

CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL: ALTERNATIVA PARA MITIGAR EXTERNALIDADES NEGATIVAS DE LA ACTIVIDAD MINERA DEL NÍQUEL

TERRITORIAL CONTRIBUTION: ALTERNATIVE TO MITIGATE NEGATIVE EXTERNALITIES OF THE NICKEL MINING ACTIVITY

¹Leonardo Rodríguez Mestre, ²Clara Luz Reynaldo Arguelles,
²Yaimary Marreno Ancizar, ³Raudelis Peña Breffe

¹Universidad de Moa - Cuba

²Universidad de La Habana - Cuba

³Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno - Cuba

e-mail: lrodriguez@ismm.edu.cu¹, creynaldo@ismm.edu.cu²,
yaimary@fec.uh.cu², raudelis@esceg.cu³

Recibido: 15/01/2019

Aceptado: 28/03/2019

DOI: https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v10i3.1846

Código Clasificación JEL: M14, Q01, Q56, Q3

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es demostrar a través de un análisis y síntesis la situación actual de la distribución de ingresos mediante la revisión bibliográfica-deducción los ingresos generados por los tributos ambientales que se aportan directamente al presupuesto del Estado cubano, por lo que se propone perfeccionar la distribución de los ingresos y gastos en consonancia con las responsabilidades distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno con la intención de propender al ejercicio racional de las facultades que les son inherentes a cada uno de ellos, de modo de alcanzar un adecuado equilibrio institucional, la concreción de la real descentralización fiscal, la búsqueda de eficiencia y equidad en la asignación de los ingresos y gastos sociales así como la transparencia de la gestión pública, por lo que se propone la utilización de un porcentaje de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, independientemente del cumplimiento o no de la captación de los ingresos cedidos, para hacer del municipio de Moa un espacio sustentable.

Palabras clave: contribución territorial, Externalidades negativas, Desarrollo local.

ABSTRACT

The objective of this research is to demonstrate, through an analysis and synthesis, the current location of the income distribution through the bibliographic review-deduction of the income generated by environmental taxes that are contributed directly to the budget of the Cuban State, so it is proposed to improve the distribution of income and expenses in line with the responsibilities distributed among the different levels of government with the intention of providing for the exercise rational of the powers that are inherent to each of them, in order to achieve an adequate institutional balance, the realization of real fiscal decentralization, the search for efficiency and equity in the allocation of income and social expenses as well as transparency of public management, so it is proposed the use of a percentage of the Territorial Contribution for Local Development, regardless of compliance or not with the collection of the income assigned, to make the municipality of Moa a sustainable space.

Key words: territorial Contribution, Negative Externalities, Local Development



INTRODUCCIÓN

La globalización ha puesto de manifiesto la importancia significativa que la planificación estratégica de los espacios territoriales municipales requiere, donde, es obligatorio integrar la dimensión ambiental a los objetivos del desarrollo económico y compatibilizar las necesidades de toda la sociedad con el mantenimiento del equilibrio ambiental, actual y futuro, por lo que es importante perfeccionar la gestión de los ingresos tributarios y contribuciones municipales en los marcos del financiamiento de la estrategia de desarrollo local.

Con esta óptica el gobierno de Cuba 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 protagónico 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.

Aunque existen obligaciones económicas hacia el presupuesto del Estado por la utilización de los recursos minerales, la actual distribución de los ingresos generados por los tributos ambientales en la minería de Cuba establece que el Canon Minero, el Resarcimiento Geológico y las Regalías constituyan un aporte directo a la caja central del estado, sin expresar un aporte significativo para el gobierno moense ni valorar las posibilidades, potencialidades o necesidades del entorno local para contrarrestar la polución generada por la industria minera en aras de compensar a la sociedad; por lo que la dirección municipal presenta incapacidad financiera, poniéndose de manifiesto la ausencia de suficientes ingresos destinados a reducir los efectos indeseados, las externalidades negativas de la industria del níquel en el territorio.

Debido a la ausencia de un instrumento financiero que funcione como compensación para mitigar, atenuar y/o resarcir las externalidades negativas provocados por la actividad niquelífera a la comunidad minera de Moa, se plantea como problema científico: deficiente distribución de los ingresos cedidos a la Contribución Territorial en función de la protección ambiental, lo que imposibilita al gobierno local atenuar las externalidades negativas que provoca la actividad minera en el territorio. A raíz de la identificación de la situación problemática y el problema científico se define como objetivo general: analizar la distribución del presupuesto cedido a la Contribución Territorial sobre el enfoque de sostenibilidad ambiental que sirva de herramienta para la toma de decisiones, brinde información relevante al gobierno para mitigar las externalidades negativas de la minería y contribuya al desarrollo local.

En Cuba los recursos financieros en los territorios se convierten en la fuente para la solución de los problemas cotidianos más aún se percibe déficit presupuestario en las localidades donde sólo se cuenta con las transferencias hechas por el presupuesto central para financiar las estrategias que se generan, manifestándose una fuerte verticalidad en la toma de decisiones sin tener en cuenta las prioridades y potencialidades del entorno municipal.

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.

