

LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN LA ERA KIRCHNERISTA Y EN LA ERA DE MACRI

Horacio Rovelli

Los trece proyectos de presupuesto elaborados por el “kirchnerismo” presentaban el mismo perfil: Impulso al consumo interno, apuntalamiento de la obra pública y determinadas inversiones en la infraestructura económica y social, ejercicio de los derechos en defensa del trabajo, de movilidad previsional y de inclusión. Con lo que esos presupuestos de la administración nacional se formularon con su correspondiente ejecución en función de tres cuestiones:

- 1) Cumplir con las funciones básicas del Estado¹
- 2) Administrar el sector público nacional acorde a un modelo de crecimiento basado en el mercado interno, que puntale la integración regional e internacional
- 3) Año tras año, era la Administración Nacional la que debía lograr los recursos necesarios para afrontar el pago de la totalidad de los intereses de la deuda externa pública, en un horizonte de reducción de deuda sobre PIB

En un marco que debe reconocerse y como mérito del “kirchnerismo”, se incrementó la provisión de bienes y servicios público y paralelamente se logró financiarlo básicamente con recursos tributarios, de manera tal que, en el año 2002, la presión fiscal nacional era de solo el 16,52% del PIB, PIB que se fue acrecentando año tras año para ser un 100% superior en el año 2015 (Estimado en unos U\$s 550.000 millones) y, sin embargo, la presión tributaria nacional total (en que una parte se coparticipa con las provincias) alcanzó el 28,71% del PIB en el último año de gestión del kirchnerismo, incluyendo, obviamente, los recursos coparticipados

Paralelamente ese año 2015, el gasto primario de la Administración Nacional representó el 23,42% del PIB, que sumado los intereses de la deuda por 1,78% del PIB, implicaron un gasto total de la Administración Nacional del 25,20% del producto.

Los ingresos propios (tributarios y no tributarios) de la Administración Nacional fueron del 20,7% del PIB, y los 4,5% faltantes se debieron a los subsidios (sobre todo energéticos y de transporte) que alcanzaron ese año la suma de \$ 240.000 millones al tipo de cambio de \$ 9,70 por dólar unos U\$s 25.000 millones.

¹ El presupuesto es el plan anual de un gobierno, debe dar respuesta a las tareas específicas de gobernar, de impartir justicia, poder de policía, contralor de la sociedad en nombre del bien común y, la ejecución de las tareas propias de la administración: El Estado debe procurar equilibrar inequidades, cobrar impuestos progresivos a los que tienen manifiesta capacidad contributiva, habilitar a la población acceder a determinadas prestaciones que no podría pagar si ellas fuesen provistas a través del mercado por empresas privadas, como la educación, salud, pensión para la vejez y enfermedad, e impidiendo la explotación de la mano de obra mediante la reglamentación de la jornada laboral y condiciones de trabajo en general, y de mujeres y niños en particular, etc. A la par de instrumentar políticas económicas (fiscal, monetarias, cambiarias, comercial, de ingresos, etc.) que impulsen el trabajo y la producción nacional.

Los subsidios fueron el total del déficit fiscal del kirchnerismo, esto es, el gobierno de los Kirchner en pleno auge, por ejemplo en el año 2007, los subsidios fueron por un total de \$ 14.600 millones (a un dólar promedio de \$ 3,10 significaban U\$s 4.700 millones), contra la recaudación de las retenciones (derechos de exportación) por U\$s 7.000 millones, con lo que se financiaban en su totalidad y quedaba un sobrante (superávit fiscal). En el año 2015 en cambio las transferencias (subsidios) alcanzaron los \$ 240.000 millones (U\$s 25.000 millones), cuando la recaudación por retenciones del año 2015 fueron por \$ 75.860 millones (unos U\$s 7.900 millones), esto es se siguió apuntalando la energía y el transporte barato para la población y la producción, pero se lo hizo a costa del equilibrio presupuestario.

