

# ACERCAMIENTO AL PROCESO DE GESTIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL CONTEXTO LOCAL CUBANO.

**Michel Tamayo Saborit**

Universidad de Granma

mtamayos@udg.co.cu

**Yoili Traba Ravelo**

Universidad de Granma

ytrabar@udg.co.cu

**Pedro Lino del Pozo**

Universidad de Camagüey

pedro.delpozo@reduc.edu.cu

## RESUMEN

El trabajo que se expone constituye un estudio, que desde la óptica de la concepción de desarrollo local en Cuba, es importante hacer para perfeccionar la gestión de ingresos tributarios municipales en los marcos del financiamiento de la estrategia de desarrollo de los municipios. En un primer momento referido a la temática se presentan los diversos enfoques tratados en la literatura internacional, así como su manifestación en la economía. Seguidamente se describen los principales aspectos de la gestión tributaria en Cuba, para luego hacer una reflexión de cómo se puede concebir esta gestión, asumiendo el papel protagónico del gobierno municipal en la dirección articuladora del desarrollo y su incidencia en las variables que implican potenciar la recaudación tributaria local.

**Palabras clave:** Impuestos, gestión tributaria local.

***TAX APPROACH TO EARNING MANAGEMENT PROCESS IN THE CUBAN  
CONTEXT.***

## **ABSTRACT**

The present research constitutes a study, that is important to do it from the local development conception view in Cuba, to improve the municipality tax earnings management around the financing of development strategy in the municipalities in first moment refered to this theme, some treated focus in the international literature were presented so as its demonstration in the economy. Then, the main aspect of the tax management in Cuba were described finally a reflexion of how this management may be posible in dave, being the protagonic role of the municipality government in the articulated in the variable that involves to potenciate the local tax earnings.

**Key words:** Tax, local tax management.

## **INTRODUCCIÓN**

La situación socioeconómica que tiene Cuba en la actualidad como resultado de las relaciones económicas con el exterior y las consecuencias negativas del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos, ha conllevado al desarrollo de un proceso de actualización del modelo económico y cambios en la ejecución del plan de la economía. Con esta óptica la dirección del país ha abogado por la utilización de métodos de trabajo que estimulen a la eficiencia económica, la producción de alimentos, la sustitución de importaciones, y el perfeccionamiento de las políticas públicas, donde se le ha dado un papel más protagonico al proceso de gestión por parte de las estructuras municipales de gobierno y los actores locales, sobre la base de la descentralización de algunas funciones en aras de aprovechar las potencialidades que brindan los territorios en el incremento de la producción de bienes y servicios y elevar los niveles de vida de la población, sin violar los principios que rigen la Revolución Cubana.

En este contexto, de establecer nuevas estrategias vinculadas a los planes de desarrollo, donde la concepción de desarrollo local adquiere relativa importancia a partir de la generación de nuevas producciones y servicios por parte de las municipalidades, tienen una connotación especial los procesos de gestión del financiamiento en los territorios, evidenciándose la necesidad de la implementación de métodos acordes a las indicaciones por las instituciones autorizadas que

respondan a las necesidades de financiamiento de la estrategia que implementa la administración pública local, como principal actor del desarrollo.

Teniendo en cuenta las diferentes formas de ingreso en el proceso de administración financiera del Estado, los tributarios y específicamente los impuestos constituyen el principal recurso financiero en la perspectiva de presupuesto; los fines encaminados a su utilización, control y en correspondencia con las aspiraciones de la economía deben dar lugar a que se le preste mayor atención a estos, para que así puedan contribuir positivamente con el requerimiento financiero que exige el municipio.

En Cuba, independientemente de que el proceso de tributación se ha encaminado hacia el logro de mayores niveles de ingresos, aún no existe correspondencia entre lo que requiere de financiamiento de un territorio para satisfacer el gasto público, constituyendo el déficit presupuestario un reflejo de las finanzas municipales.

En este sentido, en el país se está trabajando en función de rediseñar la política fiscal, que traerá aparejado un conjunto de transformaciones en aras de lograr mayores niveles de recaudación, sin embargo según la apreciación de los autores, el problema no radica solamente en las modificaciones de la ley, sino también en el establecimiento de procedimientos efectivos que partan de una dinámica integral en el análisis y proyección y control de los ingresos tributarios que potencie la reproducción ampliada municipal, teniendo en cuenta las proyecciones de desarrollo local, y la acción directa sobre las variables que propician el incremento de estos ingresos que están sujetos al comportamiento del valor agregado municipal.

