

**Universidad de La Habana.
Facultad de Economía.**



TESIS DE DIPLOMA

***“UNA APROXIMACIÓN A LA
PROBLEMÁTICA CUASIFISCAL EN CUBA.”***

**Autora: Anabel Barceló Pérez
Tutora: Dra. Vilma Hidalgo de los Santos**

La Habana, mayo 2011

Dedicatoria.

A MIS PADRES, A ELLOS LES DEBO TODO LO QUE SOY...

Agradecimientos.

Este trabajo de diploma no es sólo resultado de mi esfuerzo personal. Aquí queda implícito el trabajo de muchas personas que de manera directa o indirecta han colaborado y brindado su apoyo.

En primer lugar a mis padres, por su apoyo incondicional.

Al resto de mi familia, por estar siempre a mi lado.

A mi novio, por existir.

A la Dra. Vilma Hidalgo, mi tutora, por confiar en mí y por sus acertados consejos.

A los profes Luiqui y Silvia Odriozola y a Eduardo Hernández, por la gran ayuda prestada.

Al resto de los profesores de la Facultad por la preparación que me han entregado.

A Hipólito y Jaime, por la ayuda informática.

A mis amistades y demás compañeros de la carrera.

Y a todos los que brindaron parte de su esfuerzo para que este proyecto saliera adelante, les agradezco, aunque no los enumere en esta página.

Índice:

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1 Marco conceptual de la actividad cuasifiscal y experiencia latinoamericana..... | 5 |
| 1.1 Operaciones cuasifiscales, un análisis conceptual..... | 6 |
| 1.2 Clasificación de operaciones cuasifiscales..... | 10 |
| 1.3 Particularidades más relevantes de las operaciones cuasifiscales en América Latina..... | 14 |
| 1.4 Esquema institucional del entorno macroeconómico vigente en Cuba..... | 17 |
| Capítulo 2 Actividad cuasifiscal en Cuba..... | 24 |
| 2.1 Opacidad presupuestal..... | 25 |
| 2.2 Impuestos y subsidios implícitos por diferencial de tipo de cambio..... | 27 |
| 2.3 Cadena de impagos..... | 35 |
| 2.4 Subsidios implícitos en sistema financiero..... | 38 |
| 2.5 Garantías generalizadas..... | 39 |
| Capítulo 3 Correcciones a la actividad cuasifiscal en Cuba..... | 43 |
| 3.1 Transformación en la concepción del Modelo Económico Socialista cubano..... | 44 |
| 3.2 Mercado interbancario..... | 49 |
| 3.3 Dualidad monetaria..... | 50 |
| 3.4 Reordenamiento de las cuentas fiscales..... | 54 |
| Conclusiones..... | 58 |
| Recomendaciones..... | 60 |
| Bibliografía..... | 61 |
| Anexos..... | 67 |

Introducción.

La medición exacta de las operaciones que realiza el sector público, constituye un objetivo deseado para cualquier país, por su significado en el diseño y ejecución de la política fiscal y de las políticas macroeconómicas de forma más general. No obstante, este objetivo en la práctica no siempre es alcanzable.

Actualmente, existe un consenso en la literatura en cuanto a que, la medida tradicional del déficit del presupuesto del Estado no es satisfactoria para ilustrar el resultado global de las operaciones del sector público y para mostrar los impactos de la acción gubernamental sobre la evolución macroeconómica.

Para llegar a un mejor acercamiento al monto real del déficit público, es necesario tomar en cuenta no sólo el resultado presupuestal, sino también un conjunto de operaciones poco transparentes, pero que presentan naturaleza fiscal (presentan canales de transmisión similares a impuestos, subsidios y gastos), que quedan excluidas del presupuesto, denominadas en la literatura: “operaciones cuasifiscales o parafiscales”.

El análisis e identificación de las operaciones cuasifiscales es de suma importancia, especialmente para las autoridades fiscales y monetarias debido a: los desequilibrios macroeconómicos que introducen estas partidas; los problemas a mediano y largo plazo que ocasionan en el diseño y ejecución de la política económica; la opacidad que introducen dentro de las finanzas públicas y políticas distributivas del Estado; y las limitaciones o dominación que ejercen sobre la política monetaria.

El estudio de temas fiscales en Cuba cobra una gran connotación por dos razones fundamentales. En primer lugar, debido a que el Estado es el protagonista en el diseño y conducción de las políticas macroeconómicas que rigen en el país y la planificación, a través del presupuesto del Estado, ocupa el rol esencial como mecanismo de dirección económica y de asignación de recursos. En segundo lugar, debido al llamado reciente de la máxima dirección del país a realizar un uso

eficiente de los recursos y a reducir los gastos innecesarios, por lo que es imprescindible contar con un registro preciso de las cuentas públicas.

Otro incentivo al análisis de cuestiones fiscales encuentra su esencia en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y los retos que ha lanzado a los estudiantes y profesionales de las ciencias económicas en el país. Reto principalmente vinculado a esta investigación, el llamado a lograr una mayor coordinación en el diseño y alcance de las políticas monetaria y fiscal.

En Cuba, a pesar del papel primordial y protagónico que ocupa el presupuesto fiscal, en el proceso de guía y conducción de las políticas macroeconómicas, existe un conjunto de operaciones fiscales que no aflora directamente en el presupuesto. Este fenómeno se debe a que las mismas se encuentran fundamentalmente encubiertas detrás de instrumentos monetarios, crediticios y cambiarios.

La identificación y corrección de operaciones cuasifiscales en Cuba, permitiría incrementar la transparencia en la cuantificación de los balances empresariales, financieros y fiscales; además contribuiría a potenciar el papel y el alcance del presupuesto fiscal. Todo ello tributaría a un redimensionamiento del cálculo de los déficits fiscales y con ello, al establecimiento de metas más objetivas y al propio tiempo a garantizar su real sostenibilidad en el tiempo. Sin embargo, esta temática ha sido poco investigada en el país, por lo que se desconoce la magnitud y los efectos reales de este tipo de operaciones.

Por tanto, el estudio de la temática cuasifiscal, para el caso particular de la economía cubana, es novedoso, de gran importancia y representa un área de potenciales aportes o beneficios. Así, la problemática cuasifiscal abre una interesante área de investigación empírica sobre temas fiscales en Cuba.

La situación anteriormente descrita estimuló la realización de la presente investigación, basada en el siguiente **problema científico**: *No existe un estudio explícito sobre la temática cuasifiscal en Cuba, que permita identificar las*

principales causas, características e implicaciones de operaciones cuasifiscales, lo cual dificulta la corrección de esta problemática.

Para darle respuesta al problema de investigación, se ha determinado como **hipótesis** demostrar que: *Mediante un estudio sobre la cuasifiscalidad en Cuba, se podrán identificar las razones fundamentales que han condicionado el surgimiento de operaciones cuasifiscales en el país y en base ello, proponer posibles correcciones.*

El **objetivo general** de esta investigación es: *Determinar las principales fuentes de cuasifiscalidad en Cuba, describir sus causas e implicaciones y proponer correcciones.*

Los **objetivos específicos** son: *a) caracterizar las operaciones cuasifiscales y su presencia en el área latinoamericana b) identificar actividades cuasifiscales en Cuba, sus causas e implicaciones; c) proponer, preliminarmente, correcciones para las distorsiones de naturaleza cuasifiscal identificadas en Cuba.*

Para la elaboración de esta investigación se realizó una importante revisión bibliográfica, principalmente de artículos de páginas de Internet, sobre todo en la página de CEPAL. Destacan en este tema autores como: Juan Carlos Lerda y Vito Tanzi.

Igualmente, se acudió a investigaciones realizadas en los Departamentos de Macroeconomía y Ciencias Empresariales de la Facultad de Economía. Destacan en este sentido trabajos investigativos de los doctores en ciencias Vilma Hidalgo, Yaima Doimeadiós y Luis del Castillo.

Además, se utilizó información aportada por el Banco Central de Cuba y por el Ministerio de Comercio Exterior, adicionalmente se realizaron entrevistas a administrativos de determinadas entidades, incluyendo las anteriores. Por razones de confidencialidad, se omiten los nombres de los entrevistados.

Este trabajo de diploma está estructurado en tres capítulos que ayudarán a cumplimentar los objetivos propuestos y dará respuesta al problema en análisis.

El *Capítulo 1: Marco conceptual de la actividad cuasifiscal y experiencia latinoamericana*, se propone sistematizar los principales estudios realizados sobre la temática cuasifiscal para ofrecer las definiciones más importantes y la caracterización de operaciones de carácter cuasifiscal. Muestra también un análisis del período más relevante (década de los setenta y ochenta) en materia de actividad cuasifiscal en países de América Latina, a partir de estudios elaborados por la CEPAL. Por último, se examinan las características más importantes del esquema institucional macroeconómico presente en Cuba, para sentar las bases del análisis cuasifiscal en el próximo capítulo.

En el *Capítulo 2: Actividad cuasifiscal en Cuba*, se procede a identificar, analizar y caracterizar las operaciones cuasifiscales más representativas en el país, además, en determinados casos se toman como base ejemplos numéricos reales que permiten un mejor acercamiento y comprensión del lector de la actividad en cuestión.

Para el *Capítulo 3: Correcciones a la actividad cuasifiscal en Cuba*, se realizan propuestas de correcciones que intentan, preliminarmente, solucionar o contribuir a una mejor contabilización presupuestal de cada una de las operaciones cuasifiscales analizadas en el capítulo anterior, a partir de las causas identificadas. Para ello se toman en consideración los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Capítulo 1 Marco conceptual de la actividad cuasifiscal y experiencia latinoamericana.

El tema cuasifiscal ha sido ampliamente abordado en la literatura económica a nivel internacional. Su mayor interés, desde el punto de vista macroeconómico, está en la necesidad de registrar transparentemente las operaciones del ámbito fiscal, con el objetivo de evaluar acertadamente la posición fiscal y su grado de vulnerabilidad, a fin de perfeccionar los instrumentos de política.

El análisis e identificación de las operaciones cuasifiscales es de suma importancia, especialmente para las autoridades fiscales y monetarias debido a: los desequilibrios macroeconómicos que introducen; los problemas a mediano y largo plazo que ocasionan en el diseño y ejecución de la política macroeconómica; la opacidad que introducen dentro de las finanzas públicas y políticas distributivas del Estado; y las limitaciones o dominación que ejerce, por este medio, la política fiscal sobre la monetaria.

El presente capítulo transitará de lo general a lo particular en materia cuasifiscal, por lo que inicialmente se abordarán los referentes teóricos relacionados con la actividad cuasifiscal: definiciones más importantes y principales clasificaciones de las operaciones cuasifiscales, con el fin de facilitar al lector una mejor comprensión del trabajo. Luego, se analizará el comportamiento más representativo de la actividad cuasifiscal en América Latina.

Por último, se examinará el esquema institucional macroeconómico cubano en el entorno actual, debido a que, la presencia de actividades cuasifiscales está determinada por el marco institucional en que se desarrollan las políticas macroeconómicas, así como, por las características particulares de cada economía. Este aspecto se debate en este capítulo, con vistas a crear las bases y concentrar el estudio a profundidad, en el capítulo posterior, de la temática cuasifiscal en Cuba.

1.1 Operaciones cuasifiscales, un análisis conceptual.

En rigor, todas las actividades de naturaleza fiscal deberían ser reflejadas en el presupuesto. El problema de la cuasifiscalidad surge, precisamente, por el hecho de que en la práctica ha sido frecuente, en determinados contextos, encontrar que una parte de este universo queda sumergido y por lo tanto no explícitamente registrado en las cuentas fiscales.

En estas circunstancias, la política fiscal, entendida como el programa de Gobierno que se lleva a cabo mediante la variación o modificación de los niveles de ingresos y gastos públicos en pos de alcanzar los objetivos y metas de política económica, tiene dos formas de expresión: la política presupuestaria y la actividad cuasifiscal.

La política presupuestaria es la más conocida y parte de la elaboración y ejecución del presupuesto. El presupuesto constituye el documento e instrumento jurídico-político, elaborado por el Estado periódicamente, en el que en forma de balance se recogen el nivel máximo de gastos y las provisiones de recursos financieros que realizará el Estado durante el ejercicio económico para un período de tiempo determinado, generalmente un año. (OCDE, 2006)

Por su parte, la actividad cuasifiscal o parafiscal -como también es reconocida en la literatura económica-, es necesaria identificarla y corregirla a fin de que se traslade hacia las cuentas presupuestales. Esto resulta relevante dentro del diseño de la política macroeconómica de manera general y de la política fiscal de manera particular.

Las operaciones cuasifiscales son por definición, "...las operaciones que competen al Gobierno, pero las realizan entidades públicas diferentes de aquel. Es decir, son actividades, que se realizan fuera del presupuesto nacional, donde una característica importante es que son excluidas de las decisiones del sector público que se someten al escrutinio político propio de sistemas democráticos". (Delgado y Vargas, 1991)

Por tanto, para evaluar correctamente la posición fiscal y todo el accionar del Gobierno dentro de la política macroeconómica de un país, hay que considerar estos dos conjuntos de indicadores, los tradicionales o presupuestales y los cuasifiscales.

Resulta importante señalar que, con el análisis de las operaciones cuasifiscales no se pretende cuestionar el papel que debe jugar el Estado en la economía, sino que se busca que las operaciones gubernamentales sean actividades transparentes y por tanto se encuentren explícitas en el presupuesto del Estado, así como, entender la política fiscal como un elemento integral y de gran connotación que va más allá del balance presupuestal.

Las operaciones cuasifiscales, a pesar de tener canales de transmisión de naturaleza fiscal (similares a gastos, subsidios e impuestos), quedan excluidas por definición del presupuesto producto de la opacidad que las caracterizan, ya sea por razones técnicas o políticas (Lerda, 1999).

Las razones políticas están asociadas a que, en ocasiones, existen incentivos para que un grupo de las actividades gubernamentales, no sean sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo (Ocampo, 1998). Estas actividades son políticamente más “baratas”, debido a que no están sujetas al mismo grado de examen parlamentario -el “precio” del instrumento guarda estrecha relación con la opacidad del mismo-. Por ejemplo: beneficios tributarios, líneas de crédito privilegiadas, subsidios cambiarios, regulaciones obligatorias que comprometen al sector privado a proveer determinados servicios (educación, salud, etc.). Así, una parte del accionar gubernamental no se toma en consideración en los presupuestos nacionales.

Desde el punto de vista técnico, un conjunto de operaciones de carácter fiscal, suelen pasar inadvertidas, debido a que su diseño tiende a ocultar su verdadera naturaleza, lo cual contribuye en algunos casos hasta a ocultar su propia existencia. En este contexto se encuentran, por ejemplo, las tasas de interés inferiores al valor de mercado, el subsidio que introduce este diferencial no aflora

visiblemente ante las autoridades fiscales y monetarias como una operación de naturaleza fiscal. Esta situación desvirtúa la verdadera esencia de dichas actividades y consecuentemente, no permite analizar adecuadamente todos los canales a través de los cuales se expresa la política fiscal.

En general, muchas de las operaciones cuasifiscales responden a objetivos de otras políticas como pueden ser, industriales, de promoción de exportaciones, etc; que pueden ser efectivamente muy válidas en determinados contextos, pero lo más importante es que puedan ser reflejadas en el presupuesto. Es decir, no se cuestiona su aplicación sino su ausencia de contabilización fiscal.

Con la existencia de operaciones cuasifiscales surge una fusión entre las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, perdiendo importancia la discusión de la eficiencia relativa de cada una. La restricción presupuestaria del Gobierno termina por hacer altamente interdependientes dichas políticas.

Este tipo de partidas conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que pueden provocar. (Tanzi, 1989)

De esta forma, la presencia de operaciones cuasifiscales no identificadas y por tanto no controladas, desvirtúa y hace vulnerable el resultado presupuestario, lo cual conlleva a que las finanzas públicas presenten una gran fragilidad. Además, reduce el grado de cobertura del presupuesto - medida en que éste refleja los instrumentos y canales de transmisión de la política fiscal-. Con ello, la política presupuestaria termina siendo sólo un subconjunto de la política fiscal, así, se modifica el papel del presupuesto como principal instrumento de la política fiscal.

Por otra parte, la falta de transparencia, además de tener consecuencias intrínsecamente desfavorables sobre el diseño e implementación de políticas, dificulta su evaluación y control, e impide la formación del consenso necesario

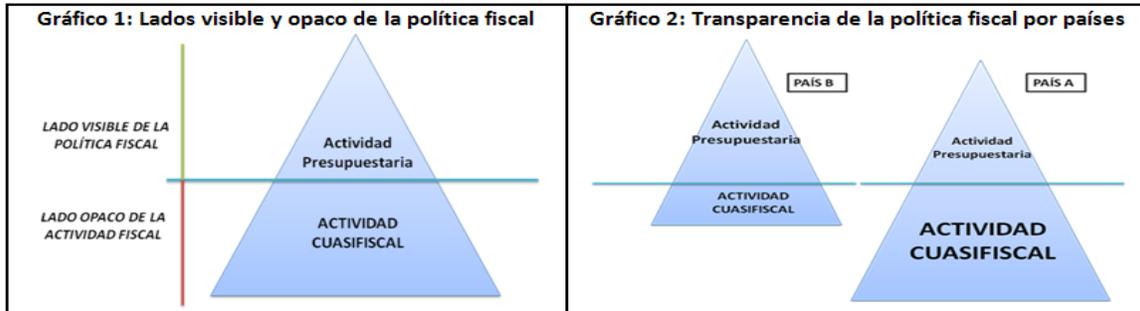
para su continuidad. En un contexto semejante la política fiscal tiende a volverse inestable.

En resumen, el empleo de mecanismos e instrumentos cuasifiscales atenta contra las condiciones de gobernabilidad: transparencia, predictibilidad y responsabilidad de la política fiscal. Además, viola algunos de los principios del presupuesto: universalidad, unidad y especificidad.¹

Las actividades cuasifiscales incluyen algunas actividades que muestran mayor evidencia de naturaleza fiscal —el otorgamiento de crédito subsidiado a determinados sectores, el financiamiento de planes de desarrollo, el rescate de bancos o empresas—, pero también otras actividades que incluso siendo de tal naturaleza, se acercan más a la gestión monetaria y que tienen un costo asociado: la provisión de divisas a un tipo de cambio sobrevaluado o de garantías cambiarias o de préstamos. De manera general, las prácticas cuasifiscales más destacadas son las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. (Lahera, 2000) y (Tanzi y Carson, 2000)

De acuerdo a lo discutido en el presente epígrafe, se puede sintetizar el análisis de la actividad cuasifiscal, como parte de la política fiscal, y la importancia de su reconocimiento en la imagen de un témpano de hielo (véanse los Gráficos 1 y 2). Los mismos representan toda la actividad fiscal del Estado, constituida por una parte visible (la política presupuestaria), y una parte sumergida, opaca, oculta o invisible (la actividad cuasifiscal).

