

La administración del presupuesto del estado cubano, una valoración

Dr. Omar Everleny Pérez Villanueva, CEEC, UH

Introducción

A partir de la segunda mitad de la década del 80 las finanzas públicas venían resintiéndose del debilitamiento y el resquebrajamiento posterior de las relaciones económicas que tenía establecido el país en los marcos del CAME, del paternalismo del Estado con las entidades productivas y de la postergación del ajuste económico. De hecho, la inestabilidad de los ingresos y la rigidez de los gastos causaron un déficit creciente que ascendió al 7% del PIB en 1989.

Los gastos fiscales totales, dada la prioridad de las prestaciones sociales en el proceso cubano, se expandían a mayor celeridad que los ingresos. Estos aumentos de los egresos se debían fundamentalmente a mayores subsidios por pérdidas de las empresas públicas y a mayores gastos de la seguridad social, además de que se evitaba dejar excedente a los trabajadores, a pesar del deterioro productivo de la planta industrial por falta de materia prima.

Después de los 90's y como resultado de la situación de crisis económica que ha padecido Cuba, se trató de revertir esta situación y la política fiscal ha tenido como sus objetivos básicos: primero, lograr la estabilización macroeconómica, rompiendo la espiral inflacionaria generada a partir del resquebrajamiento del comercio exterior con los países de Europa Oriental y, segundo, emprender una reforma estructural orientada a racionalizar las actividades productivas y las funciones del sector público y a elevar la eficiencia en la asignación gubernamental de recursos (CEPAL, 1997).

Este artículo intenta ofrecer una panorámica general de la conformación del presupuesto cubano, sus principales partidas, la evolución del mismo a partir de 1996, así como enuncia algunos comentarios para reflexiones futuras sobre este tema.

Para todo lector ajeno a las particularidades de este tópico, es importante esclarecer que la economía cubana es planificada, pero a la vez muy compleja, y que aunque el presupuesto se presenta en la moneda nacional, esta moneda no es convertible, por lo que se requieren divisas para la adquisición de equipos, componentes y otros medios, necesarios para el normal funcionamiento de las instituciones cubanas, y que las mismas se asignan de acuerdo a las disponibilidades existentes en cada momento.

Marco conceptual

El sistema presupuestario cubano se rige por el Decreto-Ley 192 del 8 de abril de 1999 "Administración Financiera del Estado." En el mismo se define que:

"La Administración Financiera del Estado es el conjunto de principios, normas, sistemas e instituciones y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad."

En el artículo 9 de este documento se expresa:

"En el presupuesto del Estado se consigna el estimado de los recursos financieros y gastos previstos por el Estado para el año presupuestario destinados al desarrollo económico-social y al incremento del bienestar material. Los recursos financieros y los gastos figuran por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí".

Tal y como se define en el presupuesto, la creación de un fondo centralizado de recursos financieros dimana de las funciones inherentes al Estado cubano, las que originan la necesidad de la concentración de recursos y su utilización ulterior en el desarrollo económico-social del país. Se produce una distribución y redistribución centralizada de la renta nacional entre la esfera productiva e improductiva, entre las diferentes ramas de la economía, entre los diferentes territorios del país y entre los diferentes sectores sociales, es decir, entre el sector estatal, el cooperativo y el privado.¹

La redistribución a través del presupuesto está condicionada por la necesidad de transferir parte del ingreso nacional, o de los ingresos de las instituciones o individuos, a otras ramas o instituciones y entre territorios en correspondencia con el plan. Las proporciones de los ingresos que se distribuyen están determinadas por las diferentes tareas que el Estado tiene ante sí, por la no-uniformidad existente en la distribución territorial, la diferenciación de las riquezas materiales y naturales, la falta de correspondencia entre la magnitud de los ingresos y los gastos en la ampliación de la producción y de la sociedad en general.

El presupuesto, como plan financiero del país, tiene fuerza de ley, expresa las exigencias de las leyes económicas y en él se reflejan las directivas o lineamientos políticos y económicos que emanan de la dirección central y territorial del gobierno.

¹ Rodríguez Morales, María de Lourdes y Manuel López García. "Aspectos conceptuales y Metodológicos del sistema presupuestario de la República de Cuba". Instituto de Investigaciones Financieras, p.2, La Habana, 1995

El presupuesto constituye el eslabón central del sistema financiero y está estrechamente vinculado a las finanzas de las empresas, de las ramas de la economía nacional, con el crédito bancario y con la circulación monetaria.

El sistema del presupuesto

El Presupuesto del Estado está conformado por un sistema de presupuestos que incluye:

- ✓ El Presupuesto Central.
- ✓ El presupuesto para la Seguridad Social.
- ✓ Los presupuestos provinciales y el del municipio Isla de la Juventud.

En el presupuesto Central se centralizan los recursos financieros provenientes de las personas naturales o jurídicas cuya recaudación éste tenga derecho a percibir, en correspondencia con la política de distribución de estos recursos que se establezca legalmente.² Además, cuenta con recursos financieros provenientes del crédito público, donaciones o dividendos.

Los recursos financieros de este Presupuesto se destinan al financiamiento del desarrollo económico y de actividades socio-culturales o científicas de carácter nacional, los tribunales, la fiscalía, la defensa y el orden interior.

El presupuesto de la Seguridad Social es un presupuesto independiente con recursos financieros y gastos específicos, sus recursos provienen mayoritariamente de la contribución a la seguridad social que efectúan los contribuyentes, de otros ingresos acorde a la legislación y puede recibir transferencias del Presupuesto Central para cubrir el desbalance entre sus gastos e ingresos.

El traslado de un conjunto de actividades productivas o de servicios a los órganos provinciales y municipales de gobierno, llevó aparejada la conformación de los presupuestos de cada nivel como base financiera esencial para que cada gobierno local diera cumplimiento a su papel de máxima autoridad estatal en los límites del territorio correspondiente.

El presupuesto de la Provincia es aquel del cual disponen los Consejos de la Administración Provincial (CAP) con el objetivo de financiar las actividades de carácter provincial, o sea, aquellas actividades que por su importancia o trascendencia no pueden enmarcarse dentro del presupuesto de un municipio específico. Este presupuesto es la suma del Presupuesto de la Provincia correspondiente y de los municipios que la componen.

Los presupuestos Municipales son aquellos de que disponen los Consejos de la Administración Municipal (CAM) para financiar el desarrollo económico y las actividades socio-culturales y científicas del municipio.

² Artículo 34, Capítulo III, del Presupuesto Central. Decreto ley no 192

Los presupuestos de las Provincias y Municipios pueden contar con las siguientes fuentes de recursos financieros:

- ✓ Ingresos Cedidos
- ✓ Participación en Ingresos del Presupuesto Central.
- ✓ Transferencias Directas.

Bajo la jurisdicción de la Asamblea Nacional del Poder Popular se encuentra el Presupuesto del Estado. A su vez, los presupuestos provinciales y municipales se encuentran jurídicamente dependientes de las Asambleas Provinciales y Municipales, respectivamente.