Es de interés, entonces, en este trabajo, reflexionar acerca de los elementos a tener en cuenta en el proceso de gestión de ingresos tributarios, como principal fuente de ingresos en la perspectiva de desarrollo de los municipios cubanos.

## **DESARROLLO**

### **1. La gestión de ingresos tributarios en el financiamiento al desarrollo local.**

El análisis de los ingresos tributarios se lleva a cabo desde diferentes perspectivas, todas ellas importantes y complementarias entre sí, aunque a veces incompatibles en su aplicación. En este sentido, habrá que tener en cuenta, entre otros aspectos, si la recaudación que con ellos se consigue es suficiente como para hacer frente al gasto público, si con dichos ingresos se consiguen efectos redistributivos en la renta y en la riqueza, si estos responden a planteamientos de justicia y equidad, así como si el establecimiento de los referidos ingresos distorsionan, y cómo lo hacen en su

caso, la eficiencia y la asignación de los recursos existentes en la economía en la que se establecen. Todo ello es tarea de la política fiscal que se establezca y de ahí el instrumento tributario que se implemente.

La política fiscal es una de las políticas que establecen los gobiernos en función de intervenir en la marcha de la economía. Esta presenta particularidades en cada país que se aplica y la constituye el conjunto de variaciones en los programas de gastos, ingresos y beneficios fiscales del presupuesto público, realizados con el fin de colaborar al logro de los objetivos de la política macroeconómica<sup>1</sup>.

Por lo que la utilización de los instrumentos que conforman esta política se ha convertido en uno de los principales medios con que cuentan los gobiernos para intentar dar solución a los problemas macroeconómicos, principalmente el logro de un elevado nivel de actividad económica, una cierta estabilidad en los precios y equilibrio en la balanza de pago. Sin embargo, en el desarrollo de la misma se encuentran dificultades como discrepancias e incompatibilidades que surgen entre los objetivos pretendidos, el problema de decidir el momento oportuno para la actuación, considerando tardía la ejecución de una herramienta de la política una vez percibido el efecto del fenómeno, la existencia de efectos esperados y no esperados en las políticas realizadas y los inconvenientes que surgen para poner en práctica estas acciones en un contexto condicionado fuertemente por la negociación política. Sin dejar de acotar, las disparidades que pueden ocurrir en el momento de emprender la senda del desarrollo, teniendo en cuenta las particularidades de cada país y territorio.

De acuerdo con la CEPAL<sup>2</sup>, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero se refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo, supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático; y el tercero demanda el uso eficiente de esos recursos.

En todo el estudio de la teoría económica existen variadas alternativas para describir la relación entre ingresos y gastos públicos en la formulación de la política fiscal. La causalidad puede ir desde los impuestos a los gastos (modelo tax and spend), en

---

<sup>1</sup> Tránchez, J. M. 2003. Materiales de la maestría internacional en administración tributaria y hacienda pública. IEF-AEAT-UNED-CEDDET-CIAT.

<sup>2</sup> CEPAL, 2004. Panorama de gestión pública. Situado en [http:// www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).

que se supone que primero se dispone de los ingresos y sólo luego se toman las decisiones relativas a los gastos; se puede suponer que el gasto fiscal es compensado ex-post por mayores ingresos impositivos (modelo spend and tax), o también se puede plantear que existe una relación bi-direccional, según la cual idealmente las decisiones gubernamentales toman en cuenta simultáneamente gastos e ingresos<sup>3</sup>.

El impuesto es la categoría más representativa, cualitativa y cuantitativamente, en la financiación del Estado y pueden tener efectos muy diversos. Pueden provocar que determinados bienes resulten más caros respecto a otros y alterar así los hábitos de consumo; pueden gravar más a unas familias que a otras, alterando de esta forma la distribución de la renta disponible; pueden afectar a la actitud respecto al trabajo, al ahorro y frente al riesgo. En resumen, pueden afectar a la oferta global de recursos económicos disponibles; reducir la capacidad de compra de los contribuyentes sobre los bienes y servicios producidos por el sector privado, y a no ser que el gobierno compre exactamente la misma cantidad de cada bien que antes consumía el sector privado, se producirá una alteración en la demanda. También es posible que una alteración tributaria modifique la demanda y, por consiguiente, el nivel de empleo y otras variables macroeconómicas.

