

Artículo
arbitrado

Modificación de las bases de cálculo para los ingresos participativos de los presupuestos locales*

Modification of the bases of calculation for the participative income of the local budgets

MSC. LOURDES DEL ROSARIO RODRÍGUEZ RUIZ¹

¹Ministerio de Finanzas y Precios, Cuba, lourdesr.rodriguez@mfp.gob.cu
Empedrado No. 302, Esq. Aguiar. Habana Vieja. La Habana. Cuba.

Resumen

En el trabajo se abordan los problemas financieros en el presupuesto local, seleccionando como tema de estudio los ingresos participativos y la evaluación de las bases para su determinación. Se propone modificar las bases de cálculo para los ingresos participativos de los presupuestos locales, de forma que mejore la capacidad fiscal de los mismos. Para ello, se realizó el diagnóstico de la situación actual de los presupuestos locales, caracterizando los elementos que definen las bases de participación de ingresos, argumentando la actualización de las bases de cálculo para los ingresos participativos a aplicar en los presupuestos locales.

Palabra claves: Presupuesto del Estado, Presupuesto Local, Ingresos

Abstract

The paper addresses financial problems in the local budget, selecting participatory income as the subject of study and assessing the basis for its determination. It is proposed to modify the bases of calculation for the participative income of the local budgets, so that it improves the fiscal capacity of the same ones. To this end, a diagnosis was made of the current situation of local budgets, characterizing the elements that define the bases of income participation, arguing the updating of the calculation bases for participatory income to be applied in local budgets.

Keyword (s): State Budget, Local Budget, Income

* Premio Relevante del Fórum de Economía de la Sección de Base de la ANEC del Ministerio de Finanzas y Precios y su tesina del Diplomado en Administración Pública de la Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno.

Introducción

Los Sistemas de Administración Financiera Gubernamental se han desarrollado en las últimas décadas en función de la búsqueda de eficacia en la captación y aplicación de los recursos públicos, con particular experiencia en los países de América Latina.

En Cuba, como uno de los pasos más relevantes en el ordenamiento de las finanzas públicas, se promulgó el Decreto-Ley No. 192, De la Administración Financiera del Estado, en abril de 1999, para dar mayor organicidad y carácter sistémico; en él se definen los sistemas que la integran e incluye el Presupuestario, Tributario, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental.

El Sistema de Tesorería comprende el conjunto de principios, normas, recursos, organismos y procedimientos que intervienen en el proceso de recaudación y depósito de los recursos financieros, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado.

En los países latinoamericanos los sistemas de tesorería más empleados son: Fondo Unificado de Cuentas Corrientes y Cuenta Única del Tesoro, los que con independencia de las diferencias que existen entre ellos, pretenden garantizar principios de equidad y operatividad en el financiamiento del gasto público, y limitar la dispersión de fondos a partir del principio de unidad de caja.

A partir de la aplicación en Cuba de la experiencia del sistema de tesorería de Cuenta Única del Tesoro se mantuvieron niveles de endeudamiento, dificultades en la planificación de los ingresos y egresos en diferentes niveles presupuestarios, identificando que el sistema financiero requiere perfeccionamiento y se avanza en la

aplicación de los principios del Fondo Unificado de Cuentas Corrientes en el sistema de Tesorería.

Se requiere estudiar los métodos que eviten la inmovilización de recursos financieros, correctos flujos de fondos, para lo cual la planificación de los presupuestos de caja debe asumir el uso de las herramientas de la práctica internacional.

En la actualización del modelo económico se destaca el papel del municipio como eslabón de respuesta a las necesidades del desarrollo sostenible y próspero que se proyecta, con visión de perfeccionamiento de todos los elementos que coadyuven al mayor bienestar social; expresados en la conceptualización del modelo y en el eje estratégico: Gobierno eficaz y socialista e integración social, en los documentos emanados del VII Congreso del Partido.

Con el actual desempeño económico de las regiones del país, durante los últimos años existe alta disparidad en los resultados en los presupuestos locales, marcando déficit sostenidos en las provincias de región centro-oriental, y altos superávit en occidente y centro, fundamentalmente en la capital del país.

Las insatisfacciones con la capacidad fiscal de los presupuestos locales es tema de análisis frecuente entre diputados, directivos del sistema financiero y gobiernos locales, planteándose propuestas de cambio, fundamentalmente vinculadas por el lado del ingreso.

La asignación de recursos a los presupuestos locales actualmente comprende tres formas:

- a) la asignación directa de ingresos cedidos del Presupuesto del Estado,

- b) la redistribución de ingresos del Presupuesto Central como ingresos participativos
- c) la nivelación de los déficits presupuestarios locales.

Los presupuestos, tanto nacional como en los niveles intermedios y de base están estrechamente vinculados al cumplimiento de las funciones de la Administración Pública, pues la movilización de los recursos financieros se proyecta para el incremento de la eficiencia económica y la elevación del bienestar de la población, incluyendo la garantía de la soberanía y seguridad. Por ello consideramos trascendente el perfeccionamiento de los mecanismos presupuestarios para alcanzar dichos objetivos en cada nivel.

Como resultado del estudio se llega a conclusiones que fundamentan la necesidad del perfeccionamiento de los elementos de ingresos y gastos de los presupuestos locales y de la operatoria de caja, que debe caracterizar la gestión de los mismos, y se proponen modificaciones específicas en el cálculo de participaciones de ingresos, moviendo tanto los ingresos cedidos como participativos.

Desarrollo

1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES”

1.1 Sobre los gobiernos locales

En la Constitución de la República, aprobada en 1976, la institucionalización en Cuba establece cambios trascendentales, se realiza una nueva división político-administrativa, se reorganizan los órganos de administración estatal y surgen las Asambleas del Poder Popular.

En este proceso se precisan las facultades, funciones y atribuciones de las instituciones, órganos y organismos que componen el conjunto de Organismos de la Administración Central y los Órganos Judiciales. Así como la nueva división político-administrativa reduce los niveles de dirección intermedia a dos: provincia y municipio.