En el nivel central se concentra la función normativa de todo el sistema, el cual tiene la requerida maniobrabilidad para garantizar el respaldo financiero oportuno de tareas sociales, del desarrollo económico y social, y la necesaria equidad entre los diferentes territorios.

La concepción organizativa del Sistema Presupuestario condiciona su unidad, ya que cada presupuesto inferior se incluye en el superior formando un Presupuesto Estatal Único.

El resumen del presupuesto del estado cubano se presenta en el Anexo 1.

A continuación se hará un análisis de los Ingresos y Gastos del Presupuesto, por las diferentes partidas.

Ingresos

En Cuba la regulación de los ingresos corresponde al nivel central de Gobierno. Los órganos locales carecen de facultad legislativa para crear impuestos o normar tasas o contribuciones. La excepción la constituye el impuesto a los trabajadores por cuenta propia, en cuyo caso los gobiernos locales están facultados para incrementar las cuotas de dicho impuesto.

El impuesto de circulación, tributo que en principio pertenece al Presupuesto Central —excepto la parte que constituye un ingreso propio de los presupuestos locales—, por su relativa estabilidad, por la dispersión de los contribuyentes y por su peso dentro del volumen total de los ingresos, se utiliza para darle una participación a las provincias y municipios, a fin de equilibrar los ingresos y los gastos de sus presupuestos, además de ser una fuente financiera importante para llevar a cabo la política del estado de garantizar un desarrollo social y económico equilibrado de los territorios.

En el marco del proceso de reestructuración de la economía para su adaptación a las nuevas condiciones y su reinserción en la economía mundial, se aprobó por el Parlamento una nueva Ley Tributaria.

El punto de inflexión en la política de ingresos se dio con la promulgación el 4 de agosto de 1994, de la Ley 73 del Sistema Tributario, devenida en el principal cuerpo preceptivo legal de la materia jurídica tributaria en el país.

Recuadro 1. Ingresos tributarios que reconoce la Ley 73.

➤ IMPUESTOS

- ✓ Sobre utilidades
- ✓ Sobre ingresos personales
- ✓ Sobre ventas
- ✓ Especial a productos
- ✓ Sobre los servicios públicos
- ✓ Sobre la propiedad o posesión de determinados bienes
- ✓ Sobre el transporte terrestre
- ✓ Sobre transmisión de bienes y herencias
- ✓ Sobre documentos
- ✓ Por la utilización de la fuerza de trabajo
- ✓ Sobre la utilización o explotación de los recursos naturales y para la protección del medio ambiente

➤ TASAS

- ✓ Por peaje
- ✓ Por servicios de aeropuertos a pasajeros
- ✓ Por la radicación de anuncios y propaganda comercial

➤ CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

Fuente: Ley 73.

Es de general conocimiento que Cuba viene atravesando en los últimos años por serias dificultades económicas y financieras, caracterizadas por severas limitaciones para la adquisición de materias primas, de productos sensibles para la población, así como de los recursos financieros que el país requiere, en moneda libremente convertible.

En tal coyuntura, uno de los problemas más importantes que ha tenido que enfrentar la economía cubana, ha sido el incremento de la liquidez monetaria, originado por la significativa disminución de la producción y los servicios en el mercado interno, lo que llevó a la adopción de medidas encaminadas a la disminución de esa situación, ese programa se denominó "Saneamiento de las finanzas internas."

Entre las medidas valoradas se consideró la implantación gradual de un sistema tributario coherente con los nuevos tiempos, que tuviera en cuenta los elementos indispensables de justicia social a los efectos de proteger a las capas de más bajos ingresos, que estimulara el trabajo y la producción, y que contribuyera a la disminución del exceso de liquidez.

La ley incluye 11 impuestos, una contribución y tres tasas impositivas (véase el Recuadro 1).

El impuesto sobre las personas físicas se creó con una escala progresiva. En principio, todos los ingresos (sueldos, salarios, intereses y dividendos, entre otros) quedaban gravados, pero atendiendo a la situación económica de los trabajadores se decidió exonerar temporalmente los salarios y pensiones en moneda nacional, concentrándose éste en los trabajadores por cuenta propia y, a partir de 1996, en los ingresos en divisas de ciertas categorías de trabajadores.

En mayo de 1997 se legalizó el alquiler de viviendas y se creó un impuesto calculado sobre la base de las características de la propiedad arrendada.

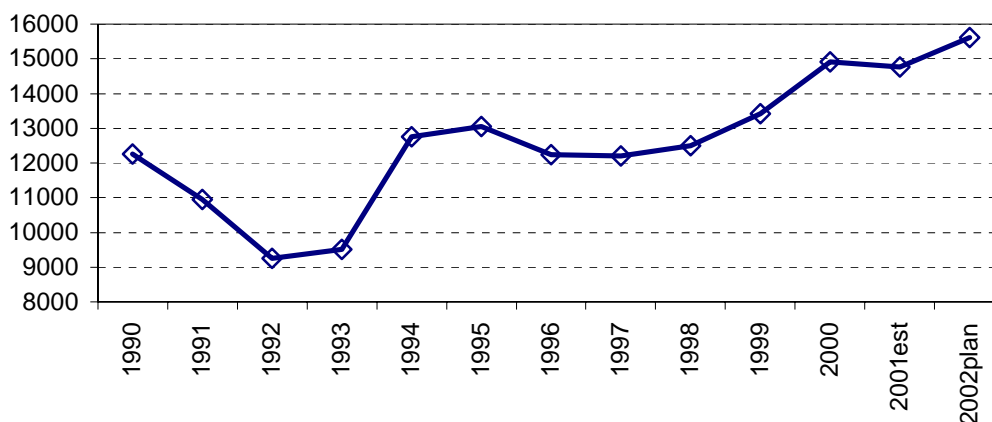
Este nuevo sistema estableció un impuesto *ad valorem* sobre las ventas, que se aplica a las ventas finales de los recién creados mercados agropecuarios y ferias industriales.

El impuesto sobre servicios grava básicamente, entre otros, a la gastronomía estatal y al consumo eléctrico.

Evolución de los ingresos del presupuesto

Como resultado de la crisis de los 90's, los ingresos al presupuesto descendieron entre 1990 y 1993, ya que la economía decreció a tasas superiores al 10%. A partir de 1994, por el programa de saneamiento implementado, dichos ingresos comenzaron a incrementarse, sobre todo a consecuencia del inicio de la recuperación económica y, por consiguiente, de la reactivación de muchas actividades productivas y de servicios. Así, se comienza a dinamizar la principal partida entre los ingresos del presupuesto, que es el impuesto de circulación.

Gráfico 1. Ingresos al presupuesto (en millones de pesos).



