

ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL EN DESTINOS TURÍSTICOS

La serie de Documentos de Investigación Estadística y Económica presenta resultados preliminares de investigación realizados en la Secretaría de Turismo con el propósito de generar intercambio y debate de ideas para el desarrollo del sector turismo. El contenido de los Documentos de Investigación Estadística y Económica, así como los argumentos vertidos, son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los de la Secretaría de Turismo.

DIRECTORIO

Claudia Ruiz Massieu Salinas

Secretaria de Turismo

Salvador Sánchez Estrada

Subsecretario de Planeación y Política Turística

Pedro Manuel Lichtle Fragoso

Coordinador General

Juan Carlos Sánchez Salinas

Coordinador de Análisis

ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL EN DESTINOS TURÍSTICOS

Pedro Manuel Lichtle Fragoso
Secretaría de Turismo*

Juan Carlos Sánchez Salinas
Secretaría de Turismo**

Marco Antonio Guzmán Guerrero
Secretaría de Turismo***

Resumen

El esfuerzo fiscal es definido formalmente como la relación entre recaudación tributaria y la capacidad fiscal. El supuesto central para caracterizar a los municipios en el presente documento sugiere que los municipios con ingresos provenientes del turismo tendrían un esfuerzo fiscal diferenciado del promedio nacional: por un lado, presentan una mayor recaudación en impuestos y derechos; y por otro lado, tienen una menor dependencia de las participaciones y aportaciones federales.

En el periodo 2003-2013, los resultados presentados indican que en promedio los municipios de interés turístico tienen una mayor recaudación propia en comparación con el promedio nacional. Los ingresos provenientes por impuestos y derechos como porcentaje de los ingresos totales en los municipios donde se encuentran los destinos prioritarios para la Secretaría de Turismo son superiores al 22%, mientras que para el promedio nacional se encuentran alrededor del 15%.

Los resultados obtenidos también indican que los municipios de interés turístico en promedio son menos dependientes de las participaciones y aportaciones federales. Ambos rubros como porcentaje de los ingresos totales en los municipios donde se encuentran los destinos prioritarios para la Secretaría de Turismo son inferiores al 33%, mientras que para el promedio nacional se encuentran en torno al 35% en gran parte del periodo 2003-2013.

* Director General de Integración de Información Sectorial. Email: plichtlef@sectur.gob.mx

** Director de Análisis Regional. Email: jsanchezs@sectur.gob.mx

*** Subdirector de Análisis Prospectivo. Email: mguerrero@sectur.gob.mx

1. Introducción.

En la literatura económica sobre el comportamiento fiscal en México existe el consenso sobre el alto grado de dependencia de los gobiernos locales hacia las transferencias del gobierno federal. El origen de tal condición proviene de considerar a las transferencias como un mecanismo para igualar la distribución del ingreso de la población al proveer bienes públicos locales, pero del mismo modo, el incremento del monto de las transferencias federales puede generar un menor esfuerzo fiscal a nivel municipal.

El objetivo del presente documento es no perder de vista el esfuerzo fiscal en aquellos municipios de interés turístico. Principalmente se ofrece información para considerar la posibilidad de observar que los municipios con interés turístico exhiben un perfil impositivo que podría favorecer una posición sólida en las finanzas públicas municipales y por ende, podrían fomentar el desarrollo de organismos gubernamentales fuertes para mejorar el trabajo cotidiano de los gobiernos locales, y mejorar las condiciones de la ciudadanía en general. Para ello se consideran los ingresos fiscales municipales en México, así como su trayectoria anual durante el periodo que comprende de 2003 a 2013, y también se realiza una comparación con el esfuerzo fiscal a nivel nacional.

Un factor importante, de acuerdo con Rosen (2001), para determinar cuánto recibe una comunidad del gobierno federal es su esfuerzo fiscal, definido formalmente como la relación entre la recaudación tributaria y la capacidad fiscal. El supuesto central para caracterizar a los municipios en el presente documento sugiere que los municipios con ingresos provenientes del turismo tendrían un esfuerzo fiscal diferenciado en promedio: por un lado, presentan una mayor recaudación en impuestos y derechos; y por otro lado, tienen una menor dependencia de las participaciones y aportaciones federales.

El arreglo fiscal de un país entre los diferentes órdenes de gobierno es importante para que las instituciones públicas desarrollen finanzas públicas sólidas y, de ésta manera, contribuyan a la estabilidad macroeconómica y a la distribución del ingreso, funciones que se atribuyen al gobierno central. Adicionalmente, no es parte de la discusión del presente documento la obtención de una estructura de imposición óptima sino incentivar el análisis del sector turismo con distintos enfoques, en este caso considerando el esfuerzo fiscal municipal como un factor diferenciado por la actividad económica predominante.

Por ejemplo, el esfuerzo fiscal de las autoridades locales se ha estudiado desde diferentes perspectivas. Algunos estudios enfatizan las experiencias de democratización (Merino, 2010); la relevancia de las transferencias federales (Sour, 2004); las experiencias innovadoras y sus debilidades institucionales (Cabrero, 1996); así como la modernización en ciudades fronterizas (Cabrero, 2006).

La situación del bajo esfuerzo fiscal a nivel local corresponde con la evidencia empírica que apunta a que el gasto de los gobiernos locales se incrementa más con un aumento en transferencias que con un incremento en ingresos propios (Hines, 1995). Los estudios citados en el trabajo anterior estiman que en Estados Unidos el incremento de un dólar en

las transferencias federales genera un incremento de 25 centavos en el gasto del gobierno local para el caso de las estimaciones de estudios en la cota inferior; y genera un incremento cercano a un dólar en el gasto del gobierno local para las estimaciones de la cota superior.

No obstante, es importante mencionar que para el caso de México el fenómeno de las atribuciones fiscales de los diferentes órdenes de gobierno y su interoperabilidad sigue en discusión y no es parte de la propuesta de análisis aquí presentada. Los resultados obtenidos en el presente documento responden a la necesidad de generar un conocimiento sobre el posible impacto positivo de la actividad turística en México sobre las finanzas públicas a nivel municipal.

La información estadística de finanzas públicas municipales utilizada proviene del aprovechamiento de registros administrativos contenidos en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). En particular, se utilizan datos a nivel municipal y con periodicidad anual de los ingresos por impuestos y derechos como porcentaje de la recaudación total; y también de las participaciones y aportaciones federales como porcentaje de la recaudación total.

El número de municipios para analizar la evolución del esfuerzo fiscal anual desde 2003 hasta 2013 fue el siguiente: 2,470 municipios a nivel nacional; así como información sobre los 44 municipios en donde se encuentran los destinos prioritarios establecidos por la Secretaría de Turismo¹ (en adelante se utilizará indistintamente municipios de interés turístico) y como una muestra adicional, se observa la información estadística de 11 municipios dentro de los 44 destinos prioritarios que corresponden con el programa de recuperación de playas.²

Los resultados permiten realizar una comparación entre los gobiernos municipales que tienen un menor esfuerzo fiscal como consecuencia de los recursos recibidos por la federación, y los considerados municipios con interés turístico que tendrían la posibilidad de disminuir la presión tributaria por causa de la actividad turística.

