



Economía y Desarrollo
Año 2003

Problemas de la descentralización fiscal en el marco de la dualidad monetaria

MA Idania Coello Caballero *
MA Idania Gancedo Gaspar **

El presente trabajo trata sobre la descentralización fiscal en Cuba, es decir, la transferencia de competencias y recursos desde la administración central del Estado hacia los gobiernos provinciales y municipales. Específicamente se hace una valoración de los principales problemas, que a nuestro juicio, enfrenta este proceso en el nivel municipal y se realizan un conjunto de recomendaciones que podrían ayudar a mejorar la gestión en este nivel de gobierno. Estas reflexiones constituyen una primera aproximación a esta problemática y se basan en el análisis de los planteamientos teóricos de este proceso, las legislaciones que reglamentan este en Cuba, así como el estudio de experiencias municipales.

EN CUBA, si bien desde la década de los años setenta se crearon las bases institucionales para el proceso de descentralización fiscal (creación del Poder Popular como forma de gobierno en enero de 1976, establecimiento de una Nueva División Político-Administrativa en julio de 1976, nueva organización de la administración Central del Estado) no es hasta la década de los años noventa que realmente se avanza en este, realizándose entonces bajo una coyuntura muy particular de reformas económicas, institucionales, organizativas, legislativas, etcétera.

* Profesora auxiliar del Departamento de Macromicroeconomía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

** Profesora asistente del Departamento de Macromicroeconomía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

Al analizar el proceso de descentralización fiscal en Cuba en la actualidad se puede plantear que, si bien el nivel central de gobierno mantiene todavía un gran peso tanto en ingresos como en gastos, este ha avanzado pues se han ido transmitiendo a los niveles provinciales y municipales un conjunto importante de responsabilidades, relacionadas con la educación, la salud pública, el deporte y la cultura física, la recreación, los servicios comunales, la construcción, reparación y conservación de la vivienda, el acopio de productos agropecuarios, el comercio minorista, la gastronomía, los servicios de reparación a la población, los acueductos y sistemas de alcantarillados, el mantenimiento vial, el transporte local y numerosas actividades de producción industrial vinculadas al desarrollo del territorio.

En el caso de las actividades presupuestadas los presupuestos provinciales y municipales atienden y financian a estas, y en el caso de las empresas de producción y de servicios que se les subordinan deben velar por el buen funcionamiento y financiarlas cuando requieran de un subsidio por pérdidas. Es decir, los gobiernos subnacionales y específicamente los municipales (en los que centramos nuestras reflexiones) tienen responsabilidades en las actividades presupuestadas y además tienen responsabilidades con las empresas que se le subordinan en caso de que sea necesario un subsidio por pérdidas.

En lo que respecta a ingresos también se han incrementado algunas fuentes municipales como resultado de la aparición en la última década de un conjunto importante de impuestos, algunos de los cuales se destinan al presupuesto de este nivel de gobierno. De manera general los municipios cuentan en la actualidad con un conjunto de ingresos que se agrupan en:

- Ingresos cedidos.
- Participación en ingresos del presupuesto Central.
- Transferencias directas.

Los ingresos cedidos son los provenientes de ingresos tributarios, o sea, de impuestos, tasas y contribuciones, así como de ingresos no tributarios que, aunque son normados por el nivel central, el monto de su recaudación se le atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y municipios.

Por otra parte, los presupuestos locales pueden tener una participación en los ingresos pertenecientes al Presupuesto Central en la forma que se determine por el Ministerio de Finanzas y Precios y en la cuantía que se apruebe por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Las transferencias directas a los presupuestos locales son subvenciones que se otorgan, con cargo al presupuesto Central, a los presupuestos provinciales o con cargo al presupuesto de la provincia, a los presupuestos municipales. Estas pueden ser:

- Transferencias generales o de nivelación.
- Transferencias de destino específico.