Es por ello su importancia dentro de los ingresos tributarios para la satisfacción de las necesidades del territorio, debido a la capacidad de estos flujos financieros generados en relación a la estructura económica local y a las figuras tributarias declaradas, lo que conlleva a los principales elementos que se caracterizan en la dinámica de la gestión del financiamiento al desarrollo local.

Teniendo en cuenta esto, en el contexto local debe percibirse un empleo eficiente de los ingresos tributarios en estrecho vínculo con las funciones de gobierno y los intereses para el desarrollo. De ahí que la política fiscal deba introducir figuras tributarias acordes a los niveles territoriales de desarrollo.

En esta misma línea señala Mautone (1997)<sup>4</sup> que en el marco de la estructura político-institucional de las regiones, el Estado deberá asumir la firme decisión de tomar iniciativas orientadas a enfrentar las limitaciones y restricciones que presentan las regiones para acometer cualquier estrategia de desarrollo y en ello, tanto la

---

<sup>3</sup> Cheng (1999) busca establecer una causalidad entre gasto e ingresos públicos en varios países de América Latina. Tomado de la CEPAL (2004). Panorama de Gestión Pública.

<sup>4</sup> Mautone (1997). El ideal de las finanzas públicas municipales. Una propuesta desde una perspectiva estratégica. Colombia.

intervención como la participación estatal a través de la política fiscal y la inversión pública respectivamente, en materia de desarrollo económico y social de esos espacios, deberían estar orientadas en términos generales, hacia la protección, el estímulo y el fortalecimiento de las iniciativas empresariales, del medio ambiente y la atención social, así como de la institucionalidad regional y local.

Es por ello que muchos estudios van encaminados a la descentralización fiscal de los territorios con la expectativa de que el gobierno local, en el uso de sus facultades pueda concentrar los recursos financieros y disponer de ellos en las necesidades de desarrollo.

La preocupación central de mejorar la provisión descentralizada de bienes y servicios implica contar, necesariamente, con una asignación clara de responsabilidades de gasto e ingresos en el nivel local, y en este sentido, mayores posibilidades de gestión local en la movilización de recursos y nuevas opciones que permitan superar las carencias financieras y sus posibles repercusiones en términos de niveles de cobertura y calidad de los mismos servicios.

Reconociendo los importantes avances dados en materia de descentralización fiscal, en buena parte de los países latinoamericanos, el financiamiento local se ha caracterizado, en general, por la autonomía fiscal en la determinación de sus principales impuestos locales, sin embargo existe la manifestación de una alta participación de las transferencias intergubernamentales, provocado fundamentalmente por la ineficiencia de los sistemas tributarios municipales. También se evidencia un uso reducido de los cargos a usuarios y contribuciones especiales, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno. Lo anterior, ofrece como resultado una permanente brecha financiera a nivel local que dificulta la gestión y en general, una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralizadores en la región. En este contexto, adquiere importancia reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las municipalidades.

Este enfoque requiere de una nueva conceptualización de la gestión pública, en la cual los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo, de esta manera, la puesta en marcha de un proceso de descentralización debe conducir a una mejor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las demandas ciudadanas, esto tributa a una mayor capacidad de respuesta y mayor transparencia,

lo que favorece una redistribución del ingreso nacional más eficiente y responsable. La capacidad de innovación en la oferta de servicios públicos, promovida por la diversidad de los organismos descentralizados y la mayor competencia que esto genera, con sus respectivas consecuencias en la reducción de los costos, inducen al aumento del bienestar en la medida en que las decisiones sobre asuntos locales son tomadas por los propios individuos, o por lo menos, en niveles más cercanos a los ciudadanos afectados.

El traspaso de mayores responsabilidades y recursos a los niveles locales, ya sean estos municipales y/o departamentales es un proceso complejo, más aún cuando buena parte de los agentes locales no cuentan con la capacidad gerencial ni con los recursos institucionales y materiales para progresar. Por ello, los procesos locales deben estar vinculados con los programas nacionales de desarrollo, a fin de que los esfuerzos sean duraderos en términos fiscales.

