

EL INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN CUBA Y SU EFECTO EN LOS INGRESOS AL PRESUPUESTO DEL ESTADO *

Tax noncompliance in Cuba and its effect on revenue to the State Budget

MSc. MARIUSKA SARDUY GONZÁLEZ¹

Resumen

La reestructuración laboral y financiera de la economía cubana para una más eficaz producción y distribución de riquezas, constituye un reto en la actualidad, además de dar inicio de una nueva etapa de cambios económicos y sociales que persiguen el perfeccionamiento de la experiencia vivida y la reinención imperativa del modo socialista de vida, compelido por sus propias realidades.

Hoy los aspectos tributarios ganan en importancia y la administración tributaria cubana enfrenta importantes retos en materia de diseño de políticas encaminadas a garantizar la sostenibilidad de la política social, preservar la equidad, mediante la redistribución de los ingresos y la protección de las capas más vulnerables de la sociedad y estimular un crecimiento económico sostenido. Analizar el marco donde se desenvuelven tales cambios, influenciado por un contexto internacional agresivo, caracterizado por una crisis mundial, además de un proceso de integración de las economías latinoamericanas, constituye el objetivo del presente estudio.

Palabras clave: Transformaciones en la economía cubana, administración tributaria, cubana.

Abstract

Employment and financial restructuring of the Cuban economy to a more efficient production and distribution of wealth is a challenge today, in addition to launching a new

* Este texto fue presentado en el apartado “La transformación de la sociedad Iberoamericana: desarrollo económico, demográfico y equidad social”, dentro del *Encuentro Bicentenario*.

¹ Lic. Contabilidad y Finanzas. Profesora auxiliar del Departamento de Finanzas de la Facultad de Contabilidad y Finanzas de la Universidad de la Habana, Máster en Finanzas, Máster en Contaduría. E-Mail: msarduy@fcf.uh.cu, mariuskasarduy@yahoo.es

stage of economic and social changes that pursue the improvement of the experience and reinvention imperative of the socialist mode of life, compelled by their own realities.

Today the tax aspects gain in importance and the Cuban tax administration faces important challenges in the design of policies to ensure the sustainability of social policy, to preserve equity by redistributing income and protecting the most vulnerable of society and stimulate economic growth.

Key words: transformations in the Cuban economy, tax administration, Cuba.

1. Introducción

Las diferencias en la fiscalidad pueden ser causas de elusión, evasión y otras formas de incumplimiento tributario, fenómenos resultantes de cambios estructurales, lo cual obliga a los diseñadores de la política tributaria a implementar nuevas estrategias para su disminución y así contrarrestar los efectos perversos que generan, perfeccionando los métodos tradicionales utilizados en su combate, más aún cuando los fenómenos se desarrollan en un contexto internacional.

La economía cubana se encuentra en un momento de transformación estructural, donde los aspectos tributarios ganan en importancia y enfrentan importantes retos en materia de garantizar la sostenibilidad de la política social, preservar la equidad, mediante la redistribución de los ingresos y la protección de las capas más vulnerables de la sociedad y estimular un crecimiento económico sostenido.

Analizar el marco donde se desenvuelven tales cambios, influenciado por un contexto internacional agresivo, caracterizado por una crisis mundial, además de un proceso de integración de las economías latinoamericanas, constituyen el objetivo del presente estudio.

2. Condicionantes de las transformaciones actuales en la economía cubana

La abrupta disolución de los nexos políticos y comerciales entre Cuba y los países integrantes del Bloque Socialista a partir de 1989 dio comienzo a la peor crisis económica que enfrentó el país desde el comienzo del periodo revolucionario en 1959.

Entre 1989-1993, Cuba perdió un 35% de su PIB, lo cual significó la casi paralización de su infraestructura industrial, afectaciones drásticas a la producción agrícola; sustentada en altos niveles de mecanización, desaparición del espacio donde tenía lugar la mayor parte del comercio exterior, disminución paulatina de las reservas materiales y monetarias creadas, fuerte reducción de la oferta, sostenimiento de la demanda por razones sociales de primer orden, a pesar del desempleo y subempleo generado por la situación económica, abultado déficit presupuestario, exceso de liquidez monetaria en poder de la población e inflación elevada.

El establecimiento de líneas precisas de actuación en este periodo, respecto al déficit fiscal, sustentadas en la ampliación objetiva de los ingresos, mediante el crecimiento de la oferta que favorecía la imposición indirecta, una reforma del sistema tributario que incorporó criterios progresivos y fortaleció la imposición directa, así como una debida austeridad presupuestaria, orientada a la eliminación de las erogaciones no deseadas, fue la estrategia adoptada por el Estado y el gobierno para el funcionamiento de la economía, ajustada a las nuevas condiciones de funcionamiento, (Llaguno Barres:2008).