¹ Universalidad: todos los gastos e ingresos deben estar incluidos en el presupuesto; unidad: todos los gastos e ingresos deben ser presentados a las autoridades presupuestarias para su aprobación en un solo documento; especificidad: los gastos y los ingresos deben presentarse separadamente en el presupuesto (no se deben compensar ingresos y gastos) y con el nivel de detalle requerido por las autoridades presupuestarias. (Colectivo de autores, 2003)



Fuente: Elaboración propia

Cuando se concentra la atención en el mejoramiento de las reglas y los procedimientos que rigen la elaboración, la aprobación y el manejo del presupuesto público, se pierde de vista lo que está ocurriendo con la parte sumergida del témpano, que es difícil de dimensionar debido a su propia naturaleza opaca. Ello refleja la vulnerabilidad y las señales engañosas que se encuentran encubiertas en la política presupuestaria del Estado, cuando no se incluye o se desconoce la existencia de las partidas cuasifiscales.

Si se toma como referencia el Gráfico 2 sin tener en cuenta las partidas cuasifiscales, se crea una especie de ilusión óptica, a través de la cual se desvirtúa la posición real de las finanzas públicas entre países e incluso al interior de estos mismos. Es decir, pierden relevancia las comparaciones internacionales y además, se subestima el resultado presupuestal de cada país.

1.2 Clasificación de operaciones cuasifiscales.

En general, las operaciones cuasifiscales están conformadas por una amplia gama de instrumentos, que para su mejor comprensión y de acuerdo a los intereses de esta investigación, se agruparán en tres grandes grupos: gastos tributarios, pasivos contingentes y política fiscal implícita.

1. Gasto tributario: "...monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo especial, con el objeto de beneficiar determinadas actividades, regiones o grupos de contribuyentes" (Jorratt, 2003). Estas transferencias no son concretadas por medio del gasto presupuestario, si no, por

medio de una reducción en la obligación tributaria del contribuyente y resulta, por tanto, en un pago menor medido en valor actual. (Artana, 2005)

En general, gasto tributario es todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del sistema tributario base y que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria. Esto se debe a la existencia de franquicias (exenciones², deducciones³, créditos al impuesto⁴, prórrogas⁵, tasas preferenciales⁶); son reconocidos, además, como programas de asistencia financiera para algunos grupos particulares.

2. Pasivo contingente: "...obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia ha de ser confirmada solo por la ocurrencia, o en su caso por la no ocurrencia, de uno o más eventos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad; o bien una obligación presente, surgida a raíz de sucesos pasados, que no se ha reconocido contablemente" (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, 2004). Estos pasivos pueden ser explícitos o implícitos.

- Explícitos: Pasivo reconocido por el Gobierno por Ley o contrato. La obligación solo se hace efectiva ante la ocurrencia de ciertos eventos específicos. Son utilizados para ciertos tipos de deudas con fines específicos, como los préstamos hipotecarios para la vivienda o los créditos estudiantiles. Lo propio ocurre cuando se otorgan avales para cubrir riesgos cambiarios derivados del comercio exterior, o para cierta clase de inversiones privadas; ejemplo de ello son los contratos de ventas o licitaciones de activos entre el Gobierno y empresas privadas con garantías. (Rozenwurcel, 2001)

- Implícitos: Obligaciones que no están reconocidas de antemano oficialmente y que pueden reconocerse cuando el costo de no asumirlas es inaceptablemente alto, además, involucran los mayores riesgos fiscales. Los

² ingresos u otros conceptos excluidos de la base imponible.

³ Sumas deducidas del valor bruto en la estimación del monto imponible.

⁴ Deducciones de obligaciones tributarias.

⁵ Ampliaciones de los plazos para el pago de impuestos, equivalentes a préstamos sin intereses.

⁶ Tasas menores diferenciadas por tipo de contribuyente, industria, actividad y localización.

eventos que pueden hacerlos exigibles son múltiples, los valores en riesgo difíciles de evaluar y el grado de comprometimiento del Gobierno difícil de anticipar. Guardan una estrecha relación con el fenómeno del riesgo moral. Son, por lo tanto, de identificación y cuantificación estimada muy complejas. Tienden a ser mayores cuanto más frágil resultan el contexto macroeconómico y los marcos legales, más vulnerable el sistema financiero y menos efectivos los mecanismos de regulación y supervisión prudenciales (Rozenwurcel, 2001). Un ejemplo típico de esta partida es la función indiscriminada de prestamista de última instancia de los Bancos Centrales; otro, el rescate ante quiebras de instituciones privadas de fondos de pensiones.

3. Política fiscal implícita: "...manejo de aspectos seleccionados de las políticas públicas, incluido el marco regulatorio vigente, con el fin de conseguir resultados análogos a los que se obtendrían mediante el uso de impuestos y subsidios convencionales". (Lerda, 1999)

Esta política se realiza a través del manejo de políticas públicas concebidas para otros fines, como la monetaria, cambiaria, crediticia, de precios o regulatoria, salarial, entre otras, con la finalidad de sustituir las políticas, tributaria y de gasto convencionales. (Rozenwurcel, 2001)

Unas de las políticas implícitas más generalizadas son las asociadas a prácticas cambiarias o monetarias de los Bancos Centrales, a niveles de precios que no se corresponden con los valores de mercado (Tanzi y Carson, 2000). Por ejemplo, los subsidios asumidos por el Banco Central cuando la tasa de interés a la que se otorga el crédito es inferior a la de mercado. Esta operación es probablemente menos transparente que otros tipos de subsidios, por lo que se analiza con mayor profundidad, en este apartado, la política fiscal implícita asociada al Banco Central.

Tradicionalmente, una serie de operaciones del Banco Central están fuera del presupuesto del Gobierno, pero no se puede desconocer su afectación en el aspecto fiscal. Por tanto, se entiende que una operación del Banco Central es

cuasifiscal, cuando no está relacionada con las funciones clásicas⁷ (ortodoxas) de éste y que financian en forma directa o indirecta responsabilidades presupuestarias de carácter fiscal (Lerda, 1999) y (Onandi y Viana, 1987).

Por tanto, este tipo de actividad cuasifiscal constituye un reflejo de la atadura de la política monetaria a la fiscal. De esta forma, el Banco Central incurre tanto en los gastos provenientes de estas operaciones como en los ingresos de esta naturaleza.

Por este medio, la cuasifiscalidad puede conducir al surgimiento de posibles conflictos de objetivos entre las políticas fiscal y monetaria a mediano plazo. Una política fiscal poco sostenible en el tiempo conduce a eventuales necesidades de financiamiento por parte del Banco Central, lo que se puede traducir en un aumento de la emisión monetaria y de la inflación, por lo que esta situación puede conducir a la política monetaria hacia resultados alejados de los objetivos deseados.

En resumen, de acuerdo a (Lerda, 1999), este tipo de actividad cuasifiscal tiene dos formas de expresión:

- Operación realizada por el Banco Central que no corresponde a sus funciones monetarias claramente definidas.
- Operación, que en principio se considera como monetaria, sin embargo, tanto el origen de su accionar como el destino final es determinado por las necesidades reales de financiamiento al Sector Público No Financiero, convirtiéndose en este sentido indirectamente en actividad cuasifiscal.

El análisis del tema cuasifiscal debe girar en torno al logro de una contabilidad eficiente de todo el accionar del sector público, es decir, que todas las operaciones del fisco se conviertan en un reflejo transparente de la situación real de las finanzas públicas.

⁷ Emisión monetaria; regulación del valor externo de la moneda y del equilibrio en la balanza de pagos; regulación del volumen de crédito bancario; orientación de actividades económicas y financieras del Estado que afecten el mercado monetario y crediticio; cuidar la liquidez, etc.

Por otra parte, la actividad cuasifiscal, en su conjunto, da origen al déficit cuasifiscal. El déficit cuasifiscal es "...el cómputo de las ganancias o pérdidas derivadas de operaciones cuasifiscales". (Sánchez Gómez, 2007)

En este epígrafe no se hará un estudio a profundidad sobre el déficit cuasifiscal, sin embargo, para ahondar en el tema, ver anexo 1 que recoge los aspectos fundamentales relacionados con el mismo.

1.3 Particularidades más relevantes de las operaciones cuasifiscales en América Latina.

En los años ochenta, más que en la actualidad, la adopción de medidas fiscales que no se enmarcaron en el contexto del presupuesto fue tan común en la región latinoamericana que, en algunos casos, este último pasó a ser un instrumento de valor más bien simbólico, cuyo ritual de aprobación obedecía más a normativas legales que a necesidades reales de planificación de la acción pública. (Lerda, 1999)

Este período constituye el más representativo en la región en materia de actividad cuasifiscal⁸, basado en esta época es que se desarrollan los principales estudios e investigaciones sobre el tema en América Latina. Particularmente, destacan los esfuerzos realizados por la CEPAL, en los marcos de un seminario de política fiscal y la publicación de la Serie de Política Fiscal⁹.

Aunque, es relevante señalar que la raíz de la actividad cuasifiscal latinoamericana está asociada a algunas de las principales políticas desarrolladas dentro del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): concesión de facilidades tributarias y crediticias (créditos blandos); auxilio de la inversión privada a través de promoción industrial, facilidades financieras y protección arancelaria, etc.

⁸ A partir de la política de liberalización de las economías (Neoliberalismo) encaminada, entre otros propósitos, a la reducción del papel del Estado en la economía.

⁹ Ver anexo 2, que presenta un resumen de los principales resultados de investigación por países y autores, en este espacio.

Estas medidas respondieron a una visión de desarrollo que, desde esta perspectiva -y a pesar de los fuertes cuestionamientos que ha tenido-, tuvieron aspectos positivos; no es objeto de esta investigación abordar esta discusión. El análisis se centrará en la cuasificalidad asociada a estas políticas, asumiendo que de haberse reflejado de manera explícita en el presupuesto, se hubieran logrado acompañar de una mejor gestión macroeconómica.

Las mencionadas medidas fueron administradas con discrecionalidad para favorecer el desarrollo de la industria sustitutiva de importaciones y cayó sobre el Gobierno y su presupuesto el peso de dicha responsabilidad. Pronto, los recursos presupuestales se agotaron y el peso del mantenimiento del modelo de desarrollo económico fue trasladado al Banco Central. (Banda y Onandi, 1992)

Uno de los problemas con estas políticas de la ISI fue precisamente, que no resultaron compatibles con la restricción presupuestaria fiscal y generaron déficits fiscales crónicos, que posteriormente fueron trasladados a los balances monetarios, surgiendo así déficits cuasifiscales que agotaron las reservas internacionales y la capacidad de endeudamiento externo y afectaron la credibilidad pública en los instrumentos financieros internos. (Banda y Onandi, 1992)

Por lo que resulta relevante considerar que, en la década de los ochenta, la región se vio sacudida por la crisis de la deuda externa, el estancamiento del PIB, los altos niveles de inflación, pérdidas de reservas internacionales, etc.

Ante esta situación, los países latinoamericanos cayeron en situaciones de crisis, lo que lamentablemente derivó en un vuelco de la política económica y reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo, que perdura hasta nuestros días. En este contexto, las finanzas públicas de la región sufrieron cambios significativos entre otras cosas, porque la entrada de capital extranjero representaba uno de los sustentos del nuevo modelo, lo que hacía necesario entonces, exhibir “buenos fundamentos” ante los mercados financieros internacionales.

Por tanto, la crisis de la deuda contribuyó indirectamente al incremento de las operaciones cuasifiscales en América Latina, debido a que la interrupción del flujo de crédito externo afectó a deudores e intermediarios financieros que poseían pasivos en moneda extranjera, problema que fue agravado por la recesión y las devaluaciones. Todo ello obligó a los Bancos Centrales a intervenir con subsidios y reprogramaciones de deudas, con el objetivo de evitar un colapso generalizado del sistema de pagos. (Ramos y Eyzaguirre, 1989)

Además, en buena medida, la poca transparencia de las actividades fiscales de los Gobiernos de la región respondió a razones políticas. Los instrumentos más baratos trajeron asociados mayores niveles de opacidad, lo cual hizo difícil la evaluación y control de sus mecanismos de operación y de sus efectos macroeconómicos.

A partir de los estudios realizados, se determina que una importante proporción de las operaciones realizadas por los Bancos Centrales de la región para solventar la crisis económica, tenía carácter netamente fiscal. Estas entidades se convirtieron en grandes distribuidores de subsidios y proveedores de recursos al Gobierno y empresas estatales. Dichas operaciones tuvieron como principal objetivo influir sobre el crédito, por lo que en términos económicos resultaron equivalentes a un préstamo otorgado directamente a un determinado sector, lo cual implicó una transferencia sectorial de recursos que corresponde a un objetivo fiscal.

Entre estas actividades se pueden citar: pago del servicio de deuda externa y de otros costos emergentes de la política de endeudamiento del Gobierno; salvamento y saneamiento de instituciones bancarias; subsidios crediticios y de cambio a sectores: público, privado y financiero; seguros de cambio (swaps de tipo de cambio); sistemas de tipos de cambio múltiples; etc.¹⁰

En el corto plazo, la utilización de actividades cuasifiscales provocó una reducción en los niveles de déficit público y en la relación de éste con respecto al PIB, en los países de la región. Esta situación mostraba un “saneamiento” en las cuentas

¹⁰ Ver anexo 3, que identifica partidas cuasifiscales por países.

públicas, expresaba mejoras en los fundamentos y tornaba el entorno económico favorable, debido a que se brindaba un ambiente de relativa seguridad y confianza ante los mercados financieros. No obstante, trasladaba la mayor parte de los desequilibrios hacia los balances de los Bancos Centrales y distorsionaba sobre manera los registros contables de las instancias fiscal y monetaria.

La adopción de este tipo de medidas, en el mediano plazo, tuvo un efecto boomerang para dichas economías, debido a que los medios utilizados para solventar los efectos y secuelas de la crisis, trajeron numerosas consecuencias negativas y desestabilizadoras, que acentuaron los problemas estructurales de la región.

Las experiencias de la década del ochenta, en una amplia gama de países de Latinoamérica, muestran las graves consecuencias que pueden generar las actividades cuasifiscales en términos macroeconómicos. Sin dudas, esta situación actuó como un elemento catalizador de los desequilibrios.

Es justo señalar, que ante la precaria situación que experimentaban las economías de América Latina, no existía un amplio abanico de opciones de políticas para solucionar los efectos negativos de la crisis de la deuda. El hecho de no contabilizar en los presupuestos nacionales estas actividades, constituyó uno de los principales errores de política. Sin embargo, la no intervención podría haber causado consecuencias a mediano y largo plazo eventualmente peores.

1.4 Esquema institucional del entorno macroeconómico vigente en Cuba.

En este apartado se proseguirá a analizar las características más representativas del esquema institucional vigente en Cuba, con el objetivo de sentar las bases para el estudio cuasifiscal en el país, teniendo en cuenta que este tipo de actividad depende de las características particulares de cada economía.

El Estado, en Cuba, es el protagonista en el diseño y conducción de las políticas económicas que rigen en el país y la planificación constituye el principal mecanismo de dirección económica. La planificación tiene su máxima expresión

en la elaboración del presupuesto del Estado –éste es elaborado en CUP por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) y aprobado anualmente por la Asamblea Nacional-.

Desde el punto de vista monetario, el Banco Central de Cuba (BCC) representa el órgano rector y cuenta entre sus funciones con: la supervisión y control de las instituciones financieras, actuar como agente fiscal del Estado, velar por el funcionamiento del sistema de cobros y pagos, garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de las monedas nacionales y contribuir al equilibrio macroeconómico y al desarrollo ordenado de la economía. (Pérez Soto, 2011)

El entorno institucional bajo el que operan las políticas macroeconómicas en Cuba, ha transitado por varias etapas. Inicialmente, éste respondía a un modelo económico altamente centralizado, insertado en el contexto de relaciones económicas internacionales del bloque socialista de los países de Europa del Este. Luego, con la crisis de inicios de la década del noventa, comenzó un proceso de dolarización parcial de la economía, con lo que se adopta un esquema de dualidad monetaria y se aplica un proceso de mayor grado de descentralización en la gestión de los recursos¹¹.

Por su parte, la planificación financiera en esta etapa se basó en un mecanismo de asignación centralizada de divisas, a través de una entidad denominada "Caja Central de Divisas". Este espacio cumplía en la práctica una doble función: representaba un presupuesto del Estado en dólares y al propio tiempo funcionaba como una entidad a través de la cual se realizaban operaciones de cambio, dando lugar a un régimen implícito de tipo de cambio fijo semejante a una caja de convertibilidad. (Hidalgo y Doimeadiós, 2010)

A partir del año 2003 el esquema institucional presentó un nuevo punto de inflexión, donde se comienzan a dar los primeros pasos para la desdolarización institucional de la economía y así, transitar hacia la unificación monetaria. En este

¹¹ Para profundizar sobre las características del modelo de dualidad monetaria en la década de los noventa, ver (Hidalgo, 2008)

sentido, se regresa hacia la centralización en materia de política económica.¹² Asimismo, se modificó el esquema monetario, heredando características de la primera etapa de la dualidad, pero con algunos nuevos elementos funcionales a la centralización. En general, este esquema adopta las siguientes características de acuerdo a (Hidalgo y Doimeadiós, 2010):

- Base bi-monetaria o bimonetarismo local, coexiste la moneda doméstica tradicional (CUP) y además otra moneda doméstica fijada a ésta, el CUC.
- Segmentación de mercados de bienes y servicios según monedas en que transan, con marcos regulatorios diferenciados.
- Tipos de cambios múltiples según circuito de familias o entidades económicas.
- Controles cambiarios en el circuito empresarial y unidades presupuestadas tanto desde el punto de vista del acceso a la divisa o moneda convertible, como en cuanto a montos (asignaciones centralizadas).
- Marco institucional diferenciado en el ámbito fiscal y monetario acorde a la segmentación.

En cuanto a la presencia de tipos de cambios múltiples, actualmente, existen dos tasas de cambio entre las monedas domésticas, la “Tasa de Cambio Oficial” (TCO), aplicada en el sector estatal (1CUP=1CUC) y la de CADECA (24-25CUP=1CUC), utilizada para las operaciones cambiarias del sector poblacional. Adicionalmente, existe una tasa de cambio que establece que 1CUC=1USD¹³, tanto para el segmento población como para la operaciones interempresariales.

Un aspecto relevante en el marco regulatorio del sector empresarial y presupuestado lo constituyó la Resolución 92 del 2004 del BCC¹⁴, la cual establece que todos los ingresos en moneda convertible que recibía la Caja

¹² A partir de la adopción de varias medidas en el plano monetario emitidas por el Banco Central de Cuba: Ley 65, Resolución 80 y los artículos 13 y 15.

¹³ Anteriormente la tasa era de 1CUC=1,08USD, con un gravamen del 10% para estas operaciones cambiarias, dicho gravamen aún se mantiene.

¹⁴ Esta Resolución entró en vigor a partir del 1^{ro} de enero del 2005.

Central por concepto de aportes, impuestos, recaudaciones u otros, se depositen en una cuenta en el BCC denominada “Cuenta Única de Ingresos en Divisas del Estado”, con ello se controla centralmente la asignación de recursos (Pérez Soto, 2011). Posteriormente, con la Resolución 86 del 2010 del BCC la “Cuenta Única” adopta el nombre de “Cuenta de Financiamiento Central”.

La Cuenta de Financiamiento representa el espacio institucional que asigna la divisa de manera centralizada para las operaciones del Gobierno y las empresas públicas (bajo los principios de la planificación financiera), en un contexto de controles cambiarios y mecanismos de contravalor¹⁵. Es decir, las empresas y unidades presupuestadas no pueden acceder libremente a comprar CUC¹⁶, sólo pueden realizar esta operación si se les asignan recursos en divisas en su presupuesto.