Por lo que en dependencia de un tipo de descentralización u otro, lo más importante es la búsqueda de una visión articuladora de los campos del manejo estatal mencionados, con un objetivo único del proceso: la satisfacción de la estrategia de desarrollo territorial y que esta sea complemento de la estrategia de desarrollo de la nación.

El sistema de financiamiento municipal requiere de una coordinación institucional y del apoyo técnico para la consecución de una efectiva planificación y financiamiento de las responsabilidades del nivel local; debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las municipalidades, para ello se requiere adelantar acciones en el marco territorial, como es la puesta en marcha de programas de capacitación de capital humano y de mejoramiento de la capacidad gerencial de las autoridades locales. Esto implica contar con adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y promover una más transparente y efectiva rendición de cuentas y control ciudadano en el proceso tributario y de planificación.

A favor de ello, el fortalecimiento de los ingresos tributarios propios a nivel local requiere del incentivo hacia una mayor creatividad financiera, que promueva la canalización de nuevos ingresos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal, que en su conjunto permita incrementar la ponderación de los recursos propios en relación al total de ingresos locales.

Por otro lado la administración pública del territorio debe enfocar las acciones estratégicas al fortalecimiento de la producción local con aprovechamiento de las potencialidades endógenas. Destacando la incidencia del Producto Interno Bruto Local (PIBL). En esta variable territorial están comprendidos los impuestos, resultado del valor de las producciones y que luego serán reinvertidos en el nuevo ciclo de creación de valor. Lo que implica que una acción efectiva de la administración pública local sobre los objetivos que responden al incremento del PIBL, incidirá sobre la determinación de los ingresos tributarios territoriales.

Por otro lado los países latinoamericanos y del Caribe, han avanzado en la racionalización del marco normativo y en la reingeniería e informatización de los principales procesos operativos de gestión tributaria. Sin embargo, referido a la administración tributaria, como sistema encargado de la captación y control de los tributos, en mucho de estos países se necesita una mejora en las áreas claves, como son el desarrollo y gestión de los recursos humanos, la institucionalización de los principios éticos y morales, y el desarrollo de una elevada cultura organizacional y gerencial.

En la actualidad, el desempeño de la administración tributaria se enmarca en un contexto caracterizado por la constante innovación y por la digitalización, en el cual se manifiestan nuevas y complejas modalidades de relaciones económicas y elevados niveles de empleo de la tecnología informática y de las comunicaciones. Unido a ello es preciso contar con un equipo de trabajo altamente cualificado, con conocimientos especializados en el ámbito tributario y al mismo tiempo con gran capacidad para adaptarse y responder a los nuevos cambios.

Un proceso de mejora en las administraciones tributarias, implica en el futuro que puedan responder satisfactoriamente a las expectativas de los gobiernos territoriales y de la localidad en general, enfrentando el gran desafío de erradicar cada vez en mayor medida la evasión tributaria, por lo que será necesario influir en la profesionalización y valores éticos del sistema tributario en general. Estos y otros cambios serán necesarios en el perfeccionamiento de la gestión de los ingresos tributarios en el financiamiento al desarrollo local.

## **2. La gestión de ingresos tributarios municipales en Cuba.**

A pesar de los desequilibrios macroeconómicos internacionales que afectan en cierta medida las relaciones económicas de Cuba con el exterior y la marginación de los

mercados financieros internacionales, el país ha tratado de equilibrar la economía considerando una estrategia de desarrollo que priorizara una movilización más activa de las reservas internas.

El Estado Cubano adoptó cambios en su sistema tributario que como criterio esencial lograra una legítima aceptación social de la nueva realidad fiscal y, a tales efectos, se partió de la propuesta de un diseño global coherente tomando como punto de partida el proyecto social cubano con las siguientes características<sup>5</sup>:

- ✓ La adopción de una nueva política y estructura tributaria que garantizara la distribución equitativa de una suficiente carga impositiva con un ordenamiento jurídico sencillo, para facilitar su aplicación y que estableciera un equilibrio adecuado entre los deberes y derechos de los sujetos de las obligaciones tributarias.
- ✓ El empleo, estricto y eficiente, de todos los ingresos recaudados en el fomento del bienestar económico y social del país, traducido, entre otros, en sistemas de salud, educación y otros servicios sociales suministrados de forma gratuita y con cobertura universal.
- ✓ El diseño de una administración tributaria fuerte, eficaz y con un genuino enfoque de servicio al ciudadano que diera lugar a una aplicación transparente, imparcial e íntegra de la legislación tributaria.

