esos recursos petroleros.</p> <p>Los recursos de este fondo no pueden estar sujetos a retención, ni ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LFPRH, artículo 91, y la LCF, artículos 4o-B y 9o.</p>	<p>Se distribuye entre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, definida en el último censo económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en dos coeficientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primero, relativo a la extracción de petróleo y gas, expresado como producción bruta en millones de pesos. • El segundo, expresa la producción de gas asociado y no asociado en metros cúbicos y se integra con datos proporcionados por el Sistema de Información Energética, de la Secretaría de Energía.
<p><i>Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)</i></p> <p>Corresponde al ISR del salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa o del municipio, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.</p> <p>Lo anterior, siempre que el salario sea pagado por los entes mencionados, con cargo en sus participaciones u otros ingresos propios.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 3-B y 9o.</p>	<p>Las entidades federativas y municipios recibirán el 100.0% de los recursos del ISR que efectivamente enteren a la Federación, una vez descontadas las devoluciones por ese concepto, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable.</p>
<p><i>0.136% de la Recaudación Federal Participable</i></p> <p>Los recursos de este fondo únicamente se entregan a los municipios de las entidades federativas que tienen celebrado un convenio con la Federación en materia de control de mercancías de origen extranjero.</p>	<p>Se distribuye entre los municipios colindantes con la frontera o los litorales, por los que se realice materialmente la entrada o salida del país de los bienes o servicios que se importen o exporten, mediante la aplicación de un coeficiente de participación que considera la relación entre la</p>

Fondo o Incentivo	Componentes principales para su cálculo y distribución
<p>Los recursos de este fondo no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o afectación en garantía, y se pagan directamente por la Federación a los municipios correspondientes.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o-A, fracción I, 7o. y 9o., y los Anexos del CCAMFF, celebrados entre la Federación y los municipios de las entidades federativas.</p>	<p>recaudación local del impuesto predial y los derechos por suministro de agua del municipio, del primero y segundo años inmediatos anteriores al del cálculo.</p> <p>Ese factor pondera, a su vez, el coeficiente de distribución de cada municipio en el ejercicio anterior, para obtener el coeficiente del año para el que se efectúa el cálculo.</p>
<p><i>Participaciones a municipios por donde se exportan hidrocarburos</i></p> <p>Se integran por las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) y su importe corresponde al monto que resulta de multiplicar esos ingresos petroleros aprobados en la LIF del ejercicio fiscal respectivo, por un factor de 0.00051.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o-A, fracción II, y 9o.; la LFPRH, artículo 92; y los Anexos al CCAMFF, celebrados entre la Federación y los municipios de las entidades federativas.</p>	<p>La Comisión Nacional de Hidrocarburos es la encargada de informar mensualmente a la SHCP la distribución de los montos y municipios a los que corresponden los recursos de este fondo.</p> <p>La Federación transfiere directamente estos recursos a los municipios</p>
<p><i>Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)</i></p> <p>Estos recursos se entregan a las entidades federativas que celebraron con la Federación un convenio de colaboración administrativa en materia de ese impuesto.</p> <p>Sus recursos no pueden ser afectados para fines específicos, ni estar sujetos a retención o ser afectados en garantía.</p> <p>Fundamento legal: LCF, artículos 2o., último párrafo, y 9o.; la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (Ley Federal del ISAN), artículo 14, y los CCAMFF celebrados entre la Federación y las entidades federativas.</p>	<p>Su estimación se obtiene de la recaudación que se obtenga del ISAN; la entidad de que se trate recibirá el 100.0% de éste, y participará de esos recursos, por lo menos, el 20.0% a los municipios.</p> <p>La distribución de esos recursos entre los municipios se realizará en la forma que determine la legislatura local respectiva.</p>
<p><i>Fondo de Compensación del ISAN</i></p> <p>Se creó en 2006 con objeto de resarcir a las entidades federativas la disminución de sus ingresos derivada de la ampliación de la exención de ese impuesto. Se deberá distribuir por lo menos el 20.0% de los recursos a los municipios, en la forma que determine la legislatura local respectiva.</p>	<p>La Ley Federal del ISAN establece el importe que se distribuirá cada mes entre las entidades federativas, que es resultado de dividir entre 12 y aplicar un coeficiente específico por entidad.</p> <p>Las aportaciones para este fondo se determinan y actualizan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).</p>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto, en 2020 se publicaron en el DOF los acuerdos mediante los cuales se modificó el CCAMFF de cada entidad federativa, con el propósito de adicionar, en términos del artículo 126 de la Ley del ISR, el impuesto que se cause por la enajenación de bienes inmuebles y el respectivo incentivo por

colaboración para las entidades; asimismo, se establece que las entidades federativas deben participar por lo menos el 20.0% de ese incentivo a los municipios, de acuerdo con lo establecido por las legislaturas locales.

En 2021, los recursos de las participaciones federales se entregaron a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, en un 72.3%, por medio del FGP, que lo convierte en el fondo más relevante; el segundo más importante, por su monto, es el Fondo del ISR con un 9.2% del total de las participaciones; le siguió el FOFIR, con el 4.5%; los recursos de Otros Incentivos, significaron el 4.0% del total pagado; y el FFM figuró con el 3.6% de los recursos.

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

El gasto federalizado registró una TMCA real de 2.7% en el periodo 2000-2021; su componente de transferencias condicionadas tuvo una TMCA de 2.6% en términos reales, y las participaciones federales se incrementaron a un ritmo medio de 2.9% anual, como se muestra en la tabla siguiente:

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO
2000-2021
(Millones de pesos de 2021 y Porcentajes)

Año	Gasto Federalizado	Transferencias Condicionadas	Participaciones Federales	Participaciones Federales / Gasto Federalizado (%)
2000	1,148,619.8	641,489.6	507,130.2	44.2
2001	1,236,325.7	707,629.7	528,696.0	42.8
2002	1,280,365.5	733,498.9	546,866.6	42.7
2003	1,359,738.5	808,868.6	550,870.0	40.5
2004	1,371,363.4	827,900.5	543,462.8	39.6
2005	1,459,372.5	862,605.2	596,767.3	40.9
2006	1,530,756.6	868,369.9	662,386.7	43.3
2007	1,567,818.0	935,176.0	632,642.0	40.4
2008	1,762,135.6	1,003,863.7	758,272.0	43.0
2009	1,600,653.3	953,414.8	647,238.4	40.4
2010	1,695,580.1	974,960.4	720,619.7	42.5
2011	1,841,938.5	1,098,937.9	743,000.6	40.3
2012	2,011,340.4	1,271,924.9	739,415.3	36.8
2013	2,172,069.8	1,387,522.5	784,547.3	36.1
2014	2,272,633.2	1,447,441.2	825,191.8	36.3
2015	2,353,125.9	1,490,009.4	863,116.5	36.7
2016	2,314,558.6	1,413,271.0	901,287.7	38.9
2017	2,273,670.4	1,333,342.8	940,327.6	41.4
2018	2,282,409.4	1,303,313.8	979,095.7	42.9
2019	2,143,604.4	1,164,134.2	979,470.2	45.7
2020	2,094,311.9	1,190,972.2	903,339.7	43.1
2021	2,014,044.6	1,096,812.0	917,232.6	45.5
Total	39,786,435.9	23,515,459.1	16,270,976.8	40.9
TMCA 2000-2021	2.7	2.6	2.9	
TMCA 2012-2021	0.0	-1.6	2.4	

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

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

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

Por otra parte, en el periodo 2012-2020, el gasto federalizado no registró fluctuaciones; sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones federales tuvieron una TMCA, en términos reales de -1.6% y de 2.4%, en cada caso.

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

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

En tal sentido, si bien el gasto federalizado programable registró, en el lapso 2012-2021, una TMCA negativa de 1.6%, esto se explica por la situación observada en los recursos provenientes de los convenios y subsidios, los cuales tuvieron tasas negativas de 6.6% y 5.0%, respectivamente; en tanto que las aportaciones federales tuvieron una tasa positiva del 0.4%.

En 2021, la representatividad de las participaciones federales respecto de los recursos del gasto federalizado fue de 45.5%, con 917,232.6 mdp, que significaron un incremento real de 1.5% respecto de 2020.

4. Importancia de las participaciones federales

A. En las entidades federativas

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

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

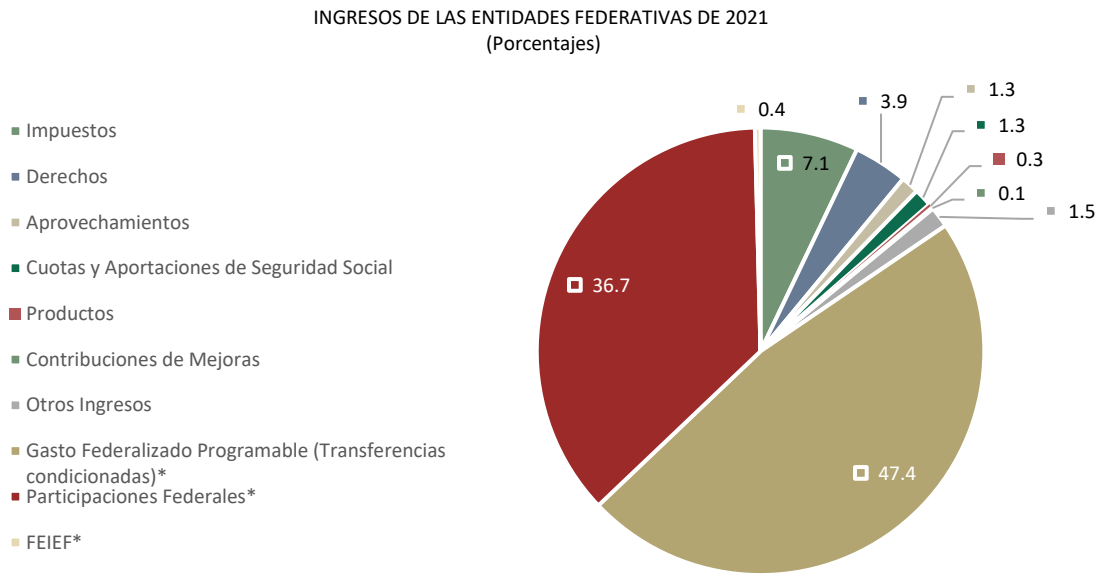
En las entidades federativas y los municipios los ingresos se pueden agrupar, de acuerdo con su origen, en cuatro categorías principales:

1. Transferencias Federales Condicionadas (Aportaciones Federales, Convenios y Subsidios).
Estos recursos integran el gasto federalizado programable.
2. Transferencias Federales No Condicionadas (Participaciones Federales).
Constituyen el gasto federalizado no programable.
3. Ingresos Propios (Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, entre otros).
4. Otros Ingresos (Otros conceptos, financiamiento y disponibilidad inicial).

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

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

En 2021, las transferencias federales (participaciones federales y gasto federalizado programable) representaron el 84.1% del total de los ingresos de las entidades federativas y si se considera el FEIEF, el 84.5%.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales de 2021 del INEGI.

*Datos obtenidos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021. El gasto federalizado programable incluye ingresos por aportaciones, convenios y subsidios.

NOTA: No se considera el Financiamiento y no se incluye a la Ciudad de México (en la cual las transferencias federales representaron el 60.4%, el 29.8% correspondió a las Participaciones Federales, y si se incluye el FEIEF, el 30.0%, deducidos los recursos federales asignados a las alcaldías).

De los ingresos de las entidades federativas, un promedio de 36.7% proviene de las participaciones federales y, si se considera el FEIEF, el 37.1%; no obstante, en 10 entidades esa proporción fue superior a ese porcentaje; Guanajuato y Guerrero registraron la mayor dependencia de esos recursos, con el 51.2% y 47.3% (incluido el FEIEF), respectivamente; la menor dependencia de las participaciones

federales, en relación con sus ingresos totales, se registró en Jalisco, con el 17.1%, y en Chihuahua, con el 16.6% del total de sus ingresos.