Las transferencias generales o de nivelación a los presupuestos locales son aquellas que tienen como objetivo equilibrar las capacidades fiscales de las provincias y municipios, y no están destinadas a financiar gasto específico alguno. Las transferencias de destino específico son transferencias directas destinadas a financiar un gasto en particular, se utilizan solo para los fines que fueron otorgadas y están sujetas al control del nivel otorgante.

Si bien hasta los años ochenta el presupuesto fiscal se manejaba muy centralmente, al igual que todo el resto de la economía, el proceso de descentralización fiscal se ha ido convirtiendo en una realidad que debe estar sujeta en los próximos años a una profundización y perfeccionamiento.

No obstante, identificamos un conjunto de problemas que a nuestro juicio se enfrentan en este proceso y que por lo tanto entorpecen una correcta y real realización de este que, teniendo en cuenta su naturaleza, clasificamos en cuatro grupos: los que tienen que ver con el diseño del proceso de descentralización, los relacionados con el marco regulatorio, los vinculados a la situación socio-económica de los municipios y por último, los que se asocian a la ausencia de una cultura de administración financiera. Estos problemas son:

I. Diseño del proceso de descentralización.

- Un desproporcionado crecimiento de las responsabilidades de gasto con respecto a las de ingreso, es decir, que hay una falta de correspondencia entre los recursos que se pueden generar en los municipios y las responsabilidades de gasto que se les han asignado.
- Traspasos de empresas rentables de subordinación municipal al nivel provincial. En algunos casos, cuando los municipios han tenido empresas que prestan diferentes tipos de servicios que han sido rentables y por lo tanto capaces de aportar recursos al presupuesto municipal, estas han sido traspasadas a la subordinación provincial sin tener en cuenta el criterio municipal.
- Los ingresos que se obtienen en divisas y que tienen un destino municipal, como puede ser el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo en el caso de algunas empresas, cuotas mensuales de algunas

actividades por cuenta propia, tasa por radicación de anuncios y propaganda comercial, no quedan realmente en manos del gobierno municipal, lo que ingresan es lo que llaman el contravalor, es decir, reciben el equivalente en pesos al tipo de cambio oficial (1 a 1) que actualmente se encuentra sobrevaluado.

II. Marco regulatorio del modelo económico.

- Existen directivas ministeriales que prohíben el cobro de algunos servicios, este es el caso por ejemplo de algunas actividades culturales como museos y galerías de arte municipales, sin embargo, esto no se aplica a los otros dos niveles de gobierno. También existe otro conjunto de actividades que pueden ser cobradas y aun cuando este ingreso no sea muy importante puede ayudar a la prestación de estas, las que pertenecen a servicios comunales, deportes y ciencia como veremos más adelante.
- Poca flexibilidad en cuanto a la posibilidad de que el municipio pueda decidir el establecimiento de algunos servicios que les permitan extender su oferta y a la vez aumentar sus propios recursos, esto por lo tanto afecta el proceso de descentralización vía gasto y vía ingreso.
- Falta de poder de decisión en relación con las inversiones. En lo que respecta a inversiones los municipios no pueden decidir estas, es decir a nivel municipal se realiza la propuesta de inversión, se argumenta y recoge en el anteproyecto del presupuesto pero se decide en el nivel provincial o central.
- Falta de acceso a los mercados financieros. Los municipios no pueden endeudarse, esto impone restricciones intertemporales a la gestión financiera de los municipios.

III. Situación Económica y social de los municipios.

- Situación diferenciada de los municipios en dependencia del conjunto de actividades que se concentren en estos y que pueda permitirles la generación de ingresos o no. Por ejemplo, algunos municipios concentran una mayor cantidad de empresas capaces de generar aportes importantes al presupuesto estatal (empresas que pueden ser de subordinación central y provincial, pero que el impuesto a la fuerza de trabajo va todo a los municipios y otras municipales como es el caso de gastronomía y comercio); también en algunos radican un conjunto importante de cuentapropistas lo que les permite una generación de recursos sustancial. En resumen punto de partida diferente en lo económico.