El Poder Popular está estructurado por delegados de pequeñas áreas, denominadas circunscripciones, que en representación de sus electores componen la Asamblea Municipal; integrándose la Asamblea Provincial, y la Asamblea Nacional, con delegados que actualmente son electos desde la base. Representando la Asamblea Nacional el máximo órgano de gobierno, con facultad legislativa.

Corresponde a las diferentes instancias de los Órganos del Poder Popular la aprobación de los planes de desarrollo económico y social y presupuestos, cuyas funciones de control y ejecución se cumplen a través de los órganos administrativos.

1.2 Sobre la estructura de la Administración Financiera en Cuba

La aprobación del Decreto-Ley 192 De la Administración Financiera del Estado, de abril de 1999, tiene el papel principal rector de todos los elementos que habían sido modificados en el sistema presupuestario. Debemos destacar que en primer lugar ya con este Decreto-Ley, el sistema presupuestario queda definido como parte integrante de la Administración Financiera, conjuntamente con el Sistema Tributario, de Crédito Público, de Tesorería y de Contabilidad Gubernamental.

La metodología para la elaboración de los presupuestos es única, garantizando la corres-

pondencia de las clasificaciones de ingresos y gastos en todo el sistema presupuestario.

En julio de 1997 se introdujo, en consecuencia con la restructuración del sistema bancario, el funcionamiento de los presupuestos bajo principios de tesorería, novedad para el sistema presupuestario vigente, que operaba sus cuentas de gastos con independencia de los ingresos obtenidos en los diferentes presupuestos. De forma elemental quedó vinculado el proceso de otorgamiento de financiamientos planificados a los diferentes operadores de gastos, en correspondencia con la entrada a cuenta de los ingresos en cada presupuesto. Los gobiernos locales mediante esta vinculación quedaron más impuestos de la necesidad de cumplimiento de los aportes al presupuesto, así como de la estricta ejecución del gasto.

A un año de introducirse estos mecanismos la valoración de los resultados era positiva, mostrando la responsabilidad de los consejos de administración del Poder Popular en la utilización y control de las asignaciones presupuestarias, que permitió la determinación de las nuevas metas en la consolidación de la administración financiera, tesorería y contabilidad gubernamental.

El proceso de perfeccionamiento de las relaciones financieras de los órganos locales y el nivel central de gobierno conllevó con estos cambios a una vinculación más directa de las posibilidades de gastos de los territorios al esfuerzo por la recaudación de ingresos, con el objetivo de alcanzar una mayor racionalidad de los gastos y estimulación al crecimiento de los ingresos a partir de la eficiencia de los agentes económicos locales y nacionales ubicados en el territorio.

1.3 Situación actual de los presupuestos locales.

La composición del sistema presupuestario muestra un peso del 47 por ciento de los gastos corrientes de la actividad presupuestada en los órganos locales del poder popular en el año 2016, mientras la composición de los ingresos presenta un peso del 28,7 por ciento de los mismos, siendo este un importante criterio respecto al papel de los presupuestos locales.

Los órganos locales del poder popular cubren los principales servicios de educación y salud, muy extendidos, al corresponder a la escolarización de niños desde 5 a 14 años en el sistema básico de enseñanza primaria y secundaria en la totalidad de la población, enseñanza pre-universitaria y politécnica.

De igual forma en el nivel municipal se garantiza el sistema de atención primaria de salud, mediante el programa de médicos de la familia y policlínicos y hospitales municipales, destacándose el programa materno-infantil, otros servicios especializados de salud se realizan en hospitales y centros provinciales.

El éxito alcanzado en escolarización, índices de mortalidad infantil y esperanza de vida, reconocidos internacionalmente, confirman que la rectoría de estos programas por parte del Gobierno Central y su ejecución en los órganos locales del poder popular, es válida en las condiciones actuales y futuras.

Una vez aprobados los ejes estratégicos para el Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, la extensión de procesos inversionistas no solo en los servicios sociales, sino en función del desarrollo económico de los territorios, conllevan a una mayor coordinación de las políticas centrales en las entidades de subordinación nacional en el marco del territorio. Dichos programas son también controlados por los órganos de administración local, que responden a sus respectivas

Asambleas Municipales y Provinciales por su cumplimiento.

Actualmente las inversiones ejecutadas en los niveles locales de administración, excepto las empresariales, son financiadas por el Presupuesto Central, aspecto que requiere ser actualizado al evaluar que el futuro rendimiento de ellas corresponde a dicho nivel.

Los presupuestos provinciales cuentan con los recursos financieros que provienen de la aplicación de la Ley Tributaria vigente, Ley 113, en las entidades de administración de los órganos provinciales y municipales del poder popular, los que se incrementan en los últimos años de forma limitada dadas las restricciones materiales impositivas, así como el cambio del tipo impositivo del Impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo.

A partir del 2001 los presupuestos provinciales reciben además de los Ingresos Cedidos, una participación en los ingresos recaudados en su territorio por concepto de los demás Impuestos sobre Ventas no cedidos y por Impuesto sobre Utilidades de las empresas nacionales, fijado con base a que se alcance una cobertura del 30 por ciento de los gastos de la actividad presupuestada. Los ingresos participativos representan el 9,3 por ciento de los ingresos totales del Presupuesto del Estado para el año 2016, calculados en función de incentivar en los gobiernos locales a la recaudación de los tributos de las entidades nacionales que actualmente lacera los resultados de las provincias por las diferentes estructuras económicas, lo que ha provocado en los últimos tres años la inmovilización de recursos financieros en las provincias que obtienen superávit relativamente alto.

Por otra parte, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley 192, de la Administra-

ción Financiera del Estado, para financiar los gastos presupuestados que exceden el monto de ingresos en los presupuestos provinciales deficitarios, se otorgan transferencias generales o de nivelación, que en el 2016 ascienden a 324 millones de pesos.

En el año 2012 se aprueba la Ley 113 del Sistema Tributario, que representó un importante cambio hacia la integralidad del sistema tributario cubano, y para la modernización en función de las condiciones de inserción internacional y de ampliación de las formas de gestión no estatal, procediendo una implementación gradual, que alcanza la aplicación en el 2015 de un total de 22 impuestos, tasas y contribuciones. En ella se establece una base impositiva más amplia que abarca incluso a las personas naturales, y presupone un cambio en la estructura de ingresos directos e indirectos.