Con esta nueva visión del marco institucional en la esfera monetaria, se reorientó la captación y distribución de las divisas y con ello se le dio un mayor protagonismo a la dirección y planificación centralizada de la economía nacional. Estas medidas tenían como propósito fortalecer el control sobre el uso de los recursos en divisas del país, reordenar las relaciones monetarias y financieras del sector estatal de la economía y reforzar las medidas de control de cambio. (Hidalgo y Doimeadiós, 2010)

Aunque no es objeto directo de este estudio hacer un balance de esta experiencia de centralización, vale sin embargo, acercarse a esta reflexión a la luz del actual debate sobre el tema recientemente abierto en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

¹⁵ La Resolución 92 disponía que cualquier entidad que recibiera pesos convertibles a través de la Cuenta Única, debía entregar a cambio igual monto en CUP (“contravalor”).

¹⁶ Aun y cuando tengan disponibilidad en pesos.

Tabla 1: Resumen crítico de experiencia de Centralización de 2004

| ASPECTOS POSITIVOS | ASPECTOS NEGATIVOS |
|---|---|
| EFICIENCIA GLOBAL Y EMPRESARIAL | |
| Control, centralmente, de la asignación de recursos, así como, mejor utilización de los recursos de acuerdo a los intereses de la política estatal. | La elevada centralización de los mecanismos de asignación y utilización de las divisas, conspiró contra la eficiencia empresarial. |
| Control y racionalización de asociaciones con capital extranjero. | Traslado de la responsabilidad al nivel superior, limitando el desarrollo gerencial de la empresa. |
| Brindar mayores garantías a los compromisos externos de las entidades cubanas. | Sistema de transferencia empresarial conspiró contra eficiente asignación de recursos. Ejemplos: utilización de recursos de empresas eficientes para atender situaciones de iliquidez de empresas ineficientes, descapitalización empresarial, etc. |
| Organización de operaciones de comercio exterior. | Inflexibilidad debido a no discriminación en volúmenes de operaciones. |
| AMBITO MONETARIO, CAMBIARIO Y FISCAL | |
| Circulación del CUC en sustitución de USD a fin de fortalecer la capacidad de acción de la autoridad monetaria y restablecer las funciones de las monedas nacionales. | Ausencia de reglas explícitas de emisión en CUC condujo a deterioro de convertibilidad del CUC. |
| Concentrar en el BCC todos los ingresos en divisas que recibía la Caja Central, así concentrar la liquidez disponible. | Coexistencia de funciones fiscales, monetarias y cambiarias en la Cuenta de Financiamiento. |
| Recomponer flujos monetarios provenientes del exterior a favor de otras divisas distintas al dólar. | Excesiva imposición sobre hogares tenedores de USD. |

Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista monetario, el fortalecimiento de la capacidad de acción de la autoridad monetaria se debe a la conformación de la oferta monetaria global por dos monedas emitidas por el BCC, pero sobre la base de respetar la convertibilidad del CUC (Pérez Soto, 2011).

En la práctica, sin embargo, no se logró mantener la convertibilidad, lo cual ha traído consecuencias nocivas¹⁷ para la economía nacional. En consecuencia, esta situación trajo asociado la introducción del llamado “CL”, lo que en definitiva no es más que reconocer que sólo parte de los flujos en CUC en la economía son realmente convertibles al dólar.

¹⁷ Ejemplo: escasez de oferta de productos en tiendas; incumplimiento de pagos a proveedores, lo cual conlleva a una reprogramación de deudas, etc.

Adicionalmente, la recomposición de los flujos monetarios provenientes del exterior a favor de otras divisas distintas al dólar, tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad financiera que enfrenta la economía cubana ante el recrudecimiento del bloqueo económico impuesto por EEUU.

Este tipo de esquema ha introducido determinadas deficiencias dentro de las relaciones del Estado con las empresas y unidades presupuestadas. Una de ellas, está asociada a la fusión de operaciones de naturaleza cambiaria, monetaria y fiscal dentro de la Cuenta de Financiamiento.

Adicionalmente, no existe de manera transparente un concepto de presupuesto unificado. En principio, el presupuesto fiscal sólo se computa en CUP, aun cuando la Cuenta de Financiamiento funciona como un presupuesto en CUC. Ciertamente, la presencia del contravalor implícitamente obliga a registrar las operaciones en términos de CUP, y efectivamente a presupuestar flujos en CUP para aquellas unidades presupuestadas a las que se les aprueban gastos en CUC; tratándose de dos monedas domésticas.

Esta manera de funcionar, como se explicará más adelante, no sólo conspira contra la transparencia, sino que en la práctica involucra otros riesgos monetarios¹⁸. De hecho, constituye una importante fuente de cuasifiscalidad en el país, por lo que será discutido y analizado en el capítulo siguiente.

Además de las características institucionales antes descritas, existen otros espacios o arreglos de dicho entorno que rigen las relaciones en el universo monetario-fiscal asociadas a la imprescindible coordinación entre ambas políticas; lo que también se explica por el poco desarrollo que tienen algunos instrumentos de control monetario. Entre estos espacios están:

- El GASFI¹⁹ (Grupo de Análisis y Saneamiento de las Finanzas Internas), constituye el punto de encuentro entre la política monetaria, la política fiscal

¹⁸ Para una mayor discusión sobre el tema ver (Hidalgo y Doimeadiós, 2010).

¹⁹ Es presidido por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) e integrado además por el Banco Central de Cuba (BCC), el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y el Ministerio de Comercio Interior (MNICIN).

y la planificación dentro de la economía cubana y en la práctica constituye además la autoridad monetaria del país en lo referente al equilibrio monetario en el sector de la población.

- El financiamiento del déficit: éste está relacionado con dos aspectos (1) la Asamblea Nacional: el financiamiento no es ilimitado sino que está restringido por un arreglo institucional –“Ley de ingresos y gastos del presupuesto”- que establece que el déficit fiscal no puede superar la cifra aprobada por la Asamblea Nacional cada año luego de un proceso de discusión y conciliación. (2) Resolución 86 del 2010 del BCC: el BCC no concederá financiamiento, salvo que se autorice excepcionalmente por la autoridad gubernamental correspondiente.

Luego, la profundización en materia de coordinación entre las políticas fiscal y monetaria representa un área que puede reportar notables beneficios para la política macroeconómica en general. En este sentido se requiere avanzar en la transparencia en materia fiscal, a partir de la identificación y corrección de operaciones cuasifiscales.

De acuerdo a lo abordado en el presente capítulo, las operaciones cuasifiscales tienen tres clasificaciones fundamentales: gastos tributarios, pasivos contingentes y política fiscal implícita. Siendo este último tipo de clasificación el más común en Latinoamérica en los años setenta y ochenta.

En el marco institucional macroeconómico cubano destacan, el alto grado de centralización, la coexistencia de funciones fiscal, cambiaria y monetaria en la Cuenta de Financiamiento, un esquema de dualidad monetaria. Estos factores, entre otros asociados al esquema institucional macroeconómico, pudieran estar condicionando la presencia de operaciones cuasifiscales en el país. Esta situación abre las puertas a un análisis sobre la temática cuasifiscal en el próximo capítulo.

Capítulo 2 Actividad cuasifiscal en Cuba.

En Cuba, el tema cuasifiscal ha sido poco abordado e investigado y cobra una gran connotación por dos razones fundamentales. En primer lugar, debido a que, el presupuesto del Estado constituye el principal mecanismo de dirección económica y de asignación de recursos. En segundo lugar, debido al llamado reciente de la máxima dirección del país a realizar un uso eficiente de los recursos y a reducir gastos innecesarios, por lo que es imprescindible contar con un registro preciso de las cuentas públicas. Un reto importante para el país, es redimensionar el cálculo de los déficits fiscales, una vez incorporadas las actividades cuasifiscales, para así establecer metas más objetivas y al propio tiempo garantizar su real sostenibilidad a mediano y largo plazo.

El país, a pesar de tener una economía planificada y de contar con un presupuesto que rige la vida económica, presenta un determinado número de operaciones de naturaleza fiscal que no quedan clara y debidamente expresadas o cuantificadas en el balance fiscal.

En rigor, estas actividades cuasifiscales operan en la economía cubana debido a razones técnicas, es decir, de manera implícita, impidiendo que aflore su verdadera naturaleza ante los hacedores de las políticas macroeconómicas. En particular, existen actividades fiscales que se desenvuelven detrás de operaciones de tipo cambiaria, monetaria, crediticia, etc., lo cual complejiza su identificación y explica la ausencia de su registro directo en las cuentas del Estado.

Producto de la naturaleza opaca e implícita de las actividades cuasifiscales y a la deficiente e insuficiente información, existente en ocasiones, su cuantificación no es tarea fácil, por lo que, identificarlas y analizarlas constituye un significativo primer paso.

En el presente capítulo, a partir de las características del esquema institucional anteriormente descrito, se identificarán y explicarán -en ocasiones en base a

casos reales de la economía cubana²⁰- diversas operaciones cuasifiscales presentes en el país.

2.1 Opacidad presupuestal.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la convergencia de funciones de naturaleza fiscal, monetaria y cambiaria dentro de la Cuenta de Financiamiento, constituye una fuente de gran opacidad que da origen a operaciones de carácter cuasifiscal. En este sentido, el principal problema surge en la relación entre el aporte en divisas y el contravalor.

Está regulado por el Ministerio de Economía y Planificación un proceso de aportes en divisa para las entidades generadoras de divisas²¹. Dicho aporte se determina por el Presupuesto de Ingresos y Gastos en Divisas²², cada entidad recibe a cambio, por concepto de contravalor igual suma en CUP, en concordancia con la TCO. (Del Castillo Sánchez, 2008)

Igualmente, el Ministerio de Finanzas y Precios estableció la entrega de otro tipo de aporte, éste por concepto de la Norma de Rendimiento de la Inversión Estatal, el cual debe ser pagado en pesos cubanos.

Así, quedan establecidas dos de las funciones del Estado en Cuba: el Estado como propietario (inversionista principal), a partir del aporte por la Norma de Rendimiento de la Inversión Estatal y el Estado como ente fiscal, de acuerdo al aporte en divisas, es decir, el cobro de un impuesto sobre la utilidad generada.

El contravalor en pesos, como contrapartida del aporte en divisas, se le entrega a las entidades que operan, fundamentalmente, en CUC con el objetivo de que puedan cumplir con la exigencia del pago en CUP por concepto de aporte por la norma de rendimiento.

²⁰ Por cuestiones de confidencialidad, se omiten los nombres de las entidades y proyectos tomados como referencia y en ocasiones quedan reservadas las fuentes de determinados datos.

²¹ Ejemplo: actividad turística, empresas exportadoras y entidades de comercio minorista en divisa, etc.

²² Ver anexo 11 que muestra dicho modelo. Éste surgió inicialmente como un mecanismo provisional, aunque aún se mantiene vigente.

Sin embargo, el aporte en divisas constituye una actividad de naturaleza puramente fiscal, por lo que la devolución del contravalor no tiene ningún sentido económico y con ello se desvirtúa la esencia de este tipo de aporte. En la práctica, se está mezclando una operación fiscal –entrega del aporte en divisas- con otra de carácter cambiario –devolución del contravalor-. Uno de los aspectos más importantes en este sentido es que, este tipo de operación no queda correctamente recogida en el balance fiscal.

Adicionalmente se crea otra distorsión, debido a que existen entidades que cuentan con utilidades tanto en pesos como en divisas²³ –en este epígrafe a este tipo de empresas se les denominará: empresas A- e igualmente se mantiene la función cambiaria, es decir, reciben un contravalor innecesario en pesos –como contrapartida al aporte en divisas-.

Al analizar el canje de moneda del aporte en divisas, para el caso de las empresas de tipo A, o sea, la operación cambiaria netamente, se evidencia que reciben una suma de pesos cubanos que no necesitan, pues con sus utilidades en pesos pueden cubrir el pago del aporte por la norma del rendimiento; entonces resulta contradictorio recibir este contravalor en CUP.

El efecto del contravalor, en esta situación, es acumularse en las cuentas de las empresas A, crear un excedente de liquidez en los balances de estas entidades, además de mantener inmovilizado dicho recurso monetario. Con ello, la Cuenta de Financiamiento está asumiendo una función netamente fiscal, está otorgando un financiamiento (innecesario y a tasa cero) a determinadas empresas. Surgiendo así una fuente importante de cuasifiscalidad.

Por otra parte, la entrega del contravalor, asociado al aporte en divisas, trae consigo una nueva deficiencia, debido a que puede causar una potencial sobre emisión monetaria. De esta forma se concentran en la Cuenta de Financiamiento, adicionalmente, operaciones de naturaleza monetaria. Todo ello, de acuerdo a

²³ Sobre todo empresas mixtas.

(Hidalgo y Doimeadiós, 2010), tergiversa el análisis de las cuentas públicas y empresariales, al menos en los siguientes sentidos:

1. Impide determinar con precisión las necesidades de financiamiento de cada sector.
2. Distorsiona la medición de las fuentes y magnitud de la base monetaria en una u otra moneda.
3. Resultado de los dos factores anteriores, introduce riesgo de sobre emisión monetaria y el consecuente impacto negativo sobre los equilibrios monetarios.

De manera general, esta situación introduce una gran opacidad en el análisis de los resultados monetarios y fiscales y además, representa una fuente de operaciones cuasifiscales y desequilibrios monetarios.

2.2 Impuestos y subsidios implícitos por diferencial de tipo de cambio.

La dualidad monetaria y económica bajo la cual ha operado la economía cubana, sin que exista un tipo de cambio realista que permita conectar adecuadamente los flujos financieros en pesos y en CUC, ha trasladado numerosas distorsiones a los balances financieros. Ello ha desvirtuado las estructuras de costos y los consecuentes análisis de rentabilidad económica y por ende, ha dificultado y limitado la interpretación y utilización del análisis económico-financiero.

En resumen, existen dos fuentes fundamentales de distorsión en este sentido: los impuestos y los subsidios implícitos²⁴. Estas operaciones, a pesar de presentar esencia fiscal, no aparecen en los balances presupuestarios al existir vinculadas a actividades de carácter cambiario.

Resulta importante señalar, antes de iniciar el análisis, que el problema principal a debatir en este apartado no es la utilización de subsidios y/o impuestos como

²⁴ Constituyen un derivado de los correspondientes diferenciales entre un tipo de cambio realista y el actual TCO sobrevaluado.

instrumentos de la política fiscal, sino la ausencia de su contabilización en las cuentas del presupuesto del Estado.

Impacto sobre la rentabilidad empresarial

Este contexto, ocasiona una distorsión de los precios relativos, dificulta la medición de la rentabilidad empresarial, es decir, la sobrevaloración del TCO y la contabilización del balance empresarial en moneda total²⁵, distorsiona la eficiencia del sector de las empresas en Cuba²⁶. Para un mejor acercamiento al impacto de impuestos y subsidios implícitos, a continuación se mostrarán algunos ejemplos reales del sector de las empresas en la economía cubana.

Como primer ejemplo se muestra el Estado de Resultado resumido de una empresa de la Industria Alimentaria que destina sus ventas fundamentalmente al sector interno de la economía y sus ingresos son predominantemente en pesos, además una proporción de sus insumos son importados.

Tabla 2: Empresa Industria Alimentaria, Estado de Resultado Resumido por monedas

| Descripción | Total | CUP | CUC |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ventas de producción | 120 887 179 | 118 288 109 | 2 599 070 |
| Subvenciones | 15 181 115 | 15 181 115 | |
| Ventas totales | 136 068 295 | 133 469 225 | 2 599 070 |
| Ventas netas | 135 922 048 | 133 331 401 | 2 590 647 |
| Impuesto por la venta de productos | 10 893 886 | 10 893 886 | |
| Ventas netas s/ impuestos | 125 028 162 | 122 437 515 | 2 590 647 |
| Costo total de producciones vendidas | 95 074 155 | 85 239 461 | 9 834 694 |
| Utilidad bruta en ventas | 29 954 007 | 37 198 054 | -7 244 047 |
| Gastos de distribución y ventas | 9 870 212 | 9 802 286 | 67 926 |
| Gastos generales y de administración | 3 082 780 | 3 021 532 | 61 248 |
| Utilidad o pérdida en operaciones | 17 001 015 | 24 374 236 | -7 373 221 |

Fuente: Hidalgo y Doimadeós, 2011

La tabla anterior muestra un claro ejemplo de la opacidad que introduce dentro de los balances contables la expresión de los saldos en moneda total, tomando como

²⁵ Inclusión de flujos en pesos cubanos y pesos convertibles, al TCO.

²⁶ Algunas empresas, a pesar de mostrar utilidades en moneda total, pueden estar escondiendo en sus balances significativas pérdidas en divisas y viceversa.

referencia al TCO. Producto de la sobrevaluación del TCO esta entidad está siendo rentable en moneda total, sin embargo, se está obviando un monto importante de pérdidas en CUC, quedando así sumergido un subsidio implícito a las importaciones. Con ello pierde importancia relativa el peso de los insumos importados, creándose una deformación de los criterios de rentabilidad a nivel empresarial.

En este sentido, se puede encontrar otra manifestación de esta distorsión, por ejemplo, en las entidades que operan en CUC e incurren en determinados gastos en CUP, sobre todo aquellos gastos asociados a la fuerza de trabajo. Dicha distorsión surge producto de la operación cambiaria que se realiza a través de la Cuenta de Financiamiento. La sobrevaluación de la TCO induce a un gasto excesivo en CUC, que en realidad es un impuesto implícito vía tipo de cambio, lo cual en ocasiones, afecta los indicadores de rentabilidad del balance empresarial y llega a traer como consecuencia una descapitalización de determinadas entidades que generan recursos en divisas para el país.

En la situación antes mencionada se encuentran algunas empresas mixtas del sector turístico. En este caso, se toman los datos de dos hoteles para ilustrar con mayor claridad dicha distorsión. Las partidas del estado de resultado que muestran la fuente de cuasifiscalidad en dichas entidades –Gastos de personal (GP) y Utilidad antes de impuestos (UAT)- se muestran a continuación, los datos son reales, están expresados en CUC y corresponden a cifras acumuladas a diciembre de 2010.

Tabla 3: Entidades del sector turístico, Resumen Estado de Resultado (CUC)

| | HOTEL 1 | | | HOTEL 2 | | |
|-----|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| | 1CUP=1CUC | 2CUP=1CUC | 1.35CUP=1CUC | 1CUP=1CUC | 4CUP=1CUC | 3.8CUP=1CUC |
| GP | 2 127 145.68 | 1 063 572.84 | 1 575 663.47 | 1 261 494.41 | 3 153 73.86 | 3 319 72.21 |
| UAT | -550 421.53 | 513 151.31 | 0 | -929 443.10 | 1 667 7.45 | 0 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de entrevistas e informaciones brindadas por administrativos de cadenas hoteleras.

Como puede observarse en la tabla, la situación financiera inicial de pérdidas se modifica radicalmente, una vez que se valora a tasas de cambio más realistas -arbitrariamente se han elegido dos tasas de cambio con las que las entidades obtienen beneficios-. Con ello se logra una disminución de los gastos en divisa con

respecto a la valoración de los gastos en pesos cubanos a reponer. Así se permitiría una mayor capacidad para recuperar los costos en moneda nacional a partir de los resultados en divisa y alcanzar niveles mayores de utilidad para aportar a la sociedad. Adicionalmente, en la tabla se incluyen dos tasas de cambio que representan tipos de cambio sombra que (aproximadamente) hacen cero la rentabilidad en cada hotel.