- Diferencias en cuanto a la situación social de los municipios. Lo anterior provoca que las necesidades de gastos en determinadas localidades sea superior debido a los problemas que deben enfrentar, lo que complica el presupuesto a esos niveles de gobierno.

IV. Ausencia de una cultura de Administración Pública y condiciones laborales.

- Ausencia de una cultura de administración financiera en el nivel municipal de gobierno y en los restantes niveles.
- Los gobiernos municipales con frecuencia no tienen buenas condiciones de trabajo para sus funcionarios y los salarios no son buenos (lo que es válido para el nivel provincial).

Después de analizados los problemas generales del proceso de descentralización fiscal reflexionaremos sobre cómo es afectado por la existencia de la dualidad monetaria. Al existir la dualidad monetaria los ingresos al presupuesto pueden ser recaudados en divisas o en moneda nacional. En la tabla No. 1 se recogen los principales tipos de impuestos que pueden ser recaudados en divisas o en moneda nacional y quiénes son los contribuyentes legales de ellos.

En la tabla 1 se muestran los tipos de impuesto que pueden ser recaudados en divisa. No obstante el destino que pueda tener el impuesto: municipal, provincial o nacional en la realidad todas las recaudaciones en divisa pasan al nivel central. En el caso municipal el banco recoge esta divisa dando el contravalor en moneda nacional al municipio al cambio de uno a uno. Al no contar con ningún fondo en divisas el municipio debe esperar por la asignación de esta desde los niveles centrales para cualquier necesidad en los territorios tanto corriente como de inversión. Las vías para materializar lo anterior son las siguientes:

- En el caso de las inversiones las direcciones ramales municipales hacen sus propuestas de inversión de acuerdo con las necesidades del territorio, posteriormente estas deben ser aprobadas en los niveles superiores y centralmente es definido en los presupuestos ministeriales las inversiones que se realizarán. Estos presupuestos ministeriales van a ser desagregados a las direcciones provinciales quienes tienen entonces cuentas en divisas asignadas para los fines aprobados y son ellas las que contratan a las empresas que realizarán la inversión por ejemplo constructoras, contingentes etc., escogiendo además las formas más económicas de efectuarlas. A las direcciones municipales les corresponde realizar el control de la inversión durante la realización de esta y una vez concluida evalúan los resultados, dificultándose con frecuencia la obtención de los datos necesarios para el seguimiento del trabajo al no coincidir el contratista con los que realizan la función de control. El mecanismo descrito

atenta contra la independencia del municipio, la cual no se verifica como se puede apreciar, y además contra la calidad como tal de las inversiones que se efectúan.

- En el caso de los gastos corrientes para poder cubrir aquellos que son en divisa el municipio recibe una asignación de los niveles superiores vía ministerios y también gobiernos provinciales. Estas asignaciones van a llegar a ellos a través de cheques con los que adquirirán aquellos bienes autorizados en los centros comerciales designados y en fechas igualmente prefijadas. Lo anterior conlleva a que con frecuencia no puedan adquirir aquellos productos que necesitan por no existir en el centro comercial prefijado o en la fecha asignada. También puede ocurrir que necesiten artículos que no estén autorizados a adquirir y por lo tanto no pueden satisfacer sus necesidades lo que atenta contra el desempeño de sus funciones y los objetivos de la descentralización.

Los dos mecanismos anteriores muestran también la falta de independencia del municipio al no contar con ingresos en divisas de manera descentralizada.

Como se puede apreciar en los problemas planteados, el proceso de descentralización fiscal no se puede ver desvinculado de otros ámbitos como el marco legal, las estrategias de desarrollo económico y social, la inversión en capital humano. Por lo tanto las propuestas que se realicen para mejorar el proceso también deberán tener en cuenta estos aspectos.

Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta los problemas ya identificados, para mejorar el proceso de descentralización fiscal en el nivel municipal se debe trabajar en dos direcciones de propuestas:

- Elevar los ingresos, lo que puede ocurrir incrementando los ya establecidos o incorporando nuevas formas.
- Elevar el poder de decisión en cuanto a servicios que se puedan ofertar y respecto a los tipos de inversiones que se requieren teniendo en cuenta la realidad local.

Respecto al primer elemento, es decir elevación de ingresos, se debe aclarar que el municipio por ley no puede proponer nuevos impuestos ni cambiar las tasas de los ya establecidos, solo puede variar las cuotas mensuales de los cuentapropistas, como señaláramos antes.

Otra vía que se utiliza actualmente para elevar ingresos es la de compulsar a las empresas de su subordinación para que sean rentables, y asegurarse recursos a través de los impuestos sobre utilidades y el rendimiento de la inversión estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior el municipio debe buscar vías alternativas a través de la prestación de algunos servicios vinculados a actividades presupuestadas, o el establecimiento de determinadas empresas también de prestación de servicios que le generen o le permitan elevar los ingresos de su presupuesto.

<p>Tabla I Tipos de impuestos que pueden ser recaudados en divisa</p>			
Contribuyente	Tipo de impuesto	Tasa	Exoneraciones
1. Empresa mixta	Impuesto sobre las ventas		Se exceptúan de este impuesto los bienes de consumo que constituyan materia prima para la industria o cuando se destinen a la exportación
	Impuesto especial a productos son gravados por este impuesto las bebidas alcohólicas, cigarros, tabacos, combustible, vehículos automotores, efectos electrodomésticos y artículos suministros		Excepto cuando su fin sea la exportación
	Impuesto sobre los servicios públicos		
	Impuesto sobre la propiedad o posesión de determinados bienes	A partir de las reglas de valoración que se establezcan por el Ministro de Finanzas y Precio, oído el parecer de los organismos que correspondan, para determinar las bases imponibles de dicho impuesto y los tipos impositivos que procedan.	
	Impuesto sobre la utilización o explotación de los recursos naturales y para la protección del medio ambiente	El ministro de Finanzas y Precios los establecerá	El ministro de Finanzas y Precios puede conceder exenciones y bonificaciones pertinentes oído el parecer del ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
	Tasa por la radicación de anuncios		
	Impuesto sobre utilidades o impuesto sobre ingresos brutos: de acuerdo con lo que plantea el artículo 15 de la Ley 73, cuando por las características que revista la forma de organización de la persona jurídica no sea posible la determinación de manera fehaciente y a plena satisfacción de las utilidades netas obtenidas	30 % que puede llegar al 50 % en caso de explotar recursos naturales índices establecidos por el MFP	La Ley 73 fija el 35 %, pero la Ley 77 el 30 %. Se podrá exonerar en su totalidad o en parte el pago sobre las utilidades que se reinviertan en el país, en los casos que por interés de la nación se considere conveniente.

Continuación

	Impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo	11%	La Ley 73 fija el 25 % pero la Ley 77 el 11 %. Puede tener exenciones dado que después de cumplidas todas las obligaciones tributarias establecidas en esta Ley, hace que los resultados de su gestión se reviertan negativamente, el ministro de Finanzas y Precios queda facultado para conceder las exenciones y bonificaciones que así se requieran.
	Contribución a la seguridad social	14% sobre la totalidad de los salarios y demás ingresos que por cualquier concepto perciban los trabajadores excepto lo entregado a estos como estimulación económica.	La Ley 73 fija los tipos impositivos anualmente en la Ley del Presupuesto del Estado.
	Aranceles y demás derechos recaudables en las aduanas		Excepción del pago en divisas aquellos que establezca el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros
	Impuesto sobre transporte terrestre	De acuerdo con las características del vehículo y a los usos que pueda dársele se fijan en el Anexo No 1 de la Ley 73	
	Impuesto sobre documentos	De acuerdo con las características de los documentos se fijan en el Anexo No. 3 de la Ley 73	
Empresa de capital totalmente extranjero y empresa cubana que opera en dos monedas	Impuesto sobre utilidades o impuesto sobre ingresos brutos: de acuerdo con lo que plantea el artículo 15 de la Ley 73, cuando por las características que revista la forma de organización de la persona jurídica no sea posible la determinación de manera fehaciente y a plena satisfacción de las utilidades netas obtenidas	35 % índices establecidos por el MFP	