Finalmente cabe aclarar que la Argentina creció sostenidamente, porque año tras año se acrecentaba el consumo, que representa el 75% del destino de nuestros bienes y servicios, por ende la política fiscal fue consecuente con ese objetivo de que crezca el consumo y crezca el PIB, por la “Felicidad del Pueblo y la Grandeza de la Nación”

EL MODELO MACRISTA

En cambio el modelo del macrismo y el presupuesto que responde a ese modelo, se constituye desde la lógica de la búsqueda y apropiación inmediata de la ganancia a como dé lugar, cubriendo los déficit que ellos mismos generan con endeudamiento, aprovechando la liquidez internacional, que a su vez es el camino para que los sectores más favorecidos del modelo adquieran las divisas y la fuguen a posteriori.

a) Devaluaron violentamente no bien asumieron (el dólar pasó a valer \$ 9,70 el 9 de diciembre de 2015 a \$ 13,90 el 31 de enero y a \$ 15,80 el 28 de febrero de 2016) y le quitaron las retenciones a las exportaciones (disminuyendo la de la soja).

b) Redujeron los impuestos internos para la compra de autos de alta gama y artículos de lujo

c) Incrementaron fuertemente las tasas de interés

d) Acrecentaron sideralmente las tarifas de la luz, del gas, del agua, de las comunicaciones

e) Se endeudaron irresponsablemente, como gráficamente lo expresara el primer ministro de economía de Kirchner, Roberto Lavagna: “El Kirchnerismo para resolver 90 mil millones de dólares, emitió 35 mil, el gobierno de Macri para resolver menos de 5 mil millones, emite 12.500 millones”.

f) Con esa guía de transferir recursos de los que menos tienen a los que tienen más, hicieron aprobar la ley 27.260 que va a permitir:

a) Pagar jubilaciones extraordinarias a costa de todo el sistema previsional;

b) Reduce el impuesto a los Bienes Personales (patrimonio de las personas), eliminan a partir del año 2019 el impuesto a los activos de las empresas (Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta), derogan el impuesto a los

- dividendos (ganancias) por la compraventa de acciones en mercados financieros del exterior;
- c) Permite un “blanqueo” sin la obligación de repatriar los capitales no declarados;
 - d) Generan las condiciones para la venta de las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS ante la imposibilidad fáctica de pagar las reparaciones previsionales

El Presupuesto 2017 de Macri parte de sostener la política tributaria del gobierno anterior, pese a las modificaciones en el impuesto a las ganancias realizadas y las que se plantean realizar, con lo que estiman que la presión tributaria en el año 2016 (en que reconocen el descenso del PIB fruto de su política económica) será del 25,33% del PIB y para el año 2017 del 25,97% del PIB, contra los 28,71% del PIB del último año de gestión kirchnerista. Esto es desciende el PIB y recaudan menos, y también reducen el gasto primario de la administración nacional a 22,18% en el año 2016 y a 21,71 del PIB en el año 2017 (contra los 23,42% del PIB del año 2015), y en cambio incrementan (fruto del mayor endeudamiento) los intereses de la deuda que van hacer del 2,36% del PIB este año y del 2,53% del PIB para el año 2017, contra los 1,78% del PIB de CFK en su último año de gestión, según expresan y esperan en el Mensaje del Presupuesto nacional 2017 enviado por Macri.

Ahora para observar en que gastan y con qué recursos cuentan basta con ver el informe que el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación presento de ejecución del primer semestre 2016, en que el resultado primario (antes del pago de la deuda) demuestra palpablemente la incapacidad manifiesta de esta administración, que sin contar los ingresos (transferencias) del BCRA y de la ANSeS, el déficit (rojo fiscal, cuentas impagas) fue de \$ 217.039 millones (unos U\$S 14.000 millones), que es **un 40% superior** al rojo de enero-junio de 2015.