Las entidades federativas que dependen en menor proporción de los recursos que reciben de las participaciones federales se debe principalmente a que perciben, a su vez, un importe significativo de recursos del gasto federalizado programable (aportaciones federales, convenios y subsidios); los casos más representativos son Chihuahua, Jalisco, Oaxaca y Zacatecas que recibieron, en cada caso, el 16.6%, 17.1%, 26.8% y 27.8% de sus ingresos por medio de participaciones federales (incluido el FEIEF) y, por otra parte, recibieron el 32.0%, 34.7%, 67.7% y 59.0% de sus ingresos, respectivamente, del gasto federalizado programable.

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

PARTICIPACIONES FEDERALES E INGRESOS TOTALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE 2021
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Entidad Federativa	Participaciones Federales	Ingresos	%
Aguascalientes	21,519.9	7,564.5	35.2
Baja California	58,112.0	22,445.6	38.6
Baja California Sur	16,105.3	5,429.2	33.7
Campeche	19,956.7	6,467.9	32.4
Chiapas	81,829.7	30,079.1	36.8
Chihuahua	49,030.3	21,769.2	44.4
Coahuila de Zaragoza	41,686.2	16,753.6	40.2
Colima	28,172.7	4,664.8	16.6
Durango	30,186.3	9,752.9	32.3
Estado de México	187,142.1	95,860.5	51.2
Guanajuato	65,119.9	30,831.2	47.3
Guerrero	56,850.4	16,423.0	28.9
Hidalgo	76,126.9	13,030.3	17.1
Jalisco	138,087.8	45,653.4	33.1
Michoacán de Ocampo	66,995.9	23,296.3	34.8
Morelos	27,004.7	9,353.5	34.6
Nayarit	21,407.3	6,087.7	28.4
Nuevo León	90,370.1	37,572.8	41.6
Oaxaca	64,105.2	17,173.8	26.8
Puebla	78,089.2	30,706.5	39.3
Querétaro	32,836.1	13,488.8	41.1
Quintana Roo	27,652.2	9,824.1	35.5
San Luis Potosí	40,749.5	14,582.4	35.8
Sinaloa	51,940.5	18,101.8	34.9
Sonora	58,228.5	19,001.9	32.6
Tabasco	46,770.6	20,144.6	43.1
Tamaulipas	53,356.3	19,595.1	36.7
Tlaxcala	19,669.9	7,028.0	35.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	118,060.7	48,411.0	41.0
Yucatán	32,663.2	12,010.9	36.8
Zacatecas	28,575.5	7,955.8	27.8
TOTAL	1,728,402.0	641,060.4	37.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales de 2021 del INEGI y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

NOTA: No se considera el financiamiento y no incluye a la Ciudad de México.

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

B. En los municipios

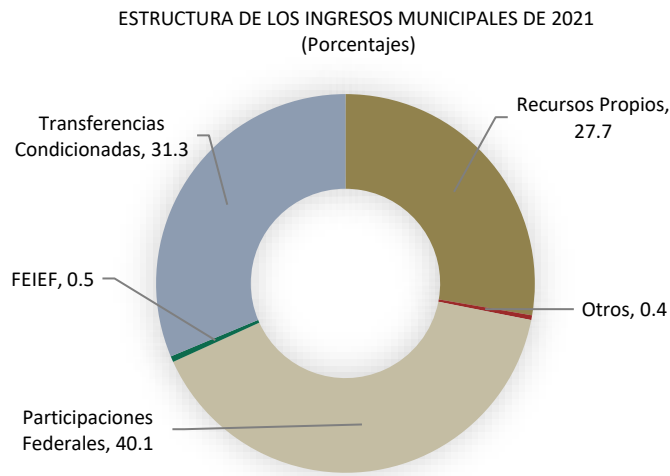
Los recursos que la Federación transfiere a los municipios en sus diversas modalidades constituyen el principal componente en la estructura de los ingresos de éstos, sobre todo en los municipios con mayores niveles de pobreza y rurales, en los que esos recursos representan más del 90.0%.

Una causa importante de ello se relaciona con el débil aprovechamiento de sus principales fuentes potenciales de ingreso, como el impuesto predial (primordialmente) y los derechos por suministro de agua, como resultado de sus limitadas capacidades recaudatorias, determinadas, a su vez, por las acentuadas insuficiencias que presenta la gran mayoría de los municipios en su desarrollo institucional.

Para una gran parte de los municipios, sobre todo los rurales, también influyen las condiciones de pobreza de sus habitantes, como una limitante para incrementar la recaudación de impuestos.

Una referencia estadística que permite dimensionar el potencial recaudatorio en el caso del impuesto predial señala que la captación de este impuesto en México se sitúa en el 0.3% del PIB, muy por debajo de la media internacional que se ubica en el 1.8%, e incluso de países latinoamericanos como Argentina o Brasil, donde esa recaudación es de 2.6% y 1.5%, de ese indicador, respectivamente.⁴

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



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2021; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021; INEGI, Estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales de 2021, incluye información de 1,995 municipios; y Periódicos oficiales estatales.

NOTA: A efecto de comparar la información de los recursos propios de los 1,995 municipios reportados en 2021 por el INEGI, con los conceptos de ingresos federales, se utilizó la información obtenida en las auditorías a la distribución de las Participaciones Federales; asimismo, los recursos del FISMDF y del FORTAMUN-DF se obtuvieron de los periódicos oficiales de las entidades federativas. No se consideró a la Ciudad de México debido a que la administración de sus recursos está centralizada y no se pueden identificar los recursos propios de las alcaldías. En el total de los ingresos municipales no se consideró el Financiamiento.

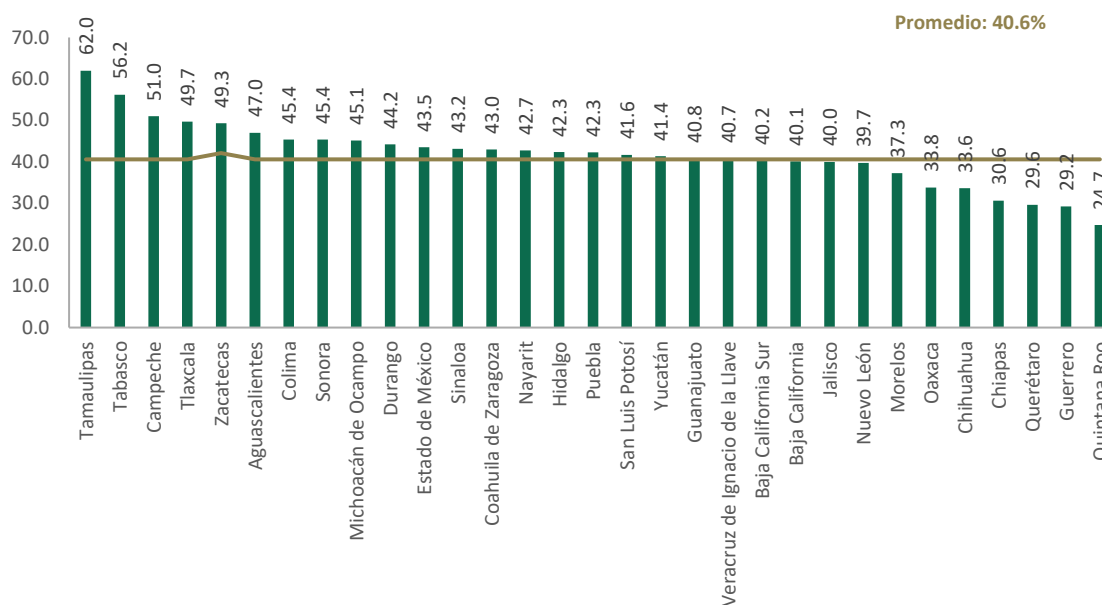
⁴ Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2020, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2022.

En ese contexto, las participaciones federales representaron el 40.1% de los ingresos municipales de 2021 y el 40.6% al incluir al FEIEF; si se considera el total de los recursos federales transferidos, es decir, incluidas las transferencias condicionadas, éstos significaron la principal fuente de ingresos de este orden de gobierno, con el 71.9%.

Además, debe reiterarse que las cifras anteriores se refieren únicamente a 1,995 municipios para los cuales el INEGI dispuso de información sobre sus ingresos propios; los municipios restantes se ubican principalmente en Puebla, el Estado de México y Jalisco; por ello, de considerarse su información, es factible que los valores de esos indicadores se incrementarían.

En una perspectiva nacional, el 40.6% de los ingresos de este orden de gobierno proviene de las participaciones federales (incluido el FEIEF); este porcentaje es mayor del 46.0% en Tamaulipas (62.0%), Tabasco (56.2%), Campeche (51.0%), Tlaxcala (49.7%) y Zacatecas (49.3%); y en estados como Quintana Roo, Querétaro y Guerrero, esos porcentajes son menores del 30.0% con una participación del 24.7%, 29.6% y 29.2%, respectivamente.

IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE 2021
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Estadística de las finanzas públicas estatales y municipales de 2021 del INEGI, incluye información de 1,995 Gobiernos Municipales y datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2021 de esos mismos municipios.

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

La menor proporción de las participaciones federales (incluido el FEIEF) en los ingresos totales de los municipios se debe a que, además, reciben un importe significativo de recursos por concepto de aportaciones federales; por ejemplo, en el caso de Chiapas y Guerrero, sus municipios reciben, respectivamente, el 64.1% y el 54.1% de sus ingresos totales por medio del gasto federalizado

programable (transferencias condicionadas), específicamente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Por otra parte, con base en los informes de auditoría de las revisiones practicadas en la CP 2021, al proceso de distribución y pago de las participaciones federales en las 32 entidades federativas, se determinó que el importe pagado a los municipios fue de 209,345.7 mdp, y si se incluye el FEIEF por 2,570.3 mdp, el importe asciende a 211,916.0 mdp.

El monto total pagado se integró por 207,181.3 mdp entregados por las entidades federativas y 4,734.7 mdp transferidos directamente por la Federación a los municipios, de la manera siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES Y FEIEF PAGADO A LOS MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de Pesos)

Total Pagado	Pagado por las Entidades Federativas		Pagado por la SHCP	
	Ramo 28	FEIEF	Ramo 28	FEIEF
211,916.0	204,671.5	2,509.8	4,674.2	60.5

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

Los recursos de las participaciones federales se entregaron a los municipios por medio de los diversos fondos e incentivos que las integran; mediante el FGP se les pagó el 64.0% del total de las participaciones federales; en importancia le siguió el FFM, con el 15.6%, y el Fondo del ISR, con el 7.0%. Es decir, estos tres fondos concentraron el 86.6% del total de las participaciones transferidas a los municipios en 2021.

5. Recaudación fiscal neta de los ingresos federales tributarios

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

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

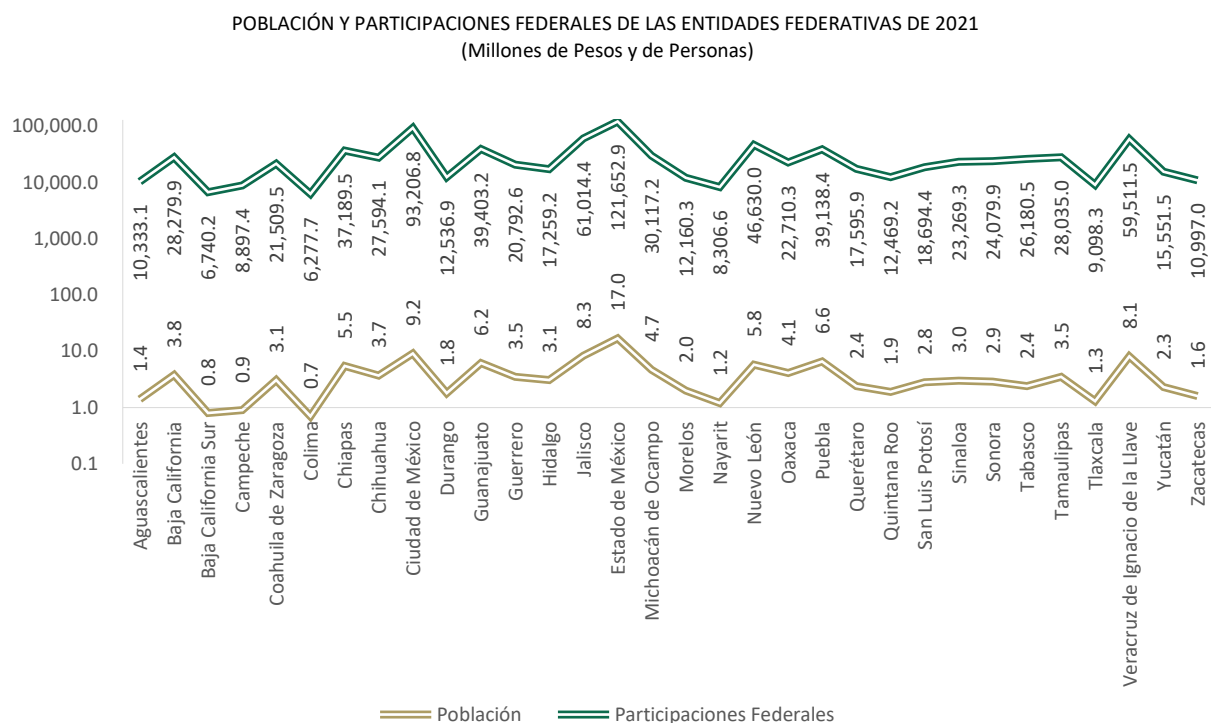
Por otro lado, están los planteamientos para que el SNCF tenga un alto sentido redistributivo, dadas las particularidades de desarrollo regional del país, ya que existen entidades federativas con una actividad económica relativamente menor, por lo que, de considerarse esencialmente el factor resarcitorio, les significarían participaciones federales por un reducido importe.