La política tributaria (partiendo de la Ley 73/1994) consideró la implantación gradual de un sistema tributario integral, que tuviera en cuenta los elementos indispensables de justicia social a los efectos de proteger a las capas de más bajos ingresos, estimular el trabajo, la producción y contribuir a la disminución del exceso de liquidez monetaria.

Entre otras de las motivaciones estuvieron: reordenar y actualizar el sistema de ingresos de acuerdo con los cambios que se estaban operando en la economía, matizados por un escenario más complejo y diverso de interacción de diferentes formas de propiedad; convertir al sistema tributario en un elemento activo de dirección para alcanzar metas socioeconómicas dentro del renovado esquema de dirección y planificación de la economía y explotar mejor las bases contributivas existentes, partiendo de los principios que lo sustentan, clasificados en principios

---

<sup>5</sup> Suero, L.F; Fonteboa, A. Sistema Tributario. Administración Financiera del Estado Cubano. Centro de Estudios Contables y Financieros. La Habana. Cuba. 2003. Pág.139

generales<sup>6</sup>, de distribución de la carga impositiva<sup>7</sup> y de administración eficiente<sup>8</sup>, dada la incapacidad estructural del modelo anterior de asegurar los ingresos necesarios, el cual otorgaba tratos diferentes ante un mismo hecho económico.

En este mismo sentido se distribuye el presupuesto hacia cada uno de los municipios del país a tono con las necesidades que plantean las administraciones locales para el desarrollo de los territorios y el programa de la recaudación se fija con base a estudios de series históricas del comportamiento de los agregados macroeconómicos. Por otro lado la estructura tributaria en Cuba no grava progresivamente a la renta de las personas físicas y tiene una tendencia a ser regresiva. El carácter redistributivo de la renta nacional, que impone según el enfoque de nuestra sociedad socialista la equidad de la carga tributaria, limita los niveles de ingresos por este concepto, para satisfacer los niveles de gastos correspondiente en el contexto local, lo que implica subvenciones centrales para poder satisfacer este gasto público.

En otro orden, los ingresos tributarios son captados en los municipios teniendo en cuenta el tipo de actividad económica y son clasificados en función de su asignación al presupuesto: en cedidos, los impuestos generados de la actividad económica del municipio, o sea, captados de las empresas de subordinación municipal, provincial y del trabajo por cuenta propia ; y en participativos, aquellos impuestos captados de las empresas de subordinación nacional, pero que por su situación geográfica radican en el municipio y es aquí donde se desarrolla su actividad económica; en relación a esto, de una parte de la recaudación participa el presupuesto municipal.

Siguiendo la lógica del proceso, la captación de los ingresos tributarios se realiza a través de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT). Entidad encargada de la recaudación, control y fiscalización de los tributos, excepto aranceles, con competencia nacional, adscripta al Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y con representación en todos los municipios del país.

---

<sup>6</sup> Equidad y justicia social, que incluye Generalidad, Igualdad y Proporcionalidad; Redistribución; Suficiencia; Neutralidad impositiva; Flexibilidad activa y pasiva; Orientación al crecimiento y Legalidad. *Ibidem* (5) pág. 132.

<sup>7</sup> Capacidad de pago y beneficio.

<sup>8</sup> Congruencia y sistematización; Continuidad; Economicidad; Transparencia; Factibilidad; Comodidad.

En base a los procedimientos legales y normativos de la administración tributaria en Cuba esta institución debe:

- a) Establecer que las obligaciones y los derechos de los contribuyentes sean muy claros en cuanto a procedimientos, formularios y lenguaje utilizado.
- b) Introducir al máximo las nuevas tecnologías de la información para aplicar procedimientos más simples, rápidos, precisos y fiables.
- c) Asegurar que el sistema fiscal sea justo y equitativo sin ser demasiado complejo, de modo que tanto los contribuyentes como los funcionarios puedan aplicarlo como es debido.
- d) Exigir por el cumplimiento de la disciplina fiscal.