Vale mencionar que, a fin de evaluar el impacto total sobre la rentabilidad de un ajuste de tipo de cambio, habría además que contemplar la parte de los insumos de los hoteles que es importada.

Otra dificultad asociada a esta operación cuasifiscal lo constituye el desestímulo al inversionista extranjero, debido a que si la entidad no logra alcanzar un superávit financiero, el inversionista no recibe beneficios, lo cual puede atentar contra su permanencia en el negocio.

En situación similar se encuentran, también, algunas entidades que tienen operaciones en ambas monedas y que obtienen beneficios en CUC y pérdidas en pesos²⁷, pero que al llevarse el balance a moneda total, no logran compensar las pérdidas en pesos, producto de la sobrevaluación artificial del TCO. El impuesto implícito se traduce en una consecuente pérdida de eficiencia y competitividad.

Tabla 4: Entidad Turística, Resumen Estado de Resultado por monedas

| | CUC | CUP | MT |
|------------------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Ingresos totales | 1.632.228,59 | 37.779,82 | 1.670.008,41 |
| Costos totales | 1.003.024,43 | 1.028.819,03 | 2.031.843,46 |
| Utilidad antes de impuestos | 629.204,16 | -991.039,21 | -361.835,05 |

Fuente: Fundora González, 2010 (tesis de diploma), datos año 2009

Por otra parte, algunas empresas importadoras pueden resultar rentables cuando en realidad esconden subsidios implícitos, lo cual redundaría en un desincentivo al uso de insumos nacionales, en lugar de aquellos importados y con ello se reducen las posibilidades de sustitución de importaciones y de articulación de cadenas productivas domésticas.

²⁷ Esta situación se puede ver, por ejemplo, en determinadas entidades del sector turístico.

Tabla 5: Empresa Importadora, Estado de Resultado Resumido por monedas

| | CUC | CUP | MT |
|--|-------------------|------------------|-------------------|
| Utilidad o pérdida en operaciones | 152.838,84 | 33.935,32 | 186.774,16 |
| Total de gastos | 281.939,52 | 46.129,39 | 328.068,91 |
| Total de ingresos | 300.324,07 | 106.713,54 | 407.037,61 |
| Utilidad antes de impuestos | 171.223,39 | 94.519,47 | 265.742,86 |

Fuente: Balance de empresa importadora, diciembre de 2010

En cambio, el resultado en moneda total de una empresa exportadora mostrará un beneficio subvalorado, alcanzando pérdidas en CUC que, en ocasiones, pueden ser compensadas con sus utilidades en pesos. No obstante, en el peor de los casos, se pueden registrar, incluso, pérdidas en moneda total si no se logra compensar la magnitud de los gastos en CUP con los ingresos en USD o CUC, todo ello, posiblemente, la obligue a demandar subsidios innecesarios al presupuesto.

Tabla 6: Empresa Exportadora, Estado de Resultado Resumido por monedas

| | CUC | CUP | MT |
|--|----------------------|---------------------|-------------------|
| Utilidad o pérdida en operaciones | -6.931.384,03 | 7.954.928,89 | 1.023.544,86 |
| Total de gastos | 407.812,30 | 22.644,36 | 430.456,66 |
| Total de ingresos | 138.167,38 | 681,00 | 138.848,38 |
| Utilidad o pérdida antes de impuestos | -7.201.028,95 | 7.932.965,53 | 731.936,58 |

Fuente: Balance de empresa exportadora, junio de 2010

En resumen, el TCO, penaliza o grava, a través de un impuesto implícito, al sector exportador, lo cual representa un desestímulo para éste. Por otra parte, reduce, vía subsidio implícito, el costo en divisas de las importaciones, por lo que crea “incentivos perversos”²⁸ en la asignación de recursos. Todo ello se traduce a nivel macro en una fuente de los desequilibrios financieros externos.

Además de subsidios implícitos, pueden existir subsidios cruzados, cuando empresas, cuyas ventas son mayoritariamente en dólares, reciben parte de sus insumos en pesos de empresas subsidiadas por el Estado.

²⁸ Mecanismos económicos que generan efectos contrarios o alejados de los objetivos esperados, por no estar correctamente diseñados.

Impacto sobre la evaluación de proyectos de inversión

Igualmente, se dificulta el diseño y evaluación de proyectos de inversión -y sobre todo de sustitución de importaciones- debido a que, la presencia de un tipo de cambio sobrevaluado conlleva a que, los indicadores utilizados como base para la toma de decisiones se encuentran distorsionados, enviando señales falsas y poco realistas a los diseñadores y decisores de políticas.

En el caso de la evaluación de proyectos de inversión, se tomará como base uno de los criterios fundamentales para la toma de decisiones: la tasa interna de rentabilidad (TIR) -tasa de actualización o descuento r , que hace cero la rentabilidad absoluta neta de la inversión²⁹-. Las siguientes, representan las fórmulas asociadas al cálculo de dicho indicador:

$$\text{VAN} = -C_0 + \sum \frac{C_t}{(1+k)^n} \qquad 0 = -C_0 + \sum \frac{C_t}{(1+\text{TIR})^n}$$

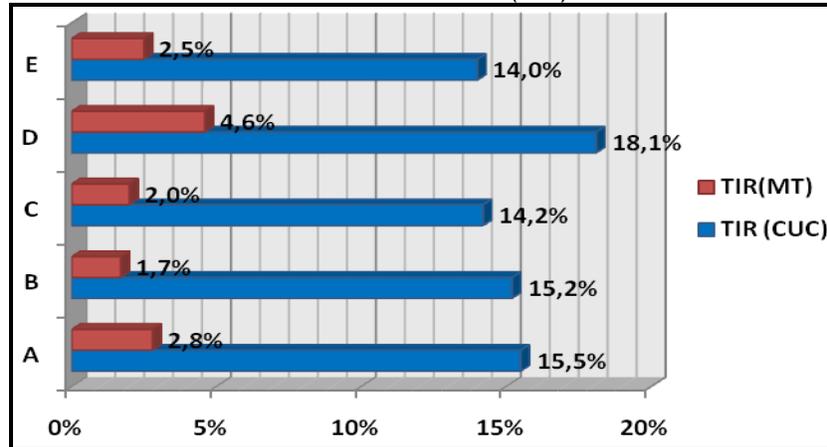
El criterio de selección corresponderá al proyecto que tenga la mayor TIR, sin embargo, esta será sólo una condición necesaria, requiriéndose como criterio de suficiencia que el valor de la TIR obtenida sea mayor que el costo del capital³⁰ utilizado para su financiación.

Para lograr una mayor apreciación del tema se elaboró un gráfico que recoge el indicador anteriormente descrito, calculado a partir datos reales de los flujos de caja de cinco proyectos de inversiones en el sector turístico en Cuba. La TIR se encuentra evaluada tanto en CUC, como en moneda total.

²⁹ En otras palabras, es la tasa que iguala el valor actual del flujo de cobros con el valor actual del flujo de pagos. La TIR representa la rentabilidad general del proyecto. (Rodríguez Mesa, 2006)

³⁰ Rentabilidad mínima que se exige al proyecto de inversión.

Gráfico 3: Rendimiento de inversiones en sector turístico (TIR)



Fuente: Tesis de Maestría, Departamento de Ciencias Empresariales

Al analizar el gráfico, se aprecia que surge una notable diferencia entre los valores del mismo indicador por monedas. Esto se debe, fundamentalmente, a que en los flujos de caja priman los ingresos en CUC –entradas por un monto que supera las salidas- y la mayor parte de los gastos son en pesos. Por tanto, al llevar los flujos a moneda total se subestiman los ingresos en CUC y se sobrevaloran los gastos en pesos.

En Cuba se toma como referencia un costo del capital del 12%, si se analizan los cinco proyectos anteriores evaluados en CUC, todos cumplen con el criterio de suficiencia para ser inversiones rentables. Por el contrario, cuando se observan los indicadores expresados en moneda total, no se ejecutaría ningún proyecto, debido a que están muy alejados del criterio de rentabilidad.

Todo ello trae como consecuencia que se dificulte el análisis y la toma de decisiones debido a que, los costos en pesos están atentando contra la rentabilidad del proyecto y producto de la tasa de cambio, se evidencia una clara deformación del criterio de selección.

Demostrándose así, cómo la existencia de precios relativos deformados conlleva, en ocasiones, a desestimar inversiones productivas que son rentables. Además, evidencia que, la sobrevaluación del TCO constituye un lastre o un impuesto implícito para los proyectos que generan mayormente entradas en CUC y salidas en pesos.

Por el contrario, el TCO provoca una reducción artificial de los costos de las importaciones en proyectos de inversiones que se valoran en moneda total, con lo que introduce un subsidio implícito en proyectos que tienen un alto componente importado (presentan la mayor parte de las salidas en CUC y/o divisas y las principales entradas en pesos).

Situación similar se evidencia en los proyectos de sustitución de importaciones debido a que, los costos en divisas -al estar subvalorados por el TCO - abaratan las importaciones, lo cual impide que se concreten proyectos domésticos -con la finalidad de sustituir importaciones y articular cadenas productivas nacionales- que pueden ser potencialmente más racionales para el país. Además, es muy importante tener en cuenta que Cuba presenta una restricción para la divisa lo cual hace menos factible, en este caso, la importación.

De manera general, el contexto descrito en el presente epígrafe trae como consecuencias fundamentales la subvaloración del costo real de las importaciones, freno a la articulación de cadenas productivas y a la realización de proyectos de sustitución de importaciones, distorsiones en las evaluaciones de inversiones y desestímulo a sectores generadores de divisas.

Todo ello deriva, finalmente, en una distorsión en las finanzas públicas debido a que, en la práctica, todos los subsidios e impuestos implícitos otorgados vía tipo de cambio no emergen directamente en el presupuesto del Estado. Por tales motivos, los déficits fiscales resultan subvalorados y se crea una asignación ineficiente de los recursos existentes.

Recuadro 1: Descalces monetarios e inflexibilidad cambiaria en el sector empresarial.

En este apartado se describen dos problemas asociados al actual esquema de dualidad monetaria que tienen impacto en varias de las aristas de la cuasificalidad. El primero se refiere a la presencia de los llamados “descalces de moneda” –presencia de partidas o saldos en distintas monedas en los balances de resultados o patrimoniales– en el sistema empresarial, y el segundo a la ausencia de un mercado cambiario dentro de este sector, que impide conectar flujos en ambas monedas domésticas para realizar los pagos. Vale mencionar que, la acción conjunta de estos dos fenómenos ha ocasionado

uno de los problemas de mayor fuente de ineficiencia en la esfera empresarial, al impedir la articulación de cadenas productivas domésticas, afectando no sólo el proceso de asignación de recursos, sino también los balances externos.

Esta situación tiene dos formas fundamentales de expresión:

1. Cadena de impago, en dos sentidos:
 - a. La ausencia de un mercado cambiario empresarial condujo a agravar la cadena de impagos: las empresas no cuentan con un espacio institucional al cual acudir para realizar operaciones cambiarias y hacer frente a sus compromisos de pagos. Esta situación produce inflexibilidad para cumplir obligaciones financieras contractuales en una u otra moneda, gravitando sobre los desequilibrios financieros en el circuito empresarial y también provoca un impacto, en última instancia, sobre el sector monetario y financiero.
 - b. La posición financiera cambia ante ajuste del tipo de cambio, y eso puede elevar el nivel de endeudamiento de las empresas: una devaluación del TCO provoca descalces entre activos y pasivos en las empresas. Tal es el caso, de una empresa con la mayor parte de sus ingresos en pesos y compromisos de pago en divisas o CUC, con lo cual, ante una eventual devaluación, el monto de su deuda expresado en CUP se multiplicaría. Si la entidad no logra incrementar sus ingresos, se dificulta la capacidad para hacer frente a sus compromisos y con ello se agrava la cadena de impagos.
2. Pasivos contingentes: la presencia de garantías generalizadas a nivel de la economía nacional provoca que, la vulnerabilidad financiera se traslade al presupuesto, sin que existan actualmente partidas que puedan solventar esta vulnerabilidad. Es decir, ante una devaluación del TCO numerosas entidades que hoy son rentables dejarán de serlo –sobre todo aquellas con ventas mayoritariamente en pesos y costos en CUC o dólares-. Luego, se incrementa el número de entidades que quedarán al amparo del Estado para ser subsidiadas (riesgo moral), sin que exista una partida creada previamente en el Presupuesto para hacerle frente a la situación.

Fuente: Elaboración propia

2.3 Cadena de impagos.

La cadena de impagos ha funcionado en la práctica como una fuente importante de liquidez en el circuito empresarial. Esta situación se refleja como un préstamo forzoso entre empresas y evidencia la apropiación forzosa de la liquidez, con lo que determinadas entidades obtienen financiamiento a tasa de interés cero. En rigor, ello implica una transferencia interempresarial de recursos que corresponde a un objetivo fiscal y no queda explícitamente reflejada en el presupuesto.

El origen de este fenómeno está asociado a varios factores, entre ellos: ausencia de disciplina financiera por parte de los empresarios; existencia de empresas con índices de liquidez y capital de trabajo deficitarios; ineficiencia de los controles económicos y deficiente registro de la situación financiera de la empresa; debilidad de los marcos legales y contractuales; endurecimiento de la política financiera y fiscal, conjuntamente con la coexistencia de empresas no rentables al amparo del Estado; existencia de prácticas económicas inconsistentes³¹; acuerdos para no demandar ante incumplimiento de pagos; así como ineficiencia de los mecanismos de cobros y pagos (Hernández Roque, 2009) e (Hidalgo, Vidal y Tabares, 2000).

Otra causa de peso en la cadena de impagos está asociada a la existencia de descalces monetarios unido a la ausencia de un mercado cambiario empresarial, lo cual conlleva a una inflexibilidad para hacer frente a los compromisos de pago.³²

Las consecuencias más importantes de los problemas mencionados son:

- Afectación de la solvencia del sistema empresarial - transferencias desde empresas rentables hacia otras irrentables -.
- Las operaciones cuasificales solo difieren costos en el tiempo mientras que en el presente distorsionan la situación de las finanzas públicas.
- Se debilita la posibilidad de asignar los recursos financieros hacia las mejores opciones.

A continuación se muestra un ejemplo de cadena de impagos a nivel de los Organismos de Administración Central del Estado (OACEs) con datos acumulados a septiembre y diciembre de 2008 y 2009 respectivamente. Además, se elaboró un gráfico en el que se compara el monto de la cadena de impagos con el déficit del presupuesto, ambos respecto al PIB para los años correspondientes.

³¹ Ejemplo: obligaciones fiscales que afectan la situación de liquidez de las empresas; autofinanciamiento de la inversión con recursos propios que comprometen la liquidez de la empresa; obligaciones de distribuir mercancías aun cuando no se reciba pago por ellas (esquemas cerrados en relaciones interempresariales).

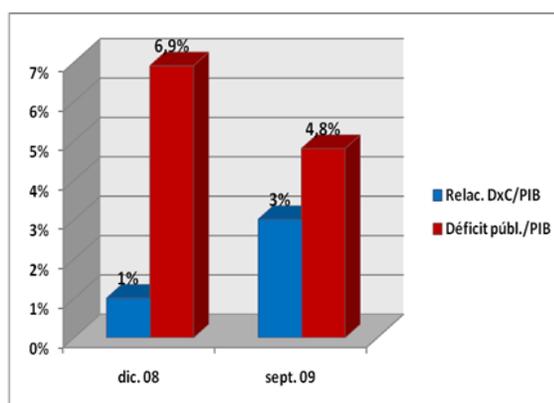
³² Estos aspectos se explican con mayor profundidad en el Recuadro 1.

Tabla 7: Cuentas por cobrar vencidas (millones CUP)

| | dic. 08 | sept. 09 |
|---------------------|--------------|---------------|
| MINCEX | 18,5 | 588,6 |
| MINAGRI | 76,6 | 193,8 |
| MINBAS | 63,6 | 154,3 |
| MINCIN | 17,8 | 94,6 |
| OLPP C. Hab. | 55,3 | 89,9 |
| MINAL | 17,6 | 74,6 |
| MINZAS | 39,1 | 74,2 |
| MINAZ | 66,2 | 68 |
| CITMA | 29,6 | 53 |
| MIC | 51,4 | 42,8 |
| Total | 435,7 | 1433,8 |
| PIB | 45689,9 | 46352 |
| Relac. CxC/PIB | 1% | 3% |
| Déficit público/PIB | 6,90% | 4,80% |

Fuente: Hernández Roque, 2009; Anuarios Estadísticos de la ONE

Gráfico 4: Déficit público y relación deudas por cobrar/PIB



Fuente: Tabla 7

Analizando el gráfico anterior se aprecia que, solamente desde esta perspectiva, si se incorpora el monto de las cuentas por cobrar vencidas, el porcentaje del déficit fiscal respecto al PIB se incrementaría en 1 y 3% respectivamente en los años 2008 y 2009. De ahí la gran importancia de la identificación de este tipo de operaciones para la economía cubana.

La situación anteriormente descrita generó dos nuevas fuentes de cuasifiscalidad. La primera está asociada a que entre los años 2007-09 FINTUR³³ compró a determinadas empresas, a un descuento (a una cifra inferior al valor de la cuenta por cobrar) parte de los montos de deuda. Para el cobro de las deudas asumidas, FINTUR impuso el pago de intereses por parte de los deudores. Por este medio, la cadena de impagos se trasladó a la instancia financiera, con lo cual este sistema asume operaciones de orden fiscal que se desenvuelven fuera del presupuesto del Estado, originándose una manifestación de cuasifiscalidad.

Por otra parte, la mayor parte de la cuasifiscalidad se generó porque, en la actualidad, FINTUR no ha podido cobrar una parte importante de las deudas, con ello el sistema financiero ha asumido en buena medida las ineficiencias del sector empresarial y en última instancia está subsidiando a determinadas empresas irrentables, realizando así, funciones de naturaleza fiscal no presupuestadas.

³³ A partir de indicaciones del Estado.

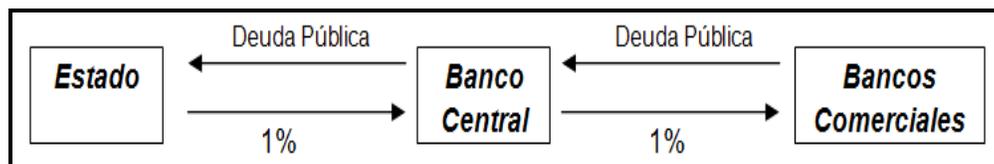
En la práctica la cadena de impagos, como fenómeno, se expresa como una deuda interna a nivel de la economía nacional. En estos momentos el efecto fundamental de dicha deuda interna ha sido trasladado al sistema financiero, con lo cual la vulnerabilidad asociada a ella ha recaído sobre dicho sector, perdiéndose de vista una parte importante del accionar presupuestario.

2. 4 Subsidios implícitos en el sector financiero.

En el caso de la economía cubana existe un subsidio dentro de un instrumento monetario (la tasa de interés), es decir, los bancos comerciales presentan a unas tasas de interés activas inferiores a las pasivas, lo cual no es más que una expresión de cuasifiscalidad.