Algunas de esas posiciones se sesgan hacia una mayor preponderancia de los principios resarcitorios y otras hacia un esquema más equilibrado, que considere también, con un peso importante, el objetivo redistributivo.

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

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

Esa variable poblacional es la que muestra la correlación más alta con las participaciones federales, con un valor de 0.97 para 2021, lo cual indica que los tamaños de la población tienen una elevada vinculación, directamente proporcional, con las participaciones federales recibidas.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

La proporción con la que cada entidad federativa participó, respecto del total nacional, en la población y en las participaciones federales de 2021, se presenta en la tabla siguiente:

Marco de Referencia de la Distribución de las Participaciones Federales, Cuenta Pública 2021

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA POBLACIÓN NACIONAL Y
EN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DE 2021
(Porcentajes y Millones de pesos)

Entidad Federativa	Población	Participaciones Federales	Participaciones Federales Per cápita
Aguascalientes	1.1	1.1	7,248.2
Baja California	3.0	3.1	7,503.2
Baja California Sur	0.6	0.7	8,441.6
Campeche	0.7	1.0	9,583.9
Coahuila de Zaragoza	2.5	2.3	6,835.4
Colima	0.6	0.7	8,583.2
Chiapas	4.4	4.1	6,708.3
Chihuahua	3.0	3.0	7,374.4
Ciudad de México	7.3	10.2	10,120.2
Durango	1.5	1.4	6,840.9
Guanajuato	4.9	4.3	6,389.4
Guerrero	2.8	2.3	5,872.5
Hidalgo	2.4	1.9	5,598.5
Jalisco	6.6	6.7	7,308.7
Estado de México	13.5	13.3	7,159.2
Michoacán de Ocampo	3.8	3.3	6,342.0
Morelos	1.6	1.3	6,168.0
Nayarit	1.0	0.9	6,723.5
Nuevo León	4.6	5.1	8,061.3
Oaxaca	3.3	2.5	5,496.0
Puebla	5.2	4.3	5,945.1
Querétaro	1.9	1.9	7,429.2
Quintana Roo	1.5	1.4	6,711.1
San Luis Potosí	2.2	2.0	6,623.9
Sinaloa	2.4	2.5	7,687.4
Sonora	2.3	2.6	8,177.0
Tabasco	1.9	2.9	10,896.8
Tamaulipas	2.8	3.1	7,947.0
Tlaxcala	1.1	1.0	6,774.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	6.4	6.5	7,381.2
Yucatán	1.8	1.7	6,700.6
Zacatecas	1.3	1.2	6,779.3
Total	100.0	100.0	Promedio Nacional 7,294.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del INEGI y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

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

Con el fin de aportar elementos para el análisis de la distribución de las participaciones federales entre las entidades federativas, se presentan los impuestos principales que integran la recaudación tributaria federal, la cual es una variable cuantitativa que forma parte de la RFP prevista en la LCF a efecto de determinar el importe de las participaciones por distribuir entre las entidades federativas y, en su caso, los municipios.

Los impuestos principales que conformaron la recaudación tributaria federal son el ISR, el IVA, el IEPS, los impuestos al Comercio Exterior, el ISAN y otros impuestos; en el periodo 2016-2020⁵, presentaron los valores siguientes:

IMPUESTOS PRINCIPALES QUE CONFORMARON LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA FEDERAL
2016-2020
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio 2016-2020	
						Importe	%
ISR	1,426,933.4	1,569,307.0	1,664,947.9	1,687,830.1	1,762,913.4	8,111,931.7	53.5
IVA	791,700.2	816,048.1	922,238.3	933,326.8	987,524.5	4,450,837.9	29.3
IEPS ^{1/}	411,389.6	367,834.3	347,435.5	460,495.6	460,673.9	2,047,828.9	13.5
Comercio Exterior	50,553.8	52,330.6	65,542.8	64,741.1	57,937.7	291,106.0	2.0
ISAN	9,058.3	10,702.8	11,141.5	10,497.4	8,365.7	49,765.7	0.3
Otros ^{2/}	26,583.8	33,306.1	51,028.1	45,759.8	61,527.9	218,205.7	1.4
TOTAL	2,716,219.1	2,849,528.90	3,062,334.00	3,202,650.70	3,338,943.1	15,169,675.9	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Anuario estadístico y geográfico del INEGI, de cada ejercicio.

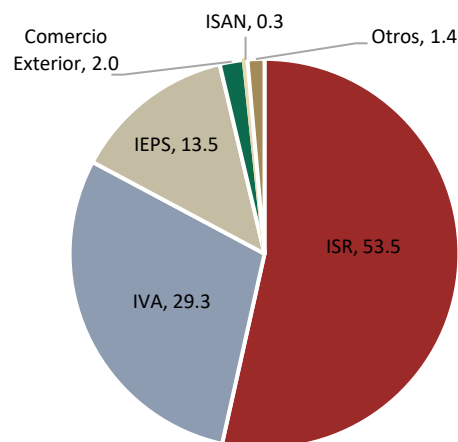
1/ Este impuesto incluye los pagos que se realizan por hidrocarburos, particularmente PEMEX, el cual tiene su domicilio en la Ciudad de México.

2/ Incluye impuestos de servicios expresamente declarados de interés público; impuestos a los rendimientos petroleros; contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago y accesorios.

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

Por su monto, el ISR constituyó el concepto principal del componente tributario de la recaudación federal⁶, con el 53.5% de éste; le siguen en orden de importancia el IVA, con el 29.3%, y el IEPS, con el 13.5%, del total recaudado; los tres conceptos restantes (comercio exterior, ISAN y otros impuestos), significaron el 3.7% del importe recaudado en ese periodo.

IMPUESTOS QUE INTEGRARON EL COMPONENTE TRIBUTARIO DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL
2016-2020
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Anuario estadístico y geográfico del INEGI, de 2016 a 2021.

⁵ Último año para el que se dispone de información.

⁶ En el periodo 2016-2020, el componente tributario representó, en promedio, el 89.9% de la RFP.

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

A. Antecedentes de su creación

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

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

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

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

De acuerdo con la LCF, esos fondos son el FGP, que en 2021 significó el 72.3% de las participaciones del país; el FFM, que representó el 3.6% de éstas; el FOFIR, que se constituyó con el 4.5% de esos recursos; y el 0.136% de la RFP, cuya proporción fue del 0.5%.

El FEIEF está a cargo de un Comité Técnico que se integra por tres representantes de las entidades federativas y tres del gobierno federal (las subsecretarías de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos y de Egresos, de esa dependencia federal).⁷

Los recursos que se canalizaban al fideicomiso provenían principalmente del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEP) que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 257 de la LFD, PEMEX estaba obligado a pagar anualmente. La recaudación anual que generaba la

⁷ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF, 6 de noviembre de 2020.

aplicación del derecho a que se refería el citado ordenamiento, se destinaría en su totalidad a las entidades federativas por medio del FEIEF.

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

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

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

B. Características y operación del fondo

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

Ese Ramo se caracteriza por comprender varias modalidades de Programas Presupuestarios (PP), cada año incluye cierto número de programas recurrentes, y otros que cambian o son reemplazados por conceptos de función similar entre administraciones o incluso dentro de la misma administración; entre éstos, se encuentra el FEIEF.

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

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

La segunda, por los excedentes que resulten de la LIF⁸, de conformidad con lo que establece el artículo 19, fracción IV, de la LFPRH. De acuerdo con ese ordenamiento, los ingresos excedentes deberán destinarse a:

- i. Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones.

⁸ Los ingresos excedentes son aquellos recursos recaudados por la Federación, adicionales a los estimados en la Ley de Ingresos.

- ii. Cubrir el costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio.
- iii. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores, para cubrir, en su caso, la diferencia con el monto estimado en la Ley de Ingresos correspondiente.
- iv. El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
- v. Erogaciones originadas por los incrementos de las tarifas eléctricas.

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

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

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

La tercera fuente de ingresos del FEIEF, se refiere a los recursos provenientes de las coberturas o instrumentos de transferencia significativa de riesgos que, en su caso, hayan sido contratados o adquiridos.

La cuarta fuente de ingresos proviene de los rendimientos financieros que se obtengan por la inversión de sus propios recursos⁹.

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

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

Por su parte, el artículo 21, fracción II, párrafo segundo, de la LFPRH establece que la disminución en la RFP respecto de lo estimado en la LIF se podrá compensar con los recursos del FEIEF, para lo cual se

⁹ Regla Sexta, fracciones III y IV, de las Reglas de Operación del FEIEF.

integrará un fondo de reserva en el cual se acumulan los recursos previstos en las disposiciones aplicables, de acuerdo con sus respectivas reglas de operación; en tal sentido, las compensaciones de recursos que deben otorgarse a las entidades federativas y municipios son las correspondientes al FGP, FFM, FOFIR y el 0.136% de la RFP.

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

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

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

C. Cambios en las reglas de operación del fondo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

ESTRATEGIA PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

1. Estrategia de fiscalización

Para fiscalizar el proceso de distribución y pago de los recursos de las participaciones federales, se practicaron 33 auditorías; 32 de éstas correspondieron a las entidades federativas y 1 a la SHCP.

A. Objetivo de las auditorías

Su objetivo consistió en verificar que ese proceso distributivo y de pago de las participaciones federales, de la SHCP a las entidades federativas y de éstas a los municipios, se realizó con base en lo establecido en la normativa; asimismo, que existen y se aplican adecuadamente las fórmulas de distribución de esos recursos.

También, verificar las fechas de pago de los recursos, con el propósito de que éstas se correspondieran con las establecidas en la normativa; y que las compensaciones por los diversos ajustes se efectuaron en los montos y fechas correspondientes.

Igualmente, constatar que las afectaciones realizadas a los recursos de las participaciones federales, de las entidades federativas y los municipios, estuvieron debidamente justificadas, y que esos recursos se pagaron a los terceros respectivos; adicionalmente, revisar lo referente al cumplimiento de la difusión de la información de esos procesos.

B. Criterios de selección y muestra auditada

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

En la auditoría practicada a la SHCP, el universo de las participaciones federales ascendió a 917,232.6 mdp; se seleccionó para su revisión una muestra de 781,963.6 mdp, que significaron el 85.3% de esos recursos. Adicionalmente, se revisó la distribución de 10,541.3 mdp correspondientes al FEIEF, por lo que el monto total auditado fue de 792,504.9 mdp.

Para la revisión del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, el universo seleccionado fue de 204,850.6 md y se auditó una muestra de 204,824.5 mdp, que representó el 99.9%; adicionalmente, se revisaron 2,509.8 mdp por concepto del FEIEF, por lo que se fiscalizó un total de 207,334.3 mdp.