Esto es, permiten aumentos siderales de las tarifas públicas, despiden gente (la grasa del Estado según el ministro) y el déficit fiscal es considerable y solo lo van a financiar con el “blanqueo” y con nuevas deudas. Y es peor, porque cuando observamos las cuentas presentadas lo que disminuye son los gastos de capital y fuertemente, han “parado” la obra pública (rutas, viviendas, construcción y refacción de escuelas, hospitales, y demás edificios públicos), donde la partida de la ley de Presupuesto 2016 es de \$ 174 mil millones y solo gastaron \$ 80 mil millones que es menos de la mitad y es menor que lo que se había gastado en igual período el año pasado (\$ 84 mil millones), siempre en términos nominales (moneda pesos corriente, sin contar la fuerte inflación de este año 2016).

Siguen aumentando los subsidios (Transferencias corrientes en un 31% con respecto a igual período del año pasado) lo que significa que las empresas energéticas y de transporte de todo tipo siguen recibiendo generosos subsidios del Estado macrista (y sin embargo sus precios se incrementaron exponencialmente).

La combinación de la menor recaudación por derechos de exportación (al eliminar todas las retenciones y disminuir la de la soja), del IVA y demás impuestos internos por el menor nivel de actividad, y el acrecentamiento de los gastos corrientes (no hay merma en las remuneraciones al personal pese a que echaron empleados públicos, porque recategorizaron y abonan más a los funcionarios), y tuvieron que

cumplir con la ley previsional del kirchnerismo (y es por eso que la modifican con la ley omnibus 27.260), lo que genera un **déficit que es el 26,2% del gasto primario**.

Cae la inversión pública y el déficit fiscal es más de la cuarta parte del gasto primario (antes del pago de los intereses de la deuda) en el primer semestre 2016, con lo que se debe instrumentar el “blanqueo” y un nuevo endeudamiento del Estado para que el macrismo financie el gasto público.

El Presupuesto nacional 2017 extrapola la política fiscal del primer semestre, con lo que el déficit fiscal y la no asistencia a los sectores de menores ingresos van a continuar persistentemente, mientras se recauda menos impuestos a los sectores que tienen manifiesta capacidad adquisitiva y pueden pagarlos

ESQUEMA AHORRO INVERSION FINANCIAMIENTO (AIF) 2016-2017

INGRESOS CORRIENTES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2017 plantea que la recaudación tributaria total que queda en poder de la Nación, estimada durante el corriente año 2016, alcanza los \$ 1.308.757,2 millones, y para el año 2017 alcanzaría los \$1.638.582,4 millones, significando un incremento del 25,2%, tasa que probablemente sea la del acrecentamiento promedio de los precios (inflación), pero la recaudación en el último año de gestión kirchnerista fue de \$1.537.948,4 millones, de los cuales quedó para la Nación la suma de \$ 1.066.264,8 millones, solo un 22,7% menor a la que estiman terminan de recaudar este año 2016, cuando la inflación supera el corriente año el 45% .

En lo que respecta a la Seguridad Social la tasa de incremento previsto para el año 2017 con respecto a la recaudación esperada del año 2016 es del 23,5%

Los ingresos no tributarios (multas, tasas, etc.), tienen una tasa de incremento esperada del 32,2%. Proyectan que el giro de utilidades del BCRA, del Banco de la Nación Argentina, y otros estamentos públicos (Rentas de la propiedad que son ingresos muy significativos en el erario público), va a crecer solo en un 5,9%, que crece la venta de bienes y servicios públicos (por el aumento en sus precios) y que se percibe mucho menos transferencias corrientes, razón por la cuál los ingresos corrientes de la Administración Nacional se incrementarían con respecto al presupuesto previsto de ejecución en el ejercicio fiscal 2016 en un 22,4%.