Para el caso de estudio no se toman en consideración las 16 delegaciones del Distrito Federal debido a su posible papel dominante en recaudación fiscal. Por un lado, excluir al Distrito Federal puede generar un sesgo de los resultados sobre los municipios de ciudades pequeñas. Por otro lado, en el caso de los 11 municipios que corresponden con el programa de recuperación de playas, es importante destacar que tienen un valor alto en la proporción

¹ El Gabinete Turístico estableció la aplicación estratégica de diversos programas federales en 44 destinos turísticos prioritarios.

² A fin de mejorar la infraestructura y equipamiento existente en los destinos de mayor afluencia turística, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 establece como línea de acción la realización de obras de recuperación de playas para elevar la competitividad de la oferta turística. En el Anexo se encuentran definidos los 44 municipios correspondientes a los destinos prioritarios y los 11 municipios que corresponden al programa de recuperación de playas.

de impuestos y derechos sobre los ingresos fiscales totales, y este comportamiento no tiene una influencia generada por el tamaño del municipio.

En otras palabras, este tipo de municipios no corresponden con las capitales de las entidades federativas y son municipios pequeños con interés turístico, por lo que la muestra y su comparación con los otros dos grupos de municipios puede ayudar para sustentar la hipótesis de que en promedio los municipios de interés turístico tienen un mayor esfuerzo fiscal. Lo anterior debido a que este tipo de municipios corresponde con gobiernos locales pequeños y se observa un esfuerzo fiscal mayor tanto en comparación con respecto al promedio nacional como con respecto a los 44 municipios de interés turístico.

A nivel municipal, los ingresos provenientes por impuestos y derechos en los municipios en donde se encuentran los 44 destinos prioritarios para la Secretaría de Turismo como porcentaje de los ingresos totales son superiores al 22% en todo el periodo de observación. Un comportamiento similar registraron los municipios en donde se encuentran las playas en recuperación, mientras que para el promedio nacional se encuentran cercanos al 15%.

Los resultados obtenidos también indican que los municipios turísticos en promedio son menos dependientes de las participaciones y aportaciones federales. Este resultado surge de comparar los ingresos provenientes de participaciones y aportaciones federales como porcentaje de la recaudación total en los municipios observados.

A nivel municipal, las participaciones y aportaciones federales como porcentaje de los ingresos totales en los municipios en donde se encuentran los 44 destinos prioritarios para la Secretaría de Turismo son inferiores al 33% en la mayor parte del periodo de observación. Comportamiento similar al de los municipios en donde están las playas en recuperación, mientras que para el promedio nacional se encuentran en torno al 35% en gran parte del periodo de observación.

Este tipo de resultados son una primera aproximación para entender el esfuerzo fiscal municipal en los municipios de interés turístico a nivel nacional. Específicamente, la propuesta va encaminada a reconocer la importancia de los efectos positivos del impacto de la actividad turística en México, no sólo como una herramienta para la revitalización de la actividad económica y el desarrollo comunitario, sino también como un posible instrumento que propicia el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales.

El documento se encuentra organizado como sigue: 2. Ingresos fiscales a nivel local, considerando los beneficios asociados a la descentralización fiscal y una discusión teórica sobre los desequilibrios fiscales originados por los gobiernos locales; 3. Ingresos fiscales en turismo, con una propuesta sobre su medición en otros países; 4. Esfuerzo fiscal en municipios de interés turístico en México, con la descripción de los ingresos fiscales municipales así como su trayectoria anual de 2003 a 2013; y 5. Conclusiones, definiendo las aportaciones del documento para entender el esfuerzo fiscal municipal en los municipios de interés turístico a nivel nacional.

2. Ingresos fiscales a nivel local.

Musgrave (1989) establece una división funcional del gasto público y de funciones impositivas en tres campos de la administración pública: a) asignación eficiente de recursos públicos; b) distribución equitativa de recursos; y c) estabilidad económica. Las funciones tradicionales de distribución de recursos (b) y estabilidad económica (c) se atribuyen al gobierno nacional (federal) en la medida que los gobiernos locales (estados y municipios) no tienen control sobre algunas variables clave (precios, empleo y la actividad económica), dado su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones.

En lo que respecta a la función de la asignación eficiente de servicios públicos (a), existe el argumento de que los gobiernos locales están en mejor posición de proporcionar los servicios públicos que solicitan sus ciudadanos. Además, el gobierno local podría ser más sensible a las preferencias particulares de la comunidad en cuanto a las políticas de ingresos y gasto público.

Antes de presentar los datos estadísticos y los resultados de la comparación entre municipios, se propone una breve discusión sobre algunos aspectos relacionados con el nivel óptimo de descentralización en las propuestas de fiscalización para los gobiernos federales. En primer término, se define a la descentralización fiscal como la asignación óptima de competencias económicas entre los niveles de gobierno de un sistema federal para generar política fiscal, tanto para recaudar impuestos como para realizar gasto público.

2.1 Descentralización fiscal: beneficios.

Los gobiernos locales, al estar cerca de sus ciudadanos, conocen mejor sus preferencias, la geografía del lugar y los costos de proveer un servicio en su localidad. En este caso, tienen un mayor conocimiento de las características específicas de las localidades que les permite elegir una canasta de bienes públicos acorde con las preferencias de sus residentes.

En los trabajos de Tiebout (1956) y de Oates (1972), los beneficios de la descentralización fiscal parecen tener una mayor relación con la provisión de bienes públicos que con los ingresos de los gobiernos locales. Otro argumento a favor de la descentralización es que cuando los gobiernos tienen mayores ingresos propios, suelen tener una mayor disciplina fiscal. Bahl, R. y Bird, R. (2008) argumentan que una mayor proporción de recursos propios incrementa el precio, en términos de impuestos, de los servicios públicos y reduce la presión al alza sobre los gastos de los gobiernos locales.

En la literatura este fenómeno se identifica como el efecto *Flypaper*, y tiene lugar en tanto el gasto de los gobiernos locales se incrementa más con un aumento en transferencias que con un incremento en ingresos propios. De acuerdo con Rosen (2001), un dólar recibido en forma de transferencia por la comunidad da lugar a un gasto público mayor que el que provoca el aumento de los ingresos propios recaudados por el gobierno local. Si bien el incremento del gasto público puede mejorar la oferta de bienes públicos locales, es una

buena práctica utilizar los ingresos propios porque el uso de las transferencias federales en ocasiones puede ocasionar problemas de financiamiento del gasto público.

Además, existen argumentos positivos como el estímulo de la competencia intergubernamental toda vez que si los residentes de las localidades observan una gestión de recursos especialmente deficiente, ello puede provocar que los ciudadanos decidan simplemente cambiar de residencia. Lo anterior actúa como un candado para asegurar que el gasto público local sea ejercido de manera responsable.³

En suma, las ventajas de la descentralización se observan en el ajuste de servicios públicos de manera local, la posibilidad de aumentar los ingresos propios y contrarrestar el efecto *Flypaper*, y también generar competencia entre los gobiernos locales para realizar finanzas públicas estables en beneficio de sus residentes.