Según varios autores, 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.

Aunque en Cuba la administración pública del territorio debe enfocar las acciones estratégicas al fortalecimiento de la producción local con aprovechamiento de las potencialidades endógenas, es necesario e igual de prioritario encaminar recursos financieros para la protección del medio ambiente en aras de garantizar una relación armónica con el entorno.

El desarrollo debe contemplar y conjugar en forma proporcionada y sostenible el capital físico, el capital humano, el capital natural y el capital social (instituciones, calidad de vida y otros). Ello implica que debe existir una reserva o mínimo de cada uno de estos que garantice su reproducción adecuada y si es posible, su crecimiento, de tal manera que no falte ninguno de los ingredientes básicos para el desarrollo. La dimensión ambiental le garantiza a la esfera económica que la productividad o la competitividad no va a ser a costa de la salud de la población o la destrucción de los recursos naturales.

Tanto en los grandes países desarrollados como en países en vía de desarrollo como Cuba, la explotación y utilización de los recursos minerales representan una parte importante del sustento de la economía, generando un aumento significativo en el volumen de inversiones de las compañías mineras internacionales por concepto de exploración y explotación de los recursos, siendo América Latina una de las regiones más beneficiadas y perjudicadas por estos procesos de inversión.

Sitios como <http://foresightcuba.com> en enero del 2017 publicaron que la producción del mineral representa el 0,7% del PIB cubano, situación debida en gran medida a la depresión en los precios del mismo a nivel mundial, concentrándose dicha producción en las plantas “Pedro Soto Alba” con una capacidad de 37 mil toneladas anuales de sulfuro de níquel más cobalto y la “Che Guevara” con alrededor de 18 mil toneladas, capacidades que distan de las establecidas en las aperturas de las fábricas en los años 1961 y 1967 respectivamente.

En diciembre del 2018 Eder Manuel Oliveros, director del Grupo Empresarial Cubaníquel, expresó a Prensa Latina, que el sector cubano del níquel trabaja para buscar mayor eficiencia metalúrgica, reducir los costos y diversificar la producción en aras de mantener a las empresas Moa Nickel S.A. “Pedro Soto Alba” y “Comandante Ernesto Che Guevara” ubicadas entre las 10 primeras productoras de Níquel+Cobalto del mundo, requiriendo para ello constantes inversiones para modernizarlas, como única manera de mantenerlas en explotación. Subrayó además que con la entrada de nuevos equipos mineros se revitalizan las operaciones de extracción del mineral, al tiempo que puntualizó que la mayor de las Antillas registraría una producción de más de 50 mil toneladas de esos metales al cierre del año.

Las cotizaciones de níquel superan hoy los 13 mil dólares por tonelada y las de cobalto rondan los 30 mil dólares por tonelada; estos minerales se usan para fabricación de acero, aleaciones especiales y artículos de alta demanda como baterías, teléfonos móviles, automóviles y desempeñan un papel importante en una gama de aplicaciones diseñadas para conducir hacia la transición energética y tratar el calentamiento global.

Según datos publicados en la Revista Nickel (2018) la preocupación por el cambio climático, el impulso hacia la eficiencia energética y la adopción de los objetivos para emisiones de dióxido de carbono por parte de los gobiernos están contribuyendo a aumentar el interés en las tecnologías de energías renovables que implican baterías y almacenamiento de energía. Si bien el níquel no siempre se menciona, su presencia en muchas tecnologías de baterías está ayudando a reducir las emisiones de gases de efecto de invernadero por lo que se prevé que aumentará la demanda de baterías de gran densidad energética que contienen níquel. Actualmente el 39% de las baterías de iones de litio contienen níquel y se espera que esta cifra aumente hasta el 58% para 2025.

Cuba cuenta como principales mercados de su producción de Ni+Co a China, Europa y Canadá. La actividad minera en todos los casos genera externalidades positivas como el desarrollo de la industria y las comunidades, así como de toda la sociedad en sí, pero a la par de estas se encuentran también efectos durante el proceso productivo como el volumen de desechos que afectan directamente a todo el ecosistema circundante, desde las comunidades hasta los suelos, el aire y el agua, recursos esenciales para la supervivencia humana, estas influencias son conocidas como externalidades negativas.

Las externalidades son generalmente clasificadas por los autores en externalidades positivas o negativas, aunque además algunos reconocen un tercer grupo, al cual denominan como posicionales. Las externalidades positivas se producen cuando las acciones de un agente aumentan el bienestar de otros agentes de la economía, mientras que se consideran externalidades negativas cuando las acciones de un agente reducen el bienestar de otros agentes de la economía.

Uno de los recursos minerales que mayor volumen de desechos genera durante el proceso de extracción es el Níquel, el cual se encuentra entre los seis minerales más explotados en el mundo, según la investigación realizada por Piralé (2013) se indica que esta representa aproximadamente un seis por ciento (6%) de la producción de minas a nivel mundial, siendo utilizado en mayor medida en la creación de acero inoxidable por su alta resistencia a la oxidación.

