

BOLETÍN CUATRIMESTRAL, Abril 2010  
“ECONOMÍA Y GERENCIA EN CUBA: AVANCES DE INVESTIGACIÓN”

**La política fiscal actual**

*Dr. Pavel Vidal Alejandro*

[pavel@uh.cu](mailto:pavel@uh.cu)

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA CUBANA  
UNIVERSIDAD DE LA HABANA**

Ave. 41 y 9na No. 707, Miramar, Playa, C. Habana. Teléfonos 202-1391, 209-0563 Fax: 204-0987  
Sitio web: <http://www.ceec.uh.cu/>

## La política fiscal actual

*Pavel Vidal Alejandro*

El presente artículo tiene como objetivo evaluar la política fiscal cubana actual. Con mayor detalle se examina el período 2008-2010 en el cual la política económica ha debido enfrentar la reversión abrupta del ciclo de expansión 2004-2007 y la presencia de desequilibrios externos e internos. Varios choques desfavorables –caída de los términos de intercambio, los huracanes y la crisis global- se le sumaron a las debilidades estructurales del crecimiento, y han provocado desde 2008 un empeoramiento de las condiciones macroeconómicas con consecuencias sobre el sistema bancario y financiero.<sup>1</sup>

El principal reto para la política fiscal ha sido el aumento significativo del déficit presupuestario en 2008. Para enfrentarlo, el gobierno ha lanzado un programa de eficiencia fiscal que incluye un mayor control y supervisión de los gastos presupuestarios, una reorganización de funciones y estructuras institucionales, y la eliminación de gratuidades y subsidios que se plantea incluso que llevaría a la eliminación paulatina de la libreta de abastecimientos.

### Cuentas fiscales

En 2008 se obtuvo el mayor déficit fiscal de la década (6.7% del PIB corriente) explicada por un aumento de los gastos y una caída de los ingresos. Antes de esa fecha, el ejercicio fiscal 2005 había sido el más deficitario (4.6%) después que los gastos fiscales aumentaran ese año desde 53% a 63.7% del PIB. En 2008, impactados por los choques externos, los gastos sobrepasaron el 70% del PIB para llegar a un 73.8% y los ingresos se redujeron a un 67.1% (gráfico 1).

En 2009, la política fiscal logró reducir el desbalance hasta 4.8% del PIB. Este resultado estuvo respaldado por un control de los gastos fiscales, los cuales apenas crecieron 0.42% como proporción del PIB, mientras que, a pesar de la desaceleración económica, el presupuesto consiguió incrementar sus ingresos en un 2.3% del PIB para llegar a una proporción de 69.4% (gráfico 1). La revisión de plan económico central, un duro programa de ahorro energético, la contracción de las inversiones (-16%) y el recorte de importaciones (-37.3%) favorecieron el control del gasto fiscal en 2009.

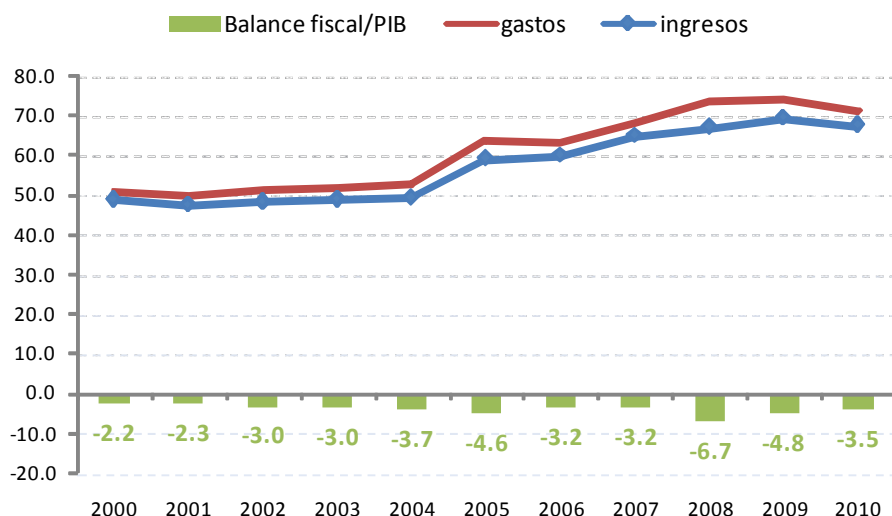
Para 2010, la política fiscal se ha propuesto un nuevo recorte del déficit hasta un 3.5% del PIB estimado. Para ello se presupuestó una reducción de los gastos fiscales en 3.2% del PIB -desde un 74.2% en 2009 hasta un 71% en 2010- para compensar la caída de 1.9% esperada en los ingresos -desde 69.4% del PIB hasta 67.5% (gráfico 1).