2.1 Descentralización fiscal: riesgos.

La literatura aborda algunos riesgos asociados a la descentralización fiscal como la pérdida del control macroeconómico, debido a que los gobiernos locales podrían endeudarse en una mayor proporción. También podría acentuar las disparidades regionales porque las localidades con más activos físicos podrían alcanzar una mayor recaudación y, por lo tanto, proveer a su comunidad con mejores servicios en comparación con las localidades con escasez de activos físicos.

Por último, algunos gobiernos locales posiblemente no cuenten con un aparato fiscalizador que les permita recaudar impuestos de manera eficiente, por lo que existiría heterogeneidad en la fiscalización. El análisis de esta sección está basado en el trabajo de Bahl, R. y Bird, R. (2008), quienes plantean la existencia de dos problemas asociados con la asignación de la responsabilidad tributaria: la existencia de un desequilibrio vertical y otro de carácter horizontal.

Por un lado, el desequilibrio vertical se genera porque los gobiernos centrales tienen una mayor capacidad para cobrar impuestos que los locales. En otras palabras, es un desbalance entre los distintos niveles de gobierno. Por otro lado, el desequilibrio horizontal se genera por las diferencias que existen entre los gobiernos de un mismo nivel de gobierno, lo que quiere decir que las bases tributarias entre una región y otra pueden variar de manera considerable.

Teniendo en cuenta estos desequilibrios, los autores mencionan que la posibilidad de generar impuestos (locales) debe ser relativamente fácil de administrar para los gobiernos (locales) porque incrementaría su aportación a los caudales fiscales. A partir de lo anterior, una política fiscal eficiente a nivel local podría caracterizarse por lo siguiente:

³ Existe la posibilidad de ampliar el análisis con los flujos migratorios internos entre municipios para contrastar la hipótesis del impacto de la gestión fiscal local en los cambios de residencia.

- i) una base tributaria relativamente inmóvil, lo cual dará flexibilidad a las autoridades locales en la determinación de las tasas impositivas sin el riesgo de perder una parte de esa base;
- ii) el incremento de las tasas impositivas debería crecer al menos a la misma velocidad que los gastos;
- iii) la recaudación por el impuesto debe ser relativamente estable y predecible a lo largo del tiempo; y
- iv) se debe procurar que no se exporte la carga fiscal a los contribuyentes que no residan en la localidad.

Las características descritas anteriormente disminuyen la incertidumbre sobre la asignación de tasas impositivas y genera una política fiscal con expectativas estables. Este tipo de análisis sugiere una clara división de competencias como lo propone Rosen (2001): bienes públicos locales atribuidos a los municipios y bienes públicos nacionales al gobierno central.

En consecuencia, el esfuerzo fiscal a nivel municipal podría incrementarse al tomar en cuenta las características de una política fiscal como la presentada en las líneas anteriores, sin embargo, las inconsistencias intertemporales de los cambios en las políticas fiscales en ocasiones conllevan a alterar el orden de las tasas impositivas y, por ende, en la recaudación. Así, uno de los mayores riesgos de la descentralización fiscal es la existencia de externalidades negativas si los gobiernos locales no son buenos administradores de recursos y también la posibilidad de que exista disparidad en las capacidades de recaudación entre los gobiernos locales.

Considerar los beneficios y riesgos de la descentralización es un punto de partida para describir la literatura sobre el esfuerzo fiscal como una formulación de restricciones y reglas razonables en relación con el proceso fiscalizador. La idea que se busca exponer es que aquellos municipios que basan sus reglas de operación fiscal en reglas claras son más exitosos en su esfuerzo fiscal que los que tienen un mayor margen de discreción sobre la disposición de fondos. Además, a continuación se presentan los ingresos fiscales que provienen del turismo como una posibilidad de establecer reglas claras como un instrumento para mejorar el sistema fiscal a nivel municipal.

En este sentido, existe la hipótesis en Sour (2004) que sugiere que los municipios chicos históricamente son los que han realizado un menor esfuerzo fiscal en México. Sin embargo, para algunos municipios de menor tamaño ubicados en zonas turísticas (por ejemplo, Ixtapa-Zihuatanejo y San José de los Cabos) existe la posibilidad de contar con ingresos provenientes del turismo que les ha permitido realizar un mayor esfuerzo fiscal que el resto de los municipios en los últimos años.

3. Ingresos fiscales en turismo.

En un estudio sobre los impuestos locales en países subdesarrollados, Bahl, R. y Bird, R. (2008) plantean ciertos argumentos a favor de incrementar los recursos locales vía impuestos generados por el gobierno local. Los autores destacan que es más probable que

los residentes locales exijan cuentas a sus gobernantes si una fracción mayor del gasto público proviene de impuestos locales, en contraste con una mayor proporción de transferencias federales.

Existe un interés creciente sobre el papel que tienen los impuestos en turismo para la recaudación total de impuestos, los costos del turismo sobre los servicios públicos, así como en el desarrollo y dotación de infraestructura turística. Desde el punto de vista del gasto que deberán considerar los diferentes niveles de gobierno en su presupuesto, se destacan los recursos orientados para: a) ampliar la oferta de servicios disponibles en las economías locales, como es la infraestructura, la protección y seguridad pública; y b) considerar aquellos casos de gastos específicos para el turismo, como lo es la rehabilitación de playas.

En el informe *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013* realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se señala que en relación con los países miembros de la OCDE, México es el país con menor recaudación tributaria en el período 1990-2010. Esto se explica principalmente por bases impositivas estrechas y una administración tributaria con rezagos a nivel internacional.

Además, el porcentaje total de ingresos tributarios recaudados por los gobiernos locales en México se encuentra entre los más bajos de la OCDE, representando tan sólo 1.2% en 2012 en comparación al 7.6% como promedio en los países federales de la OCDE.

Cuadro 1. Contribución de los ingresos fiscales por gobiernos locales.
(porcentaje con respecto al total de ingresos)

Países Federales	Gobierno Federal			Gobierno Estatal			Gobierno Municipal		
	1995	2000	2012	1995	2000	2012	1995	2000	2012
Argentina	59.0	66.4	62.7	17.5	17.8	15.1	-	-	-
Brasil	44.7	47.8	45.1	26.8	25.3	24.3	3.7	3.4	5.4
México	80.1	80.7	81.0	2.1	2.0	2.9	1.1	0.8	1.2
Venezuela	94.6	94.6	95.8	-	-	-	-	-	-
OCDE	53.3	56.5	54.5	15.9	15.3	16.5	7.7	6.9	7.6

Fuente: OECD (2015).

A partir de un ejercicio realizado también por la OCDE, se cuenta con una aproximación preliminar de la relación existente entre el turismo y los impuestos, considerando un inventario de impuestos para 30 países miembros y socios de la citada organización.⁴ Al considerar un inventario de impuestos, cargos y derechos, se procede a revisar las categorías relevantes para el caso del turismo.

⁴ OCDE (2014) "Taxation and Tourism", en OECD Tourism Trends and Policies 2014.