Para contrarrestar las externalidades negativas, en Cuba y el mundo las empresas mineras pagan tributos que proveen al gobierno de financiamiento para llevar a cabo acciones con el fin de mitigar y/o resarcir en parte los efectos indeseados de la minería, por lo cual no se puede ver la minería desligada del sistema tributario en ningún país del mundo, además de que no solo reportan ingresos con estos fines, sino para ser utilizados en todas las esferas del desarrollo de la sociedad.

Los instrumentos económicos usan las fuerzas del mercado para integrar las decisiones económicas y ambientales pero el principal inconveniente de este tipo de instrumentos es la valoración de los servicios ambientales porque los bienes ambientales afectados por las externalidades no tienen un valor económico en el mercado.

En la comunidad minera de Moa acorde a lo estipulado a La Ley No.76/1995 o Ley de Minas, según su capítulo XIV:

Artículo 76. El Estado recibe de los concesionarios, por concepto de canon, la cantidad anual de:

- a) dos pesos por hectárea durante la subfase de prospección;
- b) cinco pesos por hectárea durante la subfase de exploración; y
- c) diez pesos por hectárea durante la fase de explotación.

Artículo 77. Las cantidades que se relacionan en el artículo anterior se ingresan al Presupuesto del Estado y los pagos se hacen por anualidades adelantadas, de acuerdo a los procedimientos y formas de recaudación establecidos por el Ministerio de Finanzas y Precios.

Artículo 80. El Estado recibe la regalía por la explotación de los recursos minerales en el territorio nacional por cada concesionario, en los porcentajes que se establezcan en la disposición por la que sea otorgada la concesión, en correspondencia con la escala siguiente:

Tipo de regalía mineral aplicable

- a) Los minerales relacionados en los grupos I, II y III, con excepción de los minerales no metálicos utilizados para la construcción y los destinados a la producción de cal, cemento y cerámica pagan regalías de un 3 a un 5% de la producción.
- b) Minerales del grupo IV de 1 al 3%.
- c) Minerales comprendidos en el grupo V abonan el 1%.

El níquel, según lo dispuesto en el artículo 13 de esta Ley se encuentra en el grupo II, por lo cual los concesionarios mineros de este mineral pagan regalías de entre 3 y 5% de la producción terminada. Estas regalías también generan un aporte directo al presupuesto del estado.

Lo anterior resalta que la actual distribución de los ingresos generados por los tributos ambientales en la minería de Cuba establece que el Canon Minero, el Resarcimiento Geológico y las Regalías constituyan un aporte directo a la caja central del estado, sin expresar un aporte significativo para el gobierno moense ni valorar las posibilidades, potencialidades o necesidades del entorno local para contrarrestar la polución generada por la industria minera en aras de compensar a la sociedad y manifiesta la ausencia de una gestión tributaria eficiente dentro de los municipios por parte de los gobiernos locales. Estas organizaciones como representantes del estado dentro los territorios, deben presentar mayor autonomía en la toma de decisiones, que le permitan accionar sobre sobre las diferentes dimensiones del desarrollo local.

METODOLOGÍA

La metodología de investigación empleada para alcanzar el objetivo planteado ha sido la revisión sistemática de bibliografía, lo que ha permitido arribar a las conclusiones que se exponen a continuación.

Métodos Teóricos:

- Histórico-Lógico, en el análisis histórico del comportamiento de los ingresos en la comunidad minera de Moa.
- Hipotético-Deductivo, para la creación de hipótesis a través de la deducción de resultados posibles.
- Modelación, para la elaboración de la propuesta de una nueva gestión de los ingresos.

Métodos Empíricos:

Observación, a partir de la revisión documental y bibliográfica para la recopilación de información confiable, suficiente y pertinente.

Además del análisis y síntesis para definir la situación actual de la distribución de los ingresos mediante la revisión bibliográfica y la inducción-deducción en la elaboración y propuesta de las bases metodológicas para la distribución de los ingresos cedidos para el desarrollo local.

RESULTADOS

En el municipio de Moa se toman medidas para combatir los efectos negativos causados por la actividad minera, que no solo circunscriben al área de la mina y la industria, sino hasta los hogares y la comunidad en general. Acciones como la reforestación de las áreas minadas, la plantación de mangles para cuidar las costas, la creación de depósitos especiales para el vertimiento de los residuos sólidos, el control de la emisión de polvo a la atmósfera, la inversión de millones de pesos en mantenimientos a puntos vitales de la industria como las ejecutadas por la “Che Guevara” concentradas en los hornos de reducción, los sistemas de captadores de polvo para minimizar las pérdidas de mineral y afectaciones al medio ambiente y en los sedimentadores de lixiviación (extracción de la materia soluble de una mezcla mediante la acción de un disolvente líquido) son algunas de las faenas que se ejecutan siguiendo el principio que sobre las empresas recae un amplio abanico de responsabilidades que van más allá del cumplimiento de las obligaciones legales, por entenderse que las mismas no pueden quedar al margen de los problemas y desafíos a los que se enfrenta la sociedad.

Si bien el Consejo de Administración Municipal ha manifestado su preocupación por mejorar sus regímenes de financiamiento para el cumplimiento del Programa de Desarrollo Integral (PDI), lo ha hecho, en general, con una visión parcial, lo que ha dificultado la aceptación unánime de los sectores involucrados y en consecuencia ha imposibilitado su implementación.