Continuación

	Impuesto sobre las ventas		Se exceptúan de este impuesto los bienes de consumo que constituyan materia prima para la industria o cuando se destinan a la exportación
	Impuesto especial a productos son gravados por este impuesto las bebidas alcohólicas, cigarrillos, tabacos, combustible, vehículos automotores, efectos electrodomésticos y artículos suntuarios		Excepto cuando su fin sea la exportación
	Impuesto sobre los servicios públicos		
	Impuesto sobre documentos	De acuerdo con las características de los documentos se fijan en el Anexo No 3 de la Ley 73	
	Impuesto sobre la propiedad o posesión de determinados bienes	A partir de las reglas de valoración que se establezcan por el ministro de Finanzas y Precios, oído el parecer de los organismos que correspondan, para determinar las bases imponibles de dicho impuesto y los tipos impositivos que procedan.	
	Impuesto sobre el transporte terrestre	De acuerdo con las características del vehículo y a los usos que pueda darse se fijan en el Anexo No. 1 de la Ley 73	
	Impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo	25%	Puede tener exenciones dado que después de cumplidas todas las obligaciones tributarias establecidas en esta Ley, hace que los resultados de su gestión se reviertan negativamente, el ministro de Finanzas y Precios queda facultado para conceder las exenciones y bonificaciones que así se requieran.

Continuación

	Impuesto sobre la utilización o explotación de los recursos naturales y para la protección del medio ambiente	El ministro de Finanzas y Precios los establecerá	El ministro de Finanzas y Precios puede conceder exenciones y bonificaciones pertinentes oído el parecer del Ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
	Contribución a la seguridad social	Los tipos impositivos que anualmente la Ley del Presupuesto del Estado fija sobre la base de los salarios, sueldos, jornales o cualquier otra forma de retribución al trabajo devengada por los trabajadores.	
	Tasa por la radicación de anuncios		
	Aranceles y demás derechos recaudables en las aduanas		Excepción del pago en divisas aquellos que establezca el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros
Trabajador por cuenta propia e independiente	Tasa por la radicación de anuncios		
	Impuesto sobre el transporte terrestre	De acuerdo con las características del vehículo y a los usos que pueda dársele se fijan en el Anexo No. 1 de la Ley 73	
	Impuesto sobre los ingresos personales	En proporciones asociadas a su cuantía	

Tabla II
Posibles fuentes de ingresos municipales:
Cobros de servicios, vinculados a actividades presupuestadas

Tipos de actividades	Servicios que en la actualidad se cobran	Servicios posibles de cobrar. Propuesta
Educación	Círculos infantiles Comedores estudiantiles y de trabajadores Pago de escuelas de idiomas	Ninguno
Salud pública	Prótesis dentales Servicios de comedores	Ninguno
Asistencia social	Pago de 30 ó 40 pesos en hogares de ancianos Pago de comedores en casas de abuelos de día	Ninguno
Vivienda y servicios comunales	Mantenimiento y reparación de viviendas en edificios menores de 5 pisos Recogida de basura y escombros a las empresas	Recogida de basura a la población Recogida de escombros a la población
Cultura y arte	Centros experimentales de artes visuales Conciertos efectuados en las casas de la cultura	Museos municipales Galerías de arte municipales Talleres culturales
Ciencia y técnica	Ninguno	Inscripciones para participar en el forum científico
Deportes	Gimnasios	Entrada a eventos deportivos municipales Cursos en diferentes deportes

En la Tabla II planteamos una propuesta de servicios que en la actualidad no se cobran y que a nuestro entender podrían ayudar al mantenimiento de esas actividades presupuestadas.