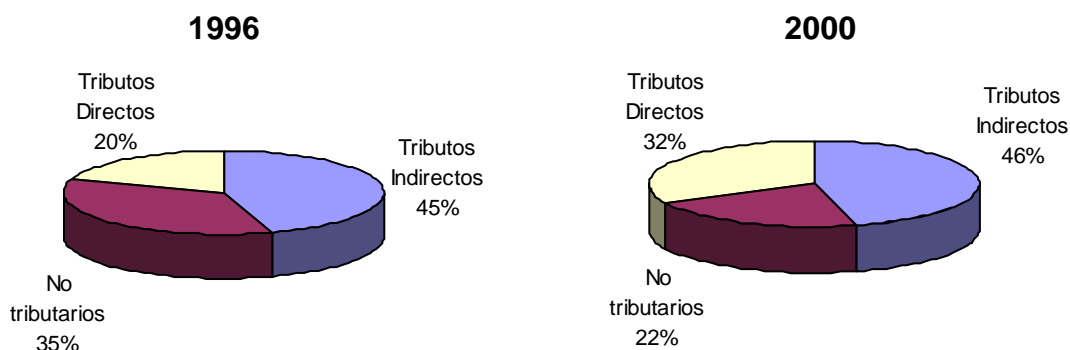
Fuentes: ONE (1998) y MFP (1999, 2000 y 2002).

Con la cultura tributaria ya adquirida y el avance de muchas ramas de la economía cubana, los ingresos del presupuesto se han mantenido creciendo sistemáticamente, como indica el Gráfico 1.

Los ingresos al presupuesto se clasifican en Tributarios y no Tributarios. Los primeros, a su vez, se desglosan en indirectos y directos. En el Anexo 2, se muestra la evolución de estos ingresos a partir de 1996.

En la medida que se consolida en Cuba el Sistema Tributario basado en la nueva legislación fiscal, se observa una disminución del peso de los ingresos no tributarios dentro del total de ingresos al presupuesto estatal, como es posible apreciar en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Estructura de los ingresos fiscales.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE (1998) y MFP (2000).

Dentro de los ingresos tributarios, los indirectos se mantienen como los de mayor peso en el total de los recursos financieros; sin embargo, los ingresos directos son los que más crecen estructuralmente, es decir, van adquiriendo mayor significación los directos.

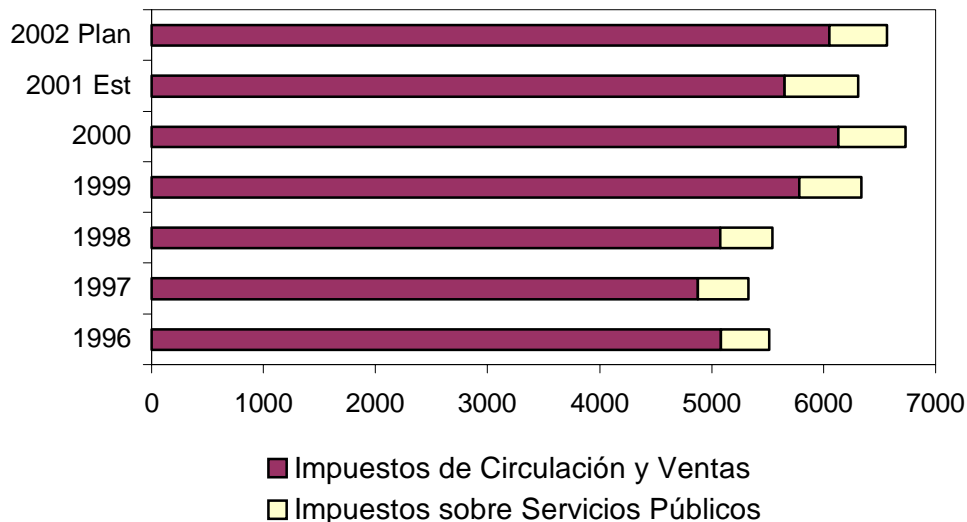
Es importante que el crecimiento de los impuestos directos ocurra a mayor velocidad que el de los indirectos. De este modo se aprovecha la ventaja de la imposición directa de permitir una mayor redistribución de los ingresos. No ocurre lo mismo con los impuestos indirectos. Éstos, al fijarse sobre artículos de consumo, tienen un carácter regresivo —afectan más a quienes tienen menos ingresos—, ya que mientras menos ingresos tiene una persona, mayor proporción de los mismos dedica a la compra de bienes de consumo. Por ello, es positiva la tendencia de mayor crecimiento relativo de los tributos directos.

Hay que tener en cuenta que, aunque los impuestos de circulación y ventas no se aplican a todos los productos que adquiere la población, sí una mayoría significativa de éstos están gravados, por lo que sería razonable en el mediano plazo valorar la

disminución de dichos impuestos, teniendo en cuenta que a buena parte de la población le son insuficientes los ingresos para completar su canasta básica.

Los impuestos indirectos siguen representando más del 60% del total de los tributos, correspondiendo la mayor proporción a los impuestos de Circulación y Ventas, destacándose entre ellos los aplicados a los cigarros, las bebidas alcohólicas y las cervezas.

Gráfico 3. Impuestos indirectos (en millones de pesos).

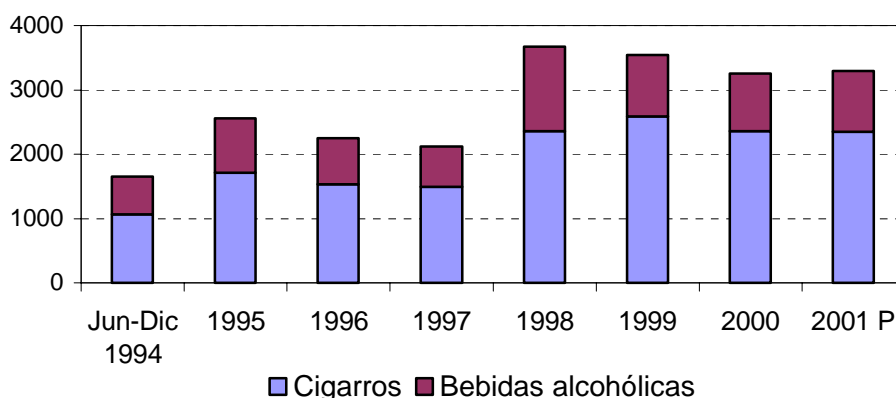


Fuente: Elaboración propia a partir de ONE (1998, 2000) y MFP (2000).

La evolución del aporte del impuesto a cigarros y bebidas se observa en el Gráfico 4. Aunque ha mostrado un comportamiento creciente, la tendencia en el futuro deberá ser a su disminución, por la reducción de los consumos por parte de la población y también por las afectaciones en el suministro de materias primas (como mieles y alcoholes). Es significativo como en los últimos 2 años ha aumentado extraordinariamente el aporte de la cadena Cubana del Pan, del MINIL (aporte 360 millones en el 2001).

Dentro de los impuestos directos avanzan a un mayor ritmo los impuestos sobre utilidades: en el 2001 crecen respecto al 2000 en un 10%. El aporte del sector empresarial estatal representó más del 70% de este concepto en el año 2001. El impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo crece al 6.7% en el 2001 respecto al año anterior. Esta partida ya supera los 1000 millones de pesos, derivado de los incrementos salariales que se han producido a partir del 2000.

Gráfico 4. Impuesto a cigarrros y bebidas (en millones de pesos).