De particular interés, para el tema que nos ocupa, es la gradual disminución del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, que en el período 1996 a 2012, representó un crecimiento en el peso de los ingresos totales a favor de los presupuestos locales, pasa en el año 2017 al tipo impositivo del 5 por ciento, para una marcada pérdida de capacidad fiscal en los presupuestos locales, que debe compensar con otras fuentes que se vinculen directamente a su gestión.

Por otra parte, el cambio en el impuesto sobre ventas, que modificó método de facturación de precios minoristas con descuentos a precios mayoristas con recargo, también modifica la estructura de los ingresos que se aportan por las entidades de administración local, fundamentalmente por las empresas locales de comercio y gastronomía.

A pesar de que el proceso de perfeccionamiento de las relaciones financieras de los ór-

ganos locales y el nivel central de gobierno, conllevó a una mejor vinculación de las posibilidades de gastos de los gobiernos locales con su esfuerzo recaudatorio, la estimulación al crecimiento de los ingresos no es suficientemente movilizadora de las reservas de eficiencia. Debemos entonces analizar un grupo de limitaciones que expresan la necesidad del perfeccionamiento de estas relaciones.



La proporcionalidad de los presupuestos locales mejoró, a partir de ser fija la cobertura de gastos corrientes cubiertos con ingresos cedidos, pero no es homogénea en todos los territorios, recrudescidos con los cambios en las estructuras empresariales.

La comparación de la participación respecto a la disparidad del resultado presupuestario se muestra en el Gráfico No. 2; en él se conjugan el por ciento de superávit o déficit respecto a los ingresos participativos y por ciento de ingresos participativos respecto a los gastos de la actividad presupuestada.

Hay que destacar que dicha situación está determinada por la parte de los ingresos, pues el crecimiento de los gastos es similar para todas las provincias, y se reconoce que existe una estrecha vinculación de las potencialidades de ingresos

con la base económica, fundamentalmente el peso del sector agropecuario e industrial en la estructura económica de cada provincia, que mejora con la incorporación de los ingresos participativos, pero se mantiene la distancia entre los resultados de la capital del país, los demás territorios y marcadamente las provincias de la zona oriental, lo que ha sido señalado en varios análisis de los gobiernos locales, en función de que se revalúen los ingresos cedidos.



Resulta incongruente ante la actual planificación de los gastos de los presupuestos locales, que en los últimos años crece por la aprobación de nuevas políticas que incorporan gastos por subsidios a personas para la construcción o reparación de viviendas, incrementos salariales a los trabajadores de salud, modificaciones en precios y tarifas, y actividades que se transfieren de la subordinación nacional a local.

También se limita la calidad de la planificación de los ingresos en el órgano local, ya que las entidades empresariales subordinadas están sujetas en sus planes económicos a determinadas exigencias del organismo rector metodológico, que en ocasiones interfiere en los planes locales, y mucho más por la problemática de aseguramientos en moneda libremente convertible, que apoya el desarrollo territorial pero no siempre se ejecuta en total coordinación.

Es en este aspecto, donde más se puede ilustrar la necesidad de una mejor preparación técnica de los diferentes componentes de la administración local que, además, se requiere en sentido general para lograr en todos los niveles de gobierno la exitosa gestión en función de los objetivos de eficiencia y de calidad en el servicio público.

Así mismo, aunque las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular participan y conocen de los planes de las entidades de otra subordinación radicadas en su territorio, para la planificación de los ingresos no se trabaja con la identificación real de los ingresos al presupuesto de dichas entidades, los que son considerados integrando los presupuestos locales sujetos a decisiones de otro nivel y sin disponer de la información necesaria. Esta limitación debe resolverse con el perfeccionamiento de la planificación territorial, fundamentalmente a través de los resortes de la planificación financiera empresarial.

Con el método actual de asignación de ingresos participativos y transferencias, puede resultar más beneficioso para una provincia o municipio elaborar planes de ingresos poco tensos que durante la ejecución puedan captarse o no, mientras ya está definido reciba una nivelación desde el Presupuesto Central por el importe que resta para cubrir su nivel de gastos.

Para la solución de este problema se requiere la definición de métodos de cálculo para el otorgamiento de las transferencias de forma que permitan o contribuyan a presionar en la racionalidad del gasto y el incremento de los ingresos en los diferentes componentes del sistema presupuestario.

2. Elementos que definen las bases de participación de ingresos en los presupuestos

2.1 Principales conceptos

Los presupuestos pueden cubrir los gastos, con tres formas o fuentes de financiación:

- a) Impuestos: según el diseño del sistema tributario: único o unitario, cuyos rendimientos benefician a los diferentes niveles de administración; o diferenciado o independiente por parte del gobierno central o demás niveles.
- b) Transferencias: se definen desde el nivel central con el objetivo de financiamiento de gasto, específico o no, por ello se conocen como transferencias condicionadas o de destino específico (cuando el nivel central especifica la forma en que será gastado el fondo transferido), y transferencias generales cuando no se impone restricción de uso.
- c) Deuda: solo aplicable al nivel central, puede ser con financiamiento interno o externo.

En la política fiscal y concretamente en la actividad presupuestaria se distinguen tres funciones:

- a) Asignación: referida a la provisión de bienes sociales.
- b) Redistribución: de ajuste a la distribución de la renta y la riqueza.
- c) Estabilización: acción para el control del crecimiento económico, el empleo y los precios.

Estas funciones se manifiestan en los diferentes niveles de administración o gobierno, con un comportamiento más eficiente de la función de asignación en los niveles locales respecto a la asignación cumplida desde el nivel central, que está determinado por el acercamiento a las preferencias de los ciudadanos y el mayor grado de participación y rendición de información existente en ese nivel sobre los recursos empleados.

Por su parte, la función de redistribución debe ser cumplida por el nivel central de gobierno como consecuencia de las dificultades de la movilidad de los agentes gravados con los impuestos establecidos.

Tanto la función de redistribución como de estabilización deberán ser cumplidas mediante coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para resultar exitosas.