CONCEPTO	Presupuesto		%
	2016	2017	
I INGRESOS CORRIENTES	1.535.555,6	1.879.131,1	22,4%
Ingresos Tributarios	817.832,3	1.032.178,3	26,2%
Contribuciones a la Seguridad Social	490.924,9	606.404,2	23,5%
Ingresos no Tributarios	27.509,2	36.366,9	32,2%
Ventas de Bs. y Serv. Adm. Púb.	6.585,6	10.035,3	52,4%
Rentas de la Propiedad	182.114,1	192.922,4	5,9%
Transferencias Corrientes	10.589,5	1.224,0	- 88,4%

En millones de pesos

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2017

LOS GASTOS CORRIENTES:

Siempre comparando los números del Proyecto de ley de Presupuesto 2017 con la ejecución estimada en el mismo proyecto del ejercicio fiscal 2016, los gastos corrientes se incrementan en un 21,2%, conformado básicamente por las remuneraciones (que pasan de \$ 209.866,6 millones a \$ 264.835,7 millones), cuando la administración nacional tiene unos 360.000 cargos de los cuales el 55% de ellos pertenecen a las fuerzas armadas y de seguridad.

El pago de los intereses de la deuda (Renta de la Propiedad) se incrementa nominalmente un 32,3% con respecto al año 2016 (año que fue importante el gasto en ese concepto incrementándose en un 93% con respecto al año 2015), pasando de \$ 186.480,8 Millones, a \$ 246.629,2 Millones de pesos, que convertidos al tipo de cambio promedio esperado por el gobierno de \$ 14,99 para este año y de \$ 17,92 para el año 2017, implican U\$s 12.440 millones este año y U\$s 13.763 millones el año que viene.

	2016	2017	
II GASTOS CORRIENTES	1.772.788,1	2.148.575,6	21,2%
- Gastos de Consumo	281.857,0	355.743,1	26,2%
. Remuneraciones	209.866,6	264.835,7	26,2%
. Bienes y Servicios	71.961,3	90.860,6	26,3%
- Rentas de la Propiedad	186.480,8	246.629,3	32,3%
- Prestaciones de la Seguridad Social	712.389,3	963.181,1	35,2%
- Otros Gastos Corrientes	60,9	76,9	26,1%
- Transferencias Corrientes	592.000,1	582.945,2	- 1,5%

En millones de pesos

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2017

En el presupuesto 2017 las Prestaciones de Seguridad Social crecen un 35,2%, que es mayor a la tasa de incremento que los recursos previsionales esperada del 23,5%, fundamentalmente por los pagos de reparación previsional de la ley 27.260, con lo que se estima un déficit en el sector para el año 2017 de \$ 356.776,9 Millones (que es el 58,8% de los recursos), dado que los ingresos previstos en el año 2016 suman un total para la administración nacional de \$ 606.404,2 millones, y las erogaciones se prevén en \$ 963.181,1 millones para el próximo ejercicio fiscal, demostrando la inconsistencia de la ley 27.260 y la presión, ante el déficit previsional, para que se complete el pago con la venta de títulos y acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS, en una práctica ya realizada por el liberalismo de desfinanciar el sistema para la privatización de los sectores de mayores aportes y la estatización de los que va a mantener el Estado pero a remuneraciones viles.

Finalmente las Transferencias (subsidios) corrientes descienden en el presupuesto 2017 contra lo previsto de ejecución en el año 2016, en un 1,5%, lo que por un lado nos dice que los subsidios a la energía y al transporte crecieron en el año 2016 pese a los tarifazos, pero que los mismos van a seguir, compensados mínimamente al erario público, y si garantizando las tasas de ganancias de las grandes empresas del

sector energético y de transporte sobre todo, sin saber cuál es el costo de dichos servicios, y a costa de los consumidores.

RECURSOS Y GASTOS DE CAPITAL

Se estima un descenso en los recursos de capital para el ejercicio 2017, con lo que ambos guarismos son menores a los alcanzados en el año 2015 por venta de activos en desuso, y otros recursos, con lo que financian gastos de capital con el déficit fiscal que prevén para el año 2016 de \$ 396.185,6 millones (5,02% del PIB, unos U\$s 26.430 millones) y para el año 2017 de \$ 480.801,4 millones (4,93% del PIB, unos U\$s 26.830 millones).