3.1 Llegadas y salidas.

En esta categoría se incluyen los impuestos (impuesto de abordaje, Chile), cargos (movimiento de pasajeros, Australia) y derechos (Autorización Electrónica de Viaje, Australia) que recaen en las personas, operadores o tripulación que ingresan o salen de un país utilizando cualquier medio de transporte. Por definición, las visas son un ejemplo importante, ya que permiten a su titular entrar, salir o permanecer por un período de tiempo específico en un país determinado.⁵

En el caso de México, desde el 31 de diciembre de 1998 el Congreso de la Unión aprobó el Derecho de No Inmigrante (DNI), actual DNR, con una tarifa fija orientada a la vigilancia y supervisión de las actividades relacionadas con la inmigración. El permiso de inmigración se introdujo en 1999 para aquellas personas que ingresan al país con fines turísticos. Los ingresos procedentes del DNR se canalizan para la promoción del turismo en México, correspondiendo un 70% al Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), 10% se trasfiere al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y el 20% restante se asigna a los servicios de inmigración.

3.2 Transporte aéreo.

En varios países, el vínculo existente entre el impuesto a la entrada y salida con el transporte aéreo es un fenómeno relativamente reciente. En este rubro se consideran el cargo a los pasajeros que salen de un país vía aérea (Austria) con fines ambientales, exceptuando a pasajeros en tránsito y niños menores de dos años (Croacia), y salidas desde un solo aeropuerto (República Checa y Estonia) para cubrir costos de aeropuertos.

3.3 Hospedaje (pernocta, alojamiento u ocupación).

En este caso se consideran los impuestos para hoteles y otras instalaciones de alojamiento sin considerar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a las estancias del hotel. Son frecuentes los casos donde estos impuestos son administrados a nivel local y sobre todo en el ámbito municipal, mientras que algunos casos se identifican a nivel nacional (Chile, República Checa, Egipto, Irlanda y España).

En México, adicional a los impuestos sobre la prestación de servicios de hospedaje, destaca el Derecho de Registro Turístico (DRU) como ejemplo de este tipo de ingresos. Su particularidad consiste en que en términos generales representa un ingreso federal, a excepción de las ocasiones en que las entidades federativas hayan celebrado un Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación, en cuyo caso se destinarán a la entidad federativa que los recaude.

⁵ Este tipo de gravámenes a menudo se utilizan para cubrir los costos administrativos asociados con aduanas, inmigración, atención de los pasajeros, y la expedición de visados de corta duración; recientemente también se usan para apoyar las actividades de comercialización y promoción.

Es conveniente resaltar que este derecho debe ser cubierto no sólo por los prestadores de servicios de hospedaje, sino también por todas aquellas empresas que desarrollan actividades relativas al sector, como las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos, los operadores de marinas turísticas y agencias de viajes, entre otros.

3.4 Reducción de impuestos al consumo (hospedaje y preparación de bebidas y alimentos).

En gran parte de los países miembros de la OCDE, el IVA y los impuestos sobre bienes y servicios siguen siendo la principal forma de gravar el consumo. En términos generales, la reducción de impuestos en actividades relacionadas con el turismo en hoteles y restaurantes se encuentra prevista para 39 países de la OCDE y asociados a partir del impuesto al consumo de base amplia que exista en el lugar (Israel, México, Hungría).

3.5 Medio ambiente (sensibilizar a operadores y usuarios sobre impactos del turismo).

La evidencia sugiere que en muchos países miembros de la OCDE los impuestos ambientales verdes o ecológicos se están utilizando en una variedad de sectores y proporcionan incentivos importantes para la innovación, ya que las empresas y los consumidores buscan nuevas soluciones, más limpias en respuesta al precio que se le puede atribuir a la contaminación.

Por ejemplo, en México el cobro de las entradas para realizar actividades acuáticas en las áreas naturales protegidas inició en el año 2000, al cual se añadió un cobro por las actividades terrestres efectuadas en las áreas naturales protegidas a partir de 2002. La finalidad de ambos impuestos es generar recursos para la ejecución de los programas ambientales, canalizando todos los ingresos a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Adicionalmente, a partir de 2003 existe un cobro por el ingreso a los centros para la protección y conservación de las tortugas, lo que permite financiar el establecimiento y desarrollo de centros para la protección de las tortugas. Estos tres impuestos ambientales aplicados en México, no contemplan a niños menores de seis años, y tampoco a personas con discapacidad, siendo revisados periódicamente para ajustar las cuotas a la inflación.

3.6 Incentivos impositivos (promoción de la inversión en infraestructura turística).

Un incentivo fiscal a la inversión se puede definir como cualquier ley o regulación de impuestos para ciertos objetivos de desgravación fiscal aplicados a cierto subconjunto de actividades. Los incentivos actúan como un mecanismo para subsidiar las inversiones nuevas que no se llevarían a cabo en ausencia de una desgravación fiscal.

Cuadro 2. Resumen de ingresos fiscales de turismo en México.

Ingreso fiscal por:	Federal	Local
Llegadas y salidas	✓	
Transporte aéreo	✓	
Hospedaje	✓	✓
Impuestos al consumo	✓	✓
Medio ambiente	✓	✓
Incentivos impositivos	✓	✓

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE e información de la Ley de Ingresos de la Federación 2015 y de las leyes de ingresos de cada entidad federativa para el mismo año.⁶

En definitiva, si bien existe información útil sobre las características de este tipo de impuestos para un grupo de países, deberá tomarse con reservas, particularmente cuando se intenten hacer comparaciones a lo largo del tiempo porque en ocasiones se ven acompañados de cambios en la estructura impositiva. Es preciso reconocer que la capacidad de los municipios para generar recursos propios con base en impuestos al turismo tiene límites y recurrir a esta fuente de ingresos puede llegar a ser contraproducente en términos de encarecer el atractivo turístico y también podría inhibir la prestación de servicios porque incrementa el costo de internalizar los impuestos para un proveedor de servicios turísticos.

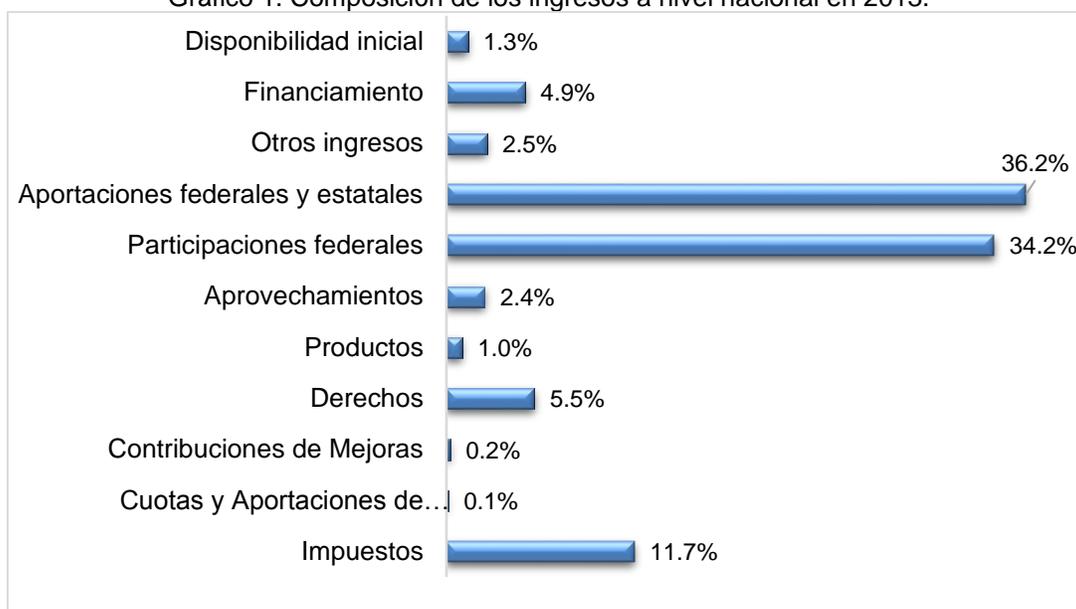
En consecuencia una posibilidad de extensión del presente documento podría ser reconocer evidencia de la recaudación de este tipo de impuestos con detalles específicos, como un estudio de caso del esfuerzo fiscal a nivel municipal.