La redistribución de los recursos financieros se ejecuta mediante la autorización de ingresos propios a los niveles sub-nacionales de gobierno, que se manifiesta en la autorización de impuestos que además de recaudarse en dicho nivel, han sido diseñados por el mismo.

También se realiza la redistribución mediante la cesión de impuestos (impuestos cedidos), en los casos de diseño de la tributación por el nivel central, con definición de lo que cede al gobierno local de lo recaudado, común para los países unitarios, en estos impuestos el gobierno local se queda con todo o parte de lo recaudado en su localidad por los impuestos establecidos por el gobierno central.

Otra forma de redistribución se realiza mediante la participación en impuestos (contenido de este trabajo) que son diseñados por el gobierno central y que se establezca en la ley sea transferido parte de lo recaudado a los demás niveles, se define como porcentual de los impuestos determinados a participar.

Para el establecimiento de impuestos participativos, se tendrá en cuenta la combinación de las otras formas de redistribución, pues depende de lo que resultara aprobado como impuestos propios y cedidos, dado que la participación se ejecuta sobre los restantes impuestos recaudados por el nivel central.

En el libro "Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario", el autor Héctor Villegas señala como una de las soluciones al problema de la doble imposición, la "coparticipación: este método (en su estado puro) consiste en que la autoridad central se hace cargo de la recaudación y distribuye todo o parte del producto entre las provincias, sobre la base de lo que a cada uno corresponde por su contribución al fondo común".

Los mecanismos de coparticipación pueden determinarse como coparticipación sin uso específico o como fondos dirigidos con un destino condicionado, comúnmente como Fondo para Viviendas, Vialidad, Desarrollo Regional, etc.

2.2 Algunas experiencias en mecanismos de participación de impuestos

En países como China, Argentina, Venezuela, Brasil y México, con escalas económicas altas, existe coparticipación de impuestos, determinados como por ciento del total del impuesto central, que se reparten por la autoridad nacional con base a lo recaudado en cada localidad.

Estas coparticipaciones han ascendido hasta 40 y 48 por ciento de la recaudación, siendo las negociaciones entre el nivel central y los gobiernos regionales y provinciales las que conducen a la fijación del mismo, lo que tiene un importante contenido político.

Otros países como Colombia, Perú, Nicaragua y España también muestran regímenes de participación de ingresos entre los diferentes componentes del sistema financiero, pero han perfeccionado también los esquemas de cesión de impuestos, algunos de los cuales se han modificado por tanteo en actualizaciones que transitaban por el método de prueba y error.

Para la redistribución del presupuesto, el criterio primario que en general toman en cuenta los gobiernos es el tamaño de la población objeto de financiación y muchas veces se acompaña de la evaluación de la situación de la riqueza de la región.

En los apuntes de José Sevilla sobre Descentralización financiera y estabilidad económica: algunas consideraciones sobre la experiencia española, CEPAL 1996, se explica el proceso realizado en los primeros años de la descentralización: "Atribuir a cada Comunidad Autónoma una participación en ingresos de la administración central equivalente a su peso relativo en términos de renta y/o de habitantes, después de descontar el importe de los gastos correspondientes a las competencias que retenía la administración central".

Otros esquemas más complejos de distribución, como el argentino, realizan la distribución primaria del producto, entre el nivel central y local en porcentajes equitativos (48,5 % nación y 48,5 % local) y una distribución secundaria entre las provincias con base a varios criterios. Ejemplo: 65 % por población, 25 % por brecha de desarrollo y 10 % con base a la densidad de su población, asumiendo la necesidad de mayor gasto por dispersión de la población.

En Cuba hasta el perfeccionamiento de la Administración Financiera, con la aplicación del Decreto Ley 192, no se aplican redistribuciones por participación, pues eran anteriormente manejados (Ley Orgánica del Presupuesto del Estado) como ingresos propios, destinando el porcentaje necesario de los impuestos centrales a los presupuestos locales hasta completar el importe de gastos planificados.

En el documento de evaluación del desarrollo del Proyecto Regional CEPAL/ GTZ "Descen-

tralización Fiscal en América Latina", Grabiell Aghón, coordinador del proyecto, señala sobre la aplicación de participación en Brasil: "(...) sobre la base de propender al equilibrio regional se limitó la participación de algunos estados... tema que suscita un gran debate (...) Si somos conscientes de que las transferencias propician un esquema de relaciones de tipo principal - agente, el reto para las autoridades será determinar los mecanismos de incentivos que hagan que las entidades territoriales se comporten de una manera acorde con los objetivos nacionales que éstas promueven"

Dada la vocación incrementalista del gasto, tanto por la necesidad de mayor satisfacción de las necesidades como por la elevación de los costos de las producciones y servicios, la combinación de las fuentes de financiamiento en los presupuestos subnacionales han variado, manteniendo las transferencias de nivelación del presupuesto central a los presupuestos locales, en función del equilibrio, con las políticas de cesión y participación de los ingresos recaudados centrales.

Como se ha señalado, en Cuba actualmente se determinan los ingresos participativos sobre la cobertura de gastos corrientes de la actividad presupuestada con ingresos cedidos, y se establece en la ley anual, indicando además la forma de participación que a su vez se otorgará por los presupuestos provinciales a los municipios.

En la Ley No. 120 del Presupuesto del Estado para el año 2016, Capítulo V Presupuestos Locales, se aprueba en los artículos 33 y 34, la participación de ingresos a favor de los presupuestos locales y las transferencias.

Esta aprobación, junto a la actualización de la operatoria de los Presupuestos Locales,

Resolución No. 17 de 2016 del Ministerio de Finanzas y Precios, facilitan que se disminuyan las operaciones financieras entre municipios y provincias, pero mantienen las mismas condiciones de altos saldos de transferencias por participaciones hacia los presupuestos provinciales y de los mismos hacia el Presupuesto Central al aportar altas cifras de superávit, operaciones que además implican gastos financieros que se pagan al sistema bancario según el valor de las transacciones.