Contribución Territorial

En el año 2015 es emitida por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) la Ley No. 119/2015 del Presupuesto del Estado en la cual se extiende a todas las provincias y municipios del país la Contribución Especial para el Desarrollo Local del 1% que se venía aplicando solo en las provincias de Artemisa y Mayabeque. Para el año 2016 es emitida por la ANPP la Ley No.120/2016 del Presupuesto del Estado, en la cual se mantiene el 1% de los ingresos brutos sobre las ventas o la prestación de servicios para el desarrollo local, el cual se define en su sección novena, artículo 107, dando cumplimiento además a lo establecido en la Ley No.113/2012 en cuanto al sistema tributario. Los sujetos al pago de la contribución territorial corresponden a todos los contribuyentes que son indicados por la Ley 113/2012 del Sistema Tributario y ratificados o rectificadas por la Ley anual del presupuesto. En la Ley 113/2012 del Sistema Tributario son sujetos de esta Contribución, las empresas, las sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y las cooperativas, por sus

establecimientos, sin perjuicio del municipio en que estén enclavados.

En la Ley Anual del Presupuesto del Estado, se establece en los sujetos obligados al pago de la contribución territorial, así como las adecuaciones a las formas y términos de pago que se requieran, se tienen en cuenta las particularidades de los municipios, los sujetos del tributo y el sector de la economía en que operan. Sin embargo la Ley No.126 del Presupuesto del Estado para el 2019 refiere en su artículo 111.1 que la contribución territorial para el desarrollo local se aplica en todos los municipios del país, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 113 “Del Sistema Tributario” y por el Ministerio de Finanzas y Precios.

Estuvieron sujetos durante el año 2018 al pago de esta contribución las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, las unidades básicas de producción cooperativa, así como los establecimientos de sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y los de empresas nacionales y provinciales, aun cuando ejecuten procesos inversionistas, así como las empresas mixtas, los inversionistas nacionales y extranjeros, contratos de asociación económica internacional y las empresas de capital totalmente extranjero, con las exenciones y adecuaciones que se disponen en la Ley No. 118 “Ley de la Inversión Extranjera”.

El Desarrollo Integral en Moa. Caracterización económica del municipio.

Actualmente el Plan de Desarrollo Integral (PDI) se aplica en los municipios de Mayarí y Moa de la provincia de Holguín. El PDI en el municipio tiene como objetivo fundamental reorganizar la base económica productiva del municipio, y analizar su situación actual al identificar sus potencialidades y restricciones, para contribuir a desarrollar la producción de bienes materiales, la protección del medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes; de forma coherente y armónica en correspondencia con sus recursos naturales y sociales, con la contribución social e institucional en sus diferentes niveles.

El desarrollo económico del municipio se basa en lo fundamental en las actividades de la industria, seguido por las construcciones, la actividad forestal y el comercio. el municipio abarca 79 objetivos económicos: 14 empresas, 9 unidades presupuestadas, 3 sociedades mercantiles y 53 establecimientos. las principales empresas productoras: Empresa Pedro Soto Alba, Empresa Ernesto Che Guevara y la Empresa Agroforestal Moa.

Las Ventas Netas al cierre de septiembre del 2018 de forma acumulada se cumplen al 115%, alcanzando 932 290,1 MP vendidos de un plan de 807 332,9 MP. A pesar de ello 11 entidades no alcanzan a cumplir los compromisos planificados:

Tabla 1. Empresas que incumplen las ventas netas planificadas hasta septiembre del año 2018

EMNI	87,8 %
Empresa Agroforestal Moa	94,7 %
Emp. Importadora del Níquel, CEXNI	61,6%
Empresa de Comercio y Gastronomía	99,5%
Ferróníquel Minera, S. A	96,5%
UEB Comer. de Combustible, CUPET	80,4%
UEB Productos Lácteos Moa	99,8%
UEB Porcina Moa	87,5%
UEB productora y distrib. alimentos	99,2%
UEB serv. tecn. pers y del hogar	99%
UEB UMBRALES	72%

Fuente: Elaboración propia.

El total de ingresos acumulado hasta la fecha se cumple al 115,9 %, alcanzándose 1 030 417,5 MP de un plan de 889 264,5 MP. No logran los valores planificados en el periodo las empresas

siguientes:

Tabla 2: Empresas que incumplen los ingresos totales planificados para el año 2018

EMNI	87,9
Empresa Agroforestal Moa	96,6
Emp. Importadora del Níquel, CEXNI	62,4
UP Hospital General Moa	89,3
UEB Comer. de Combustible, CUPET	90,0
UEB Productos Lácteos Moa	89,9
UEB Porcina Moa	87,7
UEB Productora y Distrib. Alimentos	99,7
UEB UMBRALES	70,8

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al total de gastos, de un plan de 848 160,2 MP para el período (enero-septiembre/2018) se ejecutan 861 031,8 MP para una sobre ejecución equivalente al 101,5 %, afectando los resultados las siguientes entidades:

Tabla 3: Empresas sobre ejecutan los gastos planificados para el año 2018

Empresa Constructora Integral # 3.	117,1%
UP Hospital General Moa	974,5%
SERCONI	116,2%
Emp. Moa Nickel S.A.	108,3%
UEB Recuperación de M/Primas	131,1%
UEB Eléctrica	115,2%
UEB Acueductos y Alcantarillado	103,4%
EMSUNA	123,5%
UEB ECOPP	119,0%
UEB Industrias Locales Moa	119,2%
ESUNI	100,3%

Fuente: Elaboración propia.

