

# **MANUAL DE OPERACIONES**

## **RAMO 28**

# PRESENTACIÓN.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (INAFED), con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ha emprendido la tarea de generar y difundir un material que permita a los servidores públicos locales conocer la mecánica y funcionamiento que siguen las transferencias federales y, al mismo tiempo, hacerlos conscientes del grave problema que representa el depender excesivamente de tales recursos, y el no atender las obligaciones que se tienen, de cara a la ciudadanía, para ejercerlos con calidad, con transparencia y con base en resultados.

En el presente Manual el Municipio ofrece las nociones básicas en torno al tema de las transferencias federales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; se analiza igualmente el modo en que las participaciones y aportaciones federales se distribuyen a las entidades federativas y a los municipios. De manera especial, la presente edición del Manual incorpora apartados que pretenden apoyar a los gobiernos municipales, con carácter preventivo, en materia de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas, auditoría y calidad del gasto.

Consideramos que el Manual contiene información de utilidad para autoridades y funcionarios de los tres órdenes de gobierno, y demás interesados en el tema. Este trabajo se elabora en el ánimo de fomentar una mejor planeación financiera de los gobiernos y un mayor conocimiento de las variables que intervienen en el proceso de transferencia, así como para promover la elaboración de análisis tendientes a la actualización de nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la coordinación fiscal intergubernamental entre las entidades federativas y sus respectivos municipios.

## Introducción

Indudablemente las finanzas públicas municipales constituyen un tema central México. La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos, son aspectos que determinan la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. Es por ello que resulta importante estudiar los distintos rubros que integran los ingresos de los municipios mexicanos y, de manera particular, el peso relativo que en ellos tienen las llamadas transferencias federales. En su vertiente fiscal, el federalismo implica la adecuada distribución de atribuciones fiscales entre las partes integrantes de la federación, de forma tal que la recaudación y la dotación de bienes y servicios públicos que provee el Estado sea lo más eficiente posible.

Es preciso mencionar que para lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno, es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre dos fuerzas opuestas entre sí: por un lado el principio de la correspondencia fiscal, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos como para solventar adecuadamente sus necesidades de gasto; y por el otro, el principio de eficiencia recaudatoria, que establece que los impuestos más potentes (a la renta y al consumo, por ejemplo) deben estar ubicados en el orden de gobierno federal que, debido a su óptica y alcance nacional, garantiza una mejor y mayor recaudación de este tipo de contribuciones.

Para conjugar ambos principios se requiere establecer un sistema de transferencias federales que tenga la capacidad de resarcir –en la misma medida a su contribución– a los órdenes de gobierno subnacionales que han renunciado al cobro de los impuestos cedidos a la federación, Sin embargo, las transferencias federales pueden tener también otros propósitos. En un sistema federal de tipo solidario como el mexicano, en el que aún persisten acentuadas desigualdades entre las entidades que lo integran, el federalismo fiscal tiene también el objetivo de cerrar las brechas regionales mediante un adecuado sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan. Para que esto sea posible, es menester que las fórmulas por medio de las cuales se distribuyen las transferencias estén diseñadas en función de tales incentivos.

En México, existen dos grandes rubros de transferencias federales destinados a cumplir con aquellos propósitos: las Participaciones o Ramo 28, con una finalidad resarcitoria, Sin embargo, hasta antes del año 2007 las fórmulas a partir de las cuales se distribuía a las entidades federativas, y consecuentemente a los municipios, consideraban criterios ambiguos para su asignación, lo que introdujo distorsiones en el sistema de transferencias que, por un lado, desincentivó el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y municipios, situación que provocó una baja recaudación de ingresos propios por parte de dichos órdenes de gobierno, posicionando a México como uno de los países con menor recaudación local incluso frente a países unitarios.

Es preciso señalar que los cambios en las participaciones contemplan fijar el monto nominal de los fondos recibidos por cada entidad federativa. Por su parte, las modificaciones en las aportaciones federales se enfocaron principalmente en torno a dos fondos: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

El presente manual se divide en once apartados. En el primero de ellos se aborda de manera conceptual el significado de las transferencias, su función en un sistema federal y los criterios generales que se siguen para su distribución, haciendo especial énfasis, como en el resto del manual, en los municipios. En particular el caso de las Participaciones Federales (Ramo 28) en donde se explica su origen y la mecánica de los principales rubros que por este concepto reciben las entidades federativas y los municipios mexicanos, a saber: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (FAISM), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

En el resto de las secciones se abordan, respectivamente, el marco jurídico sobre la fiscalización de los recursos federales transferidos, los mecanismos de rendición de cuentas, las disposiciones normativas básicas en torno al FAISM el FORTAMUNDF, algunas recomendaciones para incidir en las observaciones más recurrentes que se desprenden de las auditorías y, por último, algunas recomendaciones generales para apoyar una mayor calidad en la gestión y los resultados de los fondos que operan los municipios.