En la tabla II se plantean un conjunto de servicios relacionados con las actividades presupuestadas que como decíamos podrían ayudar a cubrir los gastos de estas.

En las actividades de salud, educación y asistencia social no se hacen nuevas propuestas teniendo en cuenta la importancia de dichas actividades para la población y los efectos que esto podría tener desde el punto de vista social, además

de que por la naturaleza del sistema social cubano estas se consideran actividades que deben ser brindadas totalmente gratuitas. Las propuestas están vinculadas a las actividades de vivienda y servicios comunales, cultura, ciencia y técnica y deportes.

En el caso de *viviendas y servicios comunales*, respecto a mantenimiento y reparación de viviendas es necesario señalar que, si bien es un servicio ya contemplado, se enfrentan serias dificultades para la realización de estos, por una parte se requiere de un proceso dilatado para obtener la posibilidad del servicio, lo que conlleva a que sean pocos los que finalmente se realizan, por otra parte se plantean dificultades con el cobro y se señala que esos ingresos representan solo una parte de los gastos de la reparación. No obstante, esta actividad reviste una gran importancia no solo por los ingresos que pueda representar, también por tratarse de una actividad encaminada a evitar que los problemas de viviendas, acumulados durante años se agudicen, esta debe ser una de las prioridades del municipio. En este grupo también se utilizan los cobros por recogida de basura a las empresas y se propone que se cobre este servicio a la población así como la recogida de escombros en las áreas de viviendas a la población.

En el caso de la cultura se cobran los conciertos y la inscripción al centro experimental de artes visuales, del mismo modo a nuestro entender deben cobrarse mensualmente los talleres literarios o de otros géneros que se realicen lo que ayudaría a sufragar al menos una parte de los gastos de estas actividades facilitando a su vez que se realicen ofertas de estos servicios. También se debe señalar que en el caso de los municipios no se cobra la entrada a los museos y a las galerías de arte municipales, a diferencia de los provinciales y centrales, a nuestro entender la gratuidad no puede ser solo la base de la masificación de estas actividades sino la calidad de estas, además de constituir ese pago una vía para ayudar a su mantenimiento. Por otra parte esos pagos no deben ser excesivos y en el caso de las galerías de arte la magnitud de estos podrían variar en función de las muestras que se realicen.

En lo que respecta a ciencia y técnica este nivel realiza el forum científico municipal, que implica en su totalidad gastos; puede pedirse una cuota por inscripción al evento que permitiría cubrir algunas necesidades de este.

Por último, en lo que respecta a deportes es necesario buscar la vía de obtener fondos que ayuden al mantenimiento de las instalaciones deportivas, las cuales con frecuencia presentan deterioros y mala atención, a tal efecto podría cobrarse la entrada a eventos deportivos municipales, así como ofertar cursos de natación o de otras especialidades que se cobren, lo que no está reñido con los programas deportivos que se llevan a efecto en los centros educacionales y que con frecuencia se realizan en estos centros deportivos, es decir seguir una experiencia similar a la de los gimnasios.

El gobierno municipal debe promover también el desarrollo económico en el territorio lo que a su vez le permitiría elevar sus ingresos. En este sentido proponemos que en términos generales este nivel pueda decidir sobre la inclusión o no de determinadas actividades de servicios, más o menos complejas en cuanto a requerimientos de capital, en la medida en que pueda obtener financiamientos para el establecimiento de estas. En este sentido se deben examinar las siguientes propuestas:

- Una primera es que sean devueltas a los municipios algunas empresas de servicios que originalmente eran de subordinación municipal y ahora son provinciales, como servicios de peluquerías, reparaciones de calzados, electrodoméstico y otros, parqueos, etc. (en este caso son actividades que fueron eliminadas de la subordinación municipal totalmente), así como algunas unidades de gastronomía y comercio que pasaron a la subordinación provincial (en este caso se dan traspasos de las mejores unidades al nivel provincial, pero existen estos servicios todavía a nivel municipal).
- Que tenga la posibilidad, una vez devuelta la subordinación de las actividades del tipo anterior, de establecer algunos de esos servicios, por ejemplo en el caso de parqueos resulta más sencillo, sin embargo estos han sido absorbidos por la provincia, no obstante en la medida en que se pueda acceder a financiamientos podrían establecerse otros servicios.
- Que cuando determinadas empresas municipales o unidades de esta sean capaces de generar un volumen importante de ingresos y ganancias no sean absorbidas por el nivel superior.
- Que las empresas municipales que se conforman no sean excesivamente grandes (por ejemplo los servicios de gastronomía y comercio de un municipio que cuentan con muchas unidades deben integrarse en más de una empresa). Esto facilita el manejo y control de estas empresas.

Nótese que estas propuestas implican mejoras en la oferta de servicios en la localidad aun cuando no sean gratuitos y a la vez constituyen una vía para elevar ingresos del presupuesto (por todos los impuestos y aportaciones que deben hacer esas empresas al municipio) que podrían destinarse a mejorar servicios de educación, salud, cultura y otras áreas presupuestadas.

Para que los gobiernos municipales puedan convertirse realmente en promotores del desarrollo económico y social pueden valorarse otras propuestas para elevar sus ingresos. En lo que respecta a los tributos, como señalábamos antes, por ley es imposible hacer al nivel municipal grandes cambios, sin embargo, vinculados a los tributos proponemos:

- Que para el caso de arrendatarios de viviendas como en el resto de las actividades por cuenta propia los pagos mensuales o pagos de patentes ingresen al presupuesto municipal.
- Que de las recaudaciones con destino municipal cobradas en divisas un por ciento sea retenido en moneda libremente convertible y el resto se ingrese en moneda nacional a una cambio más favorable que el actual de 1 por 1.
- Que las retenciones en divisas el municipio pueda asignarla a las actividades que requiere priorizar.

Propuestas adicionales para mejorar el proceso de descentralización fiscal:

I- Creación de un Fondo Común Municipal

Partiendo de la experiencia chilena consideramos que la creación de un Fondo Común Municipal para Cuba sería una propuesta a valorar.

Cuando analizamos el caso chileno observamos el uso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para corregir disparidades regionales y en el nivel municipal el Fondo Común Municipal como mecanismo explícito de redistribución intermunicipal, siendo este último una transferencia de tipo no condicionada que tiene el objetivo de resolver problemas de brecha fiscal (es decir cuando las necesidades de gasto son mayores a la capacidad fiscal para generar ingresos) y de diferencias en los beneficios fiscales netos). Las dos experiencias pueden valorarse positivamente pues intentan resolver problemas que afectan el desarrollo del proceso de descentralización fiscal en términos generales y problemas específicos de las regiones o municipios.

Aunque con frecuencia se plantean como problemas diferentes las disparidades económicas y sociales y los problemas de brecha fiscal, estos están sumamente vinculados. En el caso de los municipios cubanos la experiencia muestra que los municipios con brechas fiscales, aquellos con menos actividades económicas importantes radicadas en su territorio, con menor cantidad de cuentapropistas, es decir con menos actividades susceptibles de ser gravadas con impuestos, suelen ser también los más pobres, los que mayores problemas acumulan en cuanto a infraestructura de viviendas, viales y otros servicios.