Hasta el cierre del periodo se planifican utilidades antes de impuesto en 43 209,1 MP, alcanzándose 171 811,4 MP equivalentes al 397,6 % de lo planificado. A pesar de ello no alcanzan los valores de utilidad en el periodo las empresas siguientes:

Tabla 4: Empresas sobre incumplen con las utilidades planificados para el año 2018

Emp. Importadora del Níquel, CEXNI	25,8%
UEB Recuperación de M/Primas	98,1%
UEB Productos Lácteos Moa	99,1%
UEB Acueductos y Alcantarillado	94,8%
UEB UMBRALES	77,4%

Fuente: Elaboración propia.

Se cumple la Circulación Mercantil Minorista al 96,4 % equivalente a 102 636,1 MP de un plan de 106 488,0 MP. El municipio tenía planificada la producción de 63 renglones físicos, de los

cuales se cumplen 42 lo que representa 66,7% incumpléndose en 21 para un 33,3 %.

El municipio cuenta con 36 167 trabajadores, de ellos 31 243 pertenecen al sector estatal, al grupo CUBANIQUEL corresponden 11 996, que representa el 33.2 %. En el total de trabajadores del níquel participan las fábricas productoras con 4 622 trabajadores y las de apoyo a la producción del níquel con 7 344. La población mantiene los últimos 15 años una tendencia desfavorable en las migraciones, con un saldo promedio negativo de 515 personas y en los últimos cinco años de 782 personas.

La metodología para la elaboración del PDI propuesta por el Instituto de Planificación Física en el año 2012, la cual en la práctica no analiza ni integra todas las dimensiones del desarrollo, excluye la institucional, la científico-tecnológica y en la económica solo describe la estructura económica agrupada en tres grandes sectores: primario, secundario y terciario, sin analizar los principales indicadores económicos y el sector empresarial.

Análisis del presupuesto Municipal y la Contribución Territorial del municipio Moa.

En el presupuesto municipal se concentra una parte importante de las actividades socioculturales que brindan los servicios básicos a la población: educación, asistencia social, servicios comunales, actividades culturales, deportivas y recreativas, y las del funcionamiento de los órganos locales de gobierno.

Según la Ley No. 126 del Presupuesto del Estado para el 2019 los presupuestos locales cuentan con las siguientes fuentes de ingreso:

Ingreso Participativo: es el ingreso proveniente de una parte de los ingresos tributarios que corresponden al presupuesto central y de los que se atribuye determinado porcentaje de su recaudación, aprobado anualmente, a los presupuestos locales.

Transferencias de Destino Específico: importe asignado para un objetivo determinado que no puede ser empleado con propósitos diferentes a los previstos.

Transferencias Generales: son recursos financieros que se otorga para cubrir autorizaciones de gastos que se suceden una vez aprobada la ley anual del presupuesto y que no fueron contemplados en ella.

De no resultar suficiente estos ingresos para enfrentar los gastos del territorio, reciben una subvención para nivelar el presupuesto local y equilibrar la capacidad fiscal. Los Ingresos cedidos son los provenientes de los ingresos tributarios, es decir, 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 les atribuye íntegramente a los presupuestos de la provincia y los municipios.

Según García (2018) al cierre del 2017 existían 580 planteamientos de pobladores de la comunidad mostrándose como principal tendencia el problema con la recogida de desechos sólidos, deficiente abasto de agua y saladeros, situación de los viales, pocas ofertas en los mercados agropecuarios, mal trabajo de los técnicos de vivienda en la recuperación de viviendas, altos niveles de solicitudes de solares y no poderse dar respuestas por falta de presupuesto en la dirección municipal de vivienda para la urbanización de los consejos populares.

La contribución territorial para el desarrollo local en Moa tuvo sus inicios en el año 2015, pues en ese período se extendió su aplicación a todos los municipios del país. Para este año estaban inscritos en el registro contable 43 contribuyentes, pues existían establecimientos de subordinación provincial ubicados en el municipio que no estaban aportando la contribución territorial por donde correspondía (Moa). Desde el año 2016 hasta el 2018 esta cifra de contribuyentes aumentó, pues actualmente están inscritos 51 contribuyentes, incluyendo los de subordinación provincial. Estas entidades por concepto de contribución territorial han aportado más de 4 millones de pesos en beneficio del territorio. Esta cifra se mantuvo en el transcurso del año 2015 hasta el cierre del 2017.