### **3. Un enfoque estratégico al proceso de gestión de ingresos tributarios en el municipio.**

En la actualidad aún cuando se ha trabajado en función de perfeccionar el proceso administrativo, según el criterio de los autores, es preciso mejorar los procedimientos vinculados a una mejor asistencia al contribuyente que pueda conducir a una mayor cultura tributaria y por ende a la disciplina fiscal que se requiere; perfeccionar los mecanismos de auditoría y fiscalización de la deuda tributaria que contribuyan a eliminar la evasión fiscal; implementar un mejor control de las moras y los aplazamientos de pago del impuesto; así como otras funciones que deben ser objeto de valoración para concebir la tributación como un proceso que persigue el objetivo de satisfacer los niveles de recaudación previstos en el territorio, la educación cívica de los ciudadanos, en contribución con los ingresos al presupuesto nacional que se exigen para el desarrollo.

Por otro lado el gobierno local, como máxima dirección del municipio y gestor de los asuntos financieros del mismo, en la mayoría de las ocasiones está al margen de las acciones concernientes al ámbito tributario local, pues orienta sus funciones a pedir cuentas a la ONAT del cumplimiento de la recaudación prevista. De forma general, el mismo no toma partido en la gestión de los impuestos locales, no incidiendo sobre las causas que potencian o impiden el logro de estos ingresos, y que encontrarlas se va de los marcos de la oficina tributaria.

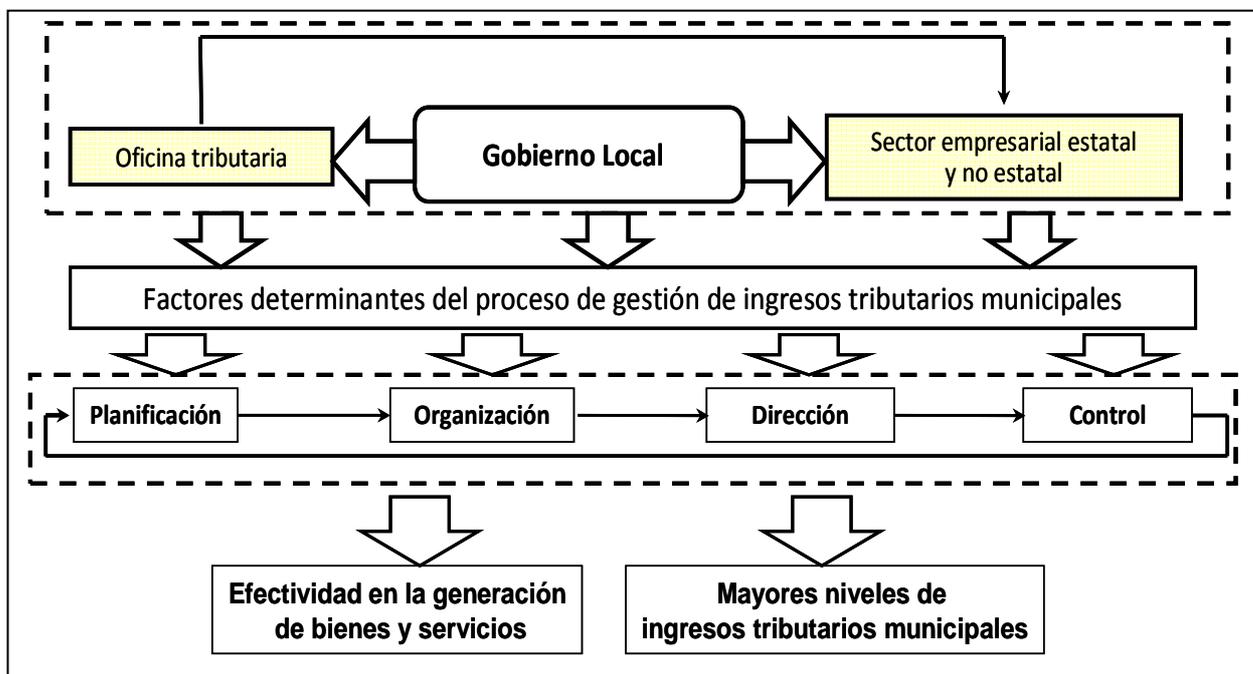
Investigar qué variables e indicadores potencian el incremento de los ingresos tributarios municipales implica un estudio del escenario que tiene el sistema territorial; una caracterización de sus principales producciones y servicios, formas de propiedad, niveles de subordinación de las empresas y la cadena de valor

declarada en cada ciclo productivo. Por tanto, habría que identificar los factores determinantes vinculados a cada actividad económica principal en función de que se genere el ingreso. Quizás estos factores han sido evaluados en otros estudios, pero no se trata de asumir factores generales que incidan sobre la proyección de ingresos tributarios, sino de identificar los factores determinantes y específicos de las actividades económicas locales que se desarrollan y que estos puedan ser monitoreados por las direcciones municipales de gobierno.