En 1997 la economía retomó su camino de crecimiento, aunque muy discretamente en los inicios, donde los planes de desarrollo económico y social se enfocaron bajo nuevas condiciones. Estas esferas habían sido fuertemente golpeadas por las carencias y dificultades de la peor etapa del período especial. Los indicadores presupuestarios de los ejercicios fiscales siguientes a este año, incluyendo los primeros del siglo XXI, ponen de manifiesto la pertinencia de los cambios realizados, ajustándose las reglas fiscales con los intereses del ciclo económico, logrando así la “estabilización del déficit presupuestario”, que se fijó alrededor del 3% del PIB a precios corrientes, denotando consolidación y control en el desempeño de las finanzas públicas cubanas.

Ante esta ligera recuperación se dió paso en materia presupuestaria a una nueva dinámica del gasto público, que activó tanto el gasto corriente como el de capital, ya que las necesidades sociales que se acrecentaron durante los años difíciles, exigían mayores y mejores respuestas del Estado y el gobierno en las nuevas circunstancias, buscando restablecer en primera instancia los niveles de actividad perdidos y retomar el desarrollo por la vía de servicios sociales de mayor calidad, entre ellas se destaca, la concepción de la Batalla de Ideas y sus diferentes programas por el invicto Comandante en Jefe, Fidel Castro.

Estas y otras medidas en materia social significaron un incremento en los gastos corrientes y de capital de las actividades presupuestadas, acompañados de incrementos sostenidos de ingresos por la vía de crecimientos en la circulación mercantil minorista en pesos cubanos, mayores niveles de eficiencia en la actividad empresarial y consolidación de la aplicación de la mayor parte de las figuras del nuevo sistema tributario, cuya introducción gradual, según la propia ley, a partir de que las condiciones económicas lo fueran permitiendo, había mostrado un avance progresivo.

La presión de estas medidas sobre los niveles de déficit presupuestario y la rapidez en el incremento del gasto, superó la capacidad creada para disponer de ingresos suficientes, condicionando el sobrepaso de la meta fijada a la reducción del déficit presupuestario.

Las limitaciones del desarrollo económico y las necesidades sociales acumuladas sin satisfacer, condicionaron la concepción de que el presupuesto cubano debía funcionar necesariamente con resultado negativo, siendo el reflejo de la estructura económico-social sobre la cual se elaboraba y ejecutaba, a esto se añade que el déficit presupuestario tiene como única fuente de financiamiento la emisión monetaria por el Banco Central de Cuba, autoridad monetaria reconocida en el país, pero no dispone de independencia y gobernabilidad, unido al carácter confidencial de la deuda pública cubana en correspondencia con los riesgos específicos que impone al país el bloqueo norteamericano.

Aún vigentes las reglas fiscales impuestas en la segunda mitad de los años 90, el comportamiento tendencial del déficit presupuestario comenzó a alejarse en los últimos ejercicios fiscales de la función por la que venía determinado, manifestándose con mayor intensidad en el registro de los lineamientos de política fiscal tomados como referencia.

A partir del 2004, no se logró estabilizar el déficit presupuestario alrededor del 3% del PIB, su registro se apartó de la relación establecida y en la planificación no se logró preservar dicho entorno; a finales del propio año Cuba se inserta en los marcos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), potenciando las fuentes de ingresos provenientes de la prestación de servicios, fundamentalmente los servicios médicos a Venezuela y a otros países de la región. Asimismo, se incrementaron de manera sustancial las relaciones comerciales y financieras con otros países, entre los que se destacan China, Vietnam, Rusia, Angola, Irán, Brasil y Argelia.

En el 2006 la relación entre ingresos y gastos en términos de población no alcanza una posición positiva, dado que la inyección de dinero a las personas naturales es superior a lo que se logra extraer mediante sus aportes tributarios y no tributarios. En cuanto al sector empresarial, este periodo se caracterizó por baja eficiencia económica, descapitalización de la base productiva y su infraestructura, con un incremento significativo de las transferencias corrientes del presupuesto del Estado.

Durante el periodo septiembre- noviembre del 2008; en apenas un par de semanas fenómenos meteorológicos causaron destrozos enormes en el país, cuyos daños llegaron a significar el 20% del PIB.