## ¿QUÉ SON LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES?

Es casi imposible que los ingresos de un orden de gobierno sean perfectamente complementarios con sus necesidades de gasto, En países federales como México, donde hay una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, pero donde las potestades tributarias también permanecen centralizadas en términos generales, las brechas entre los recursos que tienen los gobiernos subnacionales y sus responsabilidades de gasto se hacen más grandes y evidentes.

En países federales como México, donde hay una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, pero donde las potestades tributarias también permanecen centralizadas en términos generales, las brechas entre los recursos que tienen los gobiernos subnacionales y sus responsabilidades de gasto se hacen más grandes y evidentes.

Las transferencias intergubernamentales, los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor Como este documento se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, a las transferencias intergubernamentales se les denominará “transferencias federales”.

En la práctica, los montos diferenciados de transferencias federales fundamentados en la equidad, es decir, dar más recursos al municipio con mayor marginación, no necesariamente garantizan que existan niveles de inversión y desarrollo parecidos en todos los municipios. La forma en que se gastan los recursos, así como la capacidad institucional de los gobiernos municipales, constituyen elementos que también cuentan para que las transferencias se traduzcan en mejores condiciones de vida para los ciudadanos.

Al establecer la distribución de las transferencias federales debe tomarse una primera decisión: distribuir un monto parcial o total de los recursos por partes iguales entre los miembros sin criterio alguno, o el de transferir cantidades diferenciadas a cada gobierno según necesidades, características o condiciones. Por lo regular, se toman en cuenta aspectos que permiten una asignación diferenciada de las transferencias y, en términos generales, existen cinco clases de criterios<sup>5</sup> que podrían utilizarse para construir las fórmulas o mecanismos de distribución:

- 1. Criterios resarcitorios:** son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos. También se considera como resarcitorio el esquema de distribución que considera los costos que tiene que asumir un municipio como parte de su desarrollo económico, tales como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios “ricos”, donde se recauda más y donde se cuenta con economías más dinámicas.
- 2. Criterios distributivos:** son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más extenso. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los recursos. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.
- 3. Criterios compensatorios:** son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios con mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con dichos esquemas de distribución se trata de “compensar” a los estados y municipios

con más rezagos, de modo que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorece a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.

- 4. Criterios históricos o inerciales:** son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal para el cual se hace el cálculo. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, asegurando a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año anterior. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos, simplemente se asignan en función de los porcentajes con los que se ha distribuido en años anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales previos.
  
- 5. Criterios de incentivos a avances programáticos:** son aquellos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían con este criterio son aquellos que estén en las mejores condiciones y tengan mayores capacidades para desempeñarse adecuadamente en un programa específico.

Regularmente, los mecanismos de distribución no son puros en cuanto a la utilización de algún criterio, sino que suelen utilizar una combinación de los criterios mencionados para construir la fórmula o esquema de asignación de las transferencias federales. A manera de ejemplo, pueden mencionarse algunas fórmulas que distribuyen una parte de los recursos de un fondo a partir de criterios de población (distributivos) y otra parte tomando en cuenta la recaudación de cada municipio (criterio resarcitorio). Incluso pueden hacerse mezclas de criterios en un solo indicador, como cuando se establece una fórmula que considera a la “población en situación de pobreza que vive en municipios con densidad poblacional baja”; en este caso se trataría de una combinación de criterios distributivos (densidad poblacional) con criterios compensatorios (población en situación de pobreza).

Una forma adicional de clasificar a los fondos de transferencias federales es por el objetivo de gasto. Ya se vio cómo se clasifican por el mecanismo de distribución, pero también pueden ubicarse por el destino que debe darse a los recursos. Entonces tendríamos dos tipos de transferencias federales:

- No condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere no establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.
- Condicionadas: cuando el orden de gobierno que transfiere establece etiquetas a los gobiernos receptores, sobre los rubros en los que deben gastarse los recursos transferidos.

De cualquier modo, es importante tener en cuenta los criterios distributivos, pues resulta cierto que los municipios más poblados tienen más habitantes que atender, y que los municipios con mayor extensión territorial tienen más dificultades para cumplir con sus competencias constitucionales. Por su parte, los criterios históricos son casi “inertes”, en la medida que no generan incentivo alguno para llevar a cabo un cambio o una mejora en el entorno municipal. Sin embargo, estos criterios suelen ser muy utilizados porque, políticamente, también son inertes, ya que las transferencias disponibles se reparten siempre de la misma manera, evitando que algunos municipios reciban más recursos que otros y cerrando la posibilidad al reclamo sobre tratos injustos o inequitativos.