3. Propuesta de modificación de las bases de cálculo para otorgar ingresos participativos a los presupuestos locales

En el diagnóstico realizado se muestra el análisis de la relación actual entre los ingresos cedidos y gastos corrientes de la actividad presupuestada, denominada como cobertura de gastos con ingresos cedidos, que nos demuestra la necesidad de mantener la aplicación de otras fuentes de financiación en los presupuestos locales, dado que solo las provincias: La Habana, Cienfuegos, Matanzas y Pinar del Río cubren estos gastos con los ingresos cedidos, mientras en el resto del país no se alcanza el 90 por ciento de cobertura, y las provincias Guantánamo, Granma, Las Tunas y Camagüey tienen cobertura de 45 a 65 por ciento respectivamente.

Con la aplicación de transferencias de nivelación se puede obtener el equilibrio de estos presupuestos, pero se coincide en que no debemos dejar la financiación solo para cubrir los gastos, pues limitaría en extremo la liquidez de operación en las provincias y municipios, por lo que se señala la necesidad de dar continuidad al otorgamiento de ingresos participativos, que además mantenga el interés de las autoridades locales por la recaudación de los ingresos centrales.

Para la evaluación de propuestas se utilizan un conjunto de indicadores de cada provincia, que se seleccionaron a partir de las experiencias analizadas sobre los mecanismos de participación de impuestos, siendo estos:

- a) Población residente
- b) Población en edad laboral
- c) Densidad poblacional
- d) Ingresos cedidos
- e) Gastos de la actividad presupuestada
- f) Gasto per cápita
- g) Cobertura de gastos con ingresos cedidos
- h) Salario medio mensual
- i) Ingresos por impuestos sobre ingresos personales e impuesto sobre la fuerza de trabajo por habitante de la población en edad laboral

3.1 Propuesta sobre impuesto sobre ventas de materiales de la construcción

Se hace necesario estudiar la operatoria de otorgamiento de subsidios a personas con bajos ingresos para la adquisición de materiales de construcción para la reparación o construcción de viviendas, con importantes cifras planificadas y ejecutadas, en cumplimiento de la política aprobada. En los años del 2012 al 2015, se ejecuta financiando mediante Transferencia de destino específico a los presupuestos provinciales en importe calculado como el 40 por ciento de lo recaudado por Impuesto sobre Ventas minoristas de materiales de la construcción.

Para el año 2016 con la adecuación de esta política, se incrementa la asignación al 51,5 % de lo recaudado, para un total de transferencia de 868 millones de pesos.

Según los mecanismos actuales, este recurso como impuesto del Presupuesto Central, se recauda en los municipios mensualmente por las ventas realizadas en las empresas minoristas

locales, se colecta en la cuenta del Presupuesto Central y al cierre del mes se determinan los importes a transferir: 51,5 % a los presupuestos provinciales, 8,5 % a la reserva para este objetivo en el Presupuesto Central y el 10 % restante como parte del total de recursos del Presupuesto Central.

Se justifica por ello, incorporar como ingreso cedido el 51,5 % de los impuestos recaudados por este concepto, en función de agilizar la entrega de estos recursos a la población beneficiada, y eliminar la doble circulación de recursos financieros entre el nivel provincial y central. (Ver Anexo No. 1)

Hasta la fecha los importes de este concepto de Impuesto sobre Ventas no se disminuye al total de los Impuestos sobre Ventas para la aplicación de los por cientos de participación en los impuestos centrales, por lo que representan una duplicidad de asignación de 347 millones de pesos, que se elimina al pasar como ingreso cedido este concepto.

Para la evaluación de las demás propuestas, los datos están ajustados tanto en los ingresos cedidos, como en el importe de los impuestos sobre ventas del Presupuesto Central que son base de cálculo para los ingresos participativos.

3.2 Propuesta de participación en función de cobertura de gastos con ingresos cedidos, ajustada en gastos

Teniendo en cuenta que el actual método de otorgamiento de participaciones, expuesto en el Capítulo II, ha dejado protegido el nivel de gastos, pues se asegura el 30 por ciento del gasto aprobado mediante la financiación con el porcentual establecido de la recaudación en la provincia del impuesto sobre ventas y utilidades del Presupuesto Central, entonces se propone un nuevo

análisis para rectificar las desviaciones del incremento del gasto.

Los gastos corrientes de la actividad presupuestada fueron calculados para cada provincia con el gasto per cápita país, que asciende a 1387 pesos por habitante, que asignados por la población residente nos resulta muy favorecedor para las provincias Holguín y La Habana, mientras desfavorece marcadamente a Santiago de Cuba, Granma, Guantánamo y Camagüey. (Ver Anexo No. 2)

Esta información alerta sobre la necesidad de profundización en las propuestas de presupuesto de los períodos futuros, para lo cual debe utilizarse las herramientas aprobadas de normas unitarias de gastos en las principales actividades presupuestadas.

Continuamos el análisis de la propuesta por la cobertura de gastos con ingresos cedidos, con los gastos rectificadas por el per cápita del país, mejorando la cobertura en nueve provincias, entre 4 y 11 por ciento, se exceptúa Isla de la Juventud que por su condición de municipio especial. Sin embargo, las variaciones de esta cobertura mantienen a las provincias de la región oriental, desde Camagüey hasta Guantánamo en coberturas muy bajas, entre 51 y 70.

Aplicada en esta propuesta la variante de cobertura que resultó para el país, de un 80 por ciento, corresponde evaluar la asignación de participación con el 20 por ciento, de lo cual obtenemos resultados presupuestarios peores que recrudescen los importes de déficit en las provincias orientales y enuncia nuevas provincias deficitarias en la región central: Sancti Spiritus y Ciego de Ávila.

El resultado general de los presupuestos locales en esta variante se deteriora a 888 millo-

nes de pesos, información que también alerta, no solo de la anteriormente enunciada necesidad de profundizar en los gastos aprobados, sino además en cuanto a las condiciones económicas locales, que pueden tener una más baja eficiencia, pero que se ha señalado en varias ocasiones durante los últimos años como afectaciones generadas por la forma estructural de la actividad empresarial, en lo que se actúa por la vía de la contribución territorial pero no es suficiente y marca la necesidad de retomar la clasificación de ingresos, para promover los que directamente tienen interacción de las administraciones locales.