En el 2009 el crecimiento del PIB fue solo de 1,4% de un 6% que se había planificado; la crisis financiera y económica también golpeó al país como al resto de la región, el precio del níquel, el producto de exportación más importante, se desplomó, casi en un 40%, mientras que los precios de los productos alimenticios, lo que más se importa, se incrementaron aceleradamente, como consecuencia de cosechas fracasadas en el mundo entero, acompañadas simultáneamente de un incremento de la demanda en el mercado mundial; así mismo el país tuvo dificultades para cumplir sus compromisos financieros.

Un breve análisis de la evolución de la economía en este periodo aflora un crecimiento en sectores como el agropecuario en un 4,5% y el transporte en un 4,6%, mientras que el comercio tanto minorista como mayorista se mantuvo igual y el sector industrial o manufacturero decreció en un 2%. Las inversiones disminuyeron en 16% con relación a los niveles ejecutados en 2008 y los gastos en programas sociales fueron ajustados para priorizar obras y proyectos iniciados. Murillo (2009).

El entorno internacional en esta etapa se ha caracterizado por la existencia de una crisis estructural sistémica, con la simultaneidad de las crisis económica, financiera, energética, alimentaría y ambiental; con mayor impacto en los países subdesarrollados. Cuba, con una economía abierta y dependiente de sus relaciones económicas externas, no ha estado exenta de los impactos de dicha crisis, que se han manifestado en la inestabilidad de los precios de los productos que intercambia, en las demandas para sus productos y servicios de exportación, así como, en mayores restricciones en las posibilidades de obtención de financiamiento externo.

Además, el país experimentó el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero que ininterrumpidamente por espacio de medio siglo le ha sido impuesto por

los Estados Unidos de América, situación que no se ha modificado con la actual administración de ese país y que ha significado cuantiosas pérdidas.

En las perspectivas para el 2010 se presentan nuevos lineamientos del plan de la economía cubana por el Ministro de Economía y Planificación Marino Murillo Jorge, los cuales incluyen:

- No incurrir en gastos en divisas por un monto superior al de los ingresos.
- Considerar los inventarios como fuentes del Plan.
- Limitar las nuevas inversiones en lo fundamental a aquellas que generen ingresos en divisas a corto plazo y sustituyan importaciones.
- Dar prioridad a las producciones que generen ingresos por exportaciones.
- Reducir los gastos en la esfera social, pues la economía no soporta sus cuantiosos montos.

El 4 abril del 2010, el presidente de los consejos de Estado y de Ministros de Cuba, Raúl Castro Ruz, lanza el reto para una reestructuración laboral y financiera de la economía cubana en busca de eficaz producción y distribución de la riqueza; ya en el mes de agosto del propio año, se anuncian una serie de cambios económicos y sociales con el propósito de perfeccionar el sistema socialista, pues como informara el propio presidente, la economía y el sistema financiero del país parecen entrar en un repunte que permite dejar atrás la recesión económica global del 2008, y entre otras cosas se facilita la puesta en marcha de un cambio estructural y de conceptos, un reordenamiento laboral y tributario que suprima los enfoques paternalistas que desestimulan la necesidad de trabajar para vivir y con ello reducir los gastos improductivos. Para ello es imprescindible apelar a la clase obrera cubana para que comprenda que sin el aumento de la eficiencia y la productividad es imposible elevar los salarios, incrementar las exportaciones y sustituir las importaciones, crecer en la producción de alimentos y sostener los enormes gastos sociales propios del sistema socialista. Sólo así se podrá garantizar la máxima socialista de que cada cual aporte según su capacidad y reciba conforme a su contribución a la sociedad.

Dicho reordenamiento laboral requiere de una evaluación y reducción de plantillas en el gobierno y los centros de producción y servicios para superar la costosísima e im-

productiva inflación actual de las mismas; la autorización para el desarrollo de negocios privados en 178 áreas; la ampliación de las licencias para el trabajo por cuenta propia, incluyendo la contratación por particulares de mano de obra, con las debidas regulaciones laborales; la autorización de la comercialización de la producción generada por actividades privadas; el pago de un impuesto escalonado, en pesos cubanos, sobre la renta para los auto empleados y los pequeños empresarios privados.

Los nuevos impuestos persiguen un propósito regulador para evitar concentraciones indeseadas de riqueza y el uso indebido del trabajo asalariado, además que se espera que una parte contribuya a sufragar los gastos sociales del Estado en materia de educación, salud, entre otros.

Actualmente el 80% de la fuerza laboral cubana se encuentra empleada por el Estado. La ampliación del trabajo por cuenta propia, que en la actualidad llegan a cerca de 150.000, persigue absorber parte de los 500.000 trabajadores que en una primera etapa quedaran sin empleo.