	2016	2017	
IV RECURSOS DE CAPITAL	3.892,4	3.687,4	- 5,3%
- Recursos Propios de Capital	1,3	3,7	184,6%
- Transferencias de Capital	3.659,8	3.444,0	- 5,9%
- Disminución de la Inv. Financiera	231,3	239,7	3,6%
V GASTOS DE CAPITAL	162.845,5	215.044,2	32,1%
- Inversión Real Directa	47.195,9	65.474,6	38,7%
- Transferencias de Capital	97.636,2	133.805,1	37,0%
- Inversión Financiera	18.013,5	15.764,6	-12,5%

En millones de pesos

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2017

Ajustado los ingresos a los gastos rígidos o inerciales y operativos del presupuesto de la Administración Nacional, incluido el pago de los intereses de la deuda pública, se reducen fuertemente los recursos para la inversión en Infraestructura Económica y Social en el corriente año 2016, que se incrementa teóricamente para el año 2017, a solamente (y en el mejor de los casos) para ser solo del 2,21% del PIB (Menor que los intereses de la deuda pública nacional que estiman en el mismo proyecto del 2,53% del PIB).

Para el ejercicio fiscal 2017 plantean iniciar de una vez por todas el Plan Belgrano de obras con financiamiento conjunto con las 10 –diez- provincias del norte argentino. En el marco del plan invertirá en obras de infraestructura de transporte, recuperando los Ferrocarriles Belgrano y Mitre mediante nodos de carga en trocha angosta y ancha y estaciones multimodales, y reactivando el transporte de pasajeros, transformando en autopistas las Rutas Nacionales N° 9, N° 34. También se mejorará el transporte aeroportuario, rehabilitando la pista y la plataforma comercial del aeropuerto de Tucumán, y terminando de construir la nueva torre de control del aeropuerto de Iguazú.

También se promete avanzar en el Plan Nacional del Aguas, con distribución y cloacas sobre todo en zonas del gran Buenos Aires y la continuación del plan de obras del Ente Nacional de Obras Hídricas de saneamiento por la ejecución de obras de agua potable, por ejemplo los trabajos en la Cuenca Matanza –Riachuelo.

En materia de vivienda se continuará con la construcción de viviendas y soluciones habitacionales mediante el Plan Federal de Viviendas pero obviamente no al ritmo que lo hizo la administración anterior.

Finalmente el Proyecto de ley de Presupuesto 2017 no despeja las dudas de cómo se financiará el Decreto de Necesidad y Urgencia 797/2016 que ordena re direccionar \$ 60.000 millones (Casi toda la partida de Inversión Real Directa que es la obra pública que hace la Nación del año 2017), donde tienen previsto realizar la faraónica obra de estación subterránea para conectar todas las redes de ferrocarril y de subte debajo de la avenida 9 de Julio, y el soterramiento del FFCC Sarmiento.

DEFICIT FISCAL Y DEUDA EXTERNA

En la planilla de Fuentes y Aplicaciones Financieras del proyecto de ley de Presupuesto 2017 de la administración nacional afirma que el endeudamiento público del próximo año va a ser de \$ 1.727.248,4 millones (al tipo de cambio promedio esperado de \$ 17,92 implican U\$s 96.380 millones, con los cuales plantean amortizar deuda (en realidad se cambian mayoritariamente títulos de deuda vieja por títulos nuevos) por \$ 1.042.501,2 millones (al tipo de cambio esperado significan U\$s 58.175 millones), quiere decir que el gobierno se debe endeudar por U\$s 38.205 millones (U\$s 96.380 millones - U\$s 58.175 millones) para cubrir el esperado déficit fiscal de U\$s 26.830 y cancelar deuda que no puede renovar.