3.3 Propuesta de participación en base a la situación económica territorial

Con lo señalado en el aspecto 3.2, se justifica buscar bases de participación de ingresos más cercanas a la dimensión de la economía territorial, pues a través de la participación en ingresos del Presupuesto Central se promueve a la actuación más eficiente de las entidades no subordinadas al gobierno local, no solo por la motivación de los directivos para incrementar fuentes de ingresos al presupuesto local sino también por el interés de la población de mejorar en sus condiciones individuales de ingreso y en las condiciones de vida a las que accede en la comunidad donde trabaja.

Entre los indicadores líderes para mediciones de este tipo está el Valor Agregado de las entidades del territorio, que debemos señalar fue considerado no aplicar por las limitaciones de su reporte a salida empresarial, que interrumpe el objetivo de un medidor para el nivel municipal, ya que mostrado en el presente trabajo en el nivel provincial, las bases de cálculo deben ser de posible aplicación en las relaciones de la provincia con los municipios.

Asumimos otros análisis que exponen los ingresos de los trabajadores, mediante el indicador salario medio mensual, que fue desechado por su coincidente expresión de diferenciación negativa en las provincias del país, dado que resultaría similar a las otras evaluaciones realizadas en el punto 3.2.

Se propone un nuevo indicador que caracterice las rentas de los empleados, calculado a partir de los importes del impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, adicionando los importes de impuestos sobre los ingresos personales, los que relacionamos con la población en edad laboral, datos disponibles en el nivel provincial y municipal. (Ver Anexo No. 3).

El indicador propuesto, impuestos a la renta personal de la población en edad laboral, resultó para el país 602 pesos, ubicando las mejores condiciones de la economía en La Habana, Villa Clara y Cienfuegos, como se muestra:

Provincias	Impuesto a la renta/ PEL (Pesos)	Por ciento de relación/ media
Pinar del Rio	678	113
Artemisa	482	80
La Habana	865	144
Mayabeque	610	101
Matanzas	672	112
Villa Clara	722	120
Cienfuegos	716	119
Sancti Spíritus	677	112
Ciego de Ávila	600	100
Camagüey	531	88
Las Tunas	430	71
Holguín	475	79
Granma	416	69
Santiago de Cuba	403	67
Guantánamo	380	63
Isla de la Juventud	536	89

Con este resultado se procedió a clasificar por rangos las desviaciones para establecer las asignaciones como por cientos de la recaudación en función de otorgar mayor participación a las provincias en desventaja y minimizar las asignaciones a las provincias con ventajas extremas, sin renunciar a que reciban participación.

Los rangos se proponen en variantes para evaluar la que satisfaga mejor en cuanto a los principios de mejorar a los presupuestos deficitarios y no inmovilizar altos importes de superávit generados por ingresos participativos, como se detalla:

Rango	% Participación		
	Variante A	Variante B	Variante C
Hasta 60 %	100	100	100
60 - 70 %	100	100	100
70 - 80 %	90	90	80
80 - 90 %	80	80	60
90- 100 %	70	70	40
100-105 %	50	60	30
105-110 %	30	50	20
110- 115%	10	30	5
115- 120%	5	10	1
+ 120 %	1	5	0,5

Ejecutada la actualización de las bases de importes de los impuestos centrales objeto de

participación, se aplicaron estos porcentos para modular los niveles que alcanzaría de resultado presupuestario cada provincia. (Ver Anexo No. 4)

Se selecciona la Variante de porcentuales C, por alcanzar la menor movilidad de recursos entre el presupuestos, al obtenerse como ingresos participativos totales 3 520 millones de pesos y un resultado conjunto de todos los presupuestos provinciales de 1244 millones de pesos, manteniendo tres provincias resultados deficitarios: Guantánamo, Granma y Camagüey, a pesar de asignar porcentos de participación superiores a los actuales, mientras Las Tunas y Santiago de Cuba pasan de déficit planificado actual a superávit.

El aspecto negativo de esta propuesta se manifiesta en que las provincias Sancti Spíritus y Villa Clara pasan de una situación actual de superávit a déficit, lo que se propone sea ajustado siguiendo la premisa de asignar puntualmente una participación similar a la actual, que es práctica en la implementación de bases de participación, para un tránsito gradual.

Con esta propuesta se disminuye en la doble circulación entre presupuestos de las cifras de 2 760 millones de pesos, al disminuir los ingresos participativos en 1276 millones de pesos y los superávit provinciales en 1484 millones de pesos.

Conclusiones

1. El actual método de participación con base a la cobertura de gastos con ingresos cedidos, inmoviliza recursos en varias provincias del país que tienen mejor base económica.
2. Los presupuestos locales mantienen la necesidad de financiamiento con otras fuentes pues no alcanzan cubrir sus gastos con sus ingresos cedidos.

3. La fuente de financiamiento de Transferencia de nivelación no puede resolver toda la necesidad de recursos de los presupuestos locales.
4. Mantener el otorgamiento a los presupuestos locales de ingresos por participación en la recaudación del Presupuesto Central es factible.
5. La opción para erradicar el doble tránsito de los recursos que se captan por impuesto sobre ventas de materiales de la construcción es otorgar este ingreso como cedido, en el por ciento que corresponde como gasto en el presupuesto local, manteniendo en el Presupuesto Central el resto de lo recaudado.
6. La asignación como ingreso cedido de parte del impuesto sobre ventas de los materiales de la construcción agiliza el otorgamiento de subsidios a la población.
7. El indicador impuesto a la renta sobre la población en edad laboral caracteriza la dimensión económica de cada municipio y provincia.
8. Distribuir los ingresos participativos con base al impuesto a la renta sobre la población en edad laboral satisface mejor la capacidad fiscal de los presupuestos locales.