Lo anterior obliga a que se implemente un proceso de planificación, supervisión y control de cuáles son los factores vinculados a cada actividad económica y generadora de ingresos en estas instituciones empresariales, considerando al gobierno, controlador del proceso.

De esta manera los resultados que pueden lograrse de esta gestión son: Por una parte, impulsar la dinámica local en la producción de bienes al territorio y por otra, garantizar los niveles de ingresos tributarios que se esperan acorde al potencial de desarrollo local.

A continuación se muestra gráficamente el enfoque propuesto por los autores en función de la gestión de los ingresos tributarios municipales.



**Fig.1. Enfoque del proceso de gestión de ingresos tributarios municipales.**

*Fuente: Elaboración por los autores.*

Esto conlleva a resumir que las actividades que desarrolla la oficina tributaria no son solo las únicas que conducen a la gestión de los ingresos tributarios municipales,

destacando que no cuenta con las funciones asignadas para actuar sobre otras variables del sistema, ya que se precisa de otros elementos estratégicos que direccionen el proceso, teniendo en cuenta la concepción de desarrollo local que se impulsa acorde a las características de la economía cubana. Por tanto además de la oficina tributaria, la administración pública y el sector empresarial estatal y no estatal constituyen actores activos del proceso de gestión de ingresos tributarios municipales.

Las estructuras de gobierno municipal, como representantes del Estado en el territorio, cuentan con un poder de toma de decisiones que le permiten accionar sobre las diferentes dimensiones del desarrollo territorial. En la actualidad, aunque no se cuenta con facultades para modificar indicaciones concernientes al orden tributario y financiero, se interviene en el proceso de gestión financiera mediante la función de control estratégico, lo que aún no es suficiente, pues se precisa de un accionar por parte del gobierno que permita potenciar el proceso de gestión, con un enfoque estratégico, desde las propias actividades económicas locales.

En relación a ello, estos autores conciben que el proceso de gestión de estos ingresos, como se muestra en la figura 1, debe partir de un estudio del comportamiento de la recaudación y las variables que desde la producción de bienes y servicios son críticas para la generación de ingresos.

Paralelamente, el análisis de los procesos llevados a cabo por la ONAT, en correspondencia a los procedimientos que se indican para la captación, recaudación y control de las obligaciones tributarias; es otro de los aspectos a analizar en una etapa de diagnóstico del sistema. Sin obviar la revisión que tendrán las actividades de gobierno vinculadas al proceso en cuestión.

Del estudio concebido se derivan los factores determinantes del proceso, los cuales, mediante un equipo de analistas que a juicio nuestro debe ser creado, vinculado a los órganos locales de poder del municipio, darán prioridad a aquellos que ejerzan mayor influencia sobre el objetivo de elevar los niveles de ingresos tributarios locales.

Es importante considerar la posibilidad de jerarquizar los principales factores que constituirán el punto inicial para efectuar un proceso de planificación, respondiendo a la pregunta de cuáles serán los objetivos específicos a alcanzar llevando a cabo una acción directa sobre los elementos que influyen en el incremento de los ingresos

tributarios locales. Ello obliga a que los criterios de medidas e indicadores que se establezcan serán lo más cuantitativo posibles en las observaciones que se realicen. En la fase de organización es importante la delimitación de los niveles de responsabilidad con cada tarea, los especialistas asociados a cada actividad y la conducción del proceso. La alineación que se considera estará en función de los parámetros que se establecerán entre las funciones que le competen a la oficina tributaria y las obligaciones que tienen las instituciones empresariales y los cuentapropistas en el cumplimiento de sus niveles formales, esto será tomado en cuenta en la función de dirección para establecer los niveles de comunicación que se pretenden en la consecución de los objetivos, además de los acuerdos a asumir en caso de desajustes con alguna variable o los posibles incumplimientos en el plan de ingresos.

