

Marco Integrado de Financiamiento para Cuba (CIFFRA)



NOTA DE POLÍTICA N° 18 MARCO PRESUPUETARIO DE MEDIANO PLAZO

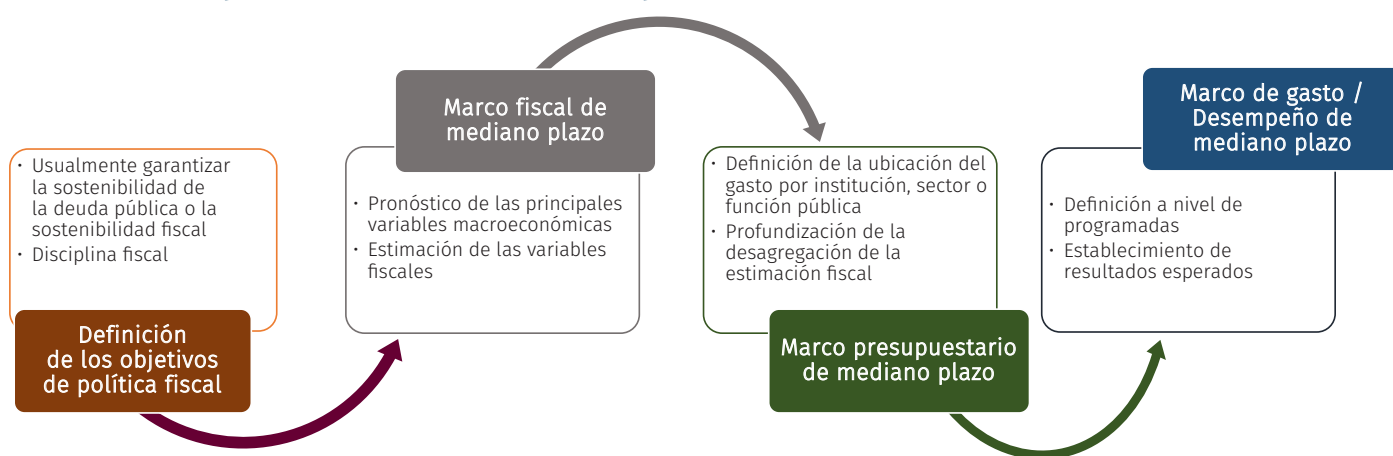




Varios de los ejercicios del Programa Conjunto “Apoyo a la Conformación de un Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba” (CIFFRA, por sus siglas en inglés) recomendaron avanzar hacia la modernización de la gestión de las finanzas públicas, proceso que es clave en el actual contexto cubano para promover una mejor utilización de las fuentes de financiamiento internas.

En función de ello, se elaboró un Marco Presupuestario de Mediano Plazo para el período 2023–2026, como parte de un objetivo más amplio de construcción de un marco de planificación fiscal de mediano plazo (véase el diagrama 1). La herramienta, implementada por primera vez en el país, no solo permite una evaluación de escenarios fiscales de mediano plazo y su interrelación con el Plan Nacional de Desarrollo, sino la capacitación de funcionarios públicos en su utilización y adaptación a las particularidades de Cuba.

Diagrama 1
Cuba: marco de planificación fiscal de mediano plazo



Fuente: Elaboración propia.

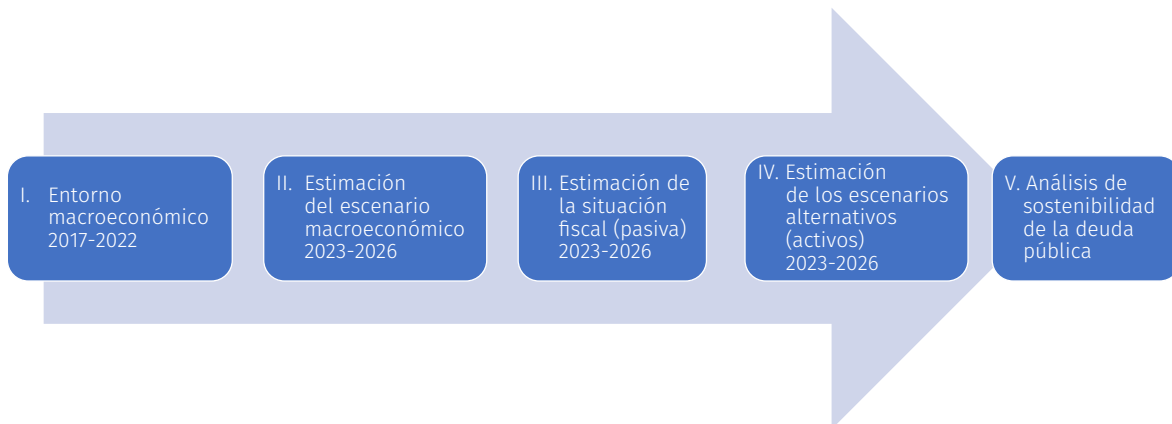
Este primer ejercicio contempla una evaluación de la trayectoria de las finanzas públicas cubanas, asumiendo el mantenimiento de la política fiscal actual y de las condiciones luego de la implementación del proceso de Ordenamiento Monetario¹, así como una revisión de los potenciales efectos fiscales de incorporar algunos de los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES

¹ Proceso de unificación monetaria llevado a cabo en 2021 que, entre otras medidas, eliminó la circulación de una de las monedas nacionales (CUC), devaluó el tipo de cambio del sector estatal, unificando con ellos las diferentes tasas de cambio existentes, y realizó transformaciones profundas en los mecanismos de formación de precios y salarios.