---

<sup>1</sup> Ver Pavel Vidal (2009) “Las Consecuencias Financieras de la Crisis” Economics Press Service 24, IPS

### Gráfico 1. Ingresos, gastos y balance fiscal, 2000-2010

(Como porcentaje del PIB corriente)



**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas publicados en *Anuario Estadístico de Cuba y Panorama Económico y Social: Cuba 2009*, [www.one.cu](http://www.one.cu)

En 2008, las partidas del presupuesto que explicaron la expansión de los gastos fueron, en primer lugar, los subsidios a empresas estatales, que crecieron en un valor equivalente a 3.2% del PIB corriente, al pasar desde un peso de 10.5% hasta un 13.8% y convertirse ese año en el principal destino del gasto fiscal, seguido del gasto en educación (12%) que no aumentó en 2008. El aumento del subsidio a empresas estatales tuvo como objetivo principal cubrir pérdidas por los huracanes y respaldar el subsidio a los precios de los alimentos en la libreta de abastecimiento y el subsidio al precio interno de los combustibles dado el incremento de estos precios en el mercado internacional. El segundo mayor crecimiento en 2008 lo obtuvo el gasto en salud (1.6% del PIB), al transitar desde una proporción de 9.9% hasta 11.5%; le siguió la seguridad social con un crecimiento de 0.6% (tabla 1).

**Tabla 1. Gastos fiscales, 2007-2010**

(Como porcentaje del PIB corriente)

	2007	2008	2009	2010
<b>Educación</b>	12.1	12.0	14.4	15.5
<b>Salud</b>	9.9	11.5	10.5	10.7
<b>Defensa y orden interior</b>	3.2	3.2	3.4	3.5
<b>Seguridad social</b>	6.4	7.0	7.5	7.7
<b>Administración</b>	1.9	2.3	2.4	2.4
<b>Viviendas y servicios comunales</b>	2.8	2.7	2.7	2.6
<b>Cultura y arte</b>	2.0	2.1	2.1	2.1

<b>Ciencia y tecnología</b>	0.8	0.9	1.0	1.0
<b>Deportes</b>	0.9	0.9	1.0	1.1
<b>Asistencia social</b>	2.0	1.5	1.5	1.4
<b>Subsidios a empresas</b>	10.5	13.8	11.9	11.2
<b>Gastos de capital</b>	8.3	7.2	7.7	5.1

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas publicados en *Anuario Estadístico de Cuba y Panorama Económico y Social: Cuba 2009*, [www.one.cu](http://www.one.cu)

El ajuste del gasto fiscal en 2009 se logró precisamente mediante la reducción de los subsidios a empresas estatales y de los gastos en salud, las mismas partidas que más habían crecido en 2008. Como proporción del PIB corriente, representaron una contracción de 1.9% y 0.9% que permitió compensar el aumento de 2.4% del gasto en educación en 2009 (tabla 1).

Por su parte, la disminución del gasto presupuestario en 2010 se espera sostener, en primer lugar, mediante una contracción de los gastos de capital en 2.6% (tabla 1). La misma, se explica por una nueva política fiscal que recorta la participación del presupuesto en actividades inversionistas empresariales, y para su sustitución, le propone a las empresas estatales utilizar el crédito bancario.

Otro factor de ajuste es la segunda reducción consecutiva de los subsidios a empresas; en 2008 representaban el 13.8% del PIB, en 2009 el 11.9% y se presupuesta para 2010 una disminución a 11.2% (tabla 1). Dicha evolución refuerza la intención de eliminar la asignación de subsidios mediante la libreta de abastecimiento y revela una política de no subsidiar las pérdidas empresariales a pesar de la desaceleración económica, lo cual marca una diferencia con la política fiscal principios de los años noventa.<sup>2</sup>