En la práctica, el Estado paga un 1% de interés al BCC por la compra de la deuda pública. A su vez, cuando los bancos comerciales le compran la deuda pública al BCC, esta institución remunera igualmente a una tasa del 1%, tal como se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 1: Deuda Pública y sistema financiero



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, los bancos comerciales están teniendo pasivos con costos por encima del 1% que ellos reciben del BCC, es decir, esta tasa equivale a la remuneración de los depósitos de las empresas y está muy por debajo de lo que pagan los bancos comerciales por los depósitos de las personas naturales. La tabla siguiente muestra las tasas de interés que pagan los bancos por los depósitos de la población y de las empresas en perfeccionamiento empresarial.

Tabla 8: Tasas de interés de referencia de BCC para depósitos

| Depósitos (CUP) | Personas naturales | Empr. en perfeccionamiento |
|-----------------|--------------------|----------------------------|
| 3 meses | 3% | 1% |
| 6 meses | 3,5% | 1% |
| 12 meses | 5% | 1% |
| 24 meses | 6% | 1% |
| 36 meses | 7% | 1% |

Fuente: BCC, Carta Circular No. 1/2010, Dirección de Tesorería

La cuasifiscalidad se puede observar con mayor claridad si se resume en el balance de una entidad bancaria "X":

Esquema 2: Cuasifiscalidad en sector financiero.

| Activos | Pasivos |
|---|--------------------------------------|
| Depósitos (población y/o empresas) $i > 1\%$ | Compra de deuda pública $i = 1\%$ |
| <p>Existe un diferencial de tasa de interés (cuasifiscalidad)</p> | |

Fuente: Elaboración propia

Por esta vía los bancos comerciales están otorgándole, indirectamente, préstamos baratos al Gobierno y así financiando déficits fiscales a tasas de interés subsidiadas. En este caso, el subsidio implícito detrás de la tasa de interés, no aflora con facilidad ante las autoridades monetarias y fiscales, por lo que suele pasar inadvertido. No obstante, los desequilibrios fiscales no deben ser asumidos, en última instancia, por el sector financiero, sino que deben quedar fundamentados en los balances presupuestarios.

2.5 Garantías generalizadas.

De acuerdo a la Teoría de la Agencia³⁴, en el proceso de producción existe una separación de la propiedad y el control, por tal motivo se crea un problema en cuanto a la aceptación del riesgo, el cual se plantea a través de la diversificación o reparto del mismo entre ambas partes. La responsabilidad del propietario y el

³⁴ Estudia los vínculos que se establecen de forma contractual entre dos o más personas cuya motivación radica en el propio interés y que tratan de maximizar su utilidad esperada. (Gago Rodríguez, 1996) La relación de agencia surge cuando la autoridad en la toma de decisiones se delega de un agente a otro, en base a un contrato.

riesgo asociado a ello no deben recaer sólo en los "representantes de la sociedad", sino debe ser compartida entre los diferentes eslabones de la propiedad y sus gestores. (Del Castillo Sánchez, 2011)

El Estado en Cuba tiene la particularidad de funcionar como "principal" y las empresas como "agencias". En este caso, en el proceso de distribución de riesgos, el Estado funciona como prestamista de última instancia, es decir, siempre socorre a las empresas (y demás entidades financieras o no) ante cualquier problema financiero, lo cual no es más que un claro ejemplo de riesgo moral.

Es decir, la mayor parte del riesgo es asumido por el Estado, con lo que las empresas tienen una menor responsabilidad en la toma de decisiones. Así, pierde importancia relativa -a nivel empresarial- la disciplina y responsabilidad financieras, debido a que no existe una ley de quiebra para el sector de las empresas.

De esta manera, el Estado asume la ineficiencia de determinadas empresas y termina por otorgarles un financiamiento a tasa cero, es decir, las subsidia. En el presupuesto del Estado existe una partida denominada: Subsidios por pérdidas³⁵, que intenta recoger los costos adicionales asociados al subsidio de entidades irrentables. Si bien, se ha logrado estabilizar el monto de los subsidios por pérdidas, esta partida representa un porcentaje importante del PIB. Además, de acuerdo a este estudio, se considera no queda incluida la totalidad de los costos adicionales asumidos por el Estado según este concepto.

Lo anterior se afirma debido a que existen otras distorsiones que no afloran a simple vista y que, por tanto, quedan al margen de las cuentas fiscales. Dichas distorsiones están asociadas, entre otros factores, a los subsidios implícitos que quedan escondidos detrás de la TCO y a la subvaloración de los costos en dólares de determinados productos importados -tal como se explicó con anterioridad-. Todo ello provoca que queden sumergidas, en las cuentas de las

³⁵ Ver anexo12 que recoge la evolución de este indicador.

empresas, pérdidas superiores a las registradas actualmente y que pesan, en última instancia, sobre el Estado.

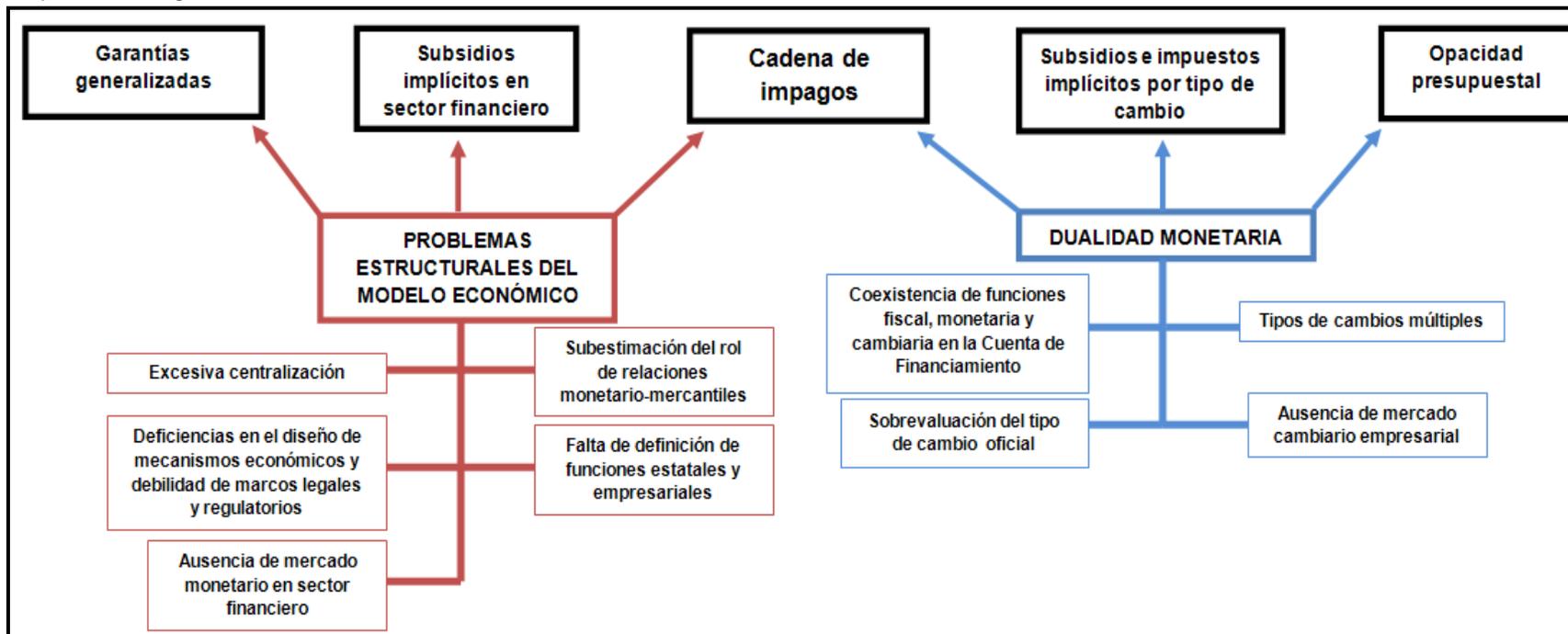
El tema de las garantías generalizadas cobraría una mayor connotación ante una eventual devaluación de la TCO, producto de la formación o aparición de los llamados pasivos contingentes.³⁶

En los anteriores epígrafes se han identificado y discutido las principales fuentes de cuasifiscalidad presentes actualmente en la economía cubana, así como también el análisis de los factores económicos e institucionales que las originan.

En sentido general, se pueden resumir estos aspectos en un esquema, de manera que sirva de marco metodológico de referencia para investigaciones posteriores sobre el tema y para incursionar en la búsqueda de posibles correcciones en el próximo capítulo.

³⁶ Ver Recuadro 1

Esquema 3: Origen de la cuasifiscalidad en Cuba.



Fuente: Elaboración propia

Tal como expresa el esquema anterior, en Cuba, de manera general, las causas fundamentales que dan origen a la cuasifiscalidad, se pueden resumir en dos: en primer lugar, los problemas estructurales presentes en el actual modelo económico –vale señalar que dicho modelo se encuentra en proceso de actualización- y en segundo lugar, el esquema de dualidad monetaria vigente en el país. Luego, de forma desagregada, esta situación se encuentra influenciada por un conjunto de deficiencias asociadas a cada uno de los dos elementos anteriormente mencionados.

Capítulo 3 Correcciones a la actividad cuasifiscal en Cuba.

En este capítulo se tiene como propósito reflexionar en torno a la corrección de la cuasifiscalidad en Cuba y así mejorar la transparencia de las finanzas públicas. En otras palabras, contribuir a trasladar a la superficie -al presupuesto del Estado- al menos una parte del témpano que se encuentra sumergido y que representa la actividad cuasifiscal; lo cual serviría de base para redimensionar el cálculo de los déficits fiscales, una vez incorporadas estas actividades y así, establecer metas más consistentes y objetivas.

Todo ello en consonancia con: “La política fiscal deberá contribuir al incremento sostenido de la eficiencia de la economía y de los ingresos del presupuesto del Estado, con el propósito de respaldar el gasto público en los niveles planificados...” (PCC, 2011).

Además, motiva la realización de este capítulo el llamado realizado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para incrementar la coordinación en el diseño y alcance de las políticas monetaria y fiscal; debido a que, con la corrección de desequilibrios internos y externos a partir de balances fiscales y financieros más transparentes, se reducen posibles conflictos de objetivos entre ambas políticas.

Este capítulo constituye un primer acercamiento para proponer posibles correcciones, a partir de los resultados obtenidos en el capítulo anterior en materia de causas y consecuencias de las operaciones cuasifiscales en Cuba, pero resulta válido aclarar que la solución de esta problemática, por sí misma, puede ser objeto de estudio de nuevas y más profundas investigaciones, debido a la complejidad y actualidad del tema.

En el capítulo anterior se identificaron dos causas principales de cuasifiscalidad en Cuba: la primera, derivada de problemas estructurales del modelo económico vigente previo al proceso de actualización; y la segunda, asociada al esquema de dualidad monetaria. Siguiendo este orden metodológico, en los primeros dos

epígrafes se reflexiona sobre el primer tópico y posteriormente en el resto de los epígrafes se abordan los problemas asociados a la dualidad.

En relación con la dualidad monetaria, merece comentar que la solución definitiva de la cuasificalidad proveniente de dicha fuente, se correspondería con un escenario de unificación. No obstante, en este trabajo se sostiene que aún en estas circunstancias, es posible corregir parcialmente los efectos de la cuasifiscalidad.

3.1 Transformación en la concepción del Modelo Económico Socialista cubano.

En el capítulo precedente se identificaron fuentes de cuasificalidad como: las garantías implícitas y la cadena de impagos. Al margen de las ineficiencias que puedan dar origen a estos factores, se considera que éstas responden a cuestiones esenciales de concepción del Modelo Económico prevaleciente.

Ciertamente, la voluntad del Estado de satisfacer las necesidades de la población dentro del concepto de justicia social, no avala el cierto inmovilismo de los mecanismos funcionales a dicho objetivo que, hasta hoy se han utilizado. El diseño de dichos mecanismos ha sido efectivamente complejo, especialmente porque ellos han resultado de contextos donde aparecen elementos de regulación directa (predominantes) en circunstancias de mayor o menor actuación de las relaciones monetario-mercantiles. En no pocas ocasiones, los procesos de inflexión entre centralización y descentralización, no se acompañaron de una evolución de los instrumentos de política, ni de los marcos institucionales y regulatorios. Este ha sido un primer problema con implicaciones negativas que alimentan las mencionadas fuentes de cuasificalidad. Un segundo problema muy relacionado con lo anterior, es la ausencia de precios claves de referencia que permitan valorar de manera realista los hechos económicos.

En rigor, dentro del conjunto de reflexiones a raíz de la actualización del Modelo Económico Socialista cubano vigente, la cuasifiscalidad no ha sido explícitamente el centro de las discusiones, sino la eficiencia económica. Sin embargo, no cabe

duda, que la solución de estos conflictos resuelve de facto muchos de los problemas identificados en este ámbito.

A continuación se muestra un cuadro resumen donde se identifican algunos de los problemas que originan las anteriores fuentes de cuasifiscalidad en Cuba, sus implicaciones y potenciales soluciones:

Tabla 9: Solución a la problemática cuasifiscal en Cuba.

| Problema | Implicación | Solución |
|---|--|---|
| Indefinición de fronteras entre las funciones estatales y empresariales. | A las empresas se les atribuyen funciones estatales (en muchos casos de naturaleza fiscal) afectando sus resultados económicos. El Estado asume la mayor parte de la responsabilidad y por lo tanto de los riesgos. | “La separación de las funciones estatales y empresariales pasará por un proceso paulatino y ordenado, donde la definición de las normas es fundamental para alcanzar las metas propuestas” (PCC, 2011). |
| Inexistencia de ley de quiebra. | Riesgo moral y costo transferido al Estado. Seguro implícito al sector empresarial. | Inicialmente, otorgar créditos blandos a empresas irrentables. Luego, de no mejorarse la situación financiera, liquidar empresas que “...muestren sostenidamente en sus balances financieros pérdidas, capital de trabajo insuficiente, que no puedan honrar con sus activos las obligaciones contraídas...” (PCC, 2011). |
| Inexistencia de garantías patrimoniales como contrapartida de los compromisos financieros. | Transfiere riesgo moral al Sistema Financiero. Sustanciales pérdidas ante incumplimientos de obligaciones financieras. | Creación de un mercado secundario de capitales, para liquidar activos ante la quiebra de empresas. |
| Deficiente sistema de cobros y pagos en el sector empresarial. | Transferencias forzosas entre empresas. Créditos comerciales implícitos a tasas de interés cero. | Eliminar o minimizar esquemas cerrados en relaciones interempresariales. Establecer demandas ante incumplimiento de pagos. Fortalecer los marcos legales. |
| Debilidad del sistema financiero en el proceso de asignación de recursos en la economía. | Transferencias entre empresas (ineficientes). | Fortalecer la regulación y supervisión bancaria. |
| Exceso de mecanismos administrativos. | Limitación de la gestión empresarial y freno a la eficiencia en este sector. | Fortalecer el rol de los marcos regulatorios indirectos. “El control externo sobre la gestión de las entidades se basará |

| | | |
|--|--|---|
| | | principalmente en mecanismos económico-financieros, sin excluir los administrativos...” (PCC, 2011) |
|--|--|---|

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de (PCC, 2011)

En cuanto a la separación de las funciones estatales y empresariales, en el marco de esta investigación, se propone la delimitación de la autonomía y responsabilidad de la empresa con respecto a las atribuciones del Estado -como representante de la propiedad social- a través del establecimiento de contratos entre el Estado, sus representantes y el sistema empresarial³⁷.

Dichos contratos tienen el objetivo de articular la relación entre los actores del proceso productivo, de manera tal que se especifiquen los derechos y obligaciones de ambas partes. Además, a través de ellos se pueden fijar: el criterio de gestión y las líneas estratégicas de la política económica para cada sector, los objetivos anuales, las nuevas inversiones, el plan de financiamiento y los niveles aceptables de endeudamiento, la expansión de la actividad a los mercados externos, los criterios de evaluación para la liquidación o reestructuración de empresas de acuerdo a sus resultados de gestión, etc.

En este mismo punto se recomienda el establecimiento de subsidios a las personas y no a los productos³⁸, con el objetivo de no recargar a los balances de las empresas funciones de índole fiscal, debido a que los actuales subsidios a productos afectan la rentabilidad de estas entidades, ello introduce distorsiones en la interpretación de los resultados económico-financieros. A partir de la sustitución de dichos subsidios, adicionalmente, se lograría un mayor control de este tipo de actividades por parte del presupuesto del Estado, al trabajarse en base a instrumentos directos.

³⁷ “Las relaciones económicas entre las empresas, las unidades presupuestadas y las formas de gestión no estatal se refrendarán mediante contratos económicos...como instrumento esencial para la gestión económica”. (PCC, 2011)

³⁸ “Eliminar las gratuidades indebidas y los subsidios excesivos, bajo el principio de compensar a las personas necesitadas y no subsidiar productos...” (PCC, 2011)

Por otra parte, antes de recurrir a la liquidación de empresas, se propone que el Estado otorgue “créditos blandos”³⁹ a plazos contra una partida contingente en el presupuesto fiscal, principalmente, a aquellas entidades que presenten pérdidas asociadas a factores exógenos –ejemplo, pérdidas asociadas a la sobrevaluación de la tasa de cambio-.

De esta manera, en lugar de subsidiar por pérdidas a las entidades (en los Lineamientos del PCC queda establecida la eliminación de este tipo de subsidio), se les entrega un crédito para darle la oportunidad de reorientar su actividad y mejorar sus resultados financieros. Lo más importante en este sentido es que, el diferencial de tasa de interés del crédito otorgado quede correcta y explícitamente expresado en el balance fiscal y no represente un lastre para las cuentas del sistema financiero, con el objetivo de no dar origen a nuevas distorsiones cuasificales.

Luego, de no mejorarse la situación financiera de estas entidades, se pasaría a la liquidación. Previamente al proceso de liquidación de empresas, debe instaurarse un mercado secundario de capitales, que tenga como objetivo crear un respaldo para que las entidades bancarias y/o empresas puedan recuperar, al menos, una parte de sus activos financieros ante la quiebra de dichas entidades.

La implementación de este tipo de mercado debe ir acompañado de un eficiente marco regulatorio que defina la operatoria en esta instancia. Es decir, debe establecerse a priori el procedimiento para la liquidación de los activos: a quién se vende, cómo se vende, cómo quedarán diseñados los mecanismos de cobros y pagos, etc.

Siguiendo la misma línea de los compromisos financieros, se sugiere fortalecer los marcos regulatorios. En este sentido, se debe prescindir de la distribución de mercancías y/o servicios, cuando se mantenga sostenidamente el incumplimiento de pago por dichas prestaciones –reducir o eliminar los esquemas cerrados en

³⁹ Créditos a tasas de interés por debajo de las de mercado.

relaciones interempresariales-. Adicionalmente, se considera conveniente crear la posibilidad de demandar a las entidades - actualmente existen acuerdos para no demandar- ante moras en el cumplimiento de obligaciones financieras contraídas, las empresas demandadas, en última instancia, pudieran recurrir al mercado secundario de capitales, para liquidar determinados activos y enfrentar sus obligaciones.

Estas últimas medidas persiguen el objetivo de perfeccionar los mecanismos de cobros y pagos, “asignatura con calificaciones insatisfactorias en buena parte de nuestra economía” (Castro Ruz, 2011) y así, evitar las transferencias de financiamiento interempresarial.