Adicionalmente a las participaciones federales que las entidades federativas distribuyen y pagan a los municipios, la SHCP distribuye y entrega a éstos las participaciones del 0.136% de la RFP y las participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos, por lo que, en 2021, el total de las

participaciones entregadas a los municipios fue de 211,912.6 mdp, que significaron el 23.1% de las participaciones federales.

Estos recursos están constituidos por 207,181.3 mdp entregados por las entidades federativas a los municipios, los cuales incluyen 2,509.8 mdp por concepto del FEIEF; y 4,734.7 mdp que fueron pagados a los municipios directamente por la SHCP y consideran 60.5 mdp del FEIEF.

C. Procedimientos de auditoría

En la auditoría de nivel central, practicada a la SHCP, se aplicaron los procedimientos siguientes:

- 1) Marco normativo.
 - 1.1 Verificar que la SHCP dispone de áreas encargadas de realizar el proceso de cálculo, distribución, ministración, deducciones y difusión de las Participaciones Federales a las entidades federativas y municipios.

- 2) Cálculo y distribución de las participaciones federales entre las entidades federativas y municipios.
 - 2.1 Verificar la existencia de disposiciones de carácter general y de fórmulas o criterios para distribuir entre las entidades federativas y municipios el importe que, de acuerdo con la ley, les corresponde de los fondos e incentivos que integran las participaciones federales.
 - 2.2 Verificar que en 2021 se efectuó una estimación de los recursos distribuibles entre las entidades federativas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, conforme a lo dispuesto en la normativa.
 - 2.3 Verificar que el cálculo de los recursos que se distribuyeron entre las entidades federativas y municipios, por fondo e incentivo, de las participaciones federales para el ejercicio 2021, se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en la normativa.
 - 2.4 Verificar que el cálculo de los recursos que se distribuyeron en 2021 entre las entidades federativas y, en su caso, los municipios, por concepto del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en la normativa.

- 3) Transferencia y control de los recursos.
 - a. Verificar que la SHCP pagó a las entidades federativas y municipios los montos determinados para los fondos e incentivos de las participaciones federales, en los términos que dispone la normativa.
 - b. Verificar que las deducciones realizadas a las entidades federativas, del total de los recursos que les correspondieron por Participaciones Federales, estuvieron debidamente justificadas y documentadas, de acuerdo con lo establecido en la normativa.

Asimismo, verificar que se pagó a los terceros correspondientes el monto de las deducciones efectuadas a las participaciones de las entidades federativas.

- 4) Transparencia en la publicación de la información de las participaciones federales.
 - 4.1 Constatar que, en 2021, la SHCP realizó acciones de supervisión y publicó la lista de entidades federativas que incumplen con lo determinado en el artículo 6o., cuarto párrafo, de la LCF.

- 5) Fortalezas y áreas de mejora.
 - 5.1 Verificar la existencia de mecanismos de control adecuados para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, y el cumplimiento de la normativa en el cálculo, distribución y pago de las participaciones federales.

Y para las auditorías efectuadas en las entidades federativas, los procedimientos de auditoría aplicados fueron los siguientes:

- 1) Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa.
 - 1.1 Verificar la recepción de las participaciones federales pagadas por la Federación a la entidad federativa.

- 2) Distribución de las participaciones federales por fondo.
 - 2.1 Verificar la existencia de disposiciones de carácter general, y de fórmulas o criterios de distribución, entre los municipios, del importe que, de acuerdo con la ley, les corresponde de los fondos e incentivos participables, así como revisar si fueron aprobados por la Legislatura Local.
 - 2.2 Verificar que la entidad fiscalizada distribuyó, entre los municipios, el importe que por ley les corresponde de los fondos e incentivos participables, con base en la fórmula o criterios establecidos en la normativa.

- 3) Transferencia y control de los recursos.
 - 3.1 Comprobar que las entidades federativas efectuaron la totalidad de las transferencias de las Participaciones Federales a sus municipios en los montos y plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación local.
 - 3.2 Verificar que las deducciones realizadas a los municipios del total de los recursos que les corresponden por participaciones federales están debidamente justificadas y documentadas, de acuerdo con lo establecido en la normativa.
Asimismo, verificar que las deducciones efectuadas se pagaron a los terceros correspondientes.

- 4) Transparencia en la distribución de los recursos.
 - 4.1 Verificar que la entidad fiscalizada publicó la información sobre la distribución y entrega de las participaciones federales a los municipios, en los términos establecidos por la normativa.

Asimismo, verificar que cumplió con la entrega de información a la SHCP (recaudación de impuestos y derechos locales de los municipios y correos electrónicos con los que se informa el cumplimiento de las publicaciones establecidas en la normativa).

5) Fortalezas y áreas de mejora.

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

2. Marco jurídico

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

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

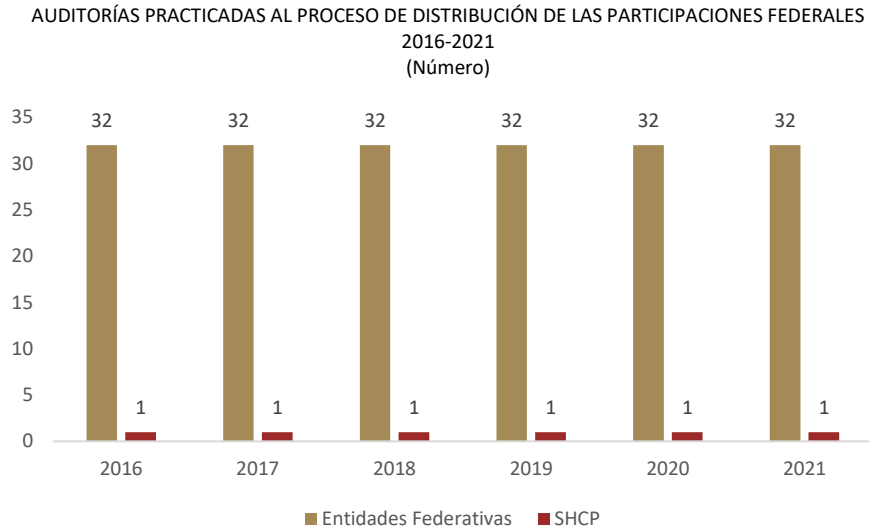
3. Fundamento jurídico de la ASF para promover acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

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

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

En el marco de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2016-2021, la ASF revisó el proceso de distribución de las participaciones federales, en los ámbitos federal y estatal, en donde se realizó el mismo número de auditorías en cada año de ese periodo; 32 auditorías, una a cada entidad federativa, así como 1 de nivel central a la dependencia federal coordinadora, la SHCP.



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

Los resultados obtenidos en las auditorías practicadas en el marco de la revisión de la CP 2021, se presentan en los capítulos III y IV de este documento y, en el capítulo V, se muestra un acumulado de los resultados principales obtenidos en las auditorías practicadas de las CP 2017 a 2021.

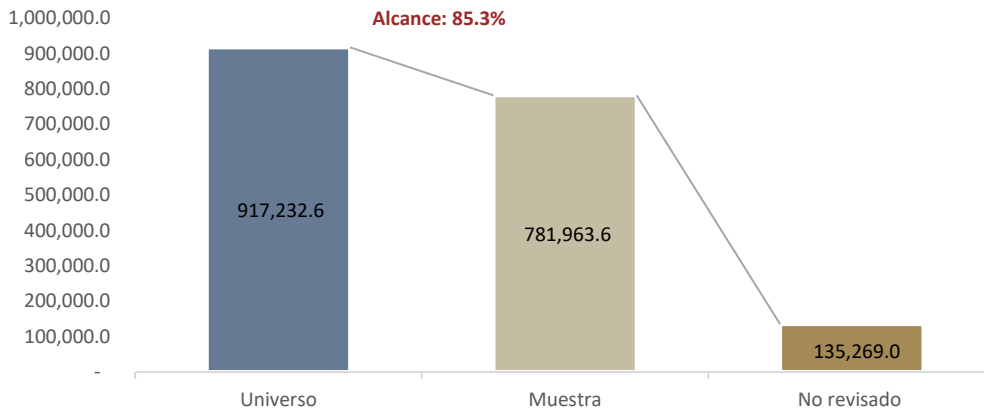
CAPÍTULO III

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

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

1. Universo, muestra y alcance de la fiscalización

UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA SHCP CUENTA PÚBLICA 2021 (Millones de pesos)



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

NOTA: Para determinar el Alcance de la auditoría (85.3%) no se consideran los recursos del FEIEF.

Adicionalmente, se revisó la distribución y pago a las entidades federativas de 10,541.3 mdp correspondientes al FEIEF, por lo que el monto total auditado fue de 792, 504.9 mdp.

El 14.7% restante del universo seleccionado se integró por el Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR), las participaciones por el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Fondo de Compensación del ISAN y Otros Incentivos los cuales no se revisaron debido a que, en el caso del ISR, que significó el 9.2% del universo seleccionado, se realizó una auditoría específica para su fiscalización por parte de la ASF; y en relación con los otros fondos e incentivos, que representaron el 5.5% del universo, sus montos no se revisaron por tratarse de recursos autoliquidables, por lo cual no hay flujo de efectivo desde la Federación, sino que la entidad federativa es responsable de su recaudación y reporte.

2. Principales resultados

Marco normativo

La UCEF fue la responsable del proceso de cálculo y distribución de los recursos de las participaciones federales entre las entidades federativas y municipios en 2021, que a su vez remitió a la TESOFE las instrucciones de pago respectivas, así como la información para afectar los recursos del FGP de las entidades, y para pagar a los terceros correspondientes los recursos por esas afectaciones. Para la ejecución de las actividades relacionadas con esos procesos, la SHCP cuenta con disposiciones normativas que las regulan.

Distribución de las participaciones federales entre las entidades federativas y municipios

La SHCP dispuso de fórmulas y criterios para distribuir los fondos e incentivos participables entre las entidades federativas y los municipios, los cuales están contenidos, principalmente, en la LCF, en los CCAMFF y sus Anexos, y en la LIF para el ejercicio fiscal 2021.

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

Al respecto, la dependencia federal estimó los importes que las entidades federativas recibirían de esos fondos, cálculo que se basó en los 3,351,759.7 mdp registrados en el artículo 1o. de la LIF de 2021 como proyección para la RFP de ese año; como resultado, los montos anuales estimados fueron de 671,773.8 mdp para el FGP y de 33,517.6 mdp para el FFM.

También se verificó que la SHCP calculó y distribuyó mensualmente los recursos y los ajustes correspondientes, entre las entidades federativas y municipios, de conformidad con las fórmulas, variables y criterios establecidos en la normativa, para los 10 fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, por un importe que ascendió a 781,297.8 mdp, de acuerdo con lo siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES DISTRIBUIDAS ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS
MUESTRA DE AUDITORÍA 2021
(Millones de Pesos)

Fondo / Incentivo	Monto Calculado / Distribuido
Fondo General de Participaciones (FGP)	663,333.5
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	33,092.1
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	40,794.4
Fondo de Compensación (FOCO)	3,654.2
Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)	3,044.3
Participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	15,038.4
0.136% de la Recaudación Federal Participable (0.136% de la RFP)	4,500.5
Participaciones a Municipios por los que se Exportan Hidrocarburos	174.9
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	16,400.3
Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios (REPECOS-Intermedios)	1,265.2
Total	781,297.8

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

NOTA: El importe total no coincide con el monto de la muestra de auditoría ni con el monto pagado a las entidades federativas (781,963.6 mdp), lo cual se describe en el apartado del Pago de las participaciones federales.

Además, para los fondos de participaciones cuyo cálculo está vinculado con la RFP (FGP, FFM, FOFIR y el 0.136% de la RFP), esa secretaría distribuyó los recursos mensuales, de forma provisional, con la RFP del mes anterior al del cálculo y, cada cuatrimestre, realizó el cálculo de los ajustes respectivos con base en la RFP del periodo correspondiente; igualmente, determinó el ajuste definitivo anual de 2021.

Para el caso del FOFIR, distribuyó cada mes, como anticipo, el importe promedio que cada entidad federativa recibió del fondo en 2013; y trimestralmente, distribuyó el incremento del fondo entre 2013 y 2021, con el descuento de las cantidades entregadas como anticipos.