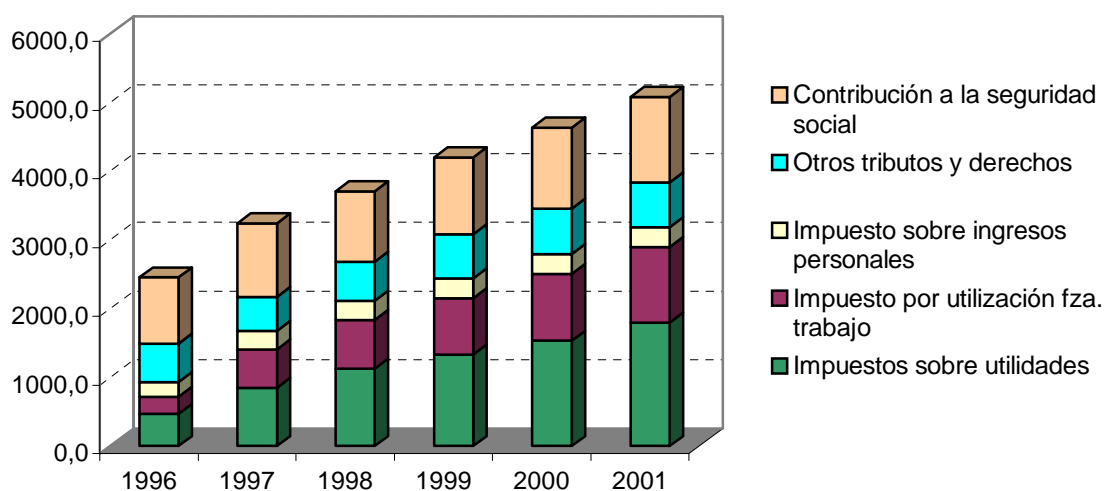


Fuente: Idem gráfico anterior

En el Gráfico 5 se puede apreciar la evolución de estos dos impuestos comparada con la del resto de los tributos directos.

El hecho de que cada año se consolide el paso de las empresas a esquemas de perfeccionamiento empresarial tiene una enorme importancia, pues refuerza la necesaria descentralización del sistema empresarial, y limita a un marco más concreto la responsabilidad por los resultados, lo que contribuye a comprometer a quienes las dirigen en el perfeccionamiento de los mecanismos de gestión de las mismas.

Gráfico 5. Ingresos tributarios directos (en millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE (1998, 2000)

El incremento de la contribución a la Seguridad Social obedece al crecimiento del número de trabajadores empleados en los últimos dos años.

En el caso del impuesto sobre ingresos personales se manifiesta un ligero incremento, muy relacionado con la introducción de los impuestos sobre ingresos personales en divisas, entre ellos el impuesto por arrendamiento de viviendas y habitaciones. Sin embargo, se reducen los aportes de los trabajadores por cuenta propia al presupuesto, pues algunos han retirado sus licencias ante la inconveniencia de continuar pagando las cuotas de impuestos establecidas, por recibir multas por ilegalidades y por encontrar otras ofertas de trabajo, entre otras razones. En este caso es necesario revisar el tratamiento que se da a este sector, para no entrar en contradicción con el efecto positivo que el mismo ha demostrado en relación con la elevación de la oferta y del empleo.

Aun con los avances observados en la recaudación de tributos directos, su participación en el total de ingresos fiscales es todavía baja. Por ello, no puede dejar de aprovecharse el potencial de los impuestos indirectos, particularmente el de circulación, que continúa siendo la fuente fundamental de ingresos al Presupuesto (aproximadamente un 40%).

Gastos

Por su naturaleza económica los gastos se clasifican en:

- ✓ Gastos corrientes de la actividad presupuestada.
- ✓ Gastos corrientes de la actividad empresarial.
- ✓ Gastos de Inversiones.

Los gastos corrientes de la actividad presupuestada incluyen los gastos de:

- ✓ Actividades de la esfera improductiva cuyo financiamiento se realiza directamente por el presupuesto con carácter no reintegrable.
- ✓ Actividades que se brindan a la población, que generan ingresos pero son insuficientes para cubrir sus gastos.
- ✓ Actividades que realizan los organismos que son productivos, pero que prestan sus servicios al organismo presupuestado sin que medie pago.

Las entidades a través de las cuales se organiza la prestación de estos servicios y que reciben el financiamiento del presupuesto, se denominan *Unidades Presupuestadas*. Por su naturaleza económica los gastos corrientes de la Actividad Presupuestada se clasifican en salarios y otros gastos, los primeros comprenden las remuneraciones que se le conceden al trabajador y los segundos, todos aquellos gastos que garantizan el funcionamiento de una actividad dada.

Los gastos corrientes de la actividad empresarial son:

- ✓ Subsidio por pérdida.
- ✓ Subsidio por diferencia de precios.
- ✓ Subsidio a productos o tarifas que se determinen.

- ✓ Financiamiento a inventarios estatales.
- ✓ Rebajas a precios minoristas

Cuando el resultado de la gestión realizada por la empresa implica una pérdida pero por la importancia de la producción o el servicio que presta constituye interés estatal que esa entidad se mantenga operando, entonces recibe un subsidio del presupuesto hasta el nivel planificado en el año.

Estructura y evolución de los gastos del presupuesto

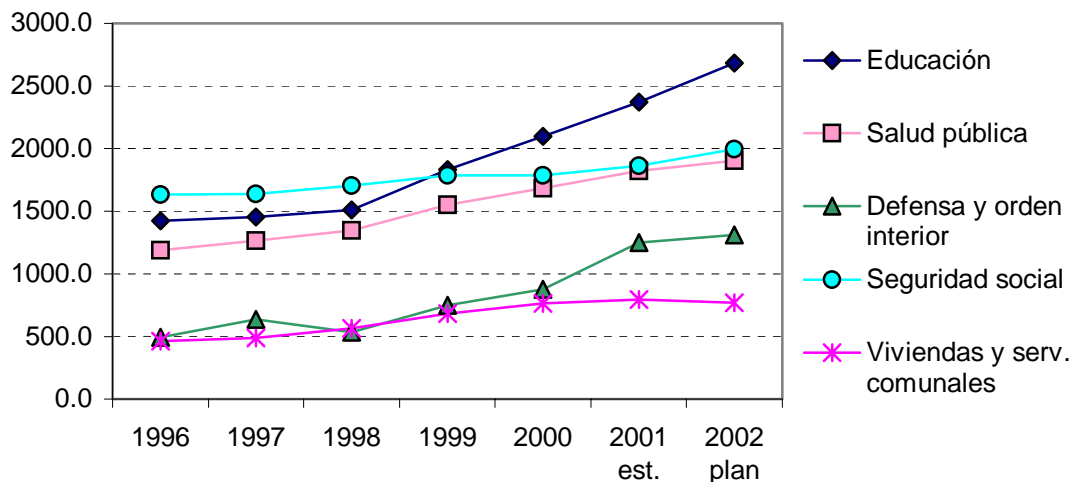
Gastos corrientes de la actividad presupuestada

La tendencia al incremento de los gastos corrientes en la actividad del presupuesto ha sido una característica de los años 90's, a pesar de la situación de crisis económica ya descrita. Esta visión se puede analizar en el Anexo 3.