Recomendaciones

1. Proponer al Ministerio de Finanzas y Precios la aprobación de clasificar como ingreso cedido la parte del impuesto sobre ventas de materiales de construcción que constituye gasto del presupuesto local.
2. Incorporar en los análisis que se realizan de ejecución y planificación del gasto corriente de la actividad presupuestada el gasto per cápita y profundizar en la aplicación de las normas de gastos.
3. Proponer al Ministerio de Finanzas y Precios la actualización de la base de participación de los presupuestos locales en los ingresos del Presupuesto Central.
4. Proponer al Ministerio de Finanzas y Precios someta a evaluación el uso de la relación de impuestos por utilización de fuerza de trabajo y sobre los ingresos personales respecto a la población en edad laboral como indicador de la dimensión económica del territorio, para distribuir los ingresos participativos en función del mismo.

Bibliografía

Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley No. 113 Del Sistema Tributario. La Habana: Gaceta Oficial. 2012

Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley No. 120 Del Presupuesto del Estado para el año 2016. La Habana: Gaceta Oficial. 2015

Asensio, Miguel Angel: Descentralización, Autonomía Financiera e Instituciones en la Reforma del Federalismo Fiscal Argentino. Revista universitaria Santa Fe, Argentina, Estudios Sociales No. 19, año 2000.

Belaunde Guinassi, Manuel: Prontuario de la Legislación Financiera del Perú. PERU. Facultad de Derecho, Universidad Católica del Perú, 106P

CEPAL-GTZ. (Proyecto). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Folleto: Serie Política Fiscal No. 44.

CEPAL-GTZ. (Proyecto). Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Argentino. Folleto: Serie Política Fiscal No. 45.

CEPAL-GTZ. (Proyecto). Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Colombiano. Folleto: Serie Política Fiscal No. 49.

CEPAL-GTZ. (Proyecto). Descentralización Fiscal en América Latina: Balance, Retos y Perspectivas. 1996.

CEPAL VIII Seminario Regional de Política Fiscal. Descentralización Financiera y Estabilidad Económica: Algunas Consideraciones sobre la Experiencia Española.1996

CEPAL Serie Política Fiscal 77. Impacto Distributivo de Presupuesto Público: Aspecto Metodológico. CEPAL-PNUD Santiago de Chile 1996

CEPAL- ILPES. Panorama de la Gestión Pública en América Latina: En la hora de la Igualdad. Instituto Latino Americano y del Caribe de Planificación Económica Social. Editora Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2012.

Consejo de Estado. Decreto Ley No. 192 Sobre la Administración Financiera del Estado. La Habana, Cuba: Ministerio de Finanzas y Precios. 1999.

del Toro Ríos, J.C., y otros. Administración Financiera del Estado Cubano. La Habana, Cuba: CECOFIS. 2003.

Héctor B. Villegas. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 7ma. Córdoba, Argentina: Editora Depalma, Buenos Aires. 2001. 903P

Las Heras, J.M. Administración Financiera. Un enfoque sistémico. Argentina. 1995

Ministerio de Finanzas y Precios. Folleto Análisis Temático Los Presupuestos en América Latina y España. Centro de Documentación. Ministerio de Finanzas y Precios. 1999

Ministerio de Finanzas y Precios. Liquidación del Presupuesto del Estado 2013. La Habana, Cuba: Ministerio de Finanzas y Precios. 2014

Ministerio de Finanzas y Precios. Liquidación del Presupuesto del Estado 2014. La Habana, Cuba: Ministerio de Finanzas y Precios. 2015

Ministerio de Finanzas y Precios. Anteproyecto de Presupuesto del Estado 2016. La Habana, Cuba: Ministerio de Finanzas y Precios. 2015.

Ministerio de Justicia. Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba. 2003.

Núñez Miñana, Horacio. Finanzas Públicas. 2da. Argentina. Ediciones Macchi.406P.

Oficina Nacional de Estadística e Información. Anuario Estadístico de Cuba 2013. La Habana, Cuba: ONEI.2014. 439P

Partido Comunista de Cuba. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. 2011.

Partido Comunista de Cuba. Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. VII Congreso del PCC. 2016.

Revista Internacional de Presupuesto Público No. 84 Año XLII. Editora ASIP. Marzo/abril/2014. Mejorando las relaciones fiscales federales para un México más fuerte. Argentina. P 113-183 Aida Caldera Sánchez.

Revista Internacional de Presupuesto Público No. 71 Año XXXVII.. Editora ASIP. Nov/dic 2009. Elementos políticos, económicos, técnicos y operativos para general capacidad de gobierno que garantice resultados en las políticas públicas en España. Argentina. P 69-91 Luis Espada Moncalvillo.

Revista Internacional de Presupuesto Público No. 70 Año XXXVII. Editora ASIP. Julio/Agosto/2009. La Política Fiscal en Tiempo de Crisis, una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe CEPAL Naciones Unidas. P 9-32.

Fecha de aceptación: 15 de enero de 2017

Fecha de publicación: 31 de marzo de 2017

Anexos

Anexo No. 1 Propuesta I. Descuento a la base de participación del 51,5 % de Impuesto a ventas de Materiales de la Construcción						
Provincia	Impuesto sobre Utilidades (MMP)	Impuesto sobre Ventas (MMP)	51,5% Imp Venta Materiales Const (MMP)	Impuesto sobre venta descontado el 51,5% (MMP)	% participación 2016	Ingresos participativos calculados
Pinar del Rio	58,7	542,7	53,8	488,9	43,6	238,7
Artemisa	35,4	394,8	41,9	352,9	45,8	177,8
La Habana	2207,3	1858,0	145,0	1712,9	20,6	806,9
Mayabeque	47,1	304,5	29,3	275,2	41,3	133,1
Matanzas	90,9	544,6	51,2	493,4	41,7	243,4
Villa Clara	93,9	831,9	98,3	733,7	34,9	288,9
Cienfuegos	55,1	416,3	38,5	377,8	36,1	156,1
Sancti Spíritus	37,7	398,2	41,2	357,0	48,3	190,7
Ciego de Ávila	51,0	372,3	34,5	337,8	40,2	156,1
Camagüey	44,5	594,2	52,7	541,5	54,8	320,8
Las Tunas	28,5	382,0	36,0	346,0	56,4	211,3
Holguín	116,5	765,5	65,4	700,0	48,0	391,8
Granma	40,8	521,2	43,3	477,9	70,0	363,0
Santiago de Cuba	88,6	790,8	103,6	687,2	58,1	450,6
Guantánamo	22,2	324,5	30,2	294,4	72,9	230,7
Isla de la Juventud	7,9	78,2	3,5	74,8	51,8	42,8
Total	3026,1	9119,7	868,4	8251,3	39,0	4402,9