2030). El ejercicio se realizó con base en la metodología propuesta por el Dr. Abelardo Medina Bermejo, consultor de la CEPAL (véase el diagrama 2).

El propósito del ejercicio es dotar de un esquema de sostenibilidad a las finanzas públicas cubanas, sin descuidar la atención de las necesidades de la población y la potenciación de la capacidad productiva del país.

Diagrama 2 Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2023-2026: Metodología



Fuente: Elaboración propia.

Para ello, el ejercicio incluyó un exhaustivo análisis del contexto macroeconómico y fiscal a partir de: i) describir la situación económica y fiscal de Cuba del período fiscal 2017-2022; ii) estimar el comportamiento de las variables macroeconómicas de Cuba para el período 2023-2026; iii) estimar las variables fiscales para el período 2023-2026 en un escenario pasivo, y iv) evaluar las condiciones de sostenibilidad de la deuda pública cubana en el mediano plazo.

Al igual que con otros ejercicios cuantitativos realizados como parte de CIFFRA, el principal desafío radicó en el manejo de los datos. Por un lado, el Ordenamiento Monetario supuso cambios estructurales en muchas de las series utilizadas, que limitaban la capacidad para estimar comportamientos futuros. Por otro lado, los shocks externos que recibió la economía entre 2019 y 2021 (incremento de las sanciones norteamericanas, crisis asociada a la pandemia por COVID-19 y el conflicto en Europa del Este), complejizan aún más la utilización de estos años como referencia. En función de ello, se utilizaron insumos de instituciones públicas y se promovió el análisis con expertos nacionales y de la CEPAL, que ayudaron a validar los supuestos establecidos.

Por otro lado, el Ordenamiento Monetario, al eliminar las distorsiones de la dualidad cambiaria sobre los principales agregados macroeconómicos y fiscales, permitió transparentar y garantizar un mejor análisis y comparabilidad internacional de muchos de los agregados macroeconómicos y fiscales. Ello se percibe especialmente en la reducción relativa del gasto público y la carga tributaria, lo que no responde en lo esencial al impacto de shocks externos, sino al cálculo del PIB² en las nuevas condiciones.

Asimismo, el efecto de la devaluación de la tasa de cambio oficial en un 2.300% licuó la deuda interna, que pasó de representar un 76,1% en 2020 a un 26,7% del PIB en 2021. Ello coloca en mejores condiciones a las autoridades para manejar la deuda pública, aunque se señalan las siguientes dos circunstancias: i) los

² El primer año de implementado el Ordenamiento Monetario, el PIB corriente en dólares se ajustó en casi 5 veces.

niveles elevados de déficit fiscal alcanzados desde 2015 (de mantenerse esta tendencia la deuda interna podría recobrar valores insostenibles), y ii) el elevado nivel de la deuda externa.

Luego de haber estimado el escenario pasivo se estimaron dos escenarios activos: i) recomposición del gasto público en función de modificar el esquema de subsidios (desde el subsidio a productos al subsidio a personas), y ii) incorporación en la trayectoria de gastos hasta 2026 de los recursos necesarios para financiar la inversión en infraestructura prevista en el PNDES (previamente estimada a través del ejercicio de costeo de brechas de financiamiento³).

Como complemento del ejercicio se llevó a cabo un análisis de sostenibilidad y vulnerabilidad de la deuda pública interna⁴ a partir de 7 indicadores, tanto para el escenario pasivo, como para los escenarios activos. A su vez, se compararon los diferentes escenarios y se definieron los principales riesgos fiscales para el período (macroeconómicos, específicos internos y específicos externos).

La principal conclusión del ejercicio radica en la necesidad de buscar soluciones para la sostenibilidad de la deuda pública. Se concluye que es necesario movilizar nuevos recursos, incrementar los ingresos, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y realizar una recomposición de los gastos, de forma tal que permita el mantenimiento de las políticas de gasto social del país, así como el logro de los programas asociados al Plan Nacional de Desarrollo (PNDES 2030), en un marco de sostenibilidad fiscal y del endeudamiento.

En función de ello, el ejercicio concluye con las siguientes recomendaciones:

- ▶ valorar otras alternativas de estimaciones activas para el período 2023-2026;
- ▶ incorporar información relacionada con el servicio de la deuda externa;
- ▶ implementar una reforma fiscal de amplio espectro para acomodar el sistema tributario al nuevo contexto, especialmente de diversificación de actores económicos (Pymes, cooperativas, agricultores individuales, trabajadores por cuenta propia, entre otros);
- ▶ profundizar el uso de mecanismos electrónicos y de control de las operaciones en efectivo;
- ▶ calcular los techos presupuestarios para cada uno de los cuentadantes y los resultados esperados por la aplicación de los recursos (introducción de un sistema presupuestarios por resultados y medición de los efectos del uso de los recursos públicos), y
- ▶ realizar la distribución de los recursos en cada dependencia administrativa, a nivel de proyectos y programas, con el fin de perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas.

Comité Técnico CIFFRA – Marzo 2023

³ Véase la nota de política 6 [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/a2022-06-24-ndep-cuba-num-06-costeodebrechasdefinanciamiento-vf.pdf>.

⁴ No se tuvo en cuenta la deuda pública externa, debido a la no disponibilidad de información suficiente para el cálculo de estos indicadores.



C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org