Adicionalmente, la SHCP realizó los cálculos referentes a las compensaciones, mediante el FEIEF, para las entidades federativas y municipios, de sus participaciones federales vinculadas con una disminución en la RFP, respecto de lo estimado en la LIF de 2021, las cuales correspondieron a:

- Compensación definitiva anual de 2020 (determinada y pagada en enero de 2021).
- Los trimestres III y IV de 2021.

En ese sentido, la SHCP determinó una compensación de 10,541.3 mdp para las entidades federativas y municipios, por concepto del FEIEF, los cuales se distribuyeron con base en los coeficientes de los fondos respectivos (FGP, FFM, FOFIR y 0.136% de la RFP), y los criterios establecidos en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

Pago de las participaciones federales

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimientos de la UCEF, ésta emite las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), para cada fondo e incentivo, por entidad federativa y, en su caso, por municipio, mediante las cuales instruye a la TESOFE para el pago de los recursos de los fondos e incentivos participables, así como de las diferencias que resulten por los ajustes cuatrimestrales y definitivo correspondientes.

Para el pago y liquidación de esos recursos, la TESOFE utilizó diferentes instrumentos o medios de pago; el primero, es para el caso en el que se realiza una salida efectiva de dinero de la Federación y se efectúa una transferencia por medio del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) o un pago por medio del Sistema de Atención a Cuentahabientes del Banco de México (SIAC). En otro esquema, utilizado para el registro y aplicación de las afectaciones a los recursos de las entidades federativas, su registro se efectuó mediante diversos formatos como son el Formulario Múltiple de Pago (FMP), el Pago Electrónico de Contribuyentes (PEC) y el Aviso de Reintegro (AR), de los cuales se verificó su sustento.

Además, mensualmente se realizó el proceso de compensación para las entidades federativas entre los recursos del anticipo y las participaciones provisionales del FGP, con objeto de determinar los saldos correspondientes. Para ello, se comparó el monto neto de la Constancia de Compensación (CC) del FGP, del mes para el que se efectúa el cálculo, y el importe que recibió la entidad por concepto de anticipo de participaciones del FGP.

Las entidades federativas que resultaron deudoras de la Federación enteraron la diferencia resultante al Banco de México (BANXICO) o a la institución bancaria autorizada por la TESOFE y, en otros casos, se aplicó el proceso de compensación de esos importes con cargo en sus futuras participaciones. Por el contrario, cuando la Federación resultó deudora de la entidad, la SHCP liquidó a éstas la diferencia determinada, el último día hábil del mes.

En tal sentido, se constató que la SHCP pagó los recursos del FGP y del FFM, de acuerdo con las fechas establecidas en el calendario publicado en el DOF el 26 de enero de 2021; los recursos del FOCO el 25 o día hábil siguiente de cada mes; y el último día hábil, en los meses que correspondieron ajustes, liquidó los recursos respectivos, de acuerdo con lo establecido en la normativa. Para el resto de los fondos e incentivos, los recursos se pagaron en el mes para el cual fueron determinados.

Igualmente, se constató que el monto pagado a las entidades federativas y los municipios, por 781,963.6 mdp, se correspondió con el importe obtenido como resultado de la aplicación de sus fórmulas de distribución respectivas; excepto en el caso del FGP, el FOFIR, el FOCO, el 0.136% de la RFP y las participaciones por la venta final de gasolina y diésel, las cuales estuvieron justificadas, conforme a lo siguiente:

- Los 663,273.6 mdp pagados del FGP coincidieron con la cifra reportada en la CHPF 2021; sin embargo, no se correspondieron con el importe calculado y distribuido; la diferencia por 59.8 mdp corresponde al descuento aplicado a los estados de Coahuila de Zaragoza, Nuevo León, Puebla y San Luis Potosí, por 3.9 mdp, 41.4 mdp, 14.3 mdp y 0.2 mdp, respectivamente, como resultado del monto determinado a cargo de éstos, por el ajuste definitivo del FEXHI de 2020. Al considerar estos importes, las cifras coinciden.
- Del FOFIR se pagaron 41,504.3 mdp, que coincidieron con la cifra reportada en la CHPF 2021, para este fondo; sin embargo, ese importe es 709.9 mdp menor que su importe calculado, lo cual corresponde a los recursos determinados a cargo del estado de Sinaloa, en el ajuste definitivo de 2020, los cuales no le fueron descontados ya que éste interpuso una Controversia por inconformidad respecto de las cifras de la variable denominada Cifras Virtuales, que dio a conocer el SAT y utilizó la SHCP para el cálculo de ese ajuste.
- Por concepto del FOCO, la SHCP pagó 3,628.4 mdp a las entidades federativas, recursos que son menores que el monto determinado para éste en 2021; la diferencia por 25.8 mdp equivale al importe calculado para el estado de Hidalgo, en diciembre de 2021, y que por falta de una cuenta bancaria activa le fueron pagados en enero de 2022.
- Se pagaron 4,499.2 mdp a los 39 municipios a los que por ley les correspondieron los recursos de las participaciones por el 0.136% de la RFP en 2021, los cuales no coincidieron con el importe obtenido de la aplicación de su fórmula de distribución; la diferencia por 1.3 mdp es resultado del remanente por descontar al municipio de Salina Cruz, Oaxaca, de los recursos determinados a cargo de éste en el primero y segundo ajustes cuatrimestrales de 2020.

- El pago de las participaciones por la venta final de gasolina y diésel ascendió a 16,443.1 mdp, que coincidieron con el monto registrado en la CHPF 2021; no obstante, difirieron por 42.8 respecto de su monto calculado y distribuido, la cual es resultado de los montos que, por rezagos del IEPS por la venta final de gasolina y diésel, se autoliquidan a las entidades; es decir, no hay flujo de efectivo desde la Federación, y las entidades son responsables de recaudarlos y reportarlos. Esos importes autoliquidables no se consideran en el proceso de cálculo y distribución de los recursos, por lo que su determinación no fue parte de la revisión de esta auditoría.

La integración de los 781,963.6 mdp pagados a las entidades federativas y municipios, de los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, por entidad federativa, fue la siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
MUESTRA DE AUDITORÍA 2021
(Millones de Pesos)

Entidad Federativa	FGP	FFM	FOFIR	FOCO	FEXHI	IEPS	0.136% de la RFP	Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos	Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	REPECOS e Intermedios	Total
Aguascalientes	7,211.9	646.9	405.6	0.0	0.0	394.0	0.0	0.0	138.4	16.2	8,813.0
Baja California	19,889.5	629.0	1,173.9	0.0	0.0	902.6	194.2	0.0	866.5	78.8	23,734.6
Baja California Sur	3,779.7	208.7	258.5	0.0	0.0	168.8	0.4	0.0	328.4	16.5	4,761.0
Campeche	5,571.0	348.2	240.4	0.0	1,667.1	33.7	14.6	69.7	167.7	12.9	8,125.3
Coahuila de Zaragoza	16,035.3	641.0	773.0	0.0	0.0	474.9	126.9	0.0	293.7	21.8	18,366.6
Colima	4,228.7	325.9	202.0	0.0	0.0	114.4	130.1	0.0	216.5	20.6	5,238.1
Chiapas	28,301.6	916.7	1,334.0	603.3	88.5	241.2	5.6	0.0	432.2	31.6	31,954.9
Chihuahua	19,605.3	947.8	1,682.1	0.0	0.0	530.7	195.1	0.0	574.0	77.4	23,612.4
Ciudad de México	68,664.0	3,709.2	3,412.0	0.0	0.0	1,565.2	0.0	0.0	889.1	115.5	78,355.0
Durango	8,972.4	687.8	479.2	0.0	0.0	247.9	0.0	0.0	252.6	17.5	10,657.3
Guanajuato	28,907.6	1,522.0	2,232.4	0.0	0.0	655.2	0.0	0.0	601.7	50.9	33,969.9
Guerrero	15,999.6	635.3	676.4	433.2	0.0	247.5	4.1	0.0	408.8	22.1	18,427.0
Hidalgo	13,149.9	1,228.8	604.0	0.0	0.0	225.1	0.0	0.0	361.6	28.4	15,597.8
Jalisco	44,571.8	1,915.0	2,190.5	0.0	0.0	1,253.0	0.0	0.0	1,076.2	125.3	51,131.9
México	92,990.6	3,329.0	5,167.4	315.6	0.0	1,878.6	0.0	0.0	1,710.6	98.0	105,489.8
Michoacán de Ocampo	22,049.6	1,415.0	993.6	271.4	0.0	618.0	250.6	0.0	669.9	37.0	26,305.2
Morelos	9,553.0	594.0	428.8	25.6	0.0	157.8	0.0	0.0	271.8	16.3	11,047.4
Nayarit	6,178.0	501.7	290.5	27.0	0.0	124.0	0.0	0.0	189.5	12.1	7,322.8
Nuevo León	32,554.8	1,124.1	1,782.8	0.0	0.0	1,104.0	69.1	0.0	765.7	44.9	37,445.4
Oaxaca	17,292.1	1,436.8	970.2	423.5	0.0	274.7	1.7	4.2	422.7	9.6	20,835.5
Puebla	29,857.6	1,536.5	1,479.1	304.5	0.0	637.4	0.0	0.0	581.2	40.7	34,437.0
Querétaro	11,661.6	700.2	978.1	0.0	0.0	338.9	0.0	0.0	310.6	34.3	14,023.6
Quintana Roo	8,687.6	467.8	568.8	0.0	0.0	266.8	22.6	0.0	353.3	31.7	10,398.7
San Luis Potosí	13,148.0	806.3	931.7	0.0	0.0	253.9	0.0	0.0	309.1	41.5	15,490.4
Sinaloa	16,007.8	767.6	1,826.0	0.0	0.0	328.9	9.6	0.0	444.8	68.0	19,452.7
Sonora	15,524.0	512.7	4,070.3	0.0	0.0	359.1	231.5	0.0	618.3	38.9	21,354.8
Tabasco	18,295.4	762.6	1,876.7	280.5	878.9	210.2	0.0	60.0	488.4	12.0	22,864.6
Tamaulipas	18,424.4	904.0	897.4	0.0	211.4	383.2	3,000.7	2.9	853.2	41.7	24,718.9
Tlaxcala	6,694.1	458.6	390.9	359.3	0.0	58.8	0.0	0.0	150.7	5.7	8,118.2
Veracruz de Ignacio de la Llave	40,772.0	1,561.9	1,692.1	270.9	198.4	584.2	217.2	38.2	1,039.7	60.7	46,435.4
Yucatán	10,894.7	937.1	1,113.2	0.0	0.0	232.1	25.1	0.0	491.1	16.2	13,709.6
Zacatecas	7,799.9	913.9	382.7	313.6	0.0	173.5	0.0	0.0	165.2	20.2	9,768.8
TOTAL	663,273.6	33,092.1	41,504.3	3,628.4	3,044.3	15,038.4	4,499.2	174.9	16,443.1	1,265.2	781,963.6

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

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

Cabe señalar que los 10,541.3 mdp determinados y distribuidos por la SHCP por concepto del FEIEF, se pagan a las entidades federativas y los municipios por parte de BANOBRAS, en su carácter de Fiduciario de ese Fideicomiso; por ello, no fueron objeto de revisión en la auditoría a la SHCP.