Los efectos sociales y económicos devastadores que procesos similares han tenido en otros contextos exige una mayor precisión y regulación en la aplicación de estas medidas, aunque como máxima de la revolución, nadie quedara abandonado a su suerte como resultado de los ajustes laborales.

En el discurso ante la asamblea nacional, el 18 de diciembre de 2010 el presidente cubano expreso: “Las medidas que estamos aplicando y todas las modificaciones que resulten necesario introducir en la actualización del modelo económico, están dirigidas a preservar el socialismo, fortalecerlo y hacerlo verdaderamente irrevocable, como quedó incorporado en la constitución de la república a solicitud de la inmersa mayoría de nuestra población en el año 2002. Pienso que nadie se le escape la trascendente contribución al mejoramiento de la disciplina social y laboral que emana de la aplicación de estas medidas”.

Así mismo, la ampliación del universo de actividades a desempeñar por los trabajadores por cuenta propia no implica un deterioro en sus condiciones de vida, “al comparar la condiciones de trabajo informal” en América Latina, sin seguridad social y servicios públicos limitados, con las garantías que Cuba preservará respecto a educación y salud gratuitas y universales, incluso para quienes no pagan impuesto, al igual que un conjunto

de subsidios a la alimentación y a los servicios contemplados por el modelo económico cubano.

Los nuevos pequeños productores o comerciantes independientes harán aportes a la seguridad social de manera obligatoria mediante pagos de impuestos. También se les permitirá a estos pequeños empresarios desligados del Estado integrarse (de manera voluntaria) al sindicato afín con su actividad, “una experiencia sin precedentes”.

Se ha reconocido que la economía en el 2010 tuvo un desempeño aceptable al lograr un crecimiento de un 2.1% y se prevé un crecimiento del 3.1% para el 2011, realizándose con mas eficiencia y reduciendo gastos, sin descuidar los programas sociales (la salud, la educación, la cultura y el deporte).

Los resultados que se esperan de tales cambios tendrán su manifestación en un corto plazo, pues como expresara el premio nacional de Economía Dr. Joaquín Infante en entrevista a la prensa cubana. “Los comunistas tenemos que prepararnos para explicarle con sinceridad a la población la situación que se avecina. Sí va a haber afectaciones en el 2011 y parte del 2012, a mi entender. Pero no tenemos otra alternativa para enderezar tantas cosas. Si no lo hacemos, se nos va el socialismo que tanto nos ha costado y que tanto nos ha dado. Pero ya, en el 2013, se empezarán a ver los beneficios, no tengo duda”².

Las transformaciones que se imponen en la actualidad cubana, constituye el inicio de una nueva etapa de cambios económicos y sociales que persiguen el perfeccionamiento de su propia experiencia y la reinención absoluta del modo socialista de vida, exigido por sus propias realidades.

3. Contexto de actuación de la administración tributara cubana

El entorno donde se desarrolla la administración tributaria cubana, actualmente es; eminentemente dinámico, influenciado por grandes trasformaciones estructurales, principalmente económicas, y con fuertes cambios políticos que al margen de su envergadura, no variarán la esencia del sistema socialista.

Muy complejo además porque existe gran diversidad de sectores, donde en la mayoría de ellos es demasiado baja la productividad, la motivación laboral y un grado relati-

² Periódico Juventud Rebelde. José Alejandro Rodríguez, 12 de Diciembre del 2010.

vamente alto de corrupción. Estos dos últimos fenómenos son a su vez consecuencia del doble sistema monetario y la falta de vínculos entre trabajo, salario y poder adquisitivo.

Es diverso, porque reaparecen diferentes formas de propiedad, lo que torna muy compleja la relación Estado –contribuyente.

Y finalmente es hostil, porque hereda de transformaciones anteriores:

1. La existencia de una economía de carácter dual: Un sector tradicional representado por empresas íntegramente estatales, que se rigen por mecanismos de planificación y comprenden una multiplicidad de formas que van desde los servicios y producciones subsidiados hasta los que funcionan con financiamiento y operaciones de mercado en ambas monedas, un sector emergente integrado principalmente por sociedades anónimas de inversión conjunta, sociedades anónimas cubanas o representaciones de firmas extranjeras que operan en moneda convertible (CUC) y se rigen por precios de oferta y demanda, con una proporción no muy grande en la composición del PIB, pero que en la práctica tienen un papel de alto impacto en la generación de ingresos en divisas, la transferencia y renovación tecnológica y de técnicas de administración, así como en el empleo en los sectores más dinámicos de los últimos años.
2. La existencia de un sector informal, cuestión que es consecuencia de la crisis de los 90 y que hasta la actualidad no se encuentra vinculada al fenómeno del desempleo, sino al deterioro del salario real. El traslado de millón y medio de trabajadores estatales a la actividad por cuenta propia, podrá dar una expansión a al mismo.
3. La modificación de la producción agropecuaria con nueve formas diferentes, conformando una diversificación de la fuerza de trabajo campesina que unido a la introducción de mecanismos de mercado y la flexibilización de la comercialización para determinados grupos, establece que en función del tipo de producción en el que el campesino esté integrado y de su mayor o menor vínculo con el mercado, se expresen diferencias importantes en el interior de la clase campesina.
4. Economía sumergida, que no es factor derivado de los cambios a que ha sido sometida la economía en los últimos periodos, pero si se interrelaciona con los tres factores señalados anteriormente, siendo un importante elemento distorsionador en

