



DOLORES BEATRIZ **CHAPOY BONIFAZ**

Finanzas nacionales y finanzas estatales

Mecanismos de conciliación

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES
Mecanismos de conciliación

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 140

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero

Edición: Doris Adriana Torres Rodríguez

Formación en computadora: Juan Rendón Martínez

DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

FINANZAS NACIONALES Y FINANZAS ESTATALES

Mecanismos de conciliación



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2006

Primera edición: 1992

Segunda edición: 2006

DR © 2006, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-3368-6

*In memoriam
Lorenzo Mayoral Pardo*

*A Monique Lions, viva ya en el
silencio en el que el verbo crea*

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de la licenciada María Jesús de Miguel Calzado, mi profunda gratitud por su ayuda. Los errores cometidos y el contenido de las opiniones vertidas son totalmente míos.

Mi agradecimiento a Lucía Aragón Cruz, excelsa maestra en el esotérico arte de entenderse con la computadora. Sin su ayuda no hubiera podido hacer este trabajo.

Las fórmulas algebraicas contenidas en esta obra se deben a la actuaria María Elizabeth Nobuko Ito Sugiyama, que trabajó sobre el texto escrito por mí, por lo que toda inexactitud u omisión es de mi absoluta responsabilidad. Mi sincero agradecimiento por su colaboración.

CONTENIDO

Prólogo	XVII
-------------------	------

PRIMERA PARTE PRINCIPIOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES INCORPORADOS EN EL FEDERALISMO FISCAL

Capítulo primero

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL	3
I. Nociones básicas respecto al federalismo	3
1. Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado	3
2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización	4
3. Evolución del federalismo	5
4. Concepto de federalismo	15
II. Federalismo fiscal actual	18
1. Definición de federalismo fiscal	19
2. Función primordial del federalismo fiscal	19
3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público	20
III. Colofón	25

Capítulo segundo	
DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES	
DE GOBIERNO	27
I. Funciones económicas del sector público	31
1. Política de estabilización	32
2. Redistribución del ingreso	36
3. Asignación de recursos	38
II. Armonización de las formas de gobierno centralizado y descentralizado	40
1. Determinación del grado de centralización	41
2. Factores que intervienen en la delimitación del grado de centralización	42
III. Interacción de fuerzas motrices antitéticas sobre la concentración de atribuciones	43
1. Movilidad interjurisdiccional	44
2. Incremento en el nivel de ingreso per cápita	45
3. Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales	46
IV. Evolución probable del federalismo fiscal	46
V. Colofón	47
Capítulo tercero	
FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL POR MEDIO	
DE LA IMPOSICIÓN	49
I. Efectos económicos de la introducción de un impuesto	51
1. Imposición al ingreso	51
2. Imposición al consumo	54
3. Imposición a la riqueza	57
II. Efectos de la movilidad interjurisdiccional en el sistema impositivo	60

	CONTENIDO	XIII
III. Sistema fiscal ideal		63
1. Combinación equitativa de los programas de ingreso y gasto		64
2. Efectividad en el proceso de tomar decisiones colectivas .		65
3. Ausencia de deformaciones en las predilecciones de los contribuyentes		66
IV. Equidad tributaria en un sistema federal		66
V. Colofón		68
 Capítulo cuarto		
FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO		69
I. Financiamiento local por imposición		69
1. Distribución del poder de crear recursos		69
2. Evolución del sistema de comunidad de ingresos		82
3. Medidas para atenuar las distorsiones económicas originadas por el ejercicio del poder regional de crear recursos		83
II. Financiamiento local por subsidios		89
1. Circunstancias que hacen necesaria la existencia de subsidios		89
2. Naturaleza y fines de los subsidios		93
3. Consecuencias pretendidas con la aplicación de los subsidios		94
III. Financiamiento local por endeudamiento		97
1. Propósito primario del endeudamiento regional		97
2. Límites a la facultad de endeudamiento regional		100
IV. Colofón		101
Conclusiones de la primera parte		103

**SEGUNDA PARTE
FEDERALISMO FISCAL MEXICANO**

Capítulo primero

FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO	107
I. Bases constitucionales de las finanzas federales	107
1. Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento	107
2. Financiamiento por imposición	108
II. Causas del desequilibrio financiero entre las entidades federadas y la Federación	112
1. Restricciones jurídicas	112
2. Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos	113
3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídico y fiscal . .	113
III. Concomitancia entre la responsabilidad de sufragar los servicios públicos y la facultad de recaudar impuestos . . .	128
IV. Desarrollo del marco del federalismo fiscal	128
1. Convenios Únicos de Coordinación y Convenios Únicos de Desarrollo	129
2. Comités promotores del desarrollo económico de los estados y comités estatales de planeación para el desarrollo .	136
V. Consolidación del Sistema de Planeación Democrática . .	139
1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982	139
2. Ley de Planeación	140
VI. Federalismo cooperativo	146
VII. Federalismo cooperativo y solidaridad nacional	147
VIII. Colofón	147

Capítulo segundo**PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN**

EN MATERIA IMPOSITIVA	155
I. Colaboración entre autoridades fiscales federales y locales	155
1. Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales	156
2. Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México	156
3. Elementos del sistema tributario diseñado por la Tercera Convención Nacional Fiscal	159
4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo	165
II. Influencia de las convenciones nacionales fiscales en el desarrollo del federalismo fiscal	166
III. Génesis y evolución de la coordinación fiscal	168
1. Organismo gestor de la coordinación fiscal	169
2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones	171
3. Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda	179
4. Medidas propuestas por las reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda para amigar la desproporción entre las necesidades de las entidades y sus posibilidades de financiamiento	180
5. Gestación de la coordinación fiscal integral	185
IV. Colofón	187
Capítulo tercero	
SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	217
I. Preceptos cardinales de la vinculación fiscal entre las entidades federadas y la Federación	217

1. Organismos en materia de coordinación	219
2. Coordinación en materia de recursos	221
3. Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos coordinados	227
II. Integración y funcionamiento de los fondos de participación	233
1. Fondo General de Participaciones	233
2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones . .	267
3. Régimen de participaciones municipales	276
III. Procedimiento alternativo de coordinación	281
IV. Colaboración administrativa en materia fiscal	283
1. Coordinación de procedimientos administrativos	284
2. Coordinación en materia de normas presupuestarias . .	307
V. Colofón	309
 Capítulo cuarto	
HACIA UNA COORDINACIÓN HACENDARIA	311
I. Necesidad de transformar la coordinación fiscal en coordinación hacendaria	313
1. Ajustes a nivel local para desarrollar la coordinación hacendaria	316
2. Interacción del gasto y del ingreso	317
II. Avances hacia la coordinación hacendaria	326
1. Ingresos	327
2. Gasto	392
III. Colofón	409
Conclusiones	411
Bibliografía	417

Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 2 de junio de 2006 en Impresión y Comunicación Gráfica, S. A. de C. V. En esta edición se usó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 1,000 ejemplares.