Una parte importante de los aumentos se destina a incrementar las esferas que se consideran de mayor impacto social.

Resulta evidente que la política económica cubana continúa teniendo un marcado acento social, dado que tiene entre sus objetivos mantener la gratuidad en la educación y la salud, garantizar el sistema de seguridad social, prestar protección a los ancianos, impedidos y otras personas de las más afectadas por las actuales desigualdades, e intentar paliar en alguna medida un problema tan sensible para la población como el creciente deterioro del fondo habitacional. En el Gráfico 6 se muestra el incremento en estas esferas.

Gráfico 6. Gastos corrientes del presupuesto cubano (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE (1998, 2000)

Sin embargo, llama la atención al analizar el cumplimiento del presupuesto de gastos previsto para algunos años hasta 1998, que justamente fueran estas partidas en las que mayores incumplimientos se registraron.

En el caso particular de la educación hay una disminución de gastos a partir de 1990, con una recuperación a partir de 1996. Por ejemplo, el gasto realmente ejecutado por concepto de salarios en ese sector ha estado en algunos años por debajo de lo presupuestado, a pesar de la incorporación de nuevos graduados y de la aplicación de los aumentos salariales previstos en la legislación. Esto se debió fundamentalmente al éxodo de trabajadores que existió hasta 1999, particularmente del personal docente hacia otros sectores mejor remunerados.

Dentro de las medidas previstas para elevar la calidad del servicio educacional se acrecentaron las formas de estimulación y/o incrementos salariales al sector. Hay que tener en cuenta que en 1995 Educación era, dentro de las actividades de la esfera no productiva, después de Servicios Comunes y Personales, la de menor salario medio mensual. Y en el caso de la Educación no debe olvidarse que la calidad de la enseñanza no se puede ver sólo como requisito para elevar el nivel cultural de nuestra población, sino que repercute en el largo plazo en la calificación de la fuerza laboral, cuya elevación constituye una condición indispensable para la transformación económica que se lleva a cabo en el país. El amplio plan de inversiones e introducción de programas priorizados a partir del 2001 en la Educación ha estado encaminado a revertir la situación creada y dar un nuevo impulso al futuro de esta actividad.

Claro está, seguir elevando los gastos en estas actividades de amplia repercusión social debe tener su contrapartida en un aumento de la eficiencia en la economía, que permita no sólo elevar la recaudación tributaria por un crecimiento de la base imponible, sino también reducir los subsidios a la ineficiencia económica.

Es significativa la reducción que ha venido teniendo el presupuesto destinado al sector de la defensa del país, debido a una reorganización de la institución, al incremento de su autofinanciamiento, y al desarrollo de su sector empresarial, entre otros elementos, aunque a partir de 1999, debido al aumento de los salarios de la fuerza del orden en la capital se ha venido incrementando el presupuesto para la defensa.

Gastos corrientes de la actividad empresarial

En esta esfera se han verificado recortes significativos. La mayor reducción se ha ubicado en el subsidio por pérdidas, donde por las medidas implementadas, la mayor parte de las empresas cubanas son rentables. En 1998 ya más del 80% de las empresas cubanas eran rentables.³

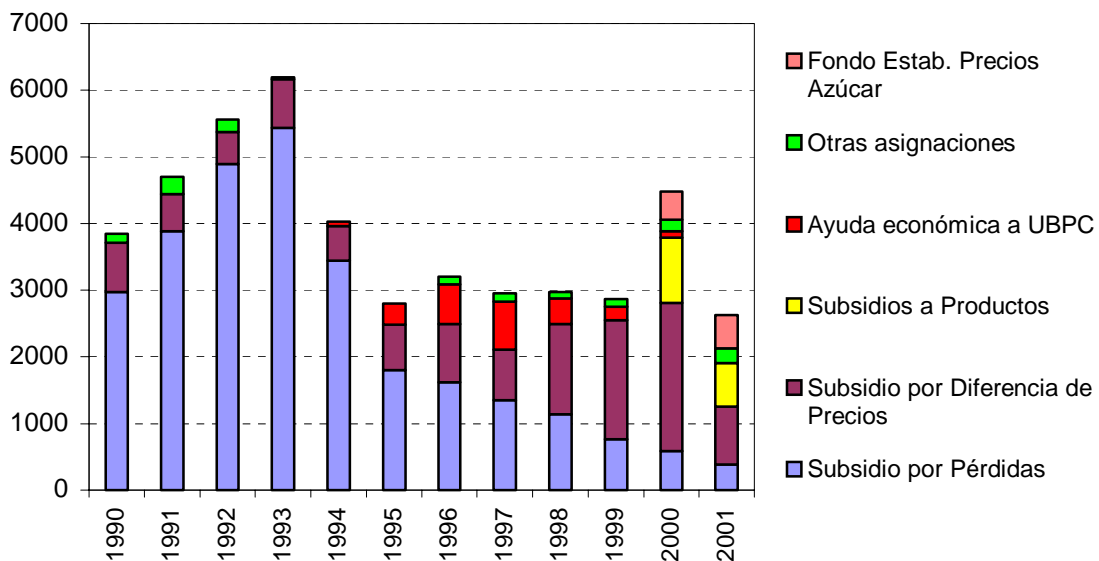
³ Rodríguez, José Luis. "Hemos aprendido de nuestro propio esfuerzo". Periódico Opciones, marzo de 1999.

En cambio, los subsidios por diferencia de precios y a productos, si bien disminuyeron, no logran la reducción planeada en algunos años. En ello incide especialmente el incremento de los precios de los combustibles y los alimentos en el mercado internacional. En el monto del subsidio por diferencia de precios también incide la diferencia entre los costos domésticos y los precios externos para el caso de algunos de los más importantes bienes de exportación. En estos casos los costos denominados en moneda nacional resultan superiores a los precios externos cuando se aplica el tipo de cambio oficial. Por lo tanto, hasta que no se resuelva la cuestión cambiaria, hay que dar un apoyo a estas actividades que sale por este rubro del presupuesto.

Como ya se había mencionado, otro subsidio a la actividad productiva que se contabiliza aparte, la ayuda económica a las UBPC, en lugar de disminuir según lo planeado anualmente, se incrementó en algunos años, y cuando disminuye es menos de lo previsto. Aunque en el 2002 desaparece esta partida del presupuesto, en la actualidad existen otras ayudas como la compensación por las producciones cañeras y el Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar, entre otras, que han llevado a un incremento de los fondos con este destino.

El Gráfico 7 muestra el comportamiento conjunto que han tenido las transferencias del presupuesto a la actividad empresarial a partir de 1994, año en que se inició el programa de saneamiento financiero interno.

Gráfico 7. Transferencias al sector empresarial estatal (en millones de pesos)



Fuente: ONE (1998 y 2000) y MFP (2001).