el acceso equitativo a los recursos económicos; en estos momentos no se puede sintetizar la cifra que se relaciona con la misma.

Estos factores analizados, producen en la estructura social un incremento de las diferencias en los ingresos monetarios de los ciudadanos. Considerando que el gobierno cubano ha mantenido el gasto social necesario para preservar y desarrollar los logros y derechos sociales conseguidos en Cuba; ingreso mínimo, salud, educación, alimentación, seguridad social, y vivienda y por tanto garantizar así la gestión de estos servicios mediante un sistema de racionamiento, sin espacio para la demanda porque son gratuitos o casi gratuitos y universales, reproduce entonces una sociedad con altos niveles de justicia social con el acceso garantizado de todos los ciudadanos al consumo de sus necesidades básicas. Esta política social vinculada a la diversificación y fuentes de ingresos existentes, conlleva a que el impacto sea directo sobre la equidad, pues el gasto mínimo es para todos por igual, incluyendo aquellos grupos sociales con ingresos mayores que los provenientes del sector estatal. Una forma de maximizar los ingresos es evadiendo el pago de las obligaciones al fisco.

Todos los aspectos analizados demuestran como los contribuyentes se muestran resistentes al pago de los impuestos, unido a la imposibilidad de predecir el comportamiento de los mismos, influenciados por factores económicos, sociales, políticos, psicológicos, etc.

4. Conclusiones

La política social del país se encamina a continuar preservando las conquistas de la Revolución, rescatar el papel del trabajo como la vía fundamental para contribuir al desarrollo de la sociedad y a la satisfacción de las necesidades personales y familiares y garantizar la elevación sistemática y sostenida de la calidad de los servicios que se brindan a la población, y el rediseño de las políticas vigentes, según las posibilidades de la economía.

La administración tributaria cubana tiene como nuevos desafíos actuar eficientemente ante sucesos que se derivarán de los cambios mencionados y que tienen su reflejo

en la tributación y a la vez en los ingresos al presupuesto del Estado, hechos que dan lugar al fenómeno de incumplimiento tributario o evasión fiscal entre otras manifestaciones.

5. Bibliografía

- Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros y Segundo Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba en la clausura del IX Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas. La Habana, 4 de abril de 2010. Periódico Granma, Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba.
- Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros y Segundo Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba en la clausura del Quinto Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones. La Habana, 1º de agosto de 2010. Periódico Granma. Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba.
- Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros y Segundo Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba ante la Asamblea Nacional del Poder Popular. durante la sesión final de Sexto Período Ordinario de la VII legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de las convenciones. La Habana, 18 de diciembre de 2010. Periódico Granma. Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba,
- Informe de liquidación de Presupuesto del Estado de la República de Cuba 1993-2008. Ministerio de Finanzas y Precios.
- Llaguno Barres, José Eloy. (2008) *El componente estructural del déficit presupuestario cubano*. Tesis de Especialidad, Universidad de la Habana.
- MURILLO JORGE, MARINO. (2009). *Lineamientos del plan de la economía cubana en 2010*. Asamblea Nacional del Poder Popular, 2009, Cuba.
- Rodríguez, J. (2010). *¿Economía cubana de mandatos o de utilidades?* Periódico Juventud Rebelde. 12 de Diciembre del 2010, <http://www.juventudrebelde.cu/>

- RODRÍGUEZ GARCÍA, JOSÉ LUÍS. (2000). *Cuba: Equidad y desarrollo en el camino de la recuperación económica 1995-1999*. XXVIII Periodo de las sesiones de la CEPAL, 2000, México.
- SUÁREZ LEÓN, MIGDONIO. (1999). *La tributación en la actividad empresarial cubana. Los cambios producidos a partir de 1958 hasta la reforma tributaria de 1994*, 1999, Universidad de Oviedo.