Adicionalmente, se presupuesta para 2010 un aumento controlado de los gastos en salud, en apenas un 0.2%, y de la educación en 1.1% (tabla 1). La educación y la salud no escapan del ajuste fiscal. El presidente Raúl Castro ha señalado que “Estamos seguros de que sin afectar la calidad de la salud y la educación que se brinda gratuitamente a todos los ciudadanos, e incluso mejorándola, es posible reducir de modo apreciable los gastos.”<sup>3</sup>

Los resultados de la política de mayor control y eficiencia fiscal se distingue también en otras partidas del presupuesto. Al comparar el presupuesto 2010 con el presupuesto 2008 se aprecia que, como proporción del PIB corriente, la variación de los gastos de defensa y orden interior es de 0.3%, administración de 0.1%, viviendas y servicios comunales -0.1%, cultura y arte 0.0%, ciencia y tecnología 0.1% y deportes 0.2% (tabla 1).

Con respecto a los ingresos fiscales, en la tabla 2 se presenta la evolución 2007-2009 y los ingresos estimados para el presupuesto 2010. En el recuadro 1 se describe resumidamente el contenido de cada una de las partidas. En todo el período se han sostenido como las principales fuentes de ingresos fiscales el *impuesto de circulación y venta* y *otros ingresos no tributarios*. El primero ha tendido a declinar y se estima que en 2010 se reduzca a 17.8% del PIB corriente desde un 24.7% que representaban en 2007. El segundo estuvo aumentando

<sup>2</sup> Para un examen de la política fiscal cubana de los años noventa ver CEPAL (1997), *La Economía Cubana. Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

<sup>3</sup> Raúl Castro (2009), Discurso en la Asamblea Nacional, Diciembre, Habana.

hasta 2008 pero también se espera para 2010 una ligera contracción hasta 24% del PIB, en comparación con el peso de 24.5% que ocupaba en 2009.

**Tabla 2. Ingresos fiscales, 2007-2010**

(Como porcentaje del PIB corriente)

	2007	2008	2009	2010
<b>Impuesto de circulación y ventas</b>	24.7	21.1	20.4	17.8
<b>Impuesto sobre los servicios</b>	2.4	2.3	2.5	2.6
<b>Impuesto sobre utilidades</b>	5.1	4.7	4.2	4.4
<b>Impuesto utilización fuerza de trabajo</b>	5.8	6.3	6.8	7.2
<b>Impuesto sobre ingresos personales</b>	0.7	0.7	0.7	0.8
<b>Contribución a la seguridad social</b>	4.1	4.1	4.4	4.7
<b>Aportes de empresas estatales</b>	4.3	5.2	4.9	5.1
<b>Otros ingresos no tributarios (a)</b>	14.4	21.2	24.5	24.0

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas publicados en *Anuario Estadístico de Cuba y Panorama Económico y Social: Cuba 2009*, [www.one.cu](http://www.one.cu)

Por su parte, el ingreso por el *impuesto sobre utilidades* disminuyó tanto en 2008 como en 2009, mientras que el *aporte de empresas estatales* creció en 2008 pero cayó en 2009. El ingreso por *utilización fuerza de trabajo* se ha mantenido creciendo a un ritmo de 0.5% como proporción del PIB, el *impuesto sobre ingresos personales* no crece y la *contribución a la seguridad social* tampoco aumenta en 2007 y 2008 pero sí lo hace en 2009.

Dada la desaceleración del PIB, y las afectaciones que produce sobre los ingresos fiscales asociados al sector empresarial, es probable que la política fiscal acuda a una extensión del *impuesto sobre ingresos personales*. En su discurso en diciembre de 2009 en la Asamblea Nacional Raúl Castro apuntaba que se hace necesaria “la introducción de procedimientos universalmente utilizados para la redistribución de la riqueza, como son los impuestos, herramienta a la que tendremos que habituarnos en poco tiempo.”<sup>4</sup>

La evolución futura de los ingresos fiscales está comprometida por una posible extensión del estancamiento económico.<sup>5</sup> Así, sus potencialidades radican principalmente en las transformaciones que se ejecuten y de su impacto en la base imponible.

<sup>4</sup> Raúl Castro (2009), Discurso en la Asamblea Nacional, Diciembre, Habana.

<sup>5</sup> Para 2010, la proyección del Ministerio de Economía y Planificación es de un crecimiento de 1.9% del PIB real, con lo cual, se reconoce oficialmente la extensión del estancamiento pero no se proyecta una recesión.