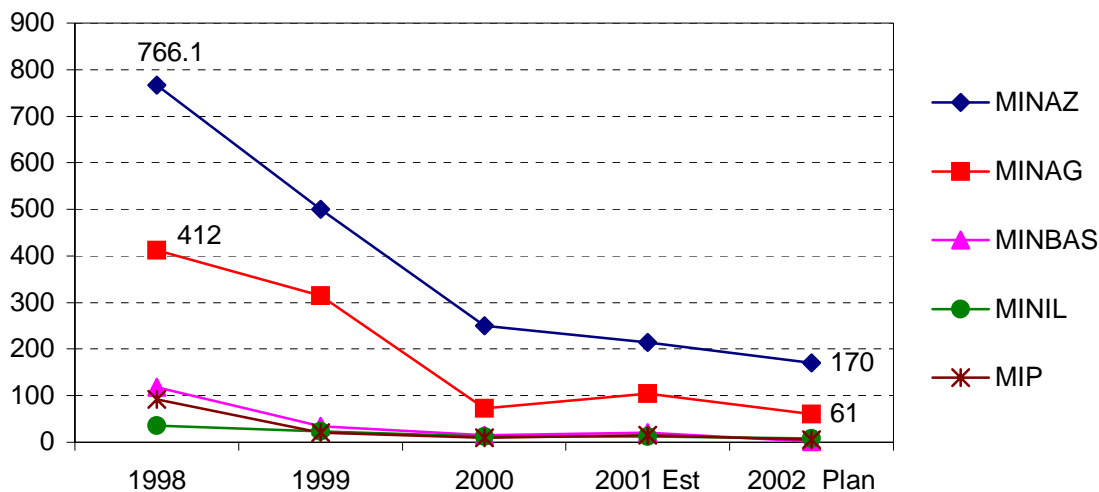
Se observa una notable disminución del subsidio por pérdidas, en correspondencia con la reactivación económica que ha tenido lugar. Sin embargo, los resultados en cuanto a la elevación de la eficiencia económica han sido desiguales desde el punto

de vista sectorial. Hay indicadores como la eficiencia energética o la eficiencia en el uso de los recursos financieros que aún se encuentran distantes de los niveles deseables o de las potencialidades de los respectivos sectores de actividad.⁴

Las medidas que se adoptaron para el saneamiento financiero permitieron una reducción sustancial del subsidio por pérdidas de 5 433.9 millones de pesos en el año 1993 a unos 280 millones de pesos en el 2001. Si en 1993 el 71% de las empresas trabajaban con pérdidas, en el 2001 éstas eran menos del 5%, concentradas fundamentalmente en los Ministerios del Azúcar y la Agricultura.

Se observa en el Gráfico 8 que las empresas estatales irrentables cada año tienen reducciones de sus pérdidas. Aunque se prevé que sigan existiendo algunas empresas irrentables en los próximos años, de ellas la mayor parte en los Ministerios del Azúcar y de la Agricultura.

Gráfico 8. Subsidios por pérdidas en ministerios seleccionados (en millones de pesos)



Fuente: MFP, Informes del Presupuesto del Estado. Varios años

En el caso de los recursos financieros hay que tener en cuenta que en medio de esta política de saneamiento de la economía, se mantiene la cadena de impagos entre las empresas, lo que oculta la falta de liquidez de unos, la indisciplina de otros, y evidencia un uso ineficiente de los recursos.

Resulta urgente acotar las ineficiencias de la agricultura y avanzar hacia una transformación más integral de este sector, por la importancia que el mismo tiene para la seguridad alimentaria del país y teniendo en cuenta, además, los crecientes

⁴ Macías, Magalys. "Presupuesto Estatal 1997-1998. Tendencias positivas y señales de alerta". CEEC, 1998.

gastos en que incurre el Estado al comprar productos alimenticios en el mercado mundial, que son cada vez más caros y por tanto implican mayores subsidios para mantener la distribución normada de alimentos.

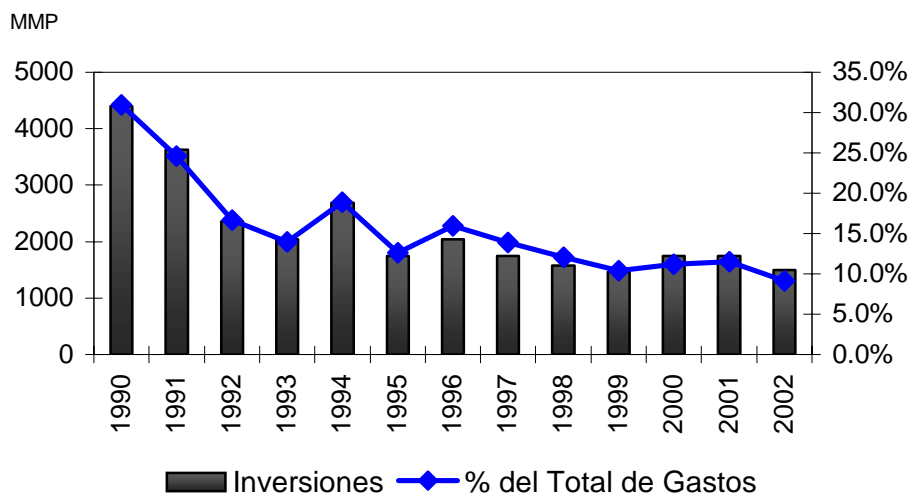
Gastos de inversiones del presupuesto

Dentro de los gastos de inversión, uno de los más dinámicos ha sido el destinado a la construcción de viviendas, sin minimizar los de obras de infraestructura como viales, acueductos y alcantarillado.

En el Gráfico 9 se puede comprobar el reducido volumen de los gastos de inversión y la disminución de la participación de la inversión central dentro de los gastos del Estado durante los últimos años. Esto ocurre luego de haber transitado por una década como la del 80, en que el peso de la inversión dentro del gasto era superior al 40% y su monto total estuvo siempre por encima de los 3 500 MMP.

Esta reducción se debió al proceso de estabilización macroeconómica de corto plazo; es decir, el esfuerzo de inversión resultó sacrificado. Aquí se planteó un *trade off* clásico entre las exigencias de estabilización de corto plazo y las necesidades de modernización estructural de más largo término.

Gráfico 9. Inversiones del presupuesto nacional y su participación en el total de gastos.



Fuente: MFP, Informes del Presupuesto del Estado, Anteproyectos 1999, 2000 y 2002. Macías, Magalys. Análisis del Presupuesto Nacional, CEEC, 1998.

A partir de 1997 esta reducción obedece a una búsqueda de otras fuentes en el financiamiento de inversiones en la economía. En este sentido se autorizó a las empresas estatales que lo requerían a utilizar los fondos provenientes de la depreciación, e inclusive parte de sus utilidades, para la compra de nuevos activos

fijos, y se ha pretendido estimular el crédito bancario como mecanismo de asignación de recursos para la inversión. Aunque en 1997 sólo el 13.2% del plan de inversiones fue financiado por estas fuentes, y el crédito bancario aportó sólo el 0.7% de esos recursos, esta situación mejoro ostensiblemente a partir de 1999, cuando el sector bancario cubano aportó financiamientos superiores a los 2 000 millones de dólares, mucho de ello para inversiones.