Deducciones efectuadas

La SHCP descontó 41,329.5 mdp de los recursos del FGP de las entidades federativas, que representaron el 6.2% del importe reportado de ese fondo en la CHPF 2021; esas deducciones o afectaciones, por entidad federativa, se constituyeron de la manera siguiente:

DEDUCCIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, POR ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de Pesos y Porcentajes)

Entidad Federativa	Fondo General de Participaciones	Deducciones Efectuadas	% del FGP afectado
Aguascalientes	7,211.90	542.0	7.5
Baja California	19,889.50	3,284.6	16.5
Baja California Sur	3,779.70	1,186.1	31.4
Campeche	5,571.00	64.7	1.2
Coahuila de Zaragoza	16,035.30	1,330.3	8.3
Colima	4,228.70	1,249.7	29.6
Chiapas	28,301.60	1,684.4	6.0
Chihuahua	19,605.30	3,953.8	20.2
Ciudad de México	68,664.00	1,894.4	2.8
Durango	8,972.40	1,515.5	16.9
Guanajuato	28,907.60	146.1	0.5
Guerrero	15,999.60	1,379.0	8.6
Hidalgo	13,149.90	69.9	0.5
Jalisco	44,571.80	243.4	0.5
México	92,990.60	592.0	0.6
Michoacán de Ocampo	22,049.60	2,090.9	9.5
Morelos	9,553.00	729.3	7.6
Nayarit	6,178.00	1,836.5	29.7
Nuevo León	32,554.80	5,282.3	16.2
Oaxaca	17,292.10	1,976.9	11.4
Puebla	29,857.60	150.9	0.5
Querétaro	11,661.60	51.0	0.4
Quintana Roo	8,687.60	466.2	5.4
San Luis Potosí	13,148.00	442.8	3.4
Sinaloa	16,007.80	142.2	0.9
Sonora	15,524.00	2,942.4	19.0
Tabasco	18,295.40	1,392.9	7.6
Tamaulipas	18,424.40	1,413.0	7.7
Tlaxcala	6,694.10	46.3	0.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	40,772.00	2,024.6	5.0
Yucatán	10,894.70	54.1	0.5
Zacatecas	7,799.90	1,151.2	14.8
TOTAL	663,273.60	41,329.5	6.2

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

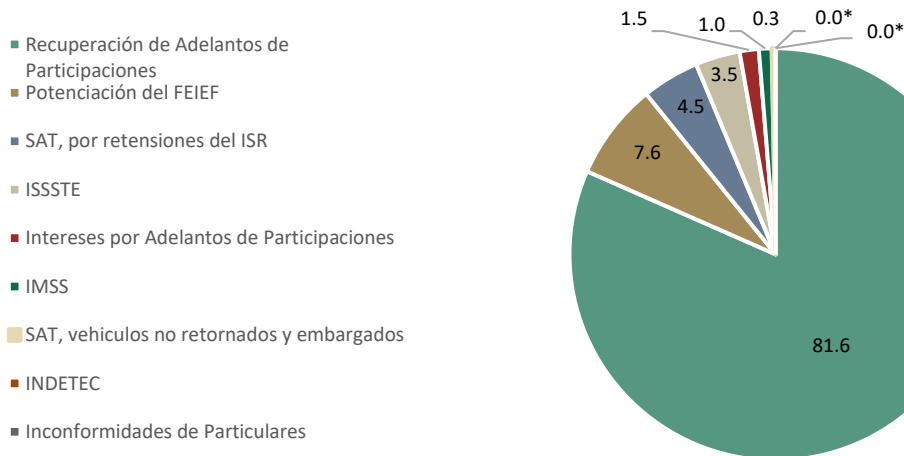
NOTA: Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a mdp.

Las entidades federativas con mayor porcentaje de afectación de sus participaciones con cargo en los recursos del FGP fueron Baja California Sur, con el 31.4% de esos recursos; Nayarit, que registró el 29.7% de afectación; Colima, el 29.6%; Chihuahua, el 20.2%, y Sonora, que registró el 19.0% de deducciones en sus recursos.

Los conceptos más significativos de las deducciones aplicadas fueron la recuperación de los adelantos de participaciones, por 33,726.4 mdp y el 81.6% de las deducciones; le siguió la recuperación de los faltantes por la potenciación del FEIEF de 2020, con 3,118.5 mdp y el 7.6% del total; los adeudos con el SAT, por la falta de pago en materia de retención del ISR representaron el 4.5%, equivalentes a 1,869.8 mdp; y los pagos de adeudos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que significaron el 3.5%, con 1,452.6 mdp.

El 2.8% restante de las afectaciones se integró con 1.5%, por los intereses cobrados por los adelantos de participaciones entregados, y 1.3% por otros conceptos, como los adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); con el SAT, por vehículos de procedencia extranjera embargados y por vehículos importados temporalmente, no retornados dentro del plazo autorizado; por cuotas del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y por descuentos a favor de terceros particulares que interpusieron recursos de inconformidad por cobros improcedentes en algunas entidades federativas.

DEDUCCIONES EFECTUADAS A LOS RECURSOS DEL FGP DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)



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

*Porcentajes no representativos, menores de 0.1%.

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

Adicionalmente, la SHCP recuperó mediante el proceso de compensación mensual los recursos descontados a las entidades por concepto de adelantos de participaciones y sus intereses respectivos, así como los correspondientes a la potenciación del FEIEF de 2020, y pagó a los terceros correspondientes el importe por las afectaciones restantes.

Transparencia del proceso de distribución

En materia de transparencia se verificó que la SHCP difundió, en tiempo y forma, la información prevista por la normativa que regula el proceso de distribución de las participaciones federales, correspondiente al ejercicio 2021.

El 21 de diciembre de 2020 publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2021, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales, 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, en el que se presentó, mediante 15 Anexos, la distribución mensual y el total anual, por fondo e incentivo y por entidad federativa.

También publicó en el DOF, el 6 de enero de 2021, el “ACUERDO por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal de 2021”, que incluyó los porcentajes y montos estimados del FGP y del FFM, las fórmulas y variables utilizadas para determinar los coeficientes para el cálculo y distribución de esos recursos, así como su calendario de entrega.

Igualmente, difundió mensualmente en el DOF los Acuerdos por los cuales se dio a conocer el informe sobre la RFP y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo de enero a diciembre de 2021 y las participaciones correspondientes a las liquidaciones cuatrimestrales (incluidas las trimestrales del FOFIR), del tercer cuatrimestre y el ajuste definitivo de 2020, y primero y segundo ajustes de 2021.

Por otra parte, la LCF establece a la SHCP la obligación de publicar en el DOF el listado de las entidades federativas que no cumplieron con lo establecido en el “Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal” (Lineamientos).

Al respecto, esa dependencia federal acreditó que, como resultado de las revisiones efectuadas por la UCEF, en febrero y agosto de 2021, se observó total cumplimiento por las entidades federativas respecto de la publicación de la información mensual, trimestral y anual establecida en los Lineamientos, por lo que no existió un listado de entidades incumplidas que publicar en el DOF.

Lo anterior resultó de la revisión de la información publicada y los reportes enviados por las entidades federativas a la UCEF; por ello, la información presentada puede variar en relación con los resultados de las auditorías individuales en las entidades federativas, toda vez que las fechas de corte de la SHCP pueden no coincidir con la acción final tomada por cada entidad federativa.

3. Principales observaciones

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

CAPÍTULO IV

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

1. Número de auditorías

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

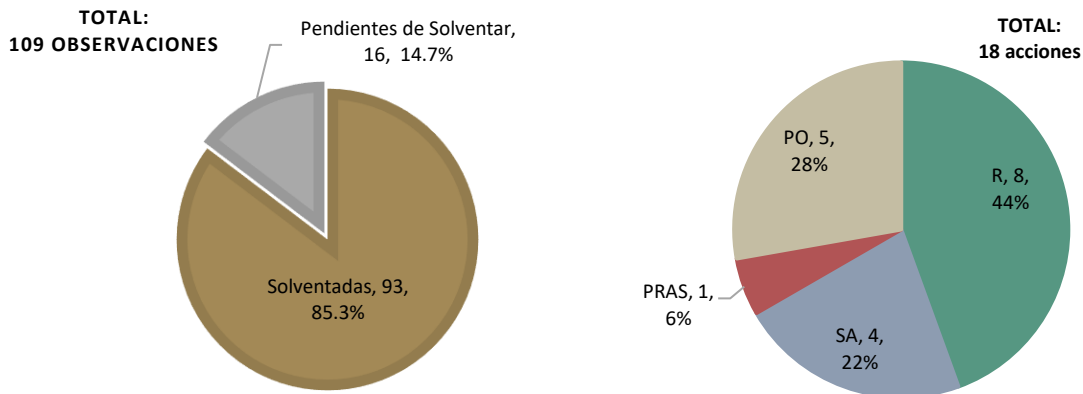
2. Universo, muestra y alcance de la fiscalización

El universo seleccionado de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, para el ejercicio fiscal 2021, fue de 204,850.6 mdp. De este universo se revisó una muestra de 204,824.5 mdp, lo que significó el 99.9% de ese total; además, se revisó un importe de 2,509.8 mdp por concepto del FEIEF; es decir, se fiscalizaron 207,334.3 mdp.

3. Observaciones formuladas y acciones promovidas

En las revisiones practicadas se determinaron 109 observaciones, de las cuales se solventaron 93 en el transcurso de las auditorías y quedaron pendientes 16; estas últimas dieron origen a 18 acciones, que consisten en 8 Recomendaciones (44.4%); 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (5.6%); 5 Pliegos de Observaciones (27.8%) y 4 Solicitudes de Aclaración (22.2%).

OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS
CUENTA PÚBLICA 2021
(Número y porcentaje)



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

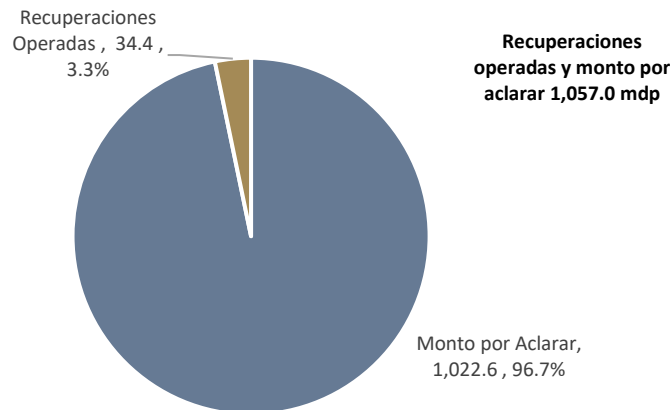
NOTA: Recomendación (R), Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), Solicitud de Aclaración (SA) y Pliego de Observaciones (PO).

4. Recuperaciones operadas y montos por aclarar

En las auditorías practicadas a la distribución y pago de las participaciones federales, por parte de las entidades federativas a los municipios, las recuperaciones operadas y el monto por aclarar ascendieron a 1,057.0 mdp.

Los 1,057.0 mdp se componen por 34.4 mdp de recuperaciones operadas, que significaron el 3.3% del total y 1,022.6 mdp de monto por aclarar que equivalen al 96.7% del total.

RECUPERACIONES OPERADAS Y MONTO POR ACLARAR,
CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de pesos y porcentaje)



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

Dos entidades concentraron el 94.1% del monto por aclarar y 28 entidades federativas no presentaron monto por aclarar.

5. Monto por aclarar respecto de la muestra auditada

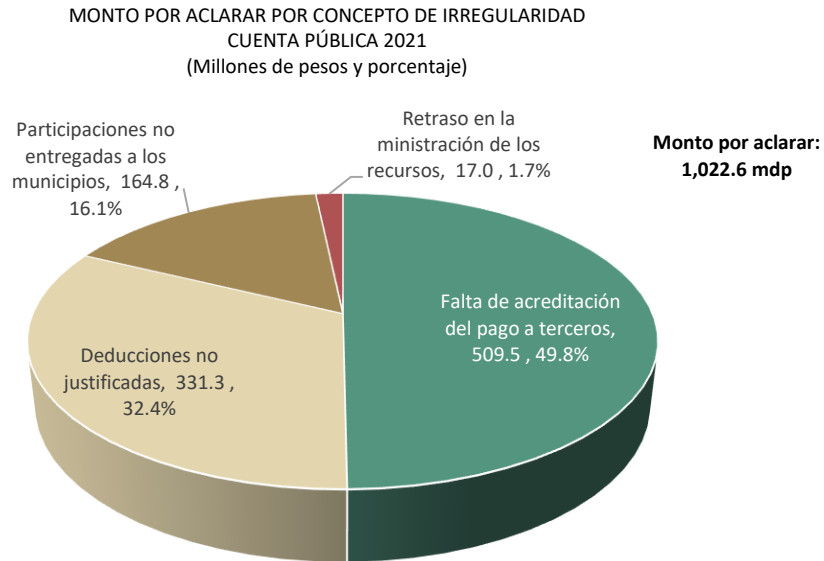
El indicador monto por aclarar/muestra auditada en las auditorías realizadas a la distribución y pago de las participaciones federales tuvo un valor del 0.5%; 3 entidades federativas tuvieron un porcentaje mayor del promedio, con valores del 31.7%, el 18.3% y el 1.6%, y en 1 entidad el porcentaje fue de 0.5%.

