

SUBSIDIOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS ALIMENTOS EN LA ARGENTINA Y SU IMPACTO PRESUPUESTARIO. 1945-2018¹

Francisco Pizzi y Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)²

Marzo 2021

RESUMEN

Los subsidios a los servicios públicos y los alimentos tienen una larga historia en la política económica argentina de los últimos 75 años. Este trabajo presenta los rasgos principales de la evolución y del impacto presupuestario en el que existe una importante asimetría ya que los subsidios a los servicios públicos generan déficit en tanto que los destinados a alimentos aumentan la recaudación por la forma de instrumentación. Los dos tipos de subsidios tiene altos costos de eficiencia de corto y largo plazo y generan la pregunta de porque se mantienen a lo largo del tiempo. Cuatro elementos pueden explicar el nacimiento y el subsecuente mantenimiento: el componente ideológico, el mecanismo político que hace que la reversión tenga un alto costo en término de votos, la percepción asimétrica de las formas de financiamiento y la acción de beneficiarios más allá de los de la primera ronda.

Palabras clave: servicios públicos, alimentos, subsidios, impacto presupuestario

JEL: H2, H3.

ABSTRACT

SUBSIDIES TO PUBLIC SERVICES AND FOOD IN ARGENTINA AND THEIR BUDGETARY IMPACT. 1945-2018

Subsidies to public services and food have a long history in the economic policy of Argentina in the last 75 years. This work presents the main features of their evolution and budgetary impact. The analysis shows that there is a significant asymmetry since subsidies to public services generate deficits while those destined to food increase collection due the ways in which they are implemented. The two types of subsidies have high short- and long-term efficiency costs and raise the question of why they are maintained over time. Four elements can explain their birth and subsequent maintenance: an ideological component; the political mechanism that discourages a reversal due to the high cost in terms of votes; the asymmetric perception of the forms of financing; and the beneficiaries beyond those of the first round.

¹ Realizado en el marco del PICT 2016-0338 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT). Trabajo presentado en el XVIII Encuentro de Economía Pública, A Coruña, España, Mayo 2021.

² **CEFIP-IIIE-FCE-UNLP**. Alberto Porto: porto.alb@gmail.com; Francisco Pizzi: fmpizzi@hotmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Un instrumento de política económica dirigido a mejorar el salario real y la distribución del ingreso ha sido, en muchos países, el subsidio al precio de determinados bienes, en particular, servicios públicos y alimentos. Los subsidios también han sido utilizados para promover la inversión y la producción de ciertos bienes. Los subsidios tienen costos de eficiencia al apartar los precios de los costos económicos a la vez que provocan problemas para el diseño de la política fiscal dado que deben financiarse con mayor presión tributaria y/o deuda y/o emisión monetaria y/o sustitución de otros bienes públicos. Una vez establecidos los subsidios generan fuerzas que tienden a mantenerlos y aumentarlos haciendo difícil su reversión. Existe una amplia literatura internacional que estudia distintas dimensiones de esta problemática. Gupta, et. al (2020) estudian las políticas de reforma a los sistemas de subsidios para distintos bienes en 28 países y proveen lineamientos para su diseño e instrumentación considerando las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país. Inchauste y Victor (2017) se ocupan de la política económica de los subsidios a la energía en base a 30 episodios en 4 países de los que obtienen 5 lecciones que comprenden el nacimiento y crecimiento de los subsidios, la identificación de los beneficiarios, la capacidad administrativa de los gobiernos, las características de los sistemas de protección social que permitan focalizar los subsidios y la identificación de las fuerzas políticas que los apoyan. Ebeke and Nguana (2015) muestran a través de un estudio para varios países como los altos subsidios a la energía pueden sustituir gasto público social como resultado de un equilibrio político. Clements et. al (2013) estudian los subsidios a la energía en 176 países y analiza las políticas de reforma en 22 países mostrando como el objetivo de proteger a los consumidores agrava los problemas fiscales, desplaza otros gastos públicos y desincentiva la inversión privada a la vez que refuerza la desigualdad al concentrar el subsidio en las familias de altos ingresos. Hancevic, Cont y Navajas (2016) plantean un modelo en el que los subsidios a la energía son explicados por las preferencias del votante mediano por un menor precio en el periodo 1 y un precio más alto en el periodo 2. Un caso usual en muchos países son los subsidios a los combustibles ya que los gobiernos, dada la variabilidad de los precios internacionales del petróleo, utilizan diversos instrumentos para su control - intervención en los precios, restricciones a las exportaciones, presiones políticas sobre los productores locales. Estos mecanismos pueden tener algún éxito a corto plazo con serias consecuencias a lo largo del tiempo. Varios trabajos documentan la separación entre los precios internacionales y los domésticos y sus costos (Artana, D., M. Catena y F. Navajas (2007); Kojima, M. (2012, 2013), Kpodar, K. and C. Abdallah (2016), entre otros.