En entrevista realizada a la Vicepresidenta para la Economía del municipio Moa se constató que en los años 2015 y 2016 no se distribuyó el 1% de la contribución territorial debido a que su uso estaba condicionado al sobrecumplimiento de lo captado. Situación que se perfeccionó, pues en Moa, en el año 2017, se destinó para el desarrollo del territorio el 45 % del total de lo recaudado de la contribución territorial. El cincuenta por ciento (50%) del total de los ingresos por concepto de

contribución territorial, se planifica como gastos de los Presupuestos municipales y se utilizan para el financiamiento de actividades que se encuentren previstas en sus gastos corrientes y de capital.

Gastos corrientes y de capital del Presupuesto de los órganos locales del Poder Popular. Cuando exista incumplimiento de los ingresos cedidos y ante la inmovilización de los recursos procedentes de la contribución territorial para el Desarrollo Local, cuando el saldo de la cuenta sea el equivalente al promedio de tres meses de recaudación. Resolución No.9 del Ministerio de Finanzas y Precios “Procedimiento para operar los presupuestos Provinciales y Municipales”

El cinco por ciento (5%) restante, se utiliza por los Consejos de Administración Provincial (CAP), para apoyar proyectos en municipios con menos capacidad para generar ingresos, u otros prioritarios. El Consejo de Administración Municipal (CAM) es quien determina el destino final del 45% de lo ingresado por este concepto. En el año 2017 aun persistía desconocimiento por parte del CAM de cómo trabajar con la contribución territorial y esto propició la demora de un uso adecuado a este tributo.

Destino final del 45% de la contribución territorial para el desarrollo local

En un entrevista realizada a la vicepresidenta para la economía del CAM se pudo conocer que en el año 2015 y en el 2016 no se pudo distribuir lo captado por concepto de contribución territorial al desarrollo local, por no haberse sobre cumplido las cifras planificadas en cada período, pues en estos años su empleo estaba condicionado al sobrecumplimiento de lo planificado. En el año 2017 se recaudó por concepto de contribución territorial 4.798,2MP como Ingresos Cedidos a la cuenta distribuidora municipal de la que es titular la Dirección Municipal de Finanzas y Precios, transfiriéndose a la cuenta de la Contribución al Desarrollo Local un importe de 2.399,09 MP lo que representa el 50 por ciento del total recaudado.

En ese mismo período en el municipio Moa se distribuyó mediante acuerdos del Consejo de la Administración Municipal 2.275,9 MP para Gastos Corrientes y de Capital de seis unidades presupuestadas y tres empresas del territorio. A continuación, se muestran los gastos realizados en el territorio de Moa para la protección del Medioambiente. La fuente de los datos mostrados corresponde al anuario estadístico de Moa (edición 2018) de la Oficina Municipal de Estadística e Información.

Tabla 5: Gastos para la protección del medio ambiente en el municipio Moa

U/M Miles de pesos						
Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	2457.2	7381.5	12095.4	13061.8	14867.4	11531.5
Agua	2049.4	1188.5	144.0	2441.5	5750.7	2090.9
Suelos	198.0	235.0	212.0	2877.5	174.7	
Atmósfera	209.8	5958.0	11595.2	146.0	4.8	15.3
Residuos Sólidos	—	—	144.2	7596.8	8937.2	9425.3

Tabla 6: Gastos para la protección del medio ambiente en el municipio Moa por organismos

Organismo	U/M Miles de pesos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	2457.2	7381.5	12095.4	13061.8	14867.4	11531.5
Agua Ministerio de Energía y Minas	2049.4	1188.5	144.0	2441.5	5750.7	2090.9
Suelos Ministerio de Energía y Minas Ministerio de la Agricultura	198.0	235.0	212.0	2877.5	174.7	
Atmósfera Ministerio de Energía y Minas Poder Popular		5958.0	11595.2	146.0	4.8	15.3
Residuos Sólidos Ministerio de Energía y Minas	—	—	144.2	7596.8	8937.2	9425.3

Resulta oportuno, para dar cumplimiento al objetivo propuesto de la investigación resaltar el hecho de que el Poder Popular o enunciado correctamente el Consejo de Administración Municipal (CAM) no ha realizado ningún gasto para la protección medioambiental en los últimos 5 años. Lo anterior es muestra de una percepción inadecuada entre actores y autoridades locales en relación con la contribución territorial para el desarrollo local, sus posibles usos y destinos, así como también destaca la falta de compromiso en la capacitación de los entes involucrados en el trabajo comunitario en aras de lograr un espacio territorial en sintonía con los elementos de sostenibilidad del desarrollo local.