6. Principales observaciones vinculadas con monto por aclarar

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

- La falta de acreditación del pago a terceros de las deducciones efectuadas por 509.5 mdp, que constituyeron el 49.8% del monto por aclarar.

- Deducciones no justificadas a las participaciones federales de los municipios, por 331.3 mdp, que significaron el 32.4% del monto por aclarar.
- Participaciones no entregadas a los municipios, cuyo monto ascendió a 164.8 mdp, que representaron el 16.1% del monto por aclarar.
- El retraso en el pago de las participaciones a los municipios y los rendimientos financieros correspondientes tuvieron un monto de 17.0 mdp, equivalente al 1.7% del monto por aclarar.



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

Retraso en la ministración de los recursos

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

Al respecto, en 10 entidades federativas no se entregaron los recursos de los distintos fondos e incentivos participables, incluido el FEIEF, en los periodos establecidos en la normativa. En promedio (nacional y anual), el tiempo de retraso fue de 71 días.



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

Los incentivos a la venta final de gasolina y diésel registraron el mayor desfase en la entrega de los recursos a los municipios, con 37 días de retraso; seguidos por las participaciones por el FEIEF, de la parte que corresponde al FOFIR, que tuvieron 24 días de retraso en promedio; el ISR, 23, y el FGP, 20 días de retraso; esta situación es resultado, en general, de la falta de coordinación, control y gestión adecuados en la transferencia de los recursos federales, por parte de los responsables de estas actividades en las secretarías de finanzas (o sus equivalentes) de las entidades federativas.

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

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

- La falta de precisión de algunos aspectos sustantivos en la normativa local que regula el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, o bien, la falta de alineación entre la normativa local con la Federal.
- Insuficiencias en los mecanismos de control y supervisión en el proceso de distribución y pago de los recursos.
- La falta o desactualización de manuales de procedimientos que regulen el proceso de cálculo, distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

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

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

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

8. Principales resultados no relacionados con recuperaciones operadas y monto por aclarar

Las auditorías del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios presentaron otras irregularidades que no implicaron un impacto económico, pero son importantes porque afectaron la calidad con la que ese proceso se desarrolló.

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

En 4 entidades federativas se observó la falta de manuales de procedimientos para minimizar errores en el proceso; de las 28 entidades federativas que disponen de éstos, en 5 no se encuentran actualizados y en 10 no fueron publicados en sus órganos de difusión oficial.

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

Ligas de acceso a los manuales de procedimientos para la distribución y pago de las participaciones federales 2021	
Entidad Federativa	Enlace de acceso al manual de procedimientos
Aguascalientes	https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/web/viewer.html?file=../Archivos/72.pdf#page=2
Baja California	wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2022/Julio&nombreArchivo=Periodico-45-CXXIX-202278-INDICE.pdf&descargar=false
Campeche	http://periodicooficial.campeche.gob.mx/sipoec/public/documentos?mes=07&anio=2018&page=2
Chiapas	https://www.haciendachiapas.gob.mx/conocenos/manual-procedimientos.asp
Ciudad de México	paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2021/RGTO_INT_PODER_EJEC_ADMON_01_09_2021.pdf data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/0e5f72f47b9380ca36ac1d8be5d06471.pdf https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ab8f34c36298e750e96841f97e128ab7.pdf
Colima	https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/201812191112004_Manual_Procedimientos_Secretaria_Planeacion_Finanzas.pdf
Estado de México	https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/jul1419.pdf
Guanajuato	https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_legislacion/index.php
Hidalgo	http://finanzas.gob.mx/contenido/2020/EF2020/Sep/Manual%20de%20Participaciones%202020%20ACTUALIZADO.pdf
Michoacán	https://secfinanzas.michoacan.gob.mx/manual-de-procedimientos-de-la-secretaria-de-finanzas-y-administracion/
Nayarit	https://www.hacienda-nayarit.gob.mx/Documentos/procedimientos2018/III.pdf
Puebla	iee-puebla.org.mx/2017/Normatividad/ley_organica_de_la_administracion_publica_del_estado_de_puebla_11082016.pdf
Sinaloa	Periódico Oficial del Estado de Sinaloa 5 de junio de 2019
Tabasco	http://187.237.212.183/
Tamaulipas	https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/cxliii-93-020818F.pdf
Tlaxcala	periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/12Ex31122018.pdf

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

Asimismo, existen mecanismos de control y supervisión insuficientes en el proceso de cálculo, distribución, afectaciones y pago de las participaciones federales a los municipios; esta situación se observó, en mayor o menor grado, en 12 entidades federativas; al respecto, en 9 entidades federativas se identificó una escasa o nula supervisión y la falta de control en el desarrollo del proceso; además, una entidad señaló la falta de personal que realice estos procesos.

Adicionalmente, en las 32 entidades federativas se dispone de un marco jurídico que rige la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios; no obstante, en una entidad se consideró que su marco jurídico es inconsistente en relación con la LCF y en 2 entidades federativas es parcialmente inconsistente, principalmente porque en una entidad federativa las variables utilizadas para la distribución de las participaciones son de años muy antiguos (2000 y 2001) y en otra entidad se consideró parcialmente inconsistente con la LCF porque no se consideró la distribución del ISR-EBI.

Transparencia del proceso de distribución de las participaciones federales

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

De acuerdo con los resultados de las auditorías practicadas y en relación con la publicación, en su periódico oficial, antes del 15 de febrero de 2021, del Acuerdo que contenga el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones federales de 2021 a los municipios, todas las entidades cumplieron con esa disposición; sin embargo, se determinaron las irregularidades siguientes:

- Tres entidades federativas incluyeron parcialmente la información de las fórmulas y variables utilizadas para la distribución de los recursos entre los municipios.
- En cuatro entidades federativas no se incluyó la información de todos los fondos participables a los municipios, los principales fondos faltantes fueron el ISR-EBI, el FEIEF, en una entidad federativa, y el 30.0% del excedente del FFM en otra entidad.
- En tres entidades federativas el calendario de ministraciones no se presentó de manera completa, es decir, algunos fondos no se incluyeron.

En relación con la publicación de los informes trimestrales de las participaciones ministradas a los municipios, en sus periódicos oficiales, una entidad presentó un día de retraso para un trimestre y en tres entidades federativas existieron inconsistencias con los requisitos establecidos en los Lineamientos para tal fin, principalmente, porque no se publicaron los ajustes ni la distribución del FEIEF.

En lo que respecta a la difusión de la información de las participaciones federales en sus páginas oficiales de internet, en todas las entidades se publicó el Acuerdo respectivo y los informes trimestrales; no obstante, en dos entidades no se publicó la información completa (principalmente porque no se incluyó al ISR-EBI y al FEIEF) y en tres entidades, la información publicada no coincidió con los importes efectivamente distribuidos y pagados.

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

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

Entidad Federativa	Enlace para el apartado de Participaciones Federales a municipios
Aguascalientes	https://www.aguascalientes.gob.mx/SEFI/Participaciones/usuario_webexplorer.asp
Baja California	https://bajacalifornia.gob.mx/hacienda/Transparencia/SistemaParticipacionesMunicipios
Baja California Sur	https://finanzas.bcs.gob.mx/participaciones-a-municipios/
Campeche	https://finanzas.campeche.gob.mx/participaciones/2021
Chiapas	www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/recursos-mpios/participaciones.asp
Chihuahua	http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/xfiscal/indtfisc/municipios.html
Ciudad de México	servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/partDemarcaciones2021.php servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/isr_bienes_inmuebles/index.html
Coahuila	sistemas.afgcoahuila.gob.mx/participaciones/2022/FrameSet1.htm
Colima	https://www.col.gob.mx/finanzas/contenido/NDAwMg==
Durango	http://www.finanzasdurango.gob.mx/participacion_municipios.html
Estado de México	https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones
Guanajuato	http://portaldigepci.guanajuato.gob.mx/Municipios/public/ppm/participaciones
Guerrero	sefina.guerrero.gob.mx/participaciones-a-municipios/
Hidalgo	https://cti.hidalgo.gob.mx/ConParticipMun/
Jalisco	https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/distribuci%C3%B3n-de-recursos-a-municipios
Michoacán	http://sfa.michoacan.gob.mx/participacionesMunicipios/index.php
Morelos	https://www.hacienda.morelos.gob.mx/index.php/transparencia/participacion-a-municipios
Nayarit	https://www.hacienda-nayarit.gob.mx/federalizados/
Nuevo León	http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/DetalleConcepto.aspx?EntidadId=1004&ConceptoId=409
Oaxaca	https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/participacion-municipal/
Puebla	spf.puebla.gob.mx/participaciones-a-municipios
Querétaro	https://www.queretaro.gob.mx/spf/mainTransparencia.aspx
Quintana Roo	http://www.sefiplan.qroo.gob.mx/participaciones/apartado_publicaciones.php
San Luis Potosí	https://slp.gob.mx/FINANZAS/Paginas/%E2%80%8BParticipaciones-a-municipios.aspx
Sinaloa	https://saf.transparenciasinaloa.gob.mx/participaciones-a-municipios/
Sonora	www.hacienda.sonora.gob.mx/finanzas-publicas/rendicion-de-cuentas/
Tabasco	https://sistemasinternos.sf.tabasco.gob.mx/participaciones/
Tamaulipas	https://finanzas.tamaulipas.gob.mx/transparencia/participaciones-municipios.php
Tlaxcala	http://finanzastlax.gob.mx/participaciones/
Veracruz	http://gevoasapp.veracruz.gob.mx/participaciones/
Yucatán	https://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=transferencias_municipios&p=2018_2024
Zacatecas	http://www.finanzas.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=125

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

Sistemas informáticos para automatizar el desarrollo de los procesos

Los sistemas informáticos son un elemento indispensable para reducir los errores en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales, ya que su automatización permite simplificar el almacenamiento de la información y elaborar los cálculos aritméticos, además de proporcionar un mayor control de los pagos, las retenciones y otros elementos que intervienen en los procesos revisados.

Al respecto, de las 32 entidades federativas revisadas, 16 disponen de un sistema informático; es decir, en el 50.0% de las entidades federativas aún falta implementarlo.

CAPÍTULO V

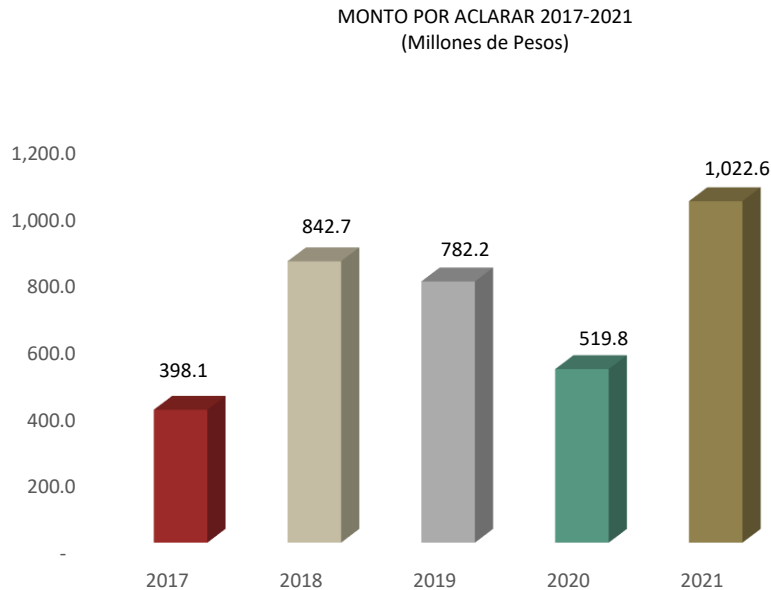
ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS IRREGULARIDADES

1. Recurrencia de las irregularidades en la fiscalización de las participaciones federales en las Cuentas Públicas 2017-2021

De 2017 a 2021 se registraron cambios en el comportamiento de los principales resultados de las auditorías practicadas al proceso de distribución y pago de las participaciones federales en las entidades federativas.