### Recuadro 1. Las partidas de ingresos fiscales

**Impuesto de Circulación y Ventas:** Es un ingreso indirecto que grava los bienes comercializados en pesos cubanos por empresas estatales destinados al consumo de la población. Es un diferencial de precios de alto rendimiento recaudatorio. No grava los bienes vendidos en pesos convertibles ni la libreta de abastecimientos. Se aplica mediante un tipo impositivo diferenciado del 25 y el 20% a los productos industriales y alimenticios. Otros productos como bebidas alcohólicas y cigarros tienen tipos impositivos mayores.

**Impuesto sobre los servicios:** Grava los servicios públicos como telefonía, electricidad, agua, transporte, gastronomía, alojamiento, recreación y otros que se prestan en el territorio nacional. Son sujetos del impuesto las personas naturales y jurídicas que prestan dichos servicios. Se aplican tipos impositivos que oscilan entre el 10-30% sobre los ingresos por estas actividades.

**Impuesto sobre utilidades:** Grava a todas las personas jurídicas, cubanas o extranjeras, independientemente de su forma de propiedad, que se dediquen a las actividades comerciales, industriales, agropecuarias, financieras, de servicios y cualesquiera otras de carácter lucrativo. Se aplica un tipo impositivo del 35% sobre la utilidad neta imponible.

**Impuesto utilización fuerza de trabajo:** Grava el uso de la fuerza de trabajo asalariada, que se pagará por personas naturales y jurídicas, cubanas o extranjeras. Su base imponible se determina a partir del total de salario, sueldos, gratificaciones y demás remuneraciones que los sujetos del impuesto paguen a sus trabajadores; con un tipo impositivo del 25%. En el caso específico de los contribuyentes referidos en la Ley No. 77, de la Inversión Extranjera, el tipo impositivo que se aplica es del 11%.

**Impuesto sobre ingresos personales:** Grava los ingresos de las personas naturales cubanas, cualquiera que sea su país de origen, así como a las extranjeras que permanezcan por más de 180 días en el territorio nacional. No se aplica a toda la población, sino a sectores específicos incluyendo los trabajadores por cuenta propia. El impuesto se grava en moneda nacional y en pesos convertibles.

**Contribución a la seguridad social:** Esta contribución es de obligado pago por todas las entidades que empleen a los beneficiarios del régimen de Seguridad Social cubano. El tipo impositivo actual es de 14%, y se calcula sobre la base de los salarios, sueldos, jornales o cualquier otra forma de retribución devengada. En algunos sectores se establece una contribución especial de los trabajadores con un tipo impositivo del 5% aplicado al salario percibido.

**Aportes de empresas estatales:** Además del impuesto sobre utilidades, las empresas estatales deben entregar al presupuesto sus ganancias en pesos cubanos.

**Otros ingresos no tributarios:** Incluye diferencial de precios del comercio exterior, otras contribuciones empresariales e ingresos externos netos

## **Evaluando la política fiscal**

Evidentemente, el ajuste fiscal en 2009 y 2010 afecta en el corto plazo el crecimiento del PIB, pero se debe considerar que contribuye al crecimiento de largo plazo en la medida que tributa a la estabilidad monetaria y financiera.

En Cuba no existe un mercado interno de deuda pública, el déficit fiscal es monetizado desde el Banco Central; es decir, se imprime dinero nuevo que se entrega al presupuesto sin la obligación de ser reembolsado. En consecuencia, los desequilibrios fiscales tienen implicaciones inmediatas sobre los equilibrios monetarios.

Las estadísticas oficiales de déficit fiscal hacen referencia sólo al déficit en pesos cubanos. Los ingresos y egresos fiscales en pesos convertibles se llevan al presupuesto en pesos cubanos utilizando el tipo de cambio oficial entre ellas (1x1), pero no se brinda el dato específico del déficit en pesos convertibles ni la monetización en dicha moneda. Ello es realmente importante desde 2003 en que se desdolariza la economía y el gobierno comienza a tener la posibilidad de endeudarse en pesos convertibles. Pudiera suponerse que, si bien tienen magnitudes distintas, ambos déficits deberían seguir una evolución similar dado que se trata del mismo presupuesto. En este sentido, la política de ajuste del gasto también es relevante para controlar la emisión de pesos convertibles, factor que igualmente presiona la estabilidad monetaria.