DISCUSIÓN

El destino final que se la ha dado al 45% de la contribución territorial es, desde el punto de vista del autor, inadecuado, debido a que solo se puede utilizar para Gastos corrientes y de capital cuando exista incumplimiento de los ingresos cedidos y ante la inmovilización de 3 meses de los recursos procedentes de la contribución territorial para el desarrollo local y en el año 2017 existió un sobrecumplimiento de los ingresos cedidos de 19.662,00 MP, además de que no se ejecutaron gastos para la protección del medio ambiente, lo que significa que se incumple el artículo 26.2 de la Resolución No.9 del Ministerio de Finanzas y Precios “Procedimiento para operar los presupuestos Provinciales y Municipales” que plantea:

ARTÍCULO 26.2 El cincuenta por ciento (50 %) restante de la recaudación real de este concepto, constituye fuente adicional a las previstas en el Presupuesto, en función de respaldar y garantizar un desarrollo local económico y social, sostenible, excepto para la provincia de La Habana y el municipio especial Isla de la Juventud que utilizan el ciento por ciento (100%), según lo dispuesto en la Ley No. 126 del Presupuesto del Estado para el 2019 y con estos recursos se financian:

- a) Proyectos para el Desarrollo Integral en los municipios y los de Desarrollo Local;
- b) Proyectos y programas productivos y/o de servicios que contribuyan a generar nuevas fuentes de ingresos, de empleo, ampliar o crear capacidades productivas o de servicios sostenibles, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población.
- c) Gastos corrientes y de capital del presupuesto de los órganos locales del Poder Popular cuando exista incumplimiento de los ingresos cedidos y ante la inmovilización de estos recursos, cuando el saldo de la cuenta bancaria sea el equivalente al promedio de tres meses de recaudación, según lo dispuesto en esta norma.

Otros de los motivos por el cual se considera que no se le ha dado un uso adecuado a este 45% de la contribución territorial es porque según Ley No. 113/2012, del Sistema Tributario cubano en su artículo 314 refiere a que los ingresos recaudados por este concepto, se destinarán al financiamiento de actividades dirigidas a garantizar el desarrollo territorial sostenible, a través de la

gestión de los Consejos de la Administración Municipales.

La sustentabilidad posee según Montero (2006), al menos, tres dimensiones, una primera, directamente relacionada con la protección de las funciones básicas esenciales de la naturaleza, una segunda, con los factores culturales y socio - políticos que modelan la relación del hombre con su medio ambiente y una dimensión tecnológica en la cual se integran elementos de las anteriores, es decir desde el punto de vista del autor no se puede desconocer, el aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio que generen nuevas producciones y puestos de trabajo (crear empleo), además que contribuya a generar mayores ingresos (crecimiento económico) y pueda seguir invirtiendo en el progreso del municipio (mejorar calidad de vida), como tampoco se puede desligar el tratamiento desde lo económico, la protección que el medio ambiente requiere, en pos de salvaguardarlo para futuras generaciones.

Propuesta de acciones

- Capacitar y superar a los actores locales y a la Dirección del Gobierno Municipal, responsables de hacer cumplir las políticas públicas, en temas relacionados con el desarrollo sustentable en espacios mineros, para que su trabajo refleje compromiso, pertinencia y responsabilidad en la solución de los problemas del territorio.
- Profundizar en el análisis de los problemas de toda índole del municipio para identificar las prioridades que constituyen el destino final del 1% de la Contribución Territorial.
- Se le propone al CAM: Trabajar con mayor precisión y exigencia de conjunto con la Universidad de Moa, como gestor del conocimiento de la ciencia y la técnica, sobre la base de una planificación más acertada del uso y destino del 45% de la Contribución Especial para el Desarrollo Local, con un enfoque de sostenibilidad económica-ecológica y social en aras de alcanzar un desarrollo endógeno armónico con los recursos naturales.
- Utilizar de los ingresos cedidos por la Empresa Comandante Ernesto Che Guevara un considerable monto en acciones medioambientales compensatorias con el fin de mitigar las externalidades negativas de la actividad minera del Níquel en el Territorio.
- Partiendo de la experiencia internacional, así como del criterio de la CEPAL, considerar la posibilidad de que los ingresos generados por los tributos ambientales de la minería del Níquel, representen un ingreso directo dentro del presupuesto del territorio.
- Desarrollar proyectos ambientalistas de conjunto con centros educacionales, el gobierno local y la industria minera que fomenten la cultura de la protección de los espacios naturales y creen conciencia sobre la necesidad de preservar el entorno para las generaciones futuras.

CONCLUSIONES

El estudio del comportamiento de la Contribución Especial para el Desarrollo Local, sobre la base de la normativa existente y la dimensión ambiental de la sustentabilidad, facilita al Consejo de Administración Municipal información oportuna de gran importancia para la toma de decisiones.

El análisis del destino final del 45 % de la contribución territorial evidenció que este instrumento económico se ha destinado al financiamiento de gastos corrientes y de capital sin tener en cuenta la importancia que requiere el tratamiento del medioambiente con apoyo monetario y encaminar acciones que mitiguen las externalidades negativas de la industria del Níquel.

El aporte de los tributos ambientales es destinado directamente al Presupuesto Central del Estado, no resultando significativos los ingresos recibidos en las comunidades donde se perciben directamente los efectos nocivos de la actividad minera del Níquel. La propuesta de acciones, de ser materializadas por el Consejo de Administración Municipal, logrará aumentar la cultura medioambiental de los decisores políticos de la comunidad minera de Moa y por ende permitirá una gestión eficiente de este tributo para garantizar el desarrollo local del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ameriso, C. C; Benítez, E. B y Maceratesi, G. (2010). Sistema tributario local: una herramienta para contribuir al desarrollo de una ciudad sustentable. *Administración & Desarrollo*, 38 (52): 159-172.