Específicamente el Fondo Común Municipal podría ser una experiencia útil para Cuba en el mediano y largo plazo. Se trataría de conformar en cada provincia un fondo al que aportarían los municipios y el nivel central. En lo que respecta a la experiencia chilena se plantea que aproximadamente la mitad de los recursos que conforman el FCM son devueltos a los municipios aportantes, lo que para algunos especialistas genera costos

administrativos innecesarios. Sin embargo, de basarse solo en aportes de los municipios de mayores ingresos esto podría llevar a que los municipios se acomoden más a recibir las transferencias sin obligaciones algunas, es decir se estaría estimulando la pasividad. Puede ser más educativo desde el punto de vista del esfuerzo fiscal intentar un esquema en que todos los municipios realicen algún aporte, aunque el mayor peso estaría en los que tienen un superávit fiscal. En la actualidad los municipios deficitarios reciben de los gobiernos superiores transferencias equilibradoras (en la práctica automáticas), por el valor del déficit. El fondo podría conformarse a partir de los siguientes aportes:

- Un por ciento del impuesto sobre ventas y de circulación de cada municipio (frecuencia mensual).
- Un por ciento del impuesto sobre el transporte terrestre (frecuencia anual).
- Un por ciento del impuesto sobre fuerza de trabajo que reciben los municipios que tienen superávit (frecuencia mensual).
- Los aportes de los restantes niveles de gobierno que se planten en la ley anual.

El impuesto sobre las ventas incluye los mercados agropecuarios, y el de circulación, panes, galletas, dulces y caramelos, es decir son fuentes con las que cuentan todos los municipios y con bastante estabilidad así como el impuesto sobre transporte terrestre que es de frecuencia anual. El impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo es una de las principales fuentes en los municipios con superávit fiscal, pues este lo aportan todas las empresas radicadas en el territorio (de las tres subordinaciones) con destino municipal; el ingreso por este último concepto por lo tanto dependerá de la cantidad de empresas de todo tipo e importancia que se encuentren en el territorio municipal. Por último estarían los aportes de niveles superiores que deberán aprobarse en la ley anual de presupuesto.

La conformación de este fondo debe ir acompañada del resto de las medidas antes propuestas de modo que los municipios puedan ir incrementando sus fuentes de ingresos, y una mayor cantidad de ellos logren obtener superávit fiscales.

En lo que respecta a su distribución esta deberá realizarse a partir de indicadores sociales y teniendo en cuenta las condiciones económicas diferentes de los municipios, lo que implica un nivel de recaudación diferente también, además debe contemplar un estímulo a los gobiernos municipales con una mejor gestión. Podría distribuirse el 90 % del fondo de la siguiente forma:

- Un por ciento a distribuir por igual entre todos los municipios.
- Un por ciento en proporción directa a la población de cada municipio.
- Un por ciento en relación con la pobreza relativa de cada municipio medida por el indicador o los indicadores que se aprueben.
- Un por ciento basado en algún indicador que mida la insuficiencia de los impuestos cedidos y participativos en relación con los gastos.

En esta distribución deben tener un mayor peso los por ciento distribuidos en relación con la pobreza del municipio y en relación con los problemas de brecha fiscal, pues realmente estos aspectos constituyen la causa principal de la existencia del fondo, es decir, que deben ser los problemas que trate de solucionar el fondo sin desestimar la gestión eficiente que puedan tener los municipios que parten de una mejor situación económica y fiscal.

El restante 10 % estaría encaminado a:

- 50 % a estimular la eficiencia en la gestión de los municipios; se podría buscar algún indicador que midiera esto, por ejemplo el peso de los gastos administrativos en el total de ingresos cedidos en comparación con una media nacional o provincial. Podría entonces repartirse entre aquellos que queden por debajo de esa media de manera proporcional.
- 50 % proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de emergencias como tal.

II- Posibilidades de endeudamiento.

Aunque no existe consenso en la actualidad, ni el marco legal para esta iniciativa, la posibilidad de endeudamiento por parte de los municipios puede ser una alternativa a valorar en el mediano plazo. Lo anterior podría permitírsele a los gobiernos municipales para solucionar problemas de liquidez asociados a situaciones temporales que agraven su déficit; por el contrario no debe autorizarse si se trata de falta de solvencia asociada a problemas de carácter permanente. Además, pueden establecerse topes o límites al endeudamiento en correspondencia con la política de administración de la deuda pública del país.