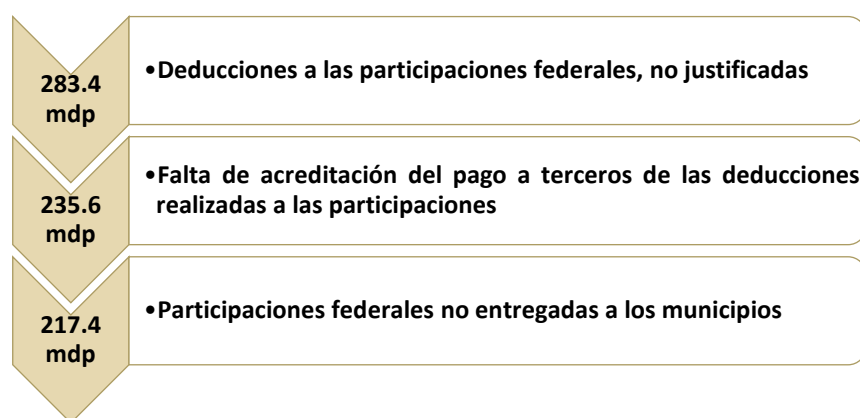
En tal sentido, en 2018 el monto por aclarar aumentó significativamente respecto de 2017 en 111.7%; en 2019, disminuyó el 7.2%; en 2020, disminuyó el 33.5; y en 2021, se elevó en 96.7%, en relación con los años inmediatos anteriores, respectivamente.

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



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes de Auditoría de las Cuentas Públicas 2017-2021.

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



Dos irregularidades en 2021 registraron un incremento en el monto por aclarar, respecto de 2020: las participaciones no entregadas a los municipios con 656.0% de incremento, y la falta de acreditación del pago a terceros de las deducciones realizadas a las participaciones federales de los municipios, con 295.0%.

Por su parte, las irregularidades que presentaron una disminución en el monto por aclarar fueron el retraso en la ministración de los recursos a los municipios, que se redujo el 50.7% y las deducciones a las participaciones no justificadas con una disminución del 1.0%.

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

Concepto de la irregularidad	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2017-2021	Variación 2021/2020	
							Absoluta	%
Deducciones a las participaciones federales, no justificadas	7.3	337.5	406.3	334.5	331.3	283.4	-3.2	-1.0
Falta de acreditación del pago a terceros de las deducciones realizadas a las participaciones federales	32.3	0.0	271.7	129.0	509.5	235.6	380.5	295.0
Participaciones no entregadas a los municipios	319.0	492.6	88.7	21.8	164.8	217.4	143.0	656.0
Retraso en la ministración de los recursos a los municipios	39.5	12.6	15.5	34.5	17.0	23.8	-17.5	-50.7
Total	398.1	842.7	782.2	519.8	1,022.6	713.1	502.8	96.7

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

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

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

El proceso distributivo y de pago de las participaciones federales entre las entidades federativas y los municipios se realiza desde la Federación, por medio de la SHCP, específicamente por la UCEF y la TESOFE, que disponen de mecanismos de control y supervisión adecuados para garantizar que ese proceso se desarrolle de manera eficiente y de acuerdo con las disposiciones normativas establecidas, principalmente, en la LCF.

La SHCP no desarrolla esa actividad unilateralmente, pues la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), así como sus comités y grupos de trabajo vigilan y acompañan su desarrollo; de manera particular, tiene una importancia destacada en la revisión de ese proceso de distribución, el Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales (CVSP), conformado por representantes de la SHCP y de 8 grupos en los que se integran las 32 entidades federativas.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 21, fracción IV, de la LCF, la CPFF tiene la facultad de vigilar la distribución, liquidación y pago de las participaciones federales que realizan las entidades federativas a los municipios.

Al respecto, en 2020, ese comité revisó y analizó los informes de las auditorías practicadas por la ASF a las entidades federativas, en materia de distribución de las participaciones federales entre los municipios de la CP 2019 y, como resultado, acordó y transmitió un exhorto a éstas para elaborar o perfeccionar la legislación local que norma ese proceso, con la atención de los incentivos recaudatorios y los principios resarcitorios de las variables, así como los porcentajes y plazos establecidos en la LCF; asimismo, para que se fundamenten los descuentos realizados a esos recursos.

En lo que se refiere a la distribución de las participaciones federales en 2021, el Estado de México recibió el mayor porcentaje, con el 13.3% de éstas y un importe de 121,652.9 mdp; la Ciudad de México ocupó el segundo lugar, con el 10.2% del total y 93,206.8 mdp; además de esas 2 entidades, 6 estados concentraron más del 50.0% de las participaciones federales, con 497,746.7 mdp de los 917,232.6 mdp pagados, sin incluir el FEIEF, éstas fueron Jalisco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Chiapas.

Las afectaciones aplicadas a los recursos de las participaciones federales de las entidades federativas en 2021 ascendieron a 41,329.5 mdp, que significaron el 6.2% del FGP reportado en la CHPF 2021, las cuales estuvieron justificadas y documentadas; asimismo, la TESOFE realizó las transferencias por cuenta y orden de las entidades federativas, a los terceros correspondientes.

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

B. Distribución de las participaciones federales en las entidades federativas

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

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

A pesar de que se han realizado gestiones ante el congreso local para actualizar los factores y disponer de la memoria de cálculo, no existen avances al respecto, por lo que se acordó con el Gobierno del Estado continua con las gestiones necesarias ante ese Congreso local, ya que además no se prevé la distribución del 30.0% del excedente del FFM.

En dos entidades no se establece la distribución del ISR-EBI y en otras dos no se señala cómo debe distribuirse el FEIEF; no obstante, estas situaciones fueron observadas en las auditorías practicadas y constituyen áreas de mejora en las entidades correspondientes.

En las auditorías a la distribución y pago de las participaciones a los municipios, el monto por aclarar fue de 1,022.6 mdp, mientras que en 2020 se registró un importe de 519.8 mdp.

La irregularidad con mayor proporción en el monto por aclarar fue la falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales, por 509.5 mdp, que representó el 49.8% del monto por aclarar y se presentó en una entidad federativa.

Otra irregularidad que generó monto por aclarar fueron las deducciones a las participaciones federales no justificadas, por 331.3 mdp; tres entidades no pudieron justificar algunos conceptos por descuentos realizados a las participaciones federales entregadas a los municipios; esta irregularidad representó el 32.4% del monto por aclarar en 2021 en el proceso de distribución y pago de las participaciones a los municipios por parte de las entidades federativas.

Es importante señalar que las deducciones son un elemento fundamental para el pago de obligaciones contraídas por los municipios; en 2021, para cinco entidades federativas, los municipios vieron afectadas sus participaciones en más del 30.0%.

En la revisión del proceso de distribución y pago de las participaciones federales que realizan las entidades federativas a sus municipios, uno de los criterios de revisión más importantes consiste en verificar el pago de esos recursos; al respecto, en dos entidades no se entregaron los recursos

completos, el monto por aclarar de esta irregularidad generó un importe de 164.8 mdp, que representó el 16.1% del monto por aclarar.

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

En tal sentido, se determinaron observaciones por el retraso en el pago de los recursos a los municipios en 10 entidades federativas; sin embargo, sólo en 1 entidad se dio origen a la determinación de rendimientos que deben pagarse a los municipios correspondientes. Esta irregularidad representó el 1.7% del monto por aclarar.

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

En relación con los informes trimestrales y su desglose mensual, que deben ser publicados en el periódico oficial de la entidad federativa y cumplir con los requisitos definidos en esa materia, tres entidades federativas incluyeron información parcial sobre las fórmulas y variables utilizadas para la distribución de los recursos entre los municipios, en cuatro entidades no se incluyó la información de todos los fondos participables a los municipios, y en tres entidades federativas el calendario de ministraciones no consideró todos los fondos. Estas insuficiencias se pudieron observar en el apartado destinado a participaciones federales de sus páginas oficiales de internet.

En la revisión del ejercicio 2021, en cuatro entidades federativas prevaleció la falta de un manual de procedimientos orientado a definir la operatividad de los procesos de distribución y entrega de recursos a los municipios. Y sólo el 50.0% de las entidades federativas dispone de un sistema informático que les permita hacer más eficiente el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

El proceso de distribución y pago de las participaciones, en general, presenta avances respecto de su situación en ejercicios anteriores; no obstante, persisten algunas áreas de mejora, como la falta de un enfoque más homogéneo en las fórmulas y criterios de distribución, ya que el factor poblacional es el determinante en la determinación de esos recursos, con un peso bastante menor para los incentivos recaudatorios.

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

2. Recomendaciones

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Aunque el proceso de distribución y pago de los recursos de las participaciones federales en la SHCP es maduro, consolidado en su desarrollo y objeto de seguimiento por la CPFF, existen áreas de mejora para actualizar el marco normativo que precise y complemente las definiciones y elementos básicos, con la finalidad de contribuir a la atención de los problemas identificados en las auditorías practicadas a las entidades federativas en esa materia.

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

Resulta conveniente realizar adecuaciones a la LCF con el fin de incorporar las disposiciones o precisiones que, en el caso de la distribución y pago de las participaciones federales, apoyen un adecuado desarrollo del proceso, ya que la ASF ha identificado algunos vacíos normativos o la falta de precisión de aspectos de la norma, por lo cual, las entidades federativas aplican los criterios que estiman más convenientes.

En tal sentido, y con el objeto de apoyar su actividad de fiscalización, la ASF ha formulado varias consultas a la SHCP; de esta manera, con base en las respuestas emitidas, y la precisión o definición de otros aspectos que lo ameriten para apoyar a las entidades federativas en el proceso de distribución y pago de las participaciones a los municipios, se sugiere que la SHCP difunda esas precisiones. Igualmente, es recomendable que la CPFF promueva ante las entidades la observancia de la normativa en ese proceso.

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

- Facilitar el conocimiento de las fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales entre los municipios, así como su correcta aplicación; particularmente, en las entidades cuyas fórmulas no han sido actualizadas.
- Concretar los fondos participables que pueden ser afectados por las obligaciones contraídas por las entidades federativas y los municipios.
- Pagar los recursos a los municipios dentro de los cinco días posteriores a aquel en que las entidades federativas los reciban de la Federación.
- Entregar cada mes los recursos del FOFIR a los municipios, como anticipos, y adicionalmente, pagar las diferencias que resulten de la liquidación trimestral.
- Participar los recursos del ISR, de la nómina acreditada y validada por el SAT que provenga de organismos municipales o paramunicipales, a los municipios y no a los entes municipales o paramunicipales de forma directa. El municipio, en su caso, transferirá los recursos a los organismos que corresponda.
- Justificar y documentar adecuadamente las deducciones y realizar oportunamente los pagos a los terceros, de acuerdo con los montos deducidos de las participaciones de los municipios.
- Cumplir con las disposiciones en materia de difusión y publicación de la información resultante del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

- **Promover ante las entidades federativas la homologación de las fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales a los municipios.**

Se sugiere que la SHCP promueva, en el ámbito de la CPFF, la homologación de los aspectos fundamentales de las fórmulas, criterios y factores de distribución de las participaciones federales en las entidades federativas, para evitar la diversidad existente y que se traduce en la falta de una política o estrategia nacional de distribución de las participaciones federales a los municipios.

Lo anterior es importante para que los municipios reciban estos recursos sobre una base con mayor sustento y de manera más equitativa en términos de la utilización de las variables bajo las cuales se les distribuyen los recursos; estrategia que consideraría fortalecer el esfuerzo recaudatorio de los municipios.

El objetivo de tener integralidad y perspectiva similar en el proceso distributivo debe manejarse en el contexto de la soberanía de las entidades federativas y el respeto a las facultades de las legislaturas locales para emitir las fórmulas y criterios correspondientes, como lo establece la LCF.

B. Entidades Federativas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Impulsar la implementación de sistemas informáticos**

Para contribuir en la automatización y eficiencia del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, se recomienda que las entidades federativas implementen herramientas o sistemas informáticos que les proporcionen elementos para su simplificación y disminución de errores.