En este sentido, debe mencionarse que, en el contexto del federalismo y las relaciones intergubernamentales, el tema de las transferencias federales no es algo meramente técnico. El modo en que se conforman los montos de las transferencias federales y, sobre todo, los mecanismos que se utilizan para distribuirlas, pueden ser motivo de conflicto entre los gobiernos, puesto que todos los gobiernos desean más recursos y algunos criterios de asignación pueden no favorecerlos. De ahí la importancia de conocer los esquemas de distribución de transferencias federales, para estar en condiciones de elaborar propuestas que incidan en la construcción de mecanismos de transferencias federales más transparentes, eficientes y equitativos.



## **DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, RAMO 28.**

El Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios del Presupuesto de Egresos de la Federación, se refiere a los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio, por lo que tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación, y por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio, principalmente con algunas medidas adoptadas tales como la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación.

En el primer caso, se incentiva la recaudación coordinada del Impuesto Predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro. En el segundo caso, se incorporaron las variables de "ingresos de libre disposición" y "recaudación de impuestos y derechos locales" para incentivar también la recaudación de los mismos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales.

Los fondos de participaciones establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal vigente son los siguientes:

1) Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 por ciento de la recaudación federal participable (RFP), y se distribuye mediante la fórmula establecida en el artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal, atendiendo a criterios de contribución económica y recaudatorios de las entidades federativas, ponderados por población.

2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 por ciento de la RFP, y se distribuye conforme a la fórmula establecida en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se incentiva la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y los respectivos gobiernos estatales para la administración del impuesto predial por parte de estos últimos.

3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan del 20 por ciento de la recaudación que se obtenga por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y del 8 por ciento de la recaudación en el caso de tabacos labrados.

4) Fondo de Fiscalización y Recaudación, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, el cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas y considera dos indicadores de recaudación: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales (incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua), y la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente.

5) Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI), tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero.

6) 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 20-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que corresponderá a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel, proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, está conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI. Para el ejercicio fiscal de 2022, el factor de transferencia será del 0.0087 del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

8) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto referida en el primer párrafo del artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del mencionado artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.

9) 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan, conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal.

10) La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, destinada a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, misma que será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación de 2022, por el factor de 0.00051, y se distribuirá conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal.

11) El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, se integrará en los términos de los artículos: Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el fiscal de 2014, Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018, Cuarto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019 y Cuarto Transitorio de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2020 y 2021, considerando la recaudación correspondiente a los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que, en el ejercicio fiscal 2013, las entidades federativas hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados. Se garantiza el 77.614 por ciento de los recursos del Régimen de Intermedios recaudado en 2013, actualizado por la inflación y una proporción decreciente (desde 100 por ciento en 2014 hasta 0 por ciento a partir de 2024) de la recaudación del Impuesto sobre la Renta del Régimen de Pequeños Contribuyentes de 2013, actualizado por la inflación.

12) Conforme a lo establecido en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, se entrega a las entidades el 100 por ciento de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o alcaldías de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Se considerará la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre la Renta, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto. Por otra parte, se cubren a las entidades federativas los incentivos económicos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, además de otros incentivos relacionados con la fiscalización de diversos impuestos, entre otros, al Valor agregado, sobre la renta, especial sobre producción y servicios. Adicionalmente al incentivo que ya perciben entidades federativas derivado del artículo 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR); a partir de 2020 también se les otorga el derivado de la enajenación de bienes inmuebles establecido en el artículo 126 de dicha ley. Las participaciones se transfieren conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos. Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la Federación, en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

En este contexto, se trabaja coordinadamente con los niveles locales de gobierno para consolidar el sistema en materia hacendaria (ingreso, gasto y deuda), lo que permite concertar acciones y propiciar mejores relaciones hacendarias entre los tres órdenes gubernamentales. En congruencia con lo anterior, durante 2022 se propone continuar con la coordinación intergubernamental con las entidades federativas y municipios del país, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para avanzar en la consolidación del federalismo hacendario, a fin de que los tres órdenes de gobierno fortalezcan su capacidad financiera en un entorno de estabilidad en sus finanzas públicas, con recursos presupuestarios adecuados a sus necesidades, que permita financiar el desarrollo integral, incluyente, sustentable y sostenido de todas las regiones del país. En este contexto, para el ejercicio fiscal de 2022, se propone una previsión para el Ramo General 28 de 1,019,490.0 millones de pesos, cifra 6.7 por ciento mayor en términos reales con respecto al presupuesto en 2021.