Anexo No. 2 Propuesta II. Modificación de la participación en función de cobertura de gastos con ingresos cedidos									
Provincia	Base participación rectificada (MMP)	Ingresos cedidos (MMP)	Gastos Activ Presup (MMP)	Cobertura de gastos con ingresos cedidos (%)	Población Residencial (Uno)	Gasto const con per cápita (MMP)	Cobertura de gastos rectific/ ingresos cedidos	20 % participación (MMP)	Nuevo Resultado
Pinar del Rio	547,6	858,0	852,0	101%	588296	816,0	105%	109,5	115,5
Artemisa	388,3	509,0	618,0	82%	498439	691,3	74%	77,7	-31,3
La Habana	3920,2	2850,0	2726,0	105%	2117343	2936,8	97%	784,0	908,0
Mayabeque	322,3	395,0	466,0	85%	378382	524,8	75%	64,5	-6,5
Matanzas	584,3	848,0	828,0	102%	699215	969,8	87%	116,9	136,9
Villa Clara	827,6	914,0	1038,0	88%	792292	1098,9	83%	165,5	41,5
Cienfuegos	432,9	625,0	608,0	103%	405823	562,9	111%	86,6	103,6
Sancti Spiritus	394,8	508,0	664,0	77%	465164	645,2	79%	79,0	-77,0
Ciego de Ávila	388,8	539,0	620,0	87%	428439	594,2	91%	77,8	-3,2
Camagüey	586,0	752,0	1174,0	64%	773148	1072,4	70%	117,2	-304,8
Las Tunas	374,4	509,0	787,0	65%	535021	742,1	69%	74,9	-203,1
Holguín	816,6	924,0	1245,0	74%	1037770	1439,4	64%	163,3	-157,7
Granma	518,7	709,0	1308,0	54%	836144	1159,7	61%	103,7	-495,3
Santiago de Cuba	775,9	972,0	1648,0	59%	1053914	1461,8	66%	155,2	-520,8
Guantánamo	316,6	367,0	810,0	45%	515898	715,6	51%	63,3	-379,7
Isla de la Juventud	82,7	125,0	156,0	80%	84776	117,6	106%	16,5	-14,5
Total	11277,4	12404,0	15548,0	80%	11210064	15548,4	80%	2255,5	-888,5

Anexo No. 3 Propuesta de importe promedio de aportes por Impuesto sobre la fuerza de trabajo y sobre ingresos personales de la población en edad laboral (PEL), denominada como Cálculo del Impuesto a renta sobre la población en edad laboral.

Provincia	Impuesto fuerza de trabajo (MMP)	Impuesto ingresos personales (MMP)	Población edad laboral (Uno)	Imp a renta/ PEL (Pesos)
Pinar del Rio	124,8	120,7	361848	678
Artemisa	78,1	74,3	316046	482
La Habana	540,4	603,1	1322079	865
Mayabeque	75,6	68,6	236315	610
Matanzas	133,8	160,9	438461	672
Villa Clara	168,5	175,3	476209	722
Cienfuegos	105,6	75,9	253561	716
Sancti Spíritus	88,8	105,3	286877	677
Ciego de Ávila	93,1	69,4	270848	600
Camagüey	154,9	102,5	484697	531
Las Tunas	102	43,3	337993	430
Holguín	199,5	105,4	641336	475
Granma	138,6	78,5	521748	416
Santiago de Cuba	171,5	93,2	656185	403
Guantánamo	85,4	35,2	317451	380
Isla de la Juventud	21	8,2	54453	536
Total	2281,6	1919,8	6976107	602

Anexo No. 4 Propuesta III. Participación en base a la situación económica territorial (MMP)

Provincia	Base participación rectificada	Ingresos cedidos actualizados	Gastos actividad presupuesta da	Participación			Resultado		
				Caso A	Caso B	Caso C	Caso A	Caso B	Caso C
Pinar del Rio	547,6	911,8	852,0	55	164	27,4	115	224	87
Artemisa	388,3	550,9	618,0	311	311	233,0	244	244	166
La Habana	3920,2	2995,0	2726,0	39	196	19,6	308	465	289
Mayabeque	322,3	424,3	466,0	161	193	96,7	119	152	55
Matanzas	584,3	899,2	828,0	58	175	29,2	130	246	100
Villa Clara	827,6	1012,3	1038,0	41	83	8,3	16	57	-17
Cienfuegos	432,9	663,5	608,0	22	43	4,3	77	99	60
Sancti Spíritus	394,8	549,2	664,0	39	118	19,7	-75	4	-95
Ciego de Ávila	388,8	573,5	620,0	194	233	116,6	148	187	70
Camagüey	586,0	804,7	1174,0	469	469	351,6	99	99	-18
Las Tunas	374,4	545,0	787,0	337	337	299,6	95	95	58
Holguín	816,6	989,4	1245,0	735	735	653,3	479	479	398
Granma	518,7	752,3	1308,0	519	519	518,7	-37	-37	-37
Santiago de Cuba	775,9	1075,6	1648,0	776	776	775,9	203	203	203
Guantánamo	316,6	397,2	810,0	317	317	316,6	-96	-96	-96
Isla de la Juventud	82,7	128,5	156,0	66	66	49,6	39	39	22
Total	11277,4	13272,4	15548,0	4139	4735	3520	1863	2460	1244

Datos de la autora:

LOURDES DEL ROSARIO RODRIGUEZ RUIZ

Licenciada en Economía, Máster en Finanzas, ha trabajado durante de 20 años en la atención a los presupuestos locales, desde la actividad provincial y actualmente en el nivel central, miembro de Honor de la Asociación de Economistas y Contadores de Cuba, actualmente Diplomada en Administración Pública, desempeña el cargo de Directora General de Atención Institucional en el Ministerio de Finanzas y Precios.