La emisión de pesos cubanos y pesos convertibles para financiar al presupuesto -además de influir sobre la inflación- tiende a expandir la demanda de divisas y tensiona de este modo el equilibrio del mercado cambiario, los tipos de cambio y las reservas internacionales. La monetización del déficit fiscal en ambas monedas en momentos en que caen las exportaciones y se desacelera el PIB, terminan acrecentando las cuentas corrientes en los balances de los bancos sin una cobertura suficiente en reservas internacionales y producción de bienes y servicios. En este sentido, puede considerarse como un factor promotor de inestabilidad bancaria y financiera.

Otro elemento a tomar en cuenta es que la crisis global sorprende a Cuba en una situación macroeconómica débil, con un empeoramiento de los equilibrios externos e internos y un deterioro de la solvencia externa, es decir, sin reservas para emprender una política fiscal contracíclica. Por todo ello, la política fiscal no ha tenido otro remedio que reubicar el déficit en una senda monetariamente y financieramente sostenible, sin que exista un margen de maniobra para una expansión fiscal que ayude a la recuperación económica.

Hasta el momento, la transformación fiscal más importante ejecutada es la nueva Ley de Seguridad Social, que busca paliar los efectos del rápido envejecimiento de la población cubana y los costos asociados en el equilibrio fiscal de largo plazo. Se extendió en cinco años la edad de jubilación -pasa a ser de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres-, aumentaron los años de trabajo de 25 a 30 y se incrementó la pensión promedio. Asimismo, la ley permite trabajar asalariadamente a los jubilados sin que pierdan el derecho a recibir su pensión.

La mayor transformación que sufrirá el presupuesto cubano en los próximos años parece corresponder a la eliminación de las gratuidades, en especial, la supresión de la libreta de abastecimientos. Dado el bajo nivel del salario y la pensión real, ello evidentemente no puede significar la eliminación de los subsidios asociados a la libreta, sino un cambio de la forma en que estos son asignados. Una alternativa es no subsidiar productos, sino directamente a las

familias de menos ingresos, con lo cual se alcanza un ahorro fiscal. El riesgo, evidentemente, es no dejar fuera del nuevo sistema de subsidios a ningún ciudadano que lo requiera.

Sobre este tema el presidente Raúl Castro ha planteado:

“... para ir resolviendo paulatinamente las distorsiones existentes en el sistema salarial, hay que ir eliminando las gratuidades indebidas y los subsidios excesivos. Esto significa cumplir con el principio socialista de que cada cual reciba según su trabajo.

...si no hay la presión, si no existe la necesidad de trabajar para satisfacer mis necesidades, y me lo están dando gratis por aquí o por allá, nos quedaremos sin voz llamando al trabajo.”<sup>6</sup>

Es posible prever otras transformaciones fiscales de la mano con la política de mayor eficiencia fiscal y los cambios institucionales que se han acometido. En los dos años de presidencia, Raúl Castro ha llevado adelante un grupo de cambios institucionales en correspondencia con las ideas de “reforzar la institucionalidad” expresadas en todos sus discursos, y con el objetivo de lograr un sistema más eficiente mediante la reducción de su tamaño, la eliminación de duplicidades y un mejor control de los recursos fiscales. Hasta el presente, ello ha conducido a la fusión de algunos ministerios, la reducción del aparato vinculado al Consejo de Estado y la creación de la Contraloría General de la República.

Es cierto que no existe mucho margen para una política fiscal contracíclica, pero también es cierto que existen diferentes formas de retomar el equilibrio fiscal. En la medida que efectivamente se logre una mayor eficiencia fiscal y se implementen reformas que expandan la base imponible y los ingresos fiscales, menores deberán ser los ajustes contractivos del gasto fiscal. La política económica, bajo el mando de Raúl Castro, ha sido eficaz por el lado del gasto, lo cual es un paso importante para retomar credibilidad y estabilidad financiera. Se vislumbra ahora como opción necesaria agilizar y profundizar las medidas por el lado de los ingresos, para así darle continuidad a los pasos que se han venido dando para impulsar la agricultura, flexibilizar la contratación laboral y eliminar restricciones al consumo.

---

<sup>6</sup> Raúl Castro (2008), Discurso en la Asamblea Nacional, Diciembre, Habana.