4. Esfuerzo fiscal en municipios de interés turístico en México.

En México las entidades federativas y municipios obtienen recursos del gobierno federal, de endeudamiento y por la recaudación de sus ingresos propios. En este apartado se describirá brevemente la primera fuente, dada la importancia que adquiere en el total de ingresos de estados y municipios.

⁶ La distinción entre los ingresos federales y los locales se realizó a partir de la identificación de aquellos que aparecen listados en la Ley de Ingresos de la Federación y en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas en contraposición con los que no están considerados en éstas últimas.

Gráfico 1. Composición de los ingresos a nivel nacional en 2013.



Fuente: INEGI, SIMBAD, julio 2015.

La dependencia de las finanzas públicas municipales de las transferencias federales fue sumamente elevada en 2013: en promedio el 70.4% de los ingresos totales de las entidades federativas correspondieron a las participaciones y aportaciones federales (transferencias). Además, en promedio 17.2% de los ingresos totales correspondieron con impuestos y derechos, lo que sugiere un esfuerzo fiscal bajo a nivel municipal.

Las participaciones federales son transferencias no condicionadas, recursos de libre disposición para las entidades federativas. Por su parte, las aportaciones federales son transferencias condicionadas o etiquetadas, lo que significa que los gobiernos estatales deben usar estos recursos para los fines determinados por el gobierno federal, como educación, salud o seguridad pública. Uno de los fondos más importantes entre las transferencias federales es el Fondo General de Participaciones (FGP).⁷

Cada uno de los fondos de participaciones y aportaciones se transfiere a los estados de acuerdo a las fórmulas de distribución establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Las entidades federativas también pueden obtener recursos a través de financiamiento. Sin embargo, para poder endeudarse, los gobiernos locales deben obtener autorización de los congresos estatales. Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁷ Este fondo se calcula como el 20% de la Recaudación Federal Participable y se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo a las fórmulas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, llegando a representar un 80% de las Participaciones Federales.

obliga a las entidades federativas a utilizar los recursos provenientes de endeudamiento para inversiones públicas productivas.

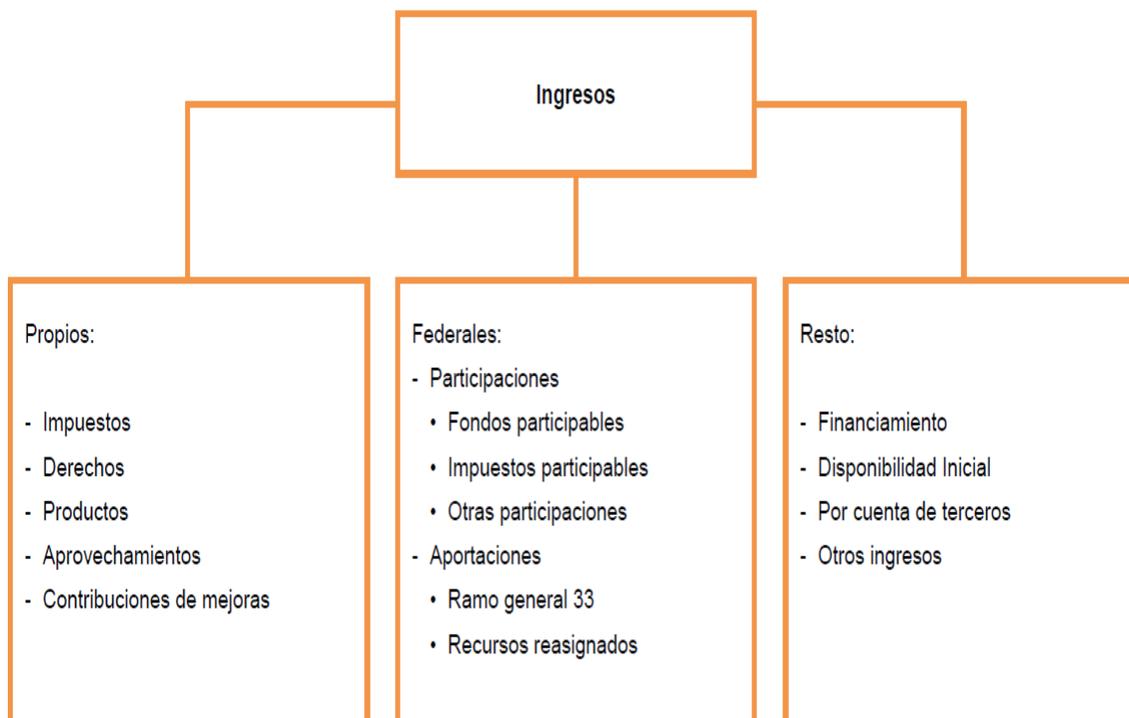
4.1 Esfuerzo fiscal en los municipios con interés turístico, 2003-2013.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza los trabajos de actualización del marco metodológico para la generación de la *Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, atendiendo al proceso de armonización contable los sistemas de contabilidad utilizados por los gobiernos estatales y municipales.

El objetivo de la estadística citada es generar información anual sobre el origen y aplicación de los recursos financieros de los gobiernos locales para mostrar la actuación de éstos en el ámbito económico y social, contribuyendo a la transparencia de la acción pública, así como coadyuvar en la toma de decisiones en materia fiscal y financiera.

En este caso, se consideran dos grandes temas: ingresos y egresos, los cuales se componen de 11 capítulos cada uno; a su vez se desglosan en algunos casos en conceptos, partidas y sub-partidas. Los ingresos se clasifican considerando el origen del cual fueron captados (propios y federales).

Gráfico 2. Clasificación de los ingresos.



Fuente: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales en síntesis. 2014

De ésta forma, existe información para el análisis del origen y la aplicación de los recursos que administran los gobiernos locales durante un ejercicio anual; así se puede conocer el comportamiento de los diferentes conceptos que integran los ingresos y egresos, constituyendo un insumo importante para el análisis y la planeación económica.