Con respecto a las transferencias de recursos entre empresas, se sugiere fortalecer la regulación y supervisión bancaria, principalmente de las Casas Financieras. Con ello se pretende eliminar las transferencias de recursos desde empresas eficientes para atender situaciones de iliquidez de empresas ineficientes dentro de un mismo sector. Esta medida tiene la finalidad de evitar, por este medio, la descapitalización de determinadas empresas, así como, contribuir a la eficiente asignación de los recursos existentes a nivel sectorial.

Igualmente, resulta necesario y relevante, otorgar mayor protagonismo a la regulación indirecta. Como se ha mencionado antes, la economía cubana se ha caracterizado por una fuerte regulación administrativa. Sin desestimar el rol que tiene que jugar ésta –obviamente mejorando su eficacia-; es necesario combinarla con dos ingredientes: el primero, reconociendo el mayor rol de las relaciones monetarias mercantiles en el futuro inmediato, será necesario estudiar el sistema de incentivos o mecanismos económicos que conduzcan a los objetivos previstos, de no estar bien diseñados éstos, la regulación sea directa o indirecta no sólo será ineficaz sino también excesivamente costosa. El segundo ingrediente es entonces, diseñar un adecuado marco regulatorio que rijan las relaciones entre empresas, y entre estas, el Estado y otros actores productivos.

En resumen, todas estas medidas aplicadas al Modelo Económico Socialista cubano en el plano institucional y regulatorio, tienen un impacto importante en la corrección de actividades cuasifiscales en el país, principalmente inciden, ya sea de manera directa o indirecta, sobre la cadena de impagos y las garantías generalizadas prevalecientes actualmente.

3.2 Mercado interbancario.

Como se ha identificado con anterioridad, las debilidades del rol del sistema financiero en la economía cubana, han impedido contar con un referente realista de tasa de interés para las operaciones activas y pasivas del sector bancario y ha causado que afloren operaciones cuasifiscales. Esta situación ha tenido varias implicaciones, entre ellas, opacidad en la interpretación de los resultados económicos financieros.

Con vistas a solventar esta deficiencia se propone la implementación de un mercado interbancario. Se entiende por mercado interbancario aquel en el que se desarrollan tanto operaciones de regulación monetaria, como operaciones de créditos y préstamos, donde las entidades financieras se ceden depósitos y otros activos financieros a corto plazo -generalmente un día o una semana- y con un elevado grado de liquidez.

Esta propuesta entra en concordancia con lo establecido en los Lineamientos de la Política Económica y Social: “Estructurar un sistema de tasas de interés más racional y fundamentado, así como, potenciar el uso de los instrumentos de política monetaria para administrar desequilibrios coyunturales, a partir del fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones del sistema bancario” (PCC, 2011).

De acuerdo a los intereses de esta investigación y a la profundidad y complejidad del tema en cuestión, solamente se enfatizará en la propuesta y los beneficios potenciales asociados a la formación del mercado interbancario y no en el proceso de estructuración y diseño del mismo.

Un mercado interbancario permitiría, a partir de las necesidades y recursos financieros existentes, dentro de los marcos regulatorios que establezca el Banco Central, determinar sobre bases más objetivas el costo real de las monedas nacionales en la operatoria de la economía interna, es decir, obtener una tasa de interés realista para las transacciones entre las entidades del sistema financiero.

Una vez se obtenga el referente de tasa de interés, el Banco Central podrá fijar la tasa de descuento, así como, regular objetivamente las tasas de interés activas y pasivas y tener una tasa de interés de referencia para remunerar las operaciones de deuda pública.

Paralelo a ello, se logra una potencial reducción de las operaciones cuasifiscales asociadas al sistema financiero, debido a que se reducen las pérdidas en entidades bancarias producto de diferenciales entre las tasas de interés activas y pasivas vigentes actualmente, es decir, se minimizan los subsidios implícitos por tasas de interés, a partir del reconocimiento explícito de estas operaciones.

Lo anterior no debe interpretarse como una eliminación absoluta de este tipo de subsidio, debido a que, en situaciones puntuales y bien fundamentadas, se puede recurrir a dicha opción – tal como se expresó en el epígrafe anterior, la utilización de créditos blandos-, siempre y cuando el diferencial de tasas de interés quede reflejado en las cuentas públicas y no represente un lastre o una fuente de vulnerabilidad para la operatoria del sistema bancario.

3.3 Dualidad monetaria.

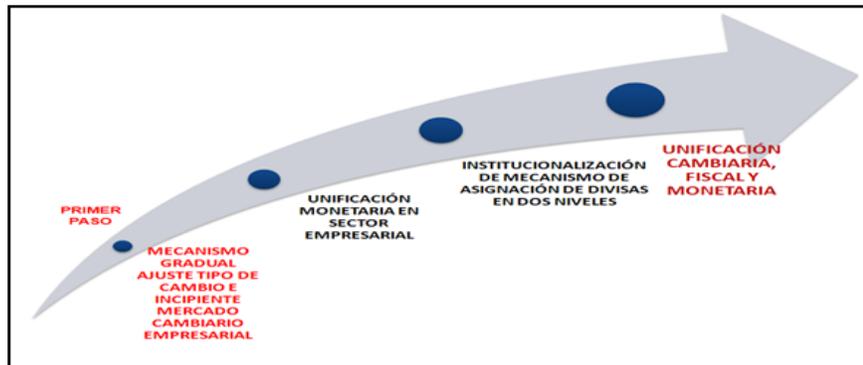
Este epígrafe se ha conformado a partir de dos apartados. En primer lugar, se incursiona en una propuesta de ajuste gradual del tipo de cambio para el sistema empresarial, a partir de la formación de un mercado cambiario. Posteriormente, se propone una nueva metodología para la evaluación de proyectos de inversión y de sustitución de importaciones. Todo ello con la finalidad de reducir el impacto de la sobrevaluación de la TCO en el proceso de asignación de recursos.

Ajuste paulatino del tipo de cambio.

Un elemento clave para solventar la distorsión cuasifiscal asociada al tipo de cambio, sería la eliminación de la dualidad monetaria, es por ello que esta investigación se introduce en esta discusión, con vistas a realizar una modesta contribución que tribute a "...concluir los estudios para la eliminación de la dualidad monetaria y el perfeccionamiento de la política cambiaria." (PCC, 2011)

En este sentido, resulta importante señalar que el proceso hacia la unificación monetaria en Cuba es altamente complejo. En base a ello se considera que debe transitar por varias etapas debido, entre otras cuestiones, a que no existe un tipo de cambio de referencia para toda la economía y a que resulta necesario ir evaluando paulatinamente los impactos sobre el sector empresarial y las finanzas públicas para introducir las requeridas medidas complementarias.⁴⁰

Esquema 4: Proceso de tránsito a la unificación monetaria.



Fuente: Hidalgo y Doimeadiós, 2011

En el esquema anterior se muestran las etapas previamente referidas. De acuerdo al alcance de esta investigación, sólo se profundizará en el análisis de la propuesta para la primera etapa.

Una vez delimitadas las fronteras entre centralización y descentralización en el ámbito institucional empresarial, aparejado a apropiados marcos regulatorios y niveles de eficiencia en la economía, sería conveniente implementar un mercado

⁴⁰ Para un acercamiento más profundo al tema de la unificación monetaria en Cuba, ver (Hidalgo y Doimeadiós, 2011a)

cambiario empresarial, con el objetivo de establecer un sistema de precios y costos que refleje adecuadamente las condiciones de la economía. Esta primera etapa se implementaría en dos fases, y la autoridad monetaria desempeñaría un rol protagónico en el establecimiento de las reglas de control: acceso, montos y naturaleza de las operaciones.

Primera fase: se realizarían reducidas operaciones en el mercado cambiario y sólo acudirían a él un pequeño número de empresas –pueden seleccionarse empresas con alto volumen de transacciones en CUC, generadoras de divisas o de sustitución de importaciones, con una situación financiera favorable-.

Se recomienda introducir un mercado cambiario entre el CUC y la divisa, de flotación regulada, a partir de la introducción de un tipo de cambio de semi-flotación⁴¹ y con controles⁴². Ello sentaría las bases para la formación de un tipo de cambio ajustado, manteniéndose los principios de asignación de la divisa y los controles, así como, la segmentación entre mercados cambiarios.

Segunda fase: se amplía e institucionaliza el acceso de las empresas⁴³. El mercado interbancario jugará un papel importante en la canalización de la demanda de las empresas. El tipo de cambio interbancario flotará en bandas⁴⁴ y su valor corresponderá al precio mayorista, a partir de este precio se imputa un estrecho margen para formar el precio minorista para el sector empresarial.

Resulta importante aclarar que, la existencia de tipos de cambios diferenciados trae asociada la posibilidad del surgimiento de arbitraje desestabilizador⁴⁵, enviándose así, señales incorrectas para la asignación de recursos; por ende, se propone que este esquema tenga un carácter transitorio. Igualmente, surgen

⁴¹ Bandas estrechas con valores máximos y mínimos.

⁴² Reducido número de empresas y limitación del tipo y volumen de operaciones.

⁴³ Teniendo en cuenta que continuará siendo un mercado regulado y consistente con las reglas de descentralización previamente establecidas.

⁴⁴ Si el valor se acerca a uno de los límites, el BCC interviene comprando (vendiendo) divisas para estabilizar su valor.

⁴⁵ Al existir dos precios para la divisa se crea un incentivo de especulación comprando barato en un mercado e intentando desviar la venta hacia aquel que reconoce mayor precio.

efectos redistributivos en el sector empresarial, por lo que no deben obviarse determinados criterios de planificación, políticos y sociales.

En esta primera etapa, aunque todavía no se elimine la dualidad monetaria, se lograrían impactos positivos para corregir los efectos nocivos de la cuasifiscalidad. Esto se debe a que, a partir de la obtención de la tasa de cambio de referencia para el sector empresarial, se logran expresar de manera más realista y objetiva las condiciones de la economía, y con ello se reducen, potencialmente, los actuales subsidios e impuestos implícitos por tipo de cambio, adicionalmente, se reducen las cadenas de impagos a partir del incremento de la flexibilidad para hacer frente a las obligaciones financieras contraídas en una y otra moneda. Todo ello tiene un impacto favorable en la cuantificación del balance presupuestal.

Evaluación de proyectos de inversión y sustitución de importaciones.

A partir del análisis de la deformación que introduce la actual tasa de cambio en las evaluaciones de proyectos de inversión y de sustitución de importaciones, es decir, debido a la no correspondencia de la TCO con el costo de la divisa para la economía y a la necesidad de erradicar "...la falta de profundidad en los estudios de factibilidad y la carencia de integralidad al emprender una inversión." (PCC, 2011); se sugiere obviar el análisis en moneda total y, en este sentido, solamente evaluar los proyectos en CUC.

A tales efectos podrían utilizarse diferentes variantes en tanto no exista un único tipo de cambio para la economía:

1. Tomar como referencia el tipo de cambio empresarial resultante de la propuesta de mercado cambiario empresarial anteriormente expuesta.
2. Tomar como referencia un precio sombra que se aproxime al concepto de tipo de cambio real. En este sentido, se sugiere internalizar el efecto sobre la balanza de pagos, a partir de la elaboración de una tasa de cambio

ajustada⁴⁶ (el cálculo se realizaría a partir de una aproximación de la relación del costo nacional de todos los productos exportados entre el total de los ingresos netos en divisas obtenidos por estas exportaciones).

Con ello se pretende evaluar los proyectos de inversiones y de sustitución de importaciones sobre bases más sólidas y objetivas, además se busca contribuir al logro de “una relación entre el componente importado de los procesos productivos y la capacidad de generar ingresos en divisas de la economía, que sea sustentable a mediano y largo plazo.” (PCC, 2011). Así, se reducen los subsidios e impuestos implícitos y con ello, se asignan con mayor eficiencia los recursos con que cuenta el país.

3.4 Reordenamiento de las cuentas fiscales.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el capítulo precedente, se considera que debe trabajarse en la búsqueda de una mayor transparencia en la contabilización de las cuentas públicas, así como, en el reordenamiento de las mismas. En este sentido es crucial separar las funciones fiscales y cambiarias de la Cuenta de Financiamiento, y por otro lado, unificar el concepto de presupuesto.

En relación a la elaboración de un único presupuesto fiscal, resulta necesario que éste contabilice los flujos en ambas monedas domésticas expresados en pesos – tomando como referencia, al menos, el TCO vigente, mientras se trabaja en la búsqueda de un nuevo tipo de cambio que refleje objetivamente las condiciones reales de la economía nacional⁴⁷-. Por este medio el presupuesto del Estado abarcaría todas aquellas operaciones de naturaleza fiscal que actualmente se desarrollan dentro de la Cuenta de Financiamiento.

Tal es el caso del aporte en divisas que, al representar una transacción de naturaleza netamente fiscal –como ha sido planteado con anterioridad-, no debe acumularse en la Cuenta de Financiamiento este monto en CUC, para servir de base a operaciones cambiarias. Adicionalmente, si el Gobierno recibe

⁴⁶ Esta tasa evalúa el efecto del ingreso neto en divisas, a partir del costo que representa para el país la generación de una unidad neta de divisas.

⁴⁷ Luego, se puede tomar como referencia el tipo de cambio del mercado empresarial.

directamente el aporte en divisas, puede disminuir sus necesidades de financiamiento en esta moneda y reducir, por este medio, una fuente de potencial sobre emisión.

Igualmente, la presencia del contravalor implícitamente obliga a registrar las operaciones en términos de CUP, y efectivamente a presupuestar flujos en CUP para aquellas unidades presupuestadas a las que se les aprueban gastos en divisas o CUC, tratándose de dos monedas domésticas⁴⁸. Ello carece de sentido económico, por tanto, se propone eliminar este tipo de contravalor, en presencia de un presupuesto unificado.

Paralelo a lo planteado con anterioridad, es necesario y conveniente reexaminar el objeto social de la Cuenta de Financiamiento Central y adecuarlo a las condiciones actuales del entorno macroeconómico e institucional cubano. Todo ello con vistas a esclarecer y/o delimitar las funciones de esta instancia. En otras palabras, con el objetivo de distinguir en cada una de las transacciones, las operaciones fiscales –que deben ser registradas como tal en el presupuesto del Estado– de aquellas monetarias y/o cambiarias y por este medio, minimizar riesgos y deficiencias micro y macroeconómicas.

Asimismo, debe establecerse una coordinación a nivel institucional (Ministerio de Economía y Planificación y Ministerio de Finanzas y Precios), con el fin de lograr un eficaz sistema de aportes en el sector empresarial y perfeccionar la relación de éste con el contravalor, para minimizar los problemas de exceso de liquidez en las cuentas de algunas entidades y de descapitalización en otras.

Se considera además, que el aporte en divisas debe convertirse en un concepto fiscal y registrarse como tal en el presupuesto; y en consecuencia debe eliminarse la entrega de un contravalor en pesos. Análogamente, si el Estado asigna divisa a las empresas, esta debe considerarse una transferencia y también ser registrada como tal en el presupuesto.

⁴⁸ Este arreglo institucional tuvo validez cuando existía la circulación del dólar.

Lo anterior debe diferenciarse de las relaciones financieras entre las empresas y los bancos en los marcos de un eventual mercado cambiario empresarial. Se deben realizar operaciones completamente independientes, que permitan a partir de canjes de moneda asumir los gastos y obligaciones existentes en pesos –ya sea el aporte por la norma de rendimiento de la inversión estatal, cubrir necesidades de capital de trabajo, u otro tipo de requerimiento-.

El aporte por la norma de rendimiento de la inversión estatal, debería establecerse una vez deducidas por la empresa las necesidades en ambas monedas –realizar un intercambio de saldos en una y otra moneda, a través de operaciones cambiarias-. Luego, si la empresa no puede cubrir con pesos el monto exigido, podría acudir a realizar una operación netamente cambiaria por la cantidad necesaria, y con el contravalor recibido entregar el aporte al Ministerio de Finanzas y Precios.

Como se mencionó al inicio, el reordenamiento de las cuentas fiscales tiene como principal objetivo distinguir de manera clara y explícita las operaciones cambiarias y/o monetarias de aquellas fiscales, con la finalidad de trasladar estas últimas al presupuesto del Estado. Además, reducir posibles fuentes de sobre emisión monetaria. Ello redundaría un incremento de la eficiencia en la contabilización de los balances fiscales y por ende, en una disminución de operaciones de carácter cuasifiscal, lo cual permitiría, a su vez, examinar integralmente los equilibrios macroeconómicos en Cuba.

Luego de incursionar en las correcciones a la actividad cuasifiscal en Cuba, se considera que este es un tema altamente complejo y de gran relevancia para el país en las condiciones actuales y que, paralelamente a la actualización del Modelo Económico Socialista cubano, se pueden insertar medidas –como las abordadas en este capítulo- que tributen a la solución de esta problemática.

Igualmente se opina que, dos de los elementos en los que se requiere una mayor profundización, tanto desde el punto de vista teórico como práctico –debido a su complejidad- son el diseño e implementación del mercado interbancario y el

proceso de unificación monetaria, siendo este último, uno de los problemas más urgentes a solucionar actualmente en la economía cubana, producto de la amplia gama de distorsiones que introduce.

Conclusiones.

1. Existe un consenso internacional en cuanto a que, la presencia de operaciones cuasifiscales está determinada por el marco institucional en que se desarrollan las políticas macroeconómicas y por las características de cada economía. Asimismo, se considera que lo más importante es que las operaciones gubernamentales, en su conjunto, sean transparentes y queden reflejadas en el presupuesto del Estado.
2. En el contexto latinoamericano durante las décadas setenta y ochenta se identificaron importantes fuentes de cuasifiscalidad, especialmente, ejemplos de política fiscal implícita asociada al Banco Central, este período es reconocido por la literatura económica como el más representativo en materia cuasifiscal en la región.
3. Actualmente existe una magnitud importante de cuasifiscalidad en Cuba que distorsiona la interpretación de las finanzas públicas y subestima el déficit público. A partir de la investigación realizada se identifican las siguientes operaciones cuasifiscales: opacidad presupuestal, subsidios e impuestos implícitos por diferencial de tipo de cambio, cadena de impagos, subsidios implícitos en el sector financiero y garantías generalizadas.
4. Las causas fundamentales que han originado cuasifiscalidad en Cuba están asociadas, en primera instancia, a la existencia de problemas estructurales en el modelo económico vigente y al esquema actual de dualidad monetaria.
5. Entre las consecuencias más importantes de la cuasifiscalidad en Cuba se pueden citar: sobre emisión monetaria, subvaloración del costo real de las importaciones, freno a la realización de proyectos de sustitución de importaciones, distorsiones en las evaluaciones de inversiones, desestímulo a sectores generadores de divisas, transferencias de recursos entre empresas, afectación de la liquidez del sistema bancario y altos niveles de riesgo moral.

6. Paralelamente a la solución de los problemas estructurales de la economía cubana discutidos en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, es posible introducir un conjunto de medidas concretas que permitirían corregir las operaciones cuasifiscales en el país.
7. Se puede concluir que, la hipótesis formulada en el presente trabajo encontró sustento en los hallazgos alcanzados, pues se identificaron las razones fundamentales que han condicionado el surgimiento de operaciones cuasifiscales en el país y en base ello, se propusieron posibles correcciones.

Recomendaciones.