Finalmente la fase de control, se encargará de aplicar los parámetros indicados para evaluar el cumplimiento de lo planificado y emitir las conclusiones de la efectividad del tratamiento de los factores de gestión o las desviaciones encontradas que serán insumo fundamental para el nuevo ciclo de gestión.

Los aspectos a tomar en cuenta serán relevantes en la proyección de los nuevos ingresos para el próximo período fiscal, es válido señalar que el entorno, como variable representativa en el análisis aporta gran información, sobre todo en lo referido al marco legal normativo del sistema tributario en Cuba.

El enfoque estratégico que tendrá el proceso de gestión de ingresos tributarios locales debe alcanzar la efectividad en la generación de bienes y servicios, a partir de que se actúa sobre los elementos que inciden en los procesos clave asociados a la cadena de valor de las producciones y por ende alcanzar mayores niveles de ingresos tributarios municipales.

## **CONCLUSIONES**

Los principales enfoques en la teoría internacional referidos a la gestión de ingresos tributarios para el desarrollo local se sustentan en la descentralización fiscal en los territorios, receta que no ha evidenciado la solución al autofinanciamiento a esta escala, ya que aún se manifiesta una fuerte dependencia de las finanzas centrales en la mayoría de los países que han aplicado estos modelos.

Cuba actualmente se está proyectado hacia el perfeccionamiento de su política fiscal en aras de alcanzar resultados superiores en las finanzas públicas, sin embargo aún se manifiestan limitaciones en el proceso de administración tributaria que dificultan la posibilidad de un mayor financiamiento, tanto nacional como en cada uno de los territorios, en función del desarrollo.

Existen factores determinantes para una efectiva gestión de ingresos tributarios que no solo dependen del accionar de la oficina tributaria y que no se tienen en cuenta, constituyendo estos variables clave para potenciar la captación de este tipo de ingresos en los municipios cubanos.

La propuesta que se expone tiene su base en la diferenciación entre la administración y gestión tributaria en el contexto local, y puede contribuir a un mejor manejo de las cuentas fiscales en los territorios, pues se fundamenta en una mirada integral del proceso de gestión tomando como eje central el sistema económico territorial y no solamente en el cumplimiento de la ley tributaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Cabarrouy, Evaldo (2009). *Dimensión Fiscal de la crisis económica de Cuba. 1986 – 1994.* Situado en <http://www.lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba5/FILE12.PDF>. Revisado con fecha: 20 de julio de 2011.
2. CEPAL, (2004). *Panorama de la Gestión Pública*, ILPES (LC/IP/L.243), Santiago de Chile. Situado en [http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCIPL243/PanoramaGP\\_Parte\\_II.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCIPL243/PanoramaGP_Parte_II.pdf).
3. Cetrángolo, Oscar; Gatto, Francisco (2009). *Descentralización fiscal en Argentina por un proceso mal orientado.* Situado en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf>. Revisado con fecha: 3 de marzo de 2010.
4. Colectivo de autores, (2008). *El ideal de las finanzas públicas municipales. Una propuesta desde una perspectiva estratégica.* Colombia.
5. García, Jesús (2009) *La economía cubana a inicios del siglo XXI: desafíos y oportunidades de la globalización.* Situado en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/21343/L659.pdf>. Revisado con fecha: 10 de febrero de 2010.

6. González, Darío (2009) *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Situado en <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/5/35355/SGP70.pdf>. Revisado con fecha: 11 de junio de 2011.
7. López-Murphy, Ricardo. (2009). *Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica*. Naciones Unidas. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Situado en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/7823/LCL970e.pdf>. Revisado con fecha: 11 de junio de 2011.
8. Suero, Luis; Fonteboa, A.(2003) *Sistema Tributario. Administración Financiera del Estado Cubano*. Centro de Estudios Contables y Financieros. La Habana, Cuba.
9. Tránchez, José (2003). *Política Fiscal*. Materiales de la maestría internacional en administración tributaria y hacienda pública. IEF-AEAT-UNED-CEDDET-CIAT, Cuba.
10. Wiesner, E., Garnier, L., Medina J. (2003) *Funciones básicas de la planificación: Función de coordinación de planes y políticas*. CEPAL.