Ayala, J.L. (2002). Consideraciones sobre la tributación ecológica como una alternativa para la protección ambiental. Recuperado de: <http://www.proyesc.cu/rcda/html%201vol4/a06.html>

Barreiro Cavestany, F. (2000). Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local.

Boisier, S. (1999). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? Colombia, Santiago de Chile: Cámara de Comercio de Manizales.

Borja, J. y Castells, M. (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Barcelona, España: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.

Buarque, S. (1999). Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable. Recife, Brasil: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Carthy, R. y Varona, Y. (2012). Antecedentes, actualidad y perspectiva de la actividad tributaria en Cuba. Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/cccsc/20/ccvb.html>

Centro de Gestión de la Información Económica, Medioambiental y Social (Junio, 2018). Panorama ambiental Cuba 2017. La Habana, Cuba: Oficina Nacional de Estadística e Información. Recuperado de: www.one.cu/publicaciones/04industrial/.../anual/42%20-%20Cuadro%2052.pdf

Coase, R. (1994). “El problema del costo social”. En: La empresa, el mercado y la ley. Madrid, España: Alianza Editorial.

Real Academia Española (2014). Diccionario de la lengua española. 23 ed. (edición del tricentenario). Madrid, España: Asociación de Academia de la Lengua Española.

Ferreiro, J.J. (2003). Consideraciones sobre la tributación ecológica como una alternativa para la protección ambiental. Recuperado de: <http://www.proyesc.cu/rcda/html%201vol4/a06.html>

García, Y. (2018). Análisis de la contribución territorial para el desarrollo local en el municipio Moa. (Tesis de pregrado), Instituto Superior Minero Metalúrgico, Moa, Cuba.

Góngora, O. (2016). Propuesta para la redistribución de los ingresos territoriales generados por los tributos ambientales. (Tesis de pregrado). Universidad de Holguín, Holguín.

Hirsch, F. (1977). Social Limits to Growth, Routledge & Kegan Paul. Externalidades. Recuperado de: <http://es.wikipedia.org/wiki/externalities> <https://www.ecured.cu> (consultado en abril del 2019).

La transición energética: el níquel ayuda a combatir el cambio climático. (2018) *Revista Nickel*, 33(1), p.8.

Ley No. 113 (2012), del Sistema Tributario, La Habana. Cuba.

Ley No. 119 (2015), Ley del Presupuesto del Estado, La Habana. Cuba.

Ley No. 120 (2016), Ley del Presupuesto del Estado, La Habana. Cuba.

Ley No. 125 (2018), Ley del Presupuesto del Estado, La Habana. Cuba.

Ley No. 126 (2019), Ley del Presupuesto del Estado, La Habana. Cuba.

Ley No. 73 (1994), Ley del Sistema Tributario, La Habana. Cuba.

Ley No. 76 (1995), Ley de Minas, La Habana. Cuba

Ley No. 81 (1997), Ley del Medio Ambiente. Gaceta Oficial de la República, La Habana. Cuba.

Lucas, C. Ó. (2002). El Sistema Tributario Cubano: Evolución Histórica, Análisis de la Problemática Actual y Propuesta de Reforma (Tesina Doctoral). Universidad de Barcelona, España.

Mautone (1997). El ideal de las finanzas públicas municipales. Una propuesta desde una perspectiva estratégica. Colombia.

Montero, J.M. (2006). El desarrollo compensado como alternativa a la sustentabilidad en la minería (aprehensión ético – cultural) (Tesis de doctorado). Universidad de la Habana, La Habana.

Oficina Municipal de Estadísticas e Información Moa (2018). Anuario Estadístico Holguín 2017 Moa. Recuperado de: www.one.cu/aed2017/32Holguín/Municipios/14%20Moa.pdf

Pigou, A.C. (1932) The Economics of Welfare. New York. Macmillan.

Piralé, R. (2013). La consolidación de la Industria Minera Mundial: 1992-2012. Recuperado de: <http://www.convencionminera.com/perumin31/encuentros/tecnologia/martes17/1815-Rodrigo-Priale.pdf>.

Resolución No. 198/2001 del Ministerio de Finanzas y Precios, La Habana, Cuba.

Resolución No.9/2017 del Ministerio de Finanzas y Precios “Procedimiento para operar los presupuestos Provinciales y Municipales”, La Habana, Cuba.

Sarduy, M. (2011). Administración Financiera Gubernamental. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.

Stiglitz, J. E. (1988). La economía del sector público. 2ª edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor S.A.

Vázquez, M. y Suero, L. F. (2013). La reforma tributaria cubana: evolución, peculiaridades y perspectivas. Retos de la Dirección, 7(2).

Vázquez-Barquero (1988). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Madrid, España: Editorial Pirámide.

Villaseca Méndez, J.C. y Cruz Dovalés, Y. (2018) Los impuestos medioambientales en Cuba: una asignatura pendiente. Revista Cubana De Finanzas Y Precios Vol. 2, No. 2, abril - junio, Año 2018, pp. 10-19.