En el 2002 la situación se presenta nuevamente complicada, ya que por las adversidades del entorno internacional, el país ha tenido que volver a desacelerar estas inversiones.

En el mediano plazo el presupuesto estatal deberá destinar mayores recursos a invertir, pues las cifras actuales resultan insuficientes, sobre todo si tenemos en cuenta la caída de la inversión observada en los últimos años y, por consiguiente, las necesidades acumuladas de renovación del capital y mejoramiento de la infraestructura.

Los recursos que el Estado ha invertido en estos años se han empleado básicamente en la construcción de miles de viviendas, viales, sistemas de acueductos y alcantarillados, así como otras obras de infraestructura. Sin embargo, estas actividades eran las que concentraban las mayores dificultades acumuladas, por lo que ha resultado insuficiente lo invertido hasta el momento para recuperar los atrasos en estas áreas. También se han asumido proyectos y programas vinculados al sector agrícola, incluyendo el azucarero, y el desarrollo turístico.

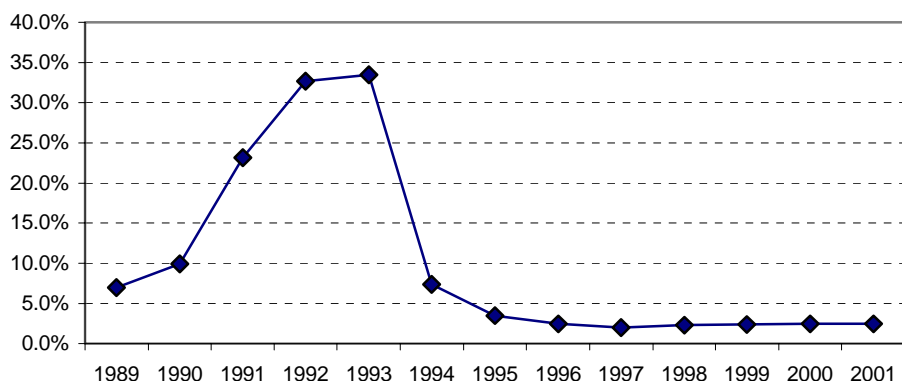
La economía cubana tiene un alto componente de gastos sociales, como los que se realizan en la educación, la salud pública, la asistencia social y parte de la seguridad social, sin contrapartida de ingresos. En el futuro dichos gastos tenderán a incrementarse en la medida que crece la proporción de la población en la tercera edad. Por otra parte, mantener los gastos de inversión en niveles tan deprimidos puede tener serias consecuencias negativas en términos del desarrollo económico del país a mediano y largo plazo, de ahí la búsqueda de un adecuado equilibrio que no afecte el largo plazo.

Evolución del déficit fiscal

Las medidas financieras y otras de carácter organizativo en la Administración Central del Estado han posibilitado que el déficit del presupuesto se reduzca en magnitudes significativas en el período posterior a 1994, no excediendo del 3% a partir de 1996. O sea, es en las finanzas públicas donde se observan los mejores resultados del programa de saneamiento financiero iniciado en 1994.

La relación entre déficit fiscal y PIB ilustra esta aseveración, si bien su desempeño actual exige un impulso que permita incrementar a mayor ritmo los ingresos para poder aumentar los gastos en aquellas esferas donde se hace más necesario.

Gráfico 10. Relación entre el déficit del presupuesto y el producto interno bruto (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de BCC, Informes Anuales y MFP, Informes al Parlamento.

Es decir, el presupuesto tiene una situación muy favorable, pero habría que profundizar en las relaciones financieras entre las empresas estatales, dado que las empresas presentan un buen resultado con el presupuesto, pero no con las otras empresas estatales: el valor de los cobros y pagos entre las empresas se encuentran en límites elevados.

También es posible que parte de la reducción del déficit fiscal se pudiera convertir más tarde en deuda cuasifiscal del sector bancario (en particular, los préstamos a cooperativas que no resulten rentables, o la acumulación de cuentas por cobrar entre las empresas públicas).⁵

Reflexiones finales

La economía cubana tiene un alto componente de gastos sociales, como los que se realizan en la educación, la salud pública, la asistencia social y parte de la seguridad social, de ahí que en el presupuesto estatal se le asignen a estas partidas los mayores montos.

Se ha producido un significativo incremento de los ingresos directos al presupuesto, derivado de la mejoría de los indicadores económicos de las empresas estatales, pero aún existe un elevado potencial en las reservas de eficiencia interna.

La mayor autonomía de gestión en las empresas estatales ha permitido a la mayor parte de las entidades financiarse libremente y dejar de ser una carga para el presupuesto. Aún así, la solidez del ajuste fiscal y la permanencia de los logros alcanzados seguirán dependiendo del alcance y la continuidad de las reformas

⁵ CEPAL. La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa. FCE, 1997. México.

estructurales e institucionales. Queda por resolver la situación financiera del sistema de seguridad social, que en el futuro deberá complicarse por la estructura etárea de la población.

Hay que profundizar en las relaciones financieras entre las propias empresas estatales, ya que si bien se han reducido extraordinariamente los subsidios empresariales que otorga el presupuesto, los cobros y pagos entre las empresas tienen valores muy elevados.

El mejoramiento de la situación fiscal esconde cierta divergencia con las finanzas locales, sobre todo las de aquellas provincias que no se benefician de la reactivación exportadora. Además, queda por afianzar la cultura tributaria, todavía ajena a las experiencias de casi cuatro décadas de la sociedad cubana.

En general, en el presupuesto estatal es donde se observan muy buenos resultados, ya que los ingresos se incrementan constantemente, los gastos se incrementan en las partidas que permiten potenciar los logros sociales alcanzados y el déficit fiscal se mantiene en límites manejables.

Bibliografía

Álvarez Hernández, José Ernesto. La circulación monetaria de la población en Cuba. Diagnóstico de la Situación actual y elementos para el diseño de una reforma en la política monetaria. Instituto de Investigaciones de Finanzas y Precios. Enero de 1998.

Banco Central de Cuba. Informe Económico 1997 y 1998. Mayo de 1998 y Abril de 1999. La Habana.

Burguet Rodríguez, René, "Ley del Sistema Tributario en Cuba" Texto de la ley y Comentarios. Consultoría Jurídica Internacional.

Carranza Valdés, Julio Las finanzas externas y los límites del crecimiento (Cuba 1996- 1997). CEEC, 1998.

CEPAL. La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los noventa. FCE, 1997. México.

Dirmoser, Dietmar y Jaime Estay. Economía y Reforma Económica en Cuba. Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Macías, Magalys. "Presupuesto Estatal 1997-1998. Tendencias positivas y señales de alerta", CEEC, 1998.

Ministerio de Finanzas y Precios. Presupuesto del Estado. Anteproyecto 2000. Resumen Ejecutivo.