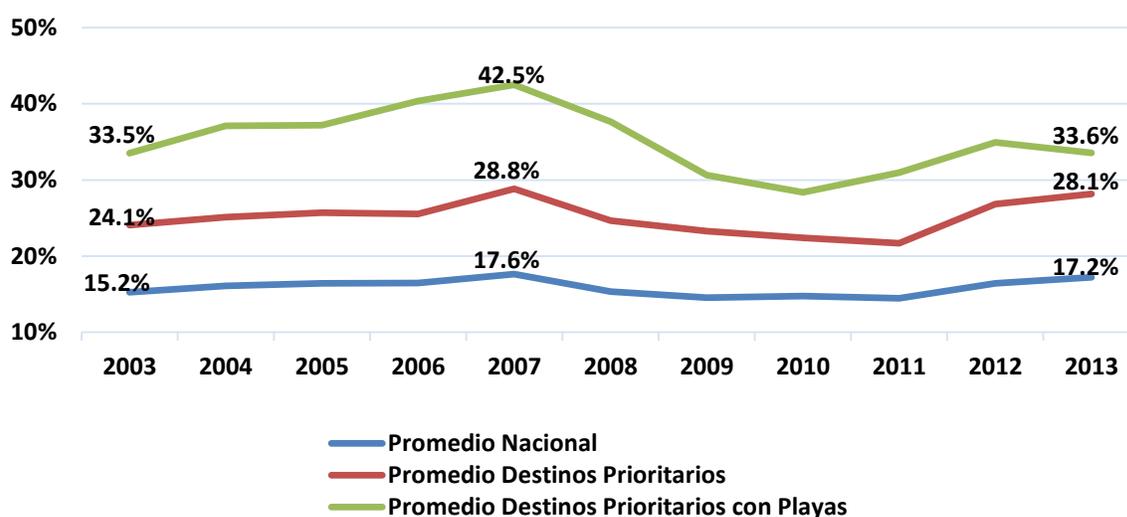
El número de municipios para analizar la evolución del esfuerzo fiscal anual considera información sobre: 2,470 municipios a nivel nacional (Promedio nacional); información sobre los 44 municipios en donde se encuentran los destinos prioritarios establecidos por la Secretaría de Turismo (Promedio Destinos Prioritarios). La ventana temporal corresponde con el periodo de 2003 a 2013, teniendo como característica fundamental que los 44 destinos tienen un amplio potencial turístico para detonar el desarrollo económico y social, así como un impacto directo sobre las comunidades.

Adicionalmente, se utiliza como una muestra la información estadística de 11 municipios que corresponden con el programa de recuperación de playas (Promedio Destinos Prioritarios con Playas) dentro de los 44 municipios con interés turístico.

4.2 Ingresos por impuestos y derechos.

Durante el periodo 2003-2013, a nivel municipal, los ingresos provenientes por impuestos y derechos en los municipios en donde se encuentran los 44 destinos prioritarios para la Secretaría de Turismo son superiores al 22% en todo el periodo de observación. Comportamiento similar al de los municipios en donde se encuentran las playas en recuperación llegando incluso a valores de 40% en 2007, mientras que este valor para el promedio nacional se encuentra cercano al 15%.

Gráfico 3. Ingresos por impuestos y derechos a nivel municipal, 2003-2013.
(porcentaje de los ingresos fiscales totales)



Fuente: INEGI, SIMBAD, julio 2015.

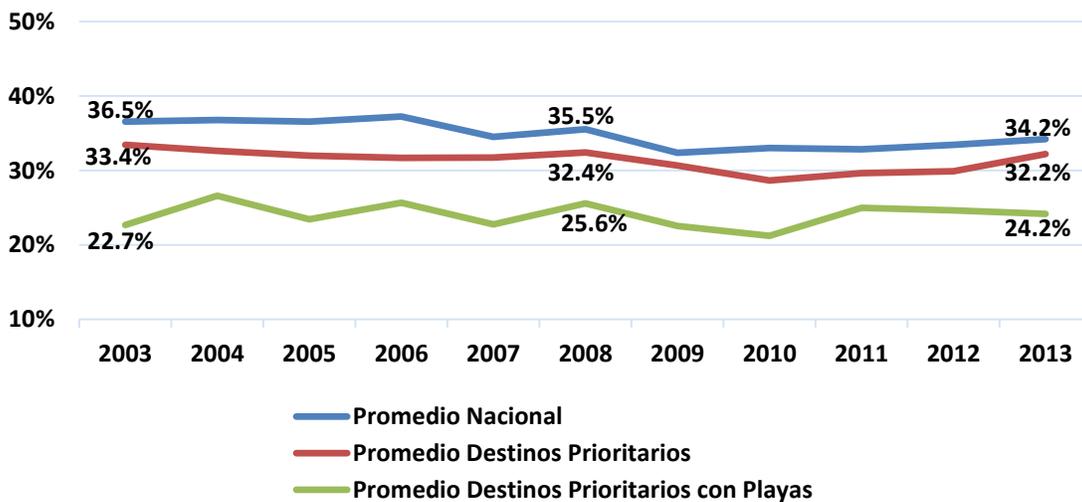
Los resultados presentados indican que en promedio los municipios turísticos tienen una mayor recaudación propia en comparación con el promedio nacional. Inclusive, los municipios turísticos con playas en recuperación tienen una mayor capacidad de recaudación propia. El valor de los ingresos por impuestos y derechos como porcentaje de la recaudación total en los municipios observados conserva el siguiente comportamiento:

- Promedio Nacional: se encuentra en la banda de 10% a 20% en todo el periodo, con un valor máximo de 17.6% en 2007 y un valor mínimo de 14.4% en 2011.
- Promedio Destinos Prioritarios: se encuentra en la banda de 20% a 30% en todo el periodo, con un valor máximo de 28.8% en 2007 y un valor mínimo de 21.7% en 2011.
- Promedio Destinos Prioritarios con Playas: se encuentra en la banda de 30% a 40% en la mayor parte del periodo, con un valor máximo de 42.5% en 2007 y un valor mínimo de 28.4% en 2010.

4.3 Ingresos por transferencias (participaciones y aportaciones) federales.

Durante el periodo 2003-2013, a nivel municipal, los ingresos provenientes por participaciones y aportaciones en los municipios en donde se encuentran los 44 destinos prioritarios para la Secretaría de Turismo son inferiores al 33% en todo el periodo de observación. Comportamiento similar al de los municipios en donde se encuentran las playas en recuperación llegando incluso a valores de 21% en 2010, mientras que este valor para el promedio nacional se encuentra cercano al 35%.

Gráfico 4. Transferencias federales (participaciones y aportaciones) a nivel municipal, 2003-2013. (porcentaje de los ingresos fiscales totales)



Fuente: INEGI, SIMBAD, julio 2015.

