

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**

DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

FINANZAS NACIONALES
Y
FINANZAS ESTATALES
Mecanismos de Conciliación



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

México 1992

Primera edición: 1992

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-2748-X

†

In memoriam

Lorenzo Mayoral Pardo

†

*A Monique Lions,
viva ya en el Silencio
en el que el Verbo crea*

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.

Las fórmulas algebraicas contenidas en esta obra se deben a la actuario 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.

INDICE

Prólogo	9
-------------------	---

PRIMERA PARTE

PRINCIPIOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES INCORPORADOS EN EL FEDERALISMO FISCAL

CAPÍTULO PRIMERO

<i>INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL</i>	13
I. NOCIONES BÁSICAS RESPECTO AL FEDERALISMO	13
1. Impracticabilidad de un régimen absolutamente descentralizado	13
2. Conciliación entre las ventajas de la centralización y los beneficios de la descentralización	15
3. Evolución del federalismo	15
4. Concepto del federalismo	24
II. FEDERALISMO FISCAL ACTUAL	28
1. Definición del federalismo fiscal	28
2. Función primordial del federalismo fiscal	29
3. Circunstancias que condicionan la selección del nivel de gobierno a cargo de un servicio público	29
III. COLOFÓN	35

CAPÍTULO SEGUNDO

<i>DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO</i>	37
I. FUNCIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO	40
1. Política de estabilización	41
2. Redistribución del ingreso	46
3. Asignación de recursos	47
II. ARMONIZACIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO	50
1. Determinación del grado de centralización	51
III. INTERACCIÓN DE FUERZAS MOTRICES ANTITÉTICAS SOBRE LA CONCENTRACIÓN DE ATRIBUCIONES	53
1. Movilidad interjurisdiccional	53
2. Incremento en el nivel de ingresos <i>per capita</i>	54
3. Deficiencias administrativas e insuficiencias financieras locales	55
IV. EVOLUCIÓN PROBABLE DEL FEDERALISMO FISCAL	56
V. COLOFÓN	56

CAPÍTULO TERCERO

<i>FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL POR MEDIO DE LA IMPOSICIÓN</i>	59
I. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA INTRODUCCIÓN DE UN IMPUESTO	61
1. Imposición al ingreso	61
2. Imposición al consumo	64
3. Imposición a la riqueza	67

II. EFECTOS DE LA MOVILIDAD INTERJURISDICCIONAL EN EL SISTEMA IMPOSITIVO	70
III. SISTEMA FISCAL IDEAL	73
1. Combinación equitativa de los programas de ingreso y gasto	74
2. Efectividad en el proceso de tomar decisiones colectivas	75
3. Ausencia de deformaciones en las predilecciones de los contribuyentes	76
IV. EQUIDAD TRIBUTARIA EN UN SISTEMA FEDERAL	76
V. COLOFÓN	77

CAPÍTULO CUARTO

<i>FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO</i>	79
I. FINANCIAMIENTO LOCAL POR IMPOSICIÓN	79
1. Distribución del poder de crear recursos	79
2. Evolución del sistema de comunidad de ingresos	92
II. FINANCIAMIENTO LOCAL POR SUBSIDIOS	97
1. Circunstancias que hacen necesaria la existencia de subsidios	98
2. Naturaleza y fines de los subsidios	101
3. Consecuencias pretendidas con la aplicación de los subsidios	103
III. FINANCIAMIENTO LOCAL POR ENDEUDAMIENTO	105
1. Propósito primario del endeudamiento regional	106
2. Límites a la facultad de endeudamiento regional	108

IV. COLOFÓN	110
CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE	113

SEGUNDA PARTE

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO

<i>FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO</i>	117
I. BASES CONSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS FEDERALES	117
1. Financiamiento por creación de dinero y endeudamiento	117
2. Financiamiento por imposición	118
II. CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN	122
1. Restricciones jurídicas	122
2. Limitaciones derivadas de la propia mecánica de los impuestos	122
3. Circunstancias ajenas a los sistemas jurídicos y fiscal	123
III. CONCOMITANCIA ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE SUFRAGAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA FACULTAD DE RECAUDAR IMPUESTOS	137
IV. DESARROLLO DEL MARCO DEL FEDERALISMO FISCAL	137
1. Convenios únicos de coordinación y convenios únicos de desarrollo	138
2. Comités promotores del Desarrollo Económico de los Estados y Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo	146
V. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	148

1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982	148
2. Ley de Planeación	149
VI. FEDERALISMO COOPERATIVO	155
VII. FEDERALISMO COOPERATIVO Y SOLIDARIDAD NACIONAL	156
VIII. COLOFÓN	156

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO EVOLUTIVO SEGUIDO POR LA INTEGRACIÓN EN MATERIA IMPOSITIVA 163

I. COLABORACIÓN ENTRE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y LOCALES	163
1. Logros de las primeras reuniones entre autoridades federales y locales	164
2. Origen de la integración fiscal y del federalismo cooperativo en México	164
3. Elementos del sistema tributario diseñado por la tercera Convención Nacional Fiscal	167
4. Bases para la integración fiscal y el federalismo cooperativo	173
II. INFLUENCIA DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES EN EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO FISCAL	174
III. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL	176
1. Organismo gestor de la coordinación fiscal	177
2. Desarrollo del sistema tributario y del régimen de participaciones	179
3. Reuniones nacionales de tesoreros estatales y funcionarios de Hacienda	187
4. Gestación de la coordinación fiscal integral	192
IV. COLOFÓN	194

CAPÍTULO TERCERO

<i>SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL</i>	209
I. PRECEPTOS CARDINALES DE LA VINCULACIÓN FISCAL ENTRE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y LA FEDERACIÓN	209
1. Organismos en materia de coordinación	210
2. Coordinación en materia de recursos	213
3. Nociones básicas respecto al funcionamiento del régimen de ingresos coordinados	219
II. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN	224
1. Fondo general de participaciones	224
2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones	257
3. Régimen de participaciones municipales	267
III. PROCEDIMIENTO ALTERNATIVO DE COORDINACIÓN	272
IV. COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL	274
1. Coordinación de procedimientos administrativos	274
2. Coordinación en materia de normas presupuestarias	296
V. COLOFÓN	299
VI. CONCLUSIONES	299
APÉNDICE AL CAPÍTULO III DE LA SEGUNDA PARTE	301
BIBLIOGRAFÍA	307

Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el día 24 de noviembre de 1992, en los Talleres Gráficos de IMPRESOS CHÁVEZ, S. A. DE C. V. En esta edición se empleó papel Bond de 70 × 95 de 50 k., para las páginas interiores y cartulina Couché cubiertas de 162 k. para los forros y consta de 1 000 ejemplares.