En la Argentina los subsidios han sido un instrumento de la política económica en los últimos 75 años, con distinta intensidad y con algunos intervalos sin su presencia, como se demuestra, entre otros, en Diaz Alejandro 1973; Canitrot 1975, 1983; Nuñez Miñana

y Porto 1975, 1980; Navajas y Porto 1988, 1989, 1990; Cont, Navajas, Pizzi y Porto, 2021)³.

Los subsidios impactan en las cuentas públicas. En esta dimensión hay una importante asimetría en la Argentina ya que en tanto el subsidio a los servicios públicos genera déficit, el subsidio a los alimentos que se realiza utilizando impuestos sobre sus exportaciones aumenta los ingresos fiscales y es un objetivo adicional de los gobiernos al sancionarlos.

En este trabajo se analizan estos dos subsidios en el caso argentino documentando su evolución en el tiempo⁴. En la sección II se tratan los subsidios a través de los precios y tarifas de los servicios públicos y los combustibles. La sección III se dedica a los subsidios a los alimentos instrumentados con impuestos sobre las exportaciones del sector agroindustrial. La sección IV comenta los resultados.

La principal pregunta que resulta del trabajo, que aparece en varias dimensiones de la política económica argentina⁵ es la racionalidad de repetición una y otra vez de las mismas políticas para obtener los mismos (malos) resultados. ¿Qué factores pueden explicar la repetición de políticas a lo largo de 75 años con altos costos de eficiencia e inestabilidad?

II. PRECIOS Y TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMBUSTIBLES.

³ Díaz Alejandro (1975) afirma que estos precios han sido parte de las medidas instrumentadas con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso. “*Se observa una notable diversidad; sobre todo el comportamiento de los precios de servicios como el de la vivienda y los servicios públicos se aparta de lo común. A consecuencia de los controles oficiales, que impidieron que sus aumentos estuvieran acordes con los demás, sus precios relativos disminuyeron bruscamente durante la guerra y continuaron haciéndolo después de ella.*” (pp. 314-315) “*La inflación siempre estuvo acompañada no solo de inestabilidad en los precios relativos, sino también de tendencias descendentes en los precios relativos de diversos bienes y servicios, que no pueden explicarse por incrementos en la productividad superiores a los aumentos medios. Los rubros cuyos precios se regulaban, directa o indirectamente, mediante disposiciones oficiales estaban de ordinario a la zaga de los incrementos en el nivel general de precios.*” (p. 368). En forma similar, Canitrot (1975) sostiene que “*Hay tres conjuntos de precios, que por la situación de las actividades económicas que les corresponden, son pasibles de control estricto por el estado... Lo observable en la experiencia argentina es que el incremento del salario real en la coyuntura, cuando ocurre, se debe esencialmente a la caída del valor relativo de estos tres precios -agropecuarios, tarifas públicas, alquileres- con respecto al salario. Los bienes y servicios que estos precios representan constituyen una parte muy importante de la canasta familiar. En consecuencia, la redistribución de ingresos de corto plazo hacia los asalariados es pagada por los productores agropecuarios, las empresas públicas y los rentistas de casas de alquiler*” (p. 335).

⁴ Los desarrollos se basan en Cont, Navajas, Pizzi y Porto (2021) y en Porto y Di Gresia (2019). Los errores son de exclusiva responsabilidad de los autores.

⁵ ¿Pero por qué si fue negativo duró tanto? Es la pregunta de Cortés Conde (2020) analizando las políticas económicas que considera el resultado de un juego imposible (p. 404).

La condición de provisión eficiente de estos bienes es que los precios sean iguales a los costos marginales. Existen apartamientos de esa regla en la medida que se introduzcan consideraciones distributivas. En este caso la estructura de precios diferenciará entre los bienes o entre distintos tipos de consumidores de un mismo bien. Si el cambio en la estructura de precios se realiza con restricción presupuestaria “fuerte” (definida como la inicial que resulta de precios iguales a los costos marginales) los apartamientos serán tales que el efecto sobre el resultado financiero será neutro. Cuando la restricción financiera es “blanda” el cambio en la estructura de precios puede originar un resultado financiero negativo que debe financiarse ya sea con impuestos, disminución de otros gastos, emisión monetaria y/o endeudamiento. La elección resulta de comparar el beneficio político de disminuir los precios que tienen una clara visibilidad con los costos políticos de esas alternativas de financiamiento que son menos visibles⁶.

Cualquiera sea la alternativa de financiamiento en algún momento del proceso aparecerá la restricción de no poder aumentar más la presión impositiva y/o disminuir otros gastos y/o aumentar la deuda y/o la emisión monetaria, que se suman a las ineficiencias originadas por los apartamientos entre el costo marginal para los productores y el valor marginal para los consumidores. Es el momento de reversión de las políticas.

Los precios y tarifas de los servicios públicos y los combustibles en la Argentina han evolucionado con rasgos determinados: 1. Tendencia decreciente a largo plazo; 2. Ciclos tarifarios reales; 3. Impacto de los subsidios en las cuentas públicas; 4. Impacto sobre la distribución del ingreso; y 5. La “trampa ideológica-política” de los subsidios.