Los resultados indican que en promedio los municipios turísticos son menos dependientes de las transferencias federales. Ocurre un comportamiento similar en los municipios turísticos con playas en recuperación. El valor de los ingresos por participaciones y aportaciones federales como porcentaje de la recaudación total en los municipios observados conserva el siguiente comportamiento:

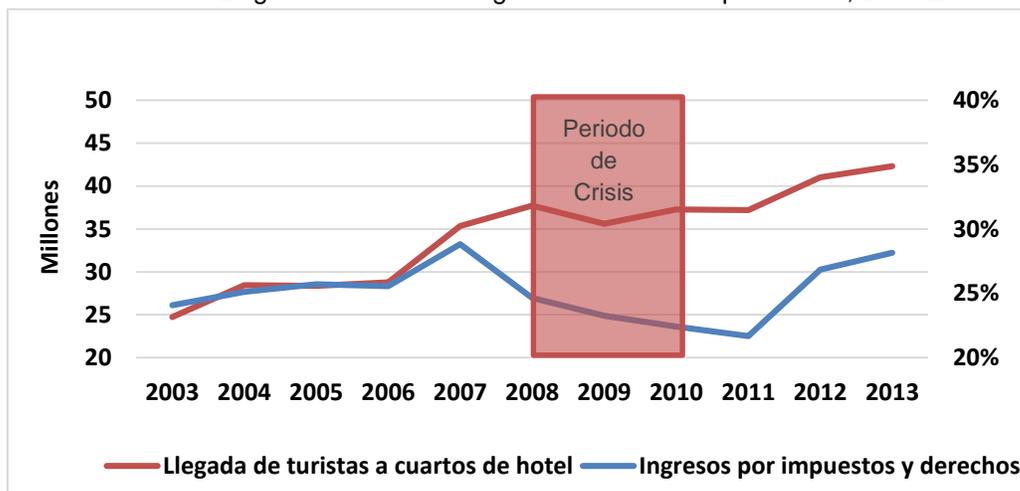
- Promedio Nacional: se encuentra en la banda de 30% a 40% en todo el periodo, con un valor máximo de 37.2% en 2006 y un valor mínimo de 32.4% en 2011.
- Promedio Destinos Prioritarios: se encuentra en la banda de 30% a 40% en la mayor parte del periodo, con un valor máximo de 33.4% en 2003 y un valor mínimo de 28.6% en 2010.
- Promedio Destinos Prioritarios con Playas: se encuentra en la banda de 20% a 30% en todo el periodo, con un valor máximo de 26.6% en 2004 y un valor mínimo de 21.2% en 2010.

4.4 Llegada de turistas a cuartos de hotel e ingresos.

Adicionalmente, se puede observar una posible incidencia entre la llegada de turistas a cuartos de hotel en los municipios de los destinos prioritarios y los ingresos por impuestos y derechos en los mismos municipios (como porcentaje del ingreso fiscal total y sin tomar en cuenta el periodo de crisis financiera en 2008 y la crisis sanitaria de 2009).

En el periodo anterior a 2008 la relación se mantuvo relativamente estable y en el periodo posterior a 2010 se observan cambios en la misma dirección año con año. De esta forma, si existe un incremento en la llegada de turistas podría existir un incremento en los ingresos por los impuestos que corresponden con la actividad turística, y por tanto, la posibilidad de mejorar el esfuerzo fiscal en municipios de interés turístico.

Gráfico 5. Llegada de turistas e ingresos en destinos prioritarios, 2003-2013.



Fuente: INEGI, SIMBAD, julio 2015 y DataTur.

En este contexto, podría establecerse una primera aproximación donde los destinos turísticos prioritarios y aquellos que forman parte del programa de recuperación de playas exhiben un esfuerzo fiscal mejorado por su condición turística. Este argumento se sustenta porque, en promedio, también cuentan con mayor número de unidades económicas instaladas, reflejo de que la actividad turística genera beneficios en distintos sectores de actividad económica (Cuadro 3).

En el Cuadro 3 se puede observar que una proporción de 3.5% del total de unidades económicas a nivel nacional corresponde con los 11 municipios con interés turístico y con playas en recuperación. Este resultado contrasta con el esfuerzo fiscal superior de este tipo de municipios, lo que es indicativo de que la actividad turística tiene un impacto positivo en el esfuerzo fiscal. Por su parte, una proporción de 26% del total de unidades económicas corresponde con los 44 municipios con interés turístico de los destinos prioritarios de la Secretaría de Turismo. En este caso, el esfuerzo fiscal también es superior con respecto al promedio nacional.

Cuadro 3. Unidades Económicas en municipios seleccionados en 2013.

Unidades Económicas (UE)	Total UE	% del Total	UE por municipio*
Destinos Prioritarios con Playas	156,429	3.5	9,777
Destinos Prioritarios	1,163,159	26.0	25,848
Total Nacional	4,473,714	100	1,810

* Promedio simple

Fuente: INEGI, DENUe y SIMBAD, julio 2015; y DataTur.

5. Conclusiones.

Diversos estudios han comprobado que efectivamente existe una relación de dependencia entre los municipios y las transferencias (participaciones y aportaciones) federales y esto genera una erosión en el esfuerzo fiscal municipal. Dentro de este tema, los resultados obtenidos en este trabajo contribuyen a la discusión sobre la posibilidad de que a nivel agregado existe una menor dependencia de los municipios turísticos sobre las transferencias federales y también generan a nivel agregado un mayor esfuerzo fiscal en la recaudación de impuestos y derechos sobre el periodo que comprende de 2003 a 2013.

En este contexto, se considera que una política fiscal eficiente a nivel local podría caracterizarse por lo siguiente: una base tributaria relativamente inmóvil; el incremento de las tasas impositivas debería crecer al menos a la misma velocidad que los gastos; la recaudación por el impuesto debe ser relativamente estable y predecible a lo largo del tiempo; y se debe procurar que no se exporte la carga fiscal a los contribuyentes que no residan en la localidad.

En este caso, la evolución de la presión tributaria en México durante el periodo 2003-2013 también se encuentra acompañada de cambios en la estructura impositiva, por lo que los resultados deben ser utilizados con cautela.

En suma, el turismo representa una oportunidad para estabilizar las finanzas públicas municipales considerando su impacto en el presupuesto de los gobiernos locales. En consecuencia una posibilidad de extensión del presente documento podría ser reconocer evidencia de la recaudación de este tipo de impuestos con detalles específicos como un estudio de caso del esfuerzo fiscal a nivel municipal.

En el caso de los municipios que albergan a los 44 destinos turísticos prioritarios y, entre estos, a los que cuentan con playas dentro del programa de recuperación de playas se destaca para el periodo 2003-2013 lo siguiente:

- Los ingresos provenientes por impuestos y derechos fueron superiores al 22% en todo el periodo, comportamiento similar al observado en los municipios con playas en recuperación con un máximo de 42.5% en 2007.
- Los ingresos provenientes por participaciones y aportaciones fueron inferiores al 33%, comportamiento similar al de los municipios en donde se encuentran las playas en recuperación con un mínimo de 21.2% en 2010.

Además, se detecta una posible correspondencia entre la llegada de turistas a cuartos de hotel en los municipios de los destinos prioritarios y los ingresos por impuestos y derechos. Donde el mecanismo de transmisión se describe como sigue: el incremento en la llegada de turistas podría generar un incremento en los ingresos por los impuestos que corresponden con la actividad turística, y por tanto, mejorar eventualmente el esfuerzo fiscal.