- Ministerio de Finanzas y Precios. Resultados de las medidas de saneamiento financiero aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular. Julio de 1998, La Habana.
- Ministerio de Finanzas y Precios. Presupuesto del Estado, 1999, 2000 y 2002, La Habana.
- Monreal, Pedro y Julio Carranza. "Problemas del Desarrollo en Cuba: Realidades y Conceptos", Revista Temas, Número 11/ 1997, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas. Anuarios Estadísticos de Cuba, 1996, 1997 y 1998, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas. "Panorama Económico y Social. Cuba 1999", Marzo de 2000, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas. "Estadísticas Seleccionadas 1997", Junio de 1998.
- Pérez, Omar Everleny. "La evolución económica reciente en Cuba: Una valoración". An International Symposium: The Cuban Economy, Problems, Policies, Perspectives, Carleton University, Canadá, 1999.
- Pérez, Omar Everleny. Cuba's Economic Reforms: An Overview. Special Studies No 30, Center for Latin American Studies Press, Arizona State University, 1998.
- Periódico Granma, Varios números. La Habana, 1998.
- Rodríguez Morales, María de Lourdes y López García, Manuel. "Aspectos conceptuales y Metodológicos del sistema presupuestario de la República de Cuba". Instituto de Investigaciones Financieras, p.2, La Habana, 1995.
- Rodríguez, José Luis. "Hemos aprendido de nuestro propio esfuerzo". Periódico Opciones, marzo de 1999.
- Rodríguez, José Luis. "Informe del Ministerio de Economía a la Asamblea Nacional del Poder Popular sobre los resultados de 1997", Periódico Granma, Diciembre 16 de 1997. La Habana.

Anexo 1. Presupuesto del Estado Cubano, Resumen.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 Estimado	2002 Plan
INGRESOS TRIBUTARIOS	7968.8	8574.2	9 251.8	10535.4	11366.5	11392.0	12041.0
Indirectos	5512.9	5329.9	5 543.3	6336.3	6732.3	6310.0	6566.0
Directos	2455.9	3244.3	3 708.5	4199.1	4634.2	5082.0	5475.0
NO TRIBUTARIOS	4274.0	3629.4	3 250.2	2883.8	3548.7	3382.0	3565.0
TOTAL DE INGRESOS	12242.8	12203.6	12 502.0	13419.2	14915.2	14774.0	15606.0
De ello: Ingresos de Capital			488.5	441.2	330.0	285.0	316.0
GASTOS CORRIENTES							
Actividad Presupuestada	6938.6	6807.8	7 287.9	8354.3	9233.3	10398.0	11195.0
Actividad Empresarial.	2605.7	2236.2	2 588.4	2669.8	3174.6	2625.0	3036.0
Ayuda Económica a UBPC	600.6	718.1	384.8	199.5			
Operaciones Financieras	386.1	380.9	426.1	420.8	430.2	585.0	500
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	10531.0	10143.0	11 480.9	11967.9	13838.1	13683.0	14981.0
SUPERAVIT (DÉFICIT) CORRIENTE			532.6	1010.1	747.1	806	309.0
DE CAPITAL							
Inversiones	2043.4	1839.0	1 580.8	2063.0	1749.3	1850	1500
TOTAL DE GASTOS	12813.5	12662.6	13 061.7	14030.9	15587.4	15533.0	16481.0
DÉFICIT FISCAL	-570.9	-459.0	-559.7	-611.7	-672.2	-759.0	-875.0

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas. Anuarios Estadísticos de Cuba 1996,1997 y 1998. La Habana; Ministerio de Finanzas y Precios. Anteproyecto del Presupuesto 2000 y 2002. La Habana.

Anexo 2. Presupuesto del Estado Cubano, Ingresos.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 Estimado	2002 Plan
INGRESOS TRIBUTARIOS	7 968.8	8574.2	9 251.8	10535.4	11366.5	11392.0	12041.0
INDIRECTOS	5 512.9	5 329.9	5 543.3	6336.3	6732.3	6310.0	6566.0
Impuesto de Circulación y sobre Ventas	5 079.0	4 876.2	3 708.5	5786.4	6130.7	5650.0	6051.0
Impuesto sobre los Servicios Públicos	433.9	453.7	466.9	549.9	601.6	660.0	515.0
DIRECTOS	2 455.9	2 941.0	3 708.5	4199.1	4634.2	5082.0	5475.0
Impuestos sobre Utilidades	468.5	849.6	1 131.8	1333.3	1534.5	1800	2025.0
Impuestos sobre la Utilización de la Fuerza de Trabajo	248.9	562.3	706.1	817.1	970.0	1095.0	1170.0
Impuestos sobre Ingresos Personales	216.1	263.4	274.6	288.8	291.2	292.0	296.0
Otros Impuestos y Derechos	563.2	498.5	571.0	644.5	657.3	653.0	682.0
Contribución Seguridad Social	959.2	1 070.5	1 025.0	1115.4	1181.2	1242.0	1302.0
NO TRIBUTARIOS	4 274.0	3 629.4	3 250.2	2883.8	3548.7	3382.0	3565.0
Aportes Empresas Estatales	2 685.0	2 014.7	1 907.5	1514.8	1553.5	1647.0	1842.0
Otros Ingresos No Tributarios	1 589.0	1 614.7	1 342.7	1369.0	1995.2	1735.0	1723.0
TOTAL DE INGRESOS	12 242.8	12 203.6	12 502.0	13419.2	14915.2	14774.0	15606.0

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas. Anuarios Estadísticos de Cuba 1996,1997 y 1998. La Habana; Ministerio de Finanzas y Precios. Anteproyecto del Presupuesto 2000 y 2002. La Habana.

Anexo 3. Presupuesto del Estado Cubano, Gastos Corrientes de la Actividad Presupuestada.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 Estimado	2002 Plan
EDUCACION	1421.3	1453.9	1509.7	1829.6	2094.6	2374.0	2686.0
SALUD PUBLICA	1190.3	1265.2	1344.9	1553.1	1683.8	1820.0	1903.0
SEGURIDAD SOCIAL	1630.2	1635.9	1705.1	1785.7	1785.6	1862.0	1994.0
ASISTENCIA SOCIAL	128.4	135.2	145.4	157.6	178.8	223.0	342.0
VIVIENDAS Y SERVICIOS COMUNALES	462.4	487.6	565.5	684.3	763.0	797.0	770.0
DEFENSA Y ORDEN INTERIOR	496.7	637.5	537.1	752.3	879.6	1250.0	1312.0
ADMINISTRACION	397.5	431.2	437.8	457.4	509.1	570.0	618.0
ESFERA PRODUCTIVA	154.6	155.5	159.0	156.7	172.7	163.0	180.0
CULTURA Y ARTE	165.2	164.7	168.8	191.0	233.8	316.0	367.0
CIENCIA Y TECNICA	113.6	109.2	104.1	128.1	154.3	172.0	196.0
DEPORTE Y CULTURA FISICA	117.5	121.5	125.9	140.7	158.0	173.0	177.0
OTRAS ACTIVIDADES	473.3	475.2	484.6	517.8	620.0	678.0	650.0
TOTAL DE GASTOS	6938.6	6807.8	7081.6	8354.3	9233.3	10398.0	11195.0

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas. Anuarios Estadísticos de Cuba 1996,1997 y 1998. La Habana; Ministerio de Finanzas y Precios. Anteproyecto del Presupuesto 2000 y 2002. La Habana.