1. Los estudios sobre cuasifiscalidad en la economía cubana son relativamente escasos, por lo que se considera que se debe continuar investigando esta temática, en la identificación y caracterización de operaciones cuasifiscales, pero sobre todo, profundizar en la corrección de las actividades ya identificadas.
2. Crear una cultura sobre la temática cuasifiscal a nivel de los organismos e instituciones rectoras de las políticas macroeconómicas en el país, para establecer un trabajo en conjunto con la academia, en pos de buscar nuevas soluciones a esta problemática.
3. Proponer a las organizaciones correspondientes –que cuentan con las informaciones necesarias- que determinen la magnitud de la cuasifiscalidad en Cuba a fin de obtener una visión más completa de la dimensión y el efecto de este fenómeno en el país.
4. Avanzar de manera acelerada en los estudios sobre la unificación monetaria en Cuba, para su rápida implementación y así, por este medio, corregir operaciones de carácter cuasifiscal existentes.
5. Estudiar la implementación de las correcciones propuestas en la presente investigación para su eventual aplicación.
6. Poner este trabajo de diploma a disposición de los estudiantes de la Facultad de Economía, para que sirva de complemento bibliográfico de la asignatura Políticas Macroeconómicas, por el marco conceptual y los ejemplos reales de la economía cubana contenidos.

Bibliografía.

1. Abril Ojeda, Galo (1991): "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)", serie Política fiscal, N° 25 (LC/L.659), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spl
2. Artana, Daniel (2005): "Gasto Tributario: Concepto y Aspectos Metodológicos para su Estimación". En <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC87.pdf>
3. Banda, Ariel y Onandi, Dionisio (1992): "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990", serie Política fiscal, N° 29 (LC/L.719), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spl
4. Baqueiro Cárdenas, Armando (1991): "El déficit del sector público consolidado con el Banco Central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989", serie Política fiscal, N° 22 (LC/L.650), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spl
5. BCC (2003): "Ley 65", Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En <http://www.bc.gov.cu>
6. BCC (2004): "Resolución 80", Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En <http://www.bc.gov.cu>
7. BCC (2004): "Resolución 92", Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En <http://www.bc.gov.cu>
8. BCC (2005): "Artículo 13", Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En <http://www.bc.gov.cu>
9. BCC (2005): "Artículo 15", Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En <http://www.bc.gov.cu>

10. BCC (2010): "Carta Circular No. 1", Dirección de Tesorería, Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En [http: www.bc.gov.cu](http://www.bc.gov.cu)
11. BCC (2010): "Resolución 86", Banco Central de Cuba, La Habana Cuba. En [http: www.bc.gov.cu](http://www.bc.gov.cu)
12. Bulacio, José M. y Ferullo, Hugo D. (2001): "El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias macroeconómicas". En http://www.aaep.org.ar/anales/works/work2001/bulacio_ferullo.pdf
13. Castro Ruz, Raúl (2011): "Informe Central del VI Congreso del PCC". La Habana, Cuba.
14. Choy, Marylin y Dancuart, Alfredo (1991): "Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990", serie Política fiscal, N° 23 (LC/L.651), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spl
15. Colectivo de autores (2003): "Administración Financiera del Estado Cubano". CECOFI, La Habana, Cuba. Capítulo 3, p. 82
16. Del Castillo Sánchez, Luis (2008): "Dualidad monetaria y gestión empresarial", inédito, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
17. Del Castillo Sánchez, Luis (2011): "El análisis de la separación de las funciones estatales y empresariales para el sistema de dirección y gestión empresarial", inédito, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
18. Delgado, Félix y Vargas, Juan R. (1991): "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989", serie Política fiscal, N° 19 (LC/L.647), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spl

19. Eyzaguirre, Nicolás y Larrañaga, Osvaldo (1991): "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile", serie Política fiscal, N° 21 (LC/L.649), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spi
20. Fundora González, Liset (2010): Tesis de diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
21. Gago Rodríguez, Susana (1996): "La Relación de Agencia en la Empresa. Análisis y Control de los Costos de la Agencia", Ministerio de Economía y Hacienda Madrid.
22. Giorgio, Luis A. (1991): "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)", serie Política fiscal, N° 27 (LC/L.661), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spi
23. Hernández Roque, Eduardo (2009): "Situación actual de los sistemas de pago en la economía cubana". Conferencia magistral, III Evento Nacional sobre Eficiencia Bancaria, La Habana, Cuba.
24. Hidalgo, Vilma (2008): "De la dolarización a la unificación monetaria en Cuba", Economía y Desarrollo No. 1/Vol.143/Ene.-Jun. En: <http://www.fec.uh.cu/downloads/Revistas/2008>
25. Hidalgo, Vilma y Doimeadiós, Yaima (2010): "Política monetaria en economías dolarizadas: las experiencias de América Latina y Cuba", inédito, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
26. Hidalgo, Vilma y Doimeadiós, Yaima (2011): "Debatiendo sobre potenciales impacto de una devaluación sobre el sector empresarial", inédito, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

27. Hidalgo, Vilma y Doimeadiós, Yaima (2011a): "Dualidad monetaria y ajuste de tipo de cambio: impacto sobre el sector empresarial", inédito, aprobado para publicar en revista Nueva Empresa, La Habana, Cuba.
28. Hidalgo, Vilma y Pérez Soto, Carlos (2010): "Estabilidad y política monetaria en la economía cubana" Revista del Banco Central de Cuba, Año 13. No.1
29. Hidalgo, Vilma, Pavel Vidal y Lourdes Tabares (2000): "Equilibrios monetarios y política económica" Economía y Desarrollo No. 2 / Vol. 127/ Jul.-Dic.
30. Huarachi, Adalberto, de Torres, Violeta y Ramírez, Juan (1991): "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990", serie Política fiscal, N° 20 (LC/L.648), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spj
31. Jorratt, Michael (2003): "Medición del gasto tributario en Chile". En http://www.eclac.cl/.../4/.../medicion_gasto_tributario_Michael_Jorratt.ppt
32. Jul, Ana María (2006): "Operaciones Extrapresupuestarias". En <http://www.iadb.org/document.cfm?id=731367&docType>.
33. Lahera, Eugenio (2000): "Un nuevo pacto fiscal: La propuesta de la CEPAL". En <http://www.asip.org.ar>
34. Lerda, Juan Carlos (1999): "La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 14. Caracas. En <http://www.clad.org>
35. Martí Gutiérrez, Adolfo (2004): "¿Por qué los bancos centrales tienen déficits cuasifiscales?" En <http://www.bancentral.gov.do>
36. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2004): "Norma Internacional de Contabilidad N° 37: Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes". En http://www.cpn.mef.gob.pe/cpn/Libro3/nics/NIC37_04.pdf

37. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2004a): "Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú". En [http: www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N10BTFinforme.pdf](http://www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N10BTFinforme.pdf)
38. Ocampo, José Antonio (1998): "El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos". (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, cap. I. En [http: www.eclac.cl/publicaciones/](http://www.eclac.cl/publicaciones/)
39. OCDE (2006): "Base de datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios". En [http: www.oecd.org](http://www.oecd.org)
40. Onandi y Viana (1987): "El déficit parafiscal: un análisis de la experiencia uruguaya". En [http: www.ceres-uy.org/.../003_sostenibilidad_de_la_politica_fiscal_en uruguay.pdf](http://www.ceres-uy.org/.../003_sostenibilidad_de_la_politica_fiscal_en_uruguay.pdf)
41. ONE (2006): "Anuario Estadístico", La Habana, Cuba. En [http: www.one.cu](http://www.one.cu)
42. ONE (2008): "Anuario Estadístico", La Habana, Cuba. En [http: www.one.cu](http://www.one.cu)
43. ONE (2010): "Anuario Estadístico", La Habana, Cuba. En [http: www.one.cu](http://www.one.cu)
44. Ortega Tous, Julio (2004): "¿Es posible eliminar el déficit cuasi fiscal?" En [http: www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=6691](http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=6691)
45. Otazú, Ovidio (1991): "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989", serie Política fiscal, N° 24 (LC/L.654), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En [http: http://biblioteca.cepal.org/search*spl](http://biblioteca.cepal.org/search*spl)
46. PCC (2011): "Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución". La Habana, Cuba.
47. Pérez Soto, Carlos (2011): Tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
48. Rodríguez Mesa, Gonzalo M. (2006): "La evaluación financiera y social de proyectos de inversión". En [http: www.fec.uh.cu](http://www.fec.uh.cu)

49. Rozenwurcel, Guillermo (2001): "Política cuasi-fiscal: garantías públicas y manejo de pasivos contingentes". En www.eclac.org/de/noticias/paginas/0/9200/2rozenwurcel.pdf
50. Sánchez Gómez, Manuel (2007): "Experiencias de Déficit Cuasi-Fiscal en América Latina". En <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/>
51. Tanzi, Vito (1989): "El Impacto de las Políticas Macroeconómicas sobre el Nivel de Tributación y el Equilibrio Fiscal de los Países en Desarrollo", Trabajos de Staff del FMI, Vol. 36, N° 3, septiembre. En <http://www.imf.org>
52. Tanzi, Vito y Carson, Carol S. (2000): "Cuestiones sobre contabilidad de las finanzas públicas". Fondo Monetario Internacional. En <http://www.imf.org>
53. Velázquez, Efraín (1991): "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990", serie Política fiscal, N° 26 (LC/L.660), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL. En http://biblioteca.cepal.org/search*spl

Anexo 1: Resumen teórico del Déficit Cuasifiscal

“El déficit cuasifiscal surge a partir del uso de recursos no tributarios para financiar déficits gubernamentales o por el uso de instrumentos fiscales dentro de las políticas monetaria y cambiaria”. (Banda y Onandi, 1992)

Dentro del déficit cuasifiscal se incluye la emisión de dinero sin respaldo, con la finalidad de socorrer a otras instituciones, generalmente a las públicas ante necesidades de financiamiento del déficit presupuestario. Este déficit financiero del Banco Central, mal llamado "pérdidas operativas", está asociado al pago de intereses en operaciones de mercado abierto, como parte de la política monetaria; gastos operativos y de compra de bienes sobre los niveles de ingresos presupuestados y existen, además, cuando los Bancos Centrales tienen pasivos con costos por encima de sus activos rentables (Huarachi, de Tórrez y Ramírez, 1991), (Ortega Tous, 2004) y (Martí Gutiérrez, 2004). A pesar de lo antes expuesto, es importante señalar que el déficit cuasifiscal, por su propia naturaleza “opaca”, no necesariamente queda registrado en las cuentas de pérdidas del balance del Banco Central.

Hay dos típicos ejemplos en el Cono Sur que ilustran estas operaciones. El primero asociado al rescate de la banca comercial a fines de los '70 cuando estos países enfrentaron una aguda crisis financiera. En este caso, los Bancos Centrales asumieron la deuda de dichas instituciones por lo cual quedaron pagando el monto de intereses que en realidad debía imputarse al presupuesto. La segunda operación se refiere a las intervenciones cambiarias que algunos Bancos Centrales – como por ejemplo el de Chile – realizaron a inicios de los '90 ante los inflows de capital a fin de mantener el objetivo cambiario. Como estas operaciones estuvieron acompañadas a su vez de esterilización – para contrarrestar el impacto sobre la base monetaria y evitar inflación – el diferencial entre las tasas de interés de las RIN y la tasa de interés de mercado de los bonos, tuvo que ser asumido por esta institución generando importantes montos de cuasifiscalidad.

La medición correcta del déficit correspondiente al sector público es un objetivo deseable, sin embargo, no siempre alcanzable. Para tener una magnitud real del resultado gubernamental durante un período determinado, se deben revisar los conceptos tradicionales que miden los desequilibrios de las cuentas públicas. Es decir, se debe tener en cuenta el resultado presupuestal, así como las pérdidas (ganancias) del Banco Central, que resultan de actividades monetarias y que son esencialmente de naturaleza fiscal.

Sin lugar a dudas, no existe una metodología única para medir el déficit cuasifiscal. Esto se debe, fundamentalmente, a que la forma de medición depende de las condiciones particulares de cada país, de la existencia de información suficiente, del período histórico analizado, etc. Dos de las metodologías más utilizadas en la literatura económica son: la medición en términos de devengado y en términos de caja.

El déficit cuasifiscal es devengado cuando se considera la totalidad de los ingresos ganados y los gastos incurridos independientemente de que sean efectivamente cobrados o pagados, esta medición coincidirá con el impacto de estas actividades sobre el patrimonio neto de las instituciones financieras públicas. Este criterio muestra una idea de la magnitud del ajuste fiscal. (Huarachi, de Tórrez y Ramírez, 1991)

Por su parte, el déficit cuasifiscal de caja será cuando se consideran solo los ingresos y gastos efectivamente cobrados y pagados, es decir, los gastos e ingresos que hayan producido flujo de dinero en el período en que se contabilizan (Choy y Dancuart, 1991). Responde a la búsqueda de la medición de los gastos fiscales y sus efectos sobre la demanda agregada nominal.

El dilema consiste por un lado, en determinar en qué medida estas actividades encubren el déficit fiscal del sector público, distorsionando su situación real y por otro lado, hasta dónde desvirtúan la función original del Banco Central, proporcionándole posibles pérdidas.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2: Resumen de principales investigaciones sobre cuasifiscalidad en América Latina.

| País | Año | Autores | Título | Descripción | Resultados |
|-------------------|------|--|---|---|--|
| Argentina | 1991 | Luis A. Giorgio | "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)" | Estudio de OCF ⁴⁹ desde 1977 hasta 1989. Medición del DCF ⁵⁰ por criterios devengado y caja. | DCF devengado (millones de USD) 1984 2641.7; 1985 2575.8; 1986 -274.5; 1987 905.6; 1988 2549.1; 1989 3237.1 DCF caja (millones de USD) 1986 936.0; 1987 723.0; 1988 1270.8; 1989 1720.9 |
| Bolivia | 1991 | Gualberto Huarachi, Violeta M. de Tórrez y Juan R. Ramírez | "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990" | Se considera la medición del DCF siguiendo el criterio convencional de déficit en términos de devengado. | DCF (porcentaje del PIB): 1986 0.13; 1987 0.77; 1988 0.62; 1989 0.08; 1990 0.22 |
| Chile | 1991 | Nicolás Eyzaguirre y Osvaldo Larrañaga | "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile" | Estimación de DCF para el período 1981-1989 a partir del criterio flujo de caja. | Pérdidas del BC aproximadas en el período: 9000 millones de USD (1.9% del PIB) |
| Costa Rica | 1991 | Félix Delgado y Juan Rafael Vargas | "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989" | Medición del DCF tomando en cuenta las metodologías de caja y de devengado | DCF devengado (% del PIB): 1985 5.32; 1986 3.76; 1987 3.48; 1988 3.25; 1989 2.94 DCF caja (% del PIB): 1985 6.88; 1986 1.16; 1987 1.24; 1988 1.36; 1989 1.53 |
| Ecuador | 1991 | Galo Abril Ojeda | "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)" | Utilización de la metodología de medición del DCF según los criterios corriente y devengado | DCF devengado (% del PIB): 1982 0.07; 1983 6.91; 1984 24.25; 1985 6.05; 1986 0.65; 1987 1.17 DCF total (% del PIB): 1979 3.17; 1980 8.03; 1981 8.68; 1982 8.06; 1983 12.97; 1984 25.90; 1985 5.98; 1986 4.61; 1987 6.12. |
| México | 1991 | Armando Baqueiro Cárdenas | "El déficit del sector público consolidado con el Banco Central: la experiencia mexicana de | Medición a partir de la metodología de las fuentes de financiamiento, consolidación entre cuentas del Banco Central y | DCF (fuentes de financiamiento consolidado, % del PIB): 1980 5.6; 1981 10.6; 1982 6.2; 1983 3.5; 1984 -0.7; 1985 0.3; 1986 1.5; 1987 -5.6; 1988 2.4; 1989 0.9. |

⁴⁹ Operaciones cuasifiscales

⁵⁰ Déficit cuasifiscal

Anexos.

| | | | | | |
|----------------|------|---------------------------------|---|---|---|
| | | | 1980 a 1989" | sector público. | |
| Perú | 1991 | Marylin Choy y Alfredo Dancuart | "Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" | Medición de déficits fiscal y cuasifiscal utilizando las metodologías de flujo de caja y devengado. | DCF caja (% del PIB): 1985 2.3; 1986 5.4; 1987 8.1; 1988 11.3; 1989 3.1 DCF devengado (% del PIB): 1985 2.7; 1986 5.6; 1987 8.5; 1988 11.3; 1989 3.3 |
| Uruguay | 1992 | Ariel Banda y Dionisio Onandi | "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990" | Medición del DCF a partir del criterio de caja. | DCF (millones de USD): 1982 2083; 1983 6269; 1984 9879; 1985 15459; 1986 34737; 1987 44824; 1988 77193; 1989 154727; 1990 354268. |

Fuente: Elaboración propia

**Anexo 3: Cuadro resumen de operaciones cuasifiscales en América Latina
(década de los ochenta)**

| País | Operaciones cuasifiscales |
|-------------------|---|
| Argentina | Operaciones de seguro de cambio otorgadas por el Banco Central que licuaron las deudas en divisas del sector privado y disminuyeron las reservas; redescuentos otorgados a sectores privado y público (créditos a tasa subsidiadas) para fomentar determinadas actividades; revaluación de activos y pasivos externos. |
| Bolivia | Operaciones asociadas al manejo de las RIN incluidas las transacciones de cambio; operaciones ligadas al endeudamiento externo del SPNF ⁵¹ ; créditos de desarrollo para el sector productivo tanto privado como público; crédito interno al sistema financiero y al SPNF; asistencia a los bancos en quiebra y operaciones de mercado abierto. |
| Chile | Crédito a instituciones en liquidación; compra de cartera a instituciones en liquidación; programa del dólar preferencial (tasa de cambio preferencial); apoyo a los deudores en moneda nacional; seguro de cambio (swap); pérdidas de cambio. |
| Costa Rica | Garantías cambiarias: subsidios a transacciones cambiarias y garantías de tipo de cambio en operaciones de crédito de largo plazo; subsidios a las tasas de interés (en ocasiones cercanas a cero); fomento de inversión en determinadas actividades; endeudamiento externo del Banco Central para sostener tasa cambiaria. |
| Ecuador | Revaluaciones de monedas extranjeras; comisiones de refinanciamiento de deuda externa; revaluación de intereses en el refinanciamiento de la deuda externa privada; revaluación de intereses de créditos de estabilización a empresas privadas; sistema cambiario de multiparidad; manejo de las obligaciones de pago de la deuda externa; rescate de entidades financieras públicas y privadas. |
| Paraguay | Subsidios de cambio a sectores público y privado; subsidio crediticio a sector público; subsidio crediticio a bancos y sector privado; préstamos preferenciales a sector privado vía sistema bancario. |
| Perú | Transferencia de recursos vía créditos irrecuperables (créditos la Banca de Fomentos); reprogramación de deudas; subsidios de tasa de interés; subsidios cambiarios para la compra venta de monedas extranjeras (régimen de tipos de cambio múltiples); operaciones de compra y venta de oro y plata |
| Uruguay | Acceso del Gobierno a financiamiento a tasa cero; no pago de interés por el Banco Central, por la parte de los encajes sobre depósitos en moneda nacional, depositada en esa institución; recaudación de impuestos por organismos financieros; intereses por endeudamiento; seguro de depósitos (impuesto de inflación); salvataje de bancos; saneamiento de bancos; recuperación de cartera; endeudamiento en moneda extranjera; operaciones de esterilización; seguro de cambio (swap); refinanciación de deuda; bancos gestionados; etc. |