Este tipo de resultados son una primera aproximación para entender el esfuerzo fiscal municipal en los destinos con interés turístico a nivel nacional. Específicamente, la propuesta va encaminada a reconocer la importancia de los efectos positivos del impacto de la actividad turística en México, no sólo como una herramienta para la revitalización de la actividad económica y el desarrollo comunitario, sino también como un posible instrumento que propicia el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales.

Así también, de acuerdo con Sour (2004) existe la creencia de que los gobiernos locales grandes son los que más esfuerzo fiscal hacen, dado que cuentan con mayor capacidad institucional. Sin embargo, a la fecha, no se ha presentado evidencia empírica que apoye la influencia de estos cambios en la estructura de los ingresos municipales en México. Por lo que el presente documento puede servir de base para continuar con el estudio del esfuerzo fiscal municipal en México considerando a los municipios de interés turístico.

Asimismo afectan el suministro de servicios básicos (bienes públicos) para el turista, por lo tanto, el arreglo y equilibrio fiscal de un país entre los diferentes órdenes de gobierno es importante para que las instituciones públicas desarrollen finanzas públicas sólidas, como punto de equilibrio para estabilizar la actividad económica en su conjunto y la actividad turística en específico. Por otro lado, es importante resaltar que debe existir un balance del uso de los recursos provenientes de impuestos para restablecer las actividades de

mejoramiento, conservación, seguridad y vigilancia, así como promoción de los destinos turísticos.

En México las entidades federativas y municipios obtienen recursos del gobierno federal, de endeudamiento y por la recaudación de sus ingresos propios. Por lo que también se sugiere que una posible extensión de la evidencia aquí presentada puede enfocarse en entender el endeudamiento de los municipios con interés turístico.

Anexo.

Cuadro I. Glosario.

<p>Finanzas públicas estatales y municipales.</p>
<p>Aportaciones federales (ramo general 33)</p> <p>Recursos que otorga la federación a los gobiernos de los estados y municipios, destinados a la ejecución de programas federales a través de estos dos niveles de gobierno, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el gobierno federal con éstos. La ley estipula los rubros específicos para la asignación de este tipo de recursos. Se canalizan a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatal y Municipal), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.</p>
<p>Derechos</p> <p>Contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. Los ejemplos más representativos son los ingresos del registro civil, registro público de la propiedad, así como los percibidos por el otorgamiento de licencias y permisos de diversa índole, y el cobro por el suministro de agua potable.</p>
<p>Impuestos</p> <p>Contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, que sean distintas a las prestaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. La principal característica de los impuestos es que el estado no otorga contraprestación en forma directa a las personas físicas o morales que realizan el pago.</p>
<p>Participaciones federales</p> <p>Asignaciones de recursos que se derivan de los convenios de coordinación fiscal entre niveles de gobierno, que otorga la federación a los estados y municipios para sufragar las necesidades de gasto propias de estos dos niveles de gobierno. Los estados y municipios ejercen en forma libre y autónoma la asignación de dichos recursos.</p>

Fuente: INEGI - Finanzas públicas estatales y municipales.

Cuadro II. Municipios con interés turístico seleccionados.

44 Municipios con destinos turísticos prioritarios y los identificados con recuperación de playas*			
1. Aguascalientes	13. León	24. Bahía de Banderas	34. San Luis Potosí
2. Ensenada	14. Acapulco de Juárez*	25. Monterrey	35. Mazatlán*
3. Tijuana	15. José Azueta*	26. Oaxaca de Juárez	36. Hermosillo
4. Los Cabos*	16. Pachuca de Soto	27. Santa María Huatulco	37. Centro
5. Campeche	17. Guadalajara	28. Puebla de Zaragoza	38. Tampico
6. Torreón	18. Puerto Vallarta*	29. Santiago de Querétaro	39. Tlaxcala
7. Manzanillo*	19. San Juan de los Lagos	30. Cozumel*	40. Boca del Río*
8. Tuxtla Gutiérrez	20. Ixtapan de la Sal	31. Benito Juárez (Cancún)*	41. Xalapa
9. Juárez	21. Malinalco	32. Solidaridad*	42. Tlacotalpan
10. Durango	22. Morelia	33. Tulum*	43. Mérida
11. San Miguel de Allende	23. Cuernavaca		44. Zacatecas
12. Guanajuato			

* Destinos principales que, además de Tecolutla, Progreso y Holbox, forman parte de los sitios identificados para la recuperación de playas.

Fuente: Presidencia de la República y Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

Bibliografía.

- [1] Bahl, R. y Bird R. (2008), "*Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*", Working Paper, Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad de Toronto.
- [2] Cabrero, E. (1996), "*La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*", México, CIDE-Porrúa.
- [3] ____ (2006), "*Acción Pública y Desarrollo Local*", Fondo de Cultura Económica.
- [4] Caldera, A. (2013) "*Mejorar las relaciones fiscales federales para lograr un México más fuerte*", en Estudios Económicos de la OCDE: México, 2013.
- [5] Fonseca, F., Chávez, J. y Rodríguez, R. (2012), "*Estabilización de transferencias federales. Una propuesta para los estados mexicanos basada en el ciclo económico*", Economía mexicana nueva época, Vol. XXII, No. 1, primer semestre de 2013, pp. 151-175, abril 2012.
- [6] Hines, J. & Thaler, R. (1995), "*Anomalies. The Flypaper Effect*", Journal of Economic Perspectives, Volume 9, Number 4, Fall 1995, pp. 217-226.
- [7] INEGI (2014). Finanzas públicas estatales y municipales en síntesis, México, 2014. "*Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*", julio 2009.
- [8] Merino, G. (2001), "*Federalismo Fiscal: diagnóstico y propuestas*", Recuperado de <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Doc06.pdf>.
- [9] Musgrave, R., y Musgrave, P., (1989), "*Public Finance in Theory and Practice*", Fifth Edition, McGraw-Hill, Inc.
- [10] OCDE (2015) Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013.
- [11] OECD (2014), "*OECD Tourism Trends and Policies 2014*", OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2014-en>
- [12] Oates, W. (1968), "*The Theory of Public Finance in a Federal System*", The Canadian Journal of Economics, Vol. 1, febrero 1968, pp. 37-54.
- [13] Oates, W. (1972), "*Fiscal Federalism*", New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- [14] Ramirez, A. (2011), "*Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México*", en Economía UNAM [online]. 2011, vol.8, n.22, pp. 15-36.
- [15] Rosen H. (2009), "*Hacienda Pública*", McGraw-Hill Interamericana de España, 2002.
- [16] Sobarzo H. (2009), "*Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*", Problemas de Desarrollo, Vol. 40., No. 156, IIE-UNAM.
- [17] Sour, L. (2004), "*El Sistema de Transferencias Federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?*", Revista de Gestión y Política Pública, Vol. XIII, No. 3, II semestre 2014, pp. 733-751.
- [18] Tiebout, Ch. (1956), "*A Pure Theory of Local Expenditures*", en The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424.

La serie de Documentos de Investigación Estadística y Económica presenta resultados preliminares de investigación realizados en la Secretaría de Turismo con el propósito de generar intercambio y debate de ideas para el desarrollo del sector turismo. El contenido de los Documentos de Investigación Estadística y Económica, así como los argumentos vertidos, son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los de la Secretaría de Turismo.