Como una parte de esa deuda es con el BCRA (Adelantos Transitorios), con el Banco de la Nación Argentina, y reestructuraciones varias, mayoritariamente en moneda nacional, que ira financiando con colocaciones de Letras del Tesoro, lo cierto es que el gobierno de Macri incrementará en el año 2017 la deuda con el sector privado por U\$s 18.500 millones. Suma a lo que se debe agregar los U\$s 16.200 millones que se tomaron este año para pagarle principalmente a los holdouts (Cuando el total de deuda externa al 31/12/2015 ascendía a U\$s 222.703 millones y casi el 60% de la misma era deuda intra sector público)

El Secretario de Finanzas, Luis Caputo, reconoció en la presentación del proyecto de ley de presupuesto 2017 en la Cámara de Diputados de la Nación, que el aumento neto de la deuda con el sector privado será de U\$s 18.500 millones de los cuales U\$s 10.000 millones serán colocados directamente en el exterior y el resto se buscará conseguir en el mercado local. *“Para ello es una prioridad desarrollar el mercado local y el ahorro en pesos y de largo plazo”*, dijo Caputo.

Esto es, el gobierno cierra con importante déficit fiscal este año y el que viene y debe endeudarse para abonarlos, en un marco en que crece la deuda y crecen los servicios de la misma (el pago de los intereses y del capital), año tras año. Paralelamente el mismo gobierno estima que el país todos los años va a operar con déficit comercial (las importaciones superan a las exportaciones) en U\$s 1.866 millones en el año 2017, en U\$s 3.800 millones en el año 2018, y en U\$s 4.929 millones en el año 2019

SINTESIS DEL PRESUPUESTO DE MACRI

Como conclusión del presupuesto del macrismo podemos afirmar que, elaborado con seriedad y profesionalidad en su forma, es inconsistente en su contenido por:

a) La política fiscal es errática, no logra garantizar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, y presenta un fuerte déficit fiscal que incluye un desproporcionado déficit previsional y un mayor pago de intereses de la deuda

b) La obra pública es muy menor a la necesaria y no logra recomponer la tasa de inversión general.

c) Ingresan dólares financieros (deuda, blanqueo de capitales) pero en forma sistemática las importaciones van a superar a las exportaciones y se debe hacer frente al pago de los intereses y del capital del mayor endeudamiento, camino que conduce al estrangulamiento del sector externo por déficit en la cuenta corriente.

d) Como pasó este año 2016, el menor nivel de actividad hizo que descendiera fuertemente la recaudación, y en ese marco puede haber un efecto rebote para el año que viene, pero no se tienen garantías ciertas de que la economía se recupere (No hay un sector que lidere el proceso, el Estado ausente no instrumenta una sola medida de estímulo real a la producción en general y a las Pymes en particular).

e) No se prevé revertir la muy baja elasticidad empleo –producto, ante un PIB que no se sabe cómo va a crecer, y si se espera una mayor tasa de desocupación al no poder incorporar al mercado de trabajo el crecimiento vegetativo de la PEA.

En síntesis, no crecen las exportaciones ni el consumo, el gasto público desciende, no hay estímulo ni demanda garantizada para las inversiones, lo más probable es que la economía no crezca agudizando la situación de vulnerabilidad del modelo. Lo único que se puede prever es la combinación perniciosa de déficit gemelos (Fiscal y Comercial), todo en nombre de, como afirma el Profesor Mario Rapoport:

*“Los sectores económicos que con Macri llegaron al gobierno, son una combinación de los intereses agropecuarios con las grandes multinacionales, que también existió en otras administraciones, con la diferencia que éstas últimas están cada vez menos interesadas en los mercados internos de países como el nuestro, ni en sus poblaciones locales porque ahora la mano de obra barata y los consumidores están en muchos lados y esas empresas pueden cambiar más rápidamente de lugar, no anclarse, lo que se ve favorecido por el predominio de los sectores financieros, la movilidad de los capitales y la libertad de los mercados de importación. Queda por señalar que la Argentina de Macri, no va a dar por resultado un nuevo tipo de acumulación productiva sino **grandes ganancias a sectores reducidos promoviendo otra gigantesca fuga de capitales, que servirá para evadir y proteger esas ganancias en los paraísos fiscales y posiblemente, para muchas multinacionales, compensar las pérdidas que la crisis les ha producido en otros lados.** Esta es la verdadera alianza del macrismo, que en los hechos implica un nuevo vaciamiento del país al estilo del que hicieron sus predecesores neoliberales”*