Fuente: Elaboración propia

⁵¹ Sector público no financiero

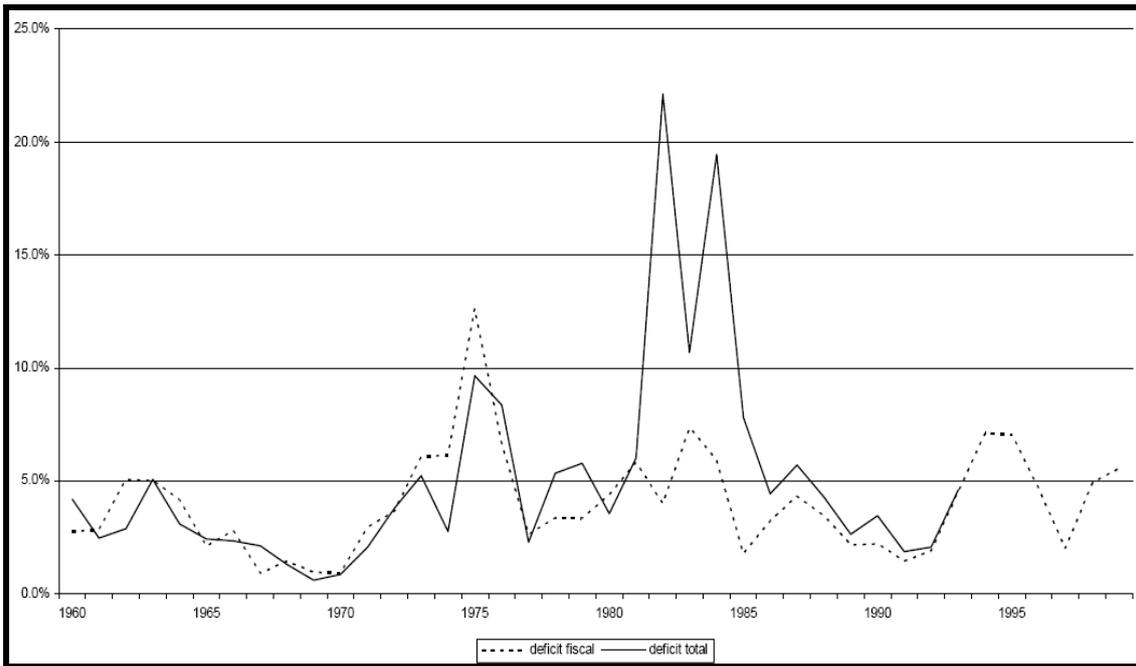
Anexo 4: Cuasifiscalidad en Argentina

| Periodo | df | dcf | tdf | Δy | g | tdf/g |
|---------|------|-------|------|------------|-------|-------|
| 1960-74 | 3.2% | -0.4% | 2.7% | 4.4% | 20.4% | 13.2% |
| 1975-90 | 4.6% | 3.0% | 7.6% | 0.2% | 29.7% | 25.6% |
| 1991-94 | 3.7% | 0.2% | 3.9% | 7.7% | 31.2% | 12.5% |
| 1995-00 | 4.6% | - | 4.6% | 1.8% | 31.0% | 14.8% |

df: Déficit Fiscal/PIB
dcf: Déficit Cuasifiscal/PIB
tdf: df+dcf
 Δy : Tasa de crecimiento del PIB
g: Gasto Público/PIB

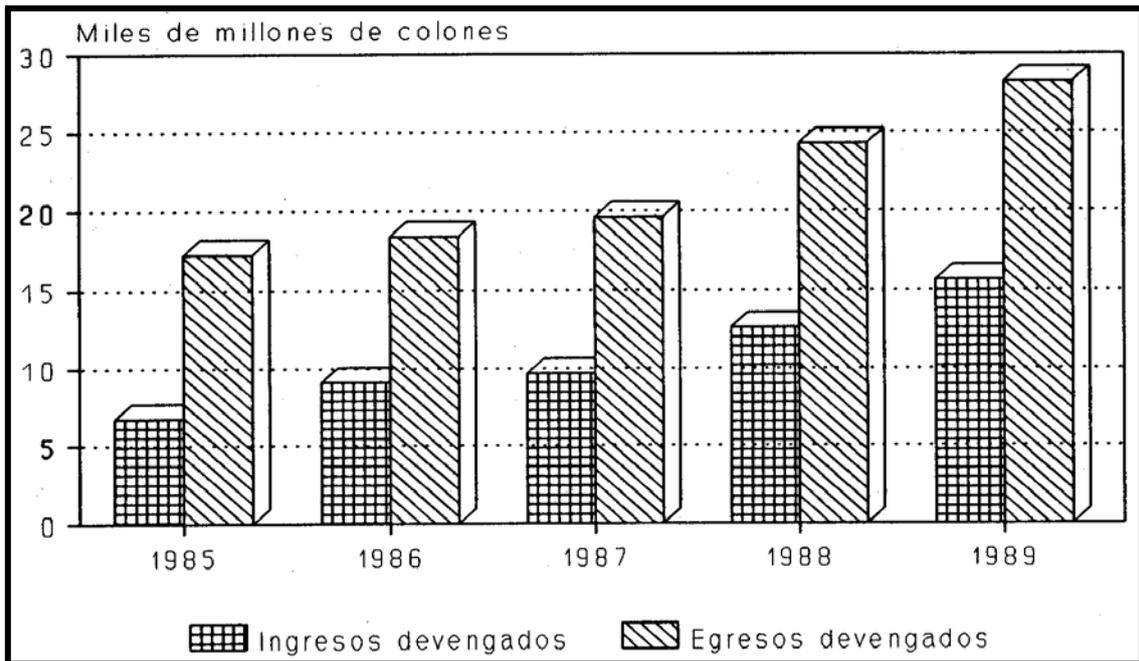
Fuente: Bulacio y Ferullo, 2001

Anexo 5: Déficit del sector público argentino (% del PIB)



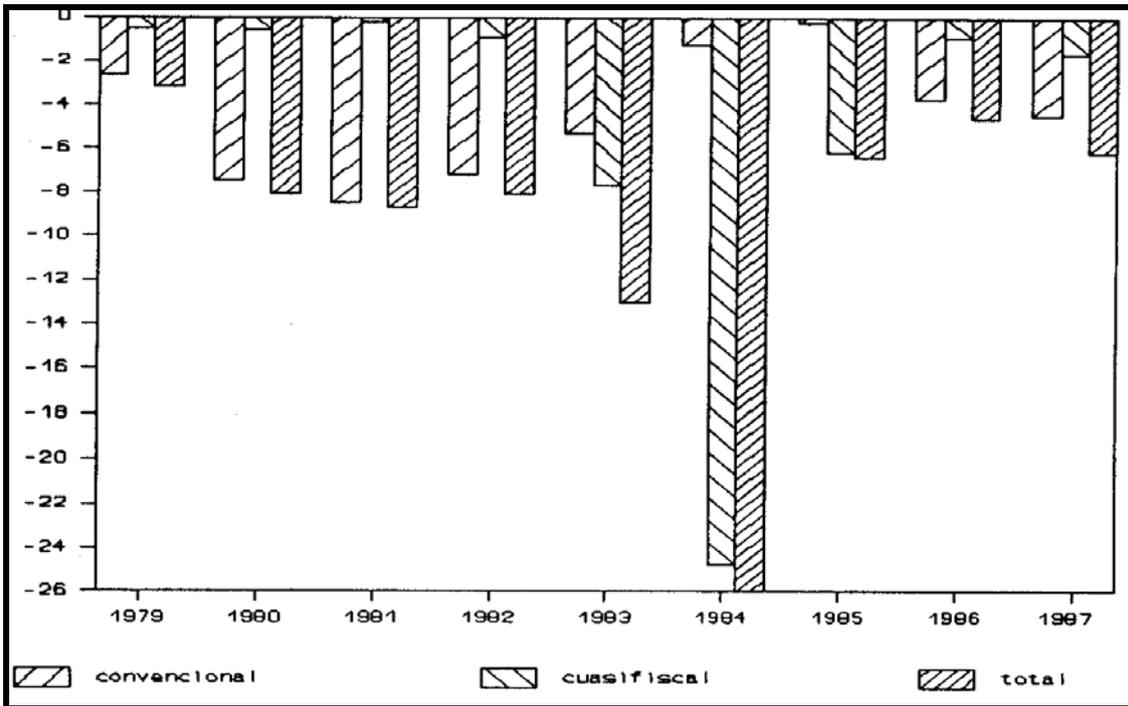
Fuente: Bulacio y Ferullo, 2001

Anexo 6: Banco Central de Costa Rica, ingresos y egresos financieros (1985-89)



Fuente: Delgado y Vargas, 1991

**Anexo 7: Ecuador, déficit total del Sector Público no Financiero
(% del PIB)**



Fuente: Abril Ojeda, 1991

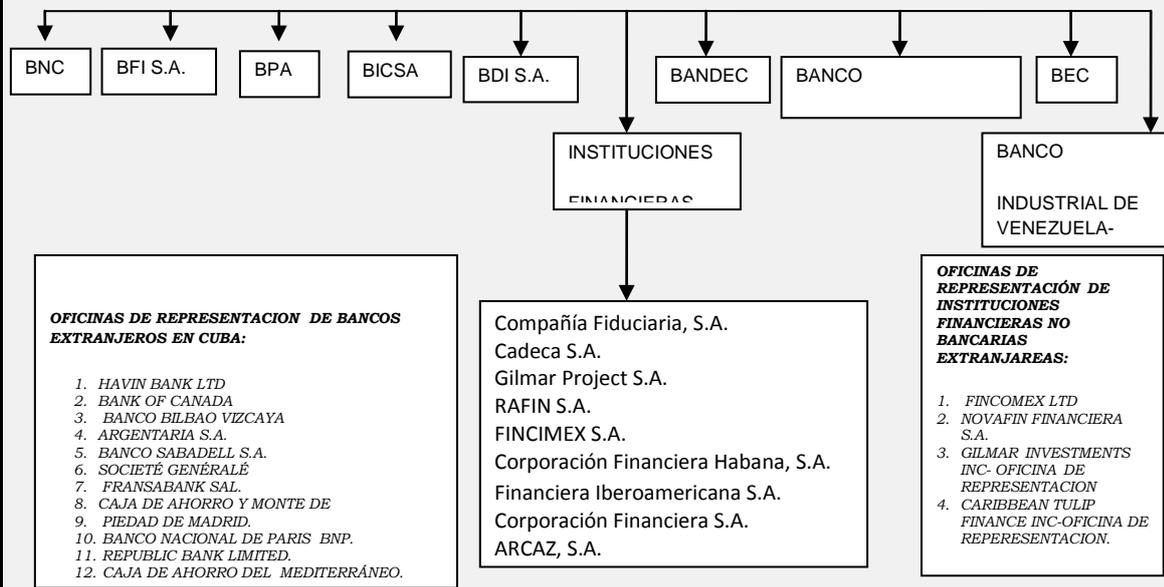
Anexo 8: Sistema Financiero Cubano

Institucionalidad de la política monetaria

A mitad de la década de los noventa, se llevó a cabo una reorganización del sistema bancario y financiero nacional, con la constitución del Banco Central de Cuba y la estructuración del conjunto de Bancos e Instituciones Financieras no Bancarias, respectivamente.

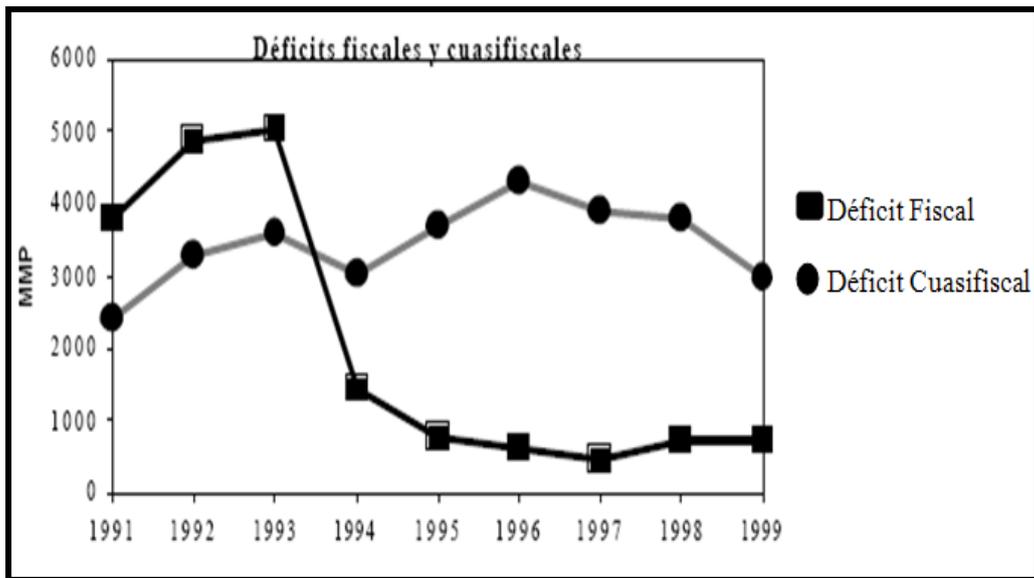
En este contexto, emergió un sistema bancario y financiero de dos niveles que enfrentaba el reto, en un lapso muy breve, de dar respuesta institucional a las necesidades que imponía el nuevo entorno macroeconómico.

El sistema financiero cubano está conformado por 9 bancos, 9 instituciones financieras no bancarias y 15 oficinas de representación de instituciones financieras extranjeras, lo que se ilustra en el siguiente diagrama:



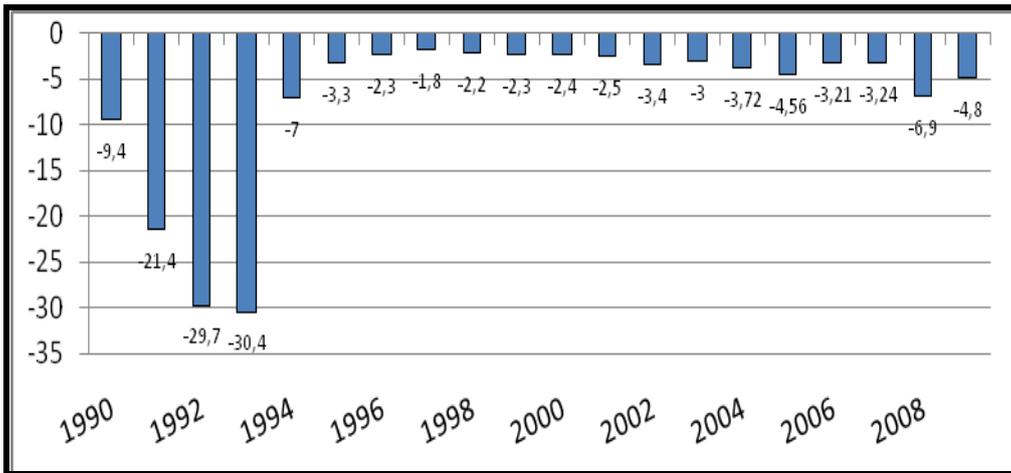
Fuente: Hidalgo y Doimeadeós, 2011

Anexo 9: Déficit fiscales y cuasifiscales en Cuba



Fuente: Hidalgo, Vidal y Tabares, 2000

Anexo 10: Evolución del Déficit Fiscal en relación al PIB, en Cuba



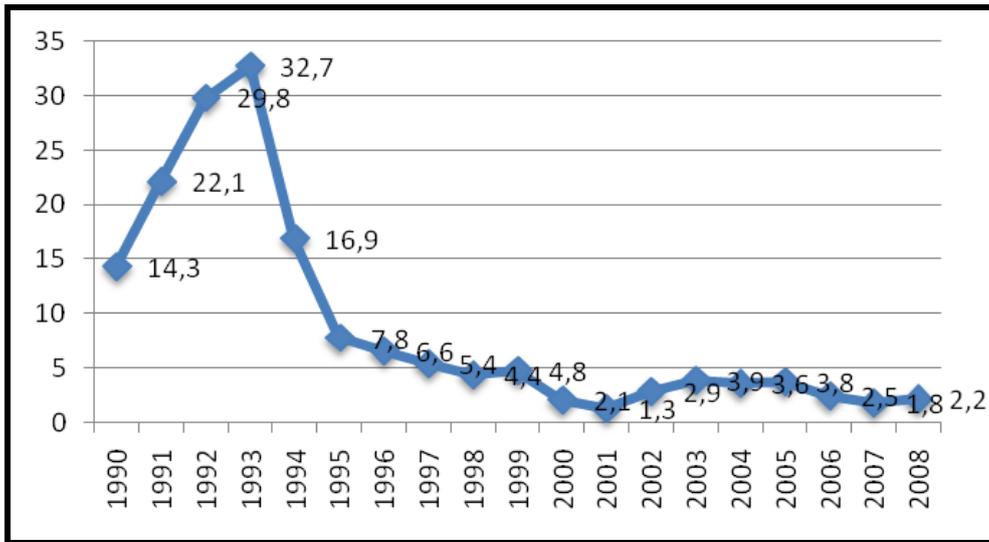
Fuente: Hidalgo y Doimeadeós, 2011

Anexo 11: Presupuesto de ingresos y gastos en divisa

| Modelo 1: Indicadores Generales | Real | Estimado | Plan |
|--|------|----------|------|
| Fuentes | | | |
| Cobros por exportaciones: Cuentas por cobrar al inicio Exportaciones del período Cuentas por cobrar al final | | | |
| Cobros por ventas internas Cuentas por cobrar al inicio Ventas internas del período Cuentas por cobrar al final | | | |
| Servicios Turísticos | | | |
| Créditos | | | |
| Aportes negocios conjuntos | | | |
| Servicios productivos | | | |
| Invisibles | | | |
| Financiamiento central | | | |
| Otras fuentes | | | |
| Saldo en Banco al inicio | | | |
| Saldo en Banco al final | | | |
| Cuentas por cobrar al inicio | | | |
| Cuentas por cobrar al final | | | |
| Destinos | | | |
| Portadores energéticos | | | |
| Materias primas y materiales | | | |
| Mantenimiento | | | |
| Costo de la mercancía vendida | | | |
| Inversiones | | | |
| Créditos recibidos | | | |
| Inversiones | | | |
| Equipos. Aprob. Central. Ligeros | | | |
| Equipos. Aprob. Central. Pesados | | | |
| Resto de equipos | | | |
| Construcción y Montaje | | | |
| Plan de preparación | | | |
| Otros | | | |
| Invisibles | | | |
| Servicios productivos | | | |
| Pago de deudas | | | |
| Financ. Año Plan (Principal) | | | |
| Financ. Año Plan (Intereses) | | | |
| Créditos ant.Año Plan (Principal) | | | |
| Créditos ant.Año Plan (Intereses) | | | |
| Otros destinos | | | |
| Inventario inicial | | | |
| Inventario final | | | |
| Cuentas por pagar al inicio | | | |
| Cuentas por pagar al final | | | |
| Aporte Neto | | | |

Fuente: Del Castillo, 2011

Anexo 12: Subsidios por pérdidas, en Cuba (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Anuarios Estadísticos de la ONE