1. Tendencia decreciente de los precios y tarifas a largo plazo

Uno de los resultados de controlar las tarifas de los servicios públicos y el precio de los combustibles ha sido el deterioro del precio relativo de estos bienes en el largo plazo. En las Figuras 1 y 2⁷ se grafica la evolución del nivel general de precios y tarifas para 1945-2018⁸ que documenta dos periodos denominados “Gran Deterioro I”, entre 1945 y 1952 (Núñez Miñana y Porto, 1982) y “Gran Deterioro II”, entre 2002 y 2015 (Cont, et. al.,2020). El periodo de “gran deterioro I” tuvo una duración de 8 años y el valor real del promedio de tarifas disminuyó 49%. El “gran deterioro II” duró 15 años y el nivel tarifario promedio disminuyó 76% (con ponderadores de 1999).

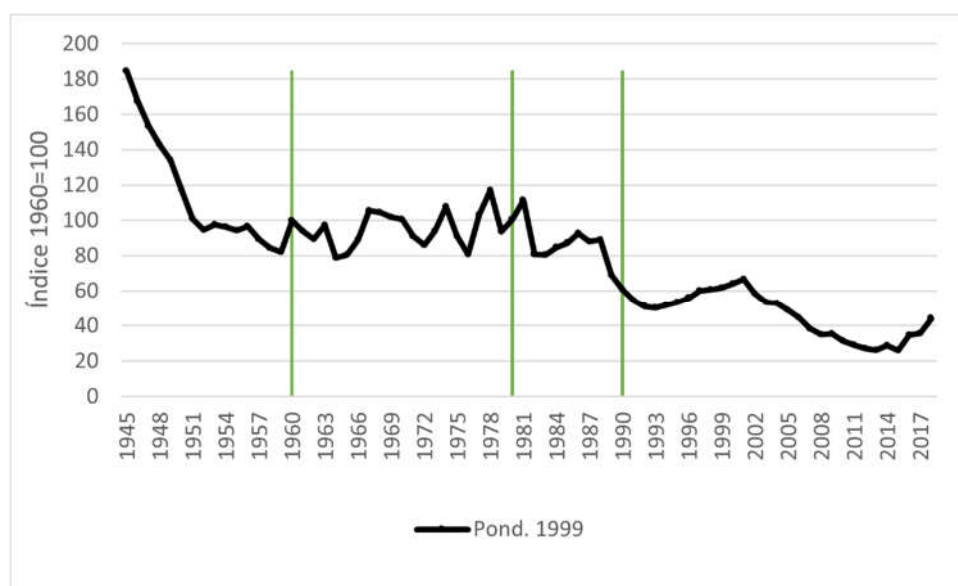
⁶ La literatura sobre el diseño óptimo y cuasi-óptimo de precios de los servicios públicos en distintas situaciones tecnológicas y de objetivos de política tiene un largo recorrido que se inicia con Dupuit (1844) y Hotelling (1938) y continua hasta nuestros días, entre otros, con Boiteaux (1956), Bradford y Oates (1970), Feldstein (1972a, 1972b), Brown y Sibley (1986), Porto y Navajas (1990) y Bös (1994)

⁷ Todos datos se incluyen en las Tablas A.2 y A.3 del Anexo.

⁸ Se consideran los siguientes bienes: Subterráneos de Buenos Aires, Ferrocarriles, Electricidad, Gas Natural, Colectivos urbanos, Agua y saneamiento, Correo, Pulso Telefónico y Combustibles líquidos (YPF). Las series en valores constantes están deflactadas con el Índice de Precios al Consumidor, 1960 = 100. Se diferencian distintos periodos, 1945-1960, 1960-1980, 1980-1989 y 1989-2015, debido a problemas de homogeneización, cobertura y fuente de los datos.

Estos dos periodos estuvieron dominados por motivos políticos, además de los económicos. En el primero de ellos el objetivo principal de la política económica era “Argentinizar lo que nunca debió dejar de ser nuestro. Atacar de frente a los monopolios internacionales”⁹ (Gobierno Nacional, 1950, pg. 46). “La tarifa ferroviaria puede impedir el desarrollo del país” (pg. 79). “Ferrocarriles y transportes en general, usinas, puertos, energía, etc., todo lo que constituye en fin un servicio público ha sido nacionalizado y ahora, donde regían los dictados del interés extranjero, tiene plena vigencia la voluntad argentina” (de la presentación del presidente de la Nación del *Acta de declaración de la Independencia económica*; Gobierno Nacional, 1950 pgs. 138-139). En el segundo periodo de gran deterioro el componente político fue la reacción en contra de la política de privatizaciones desde 1990 unida a la ley de convertibilidad. La ley 25561/2002 autorizó al Poder Ejecutivo a renegociar contratos con el sector privado y en los casos de prestación de servicios públicos hacerlo teniendo en cuenta, entre otros criterios, el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución del ingreso.

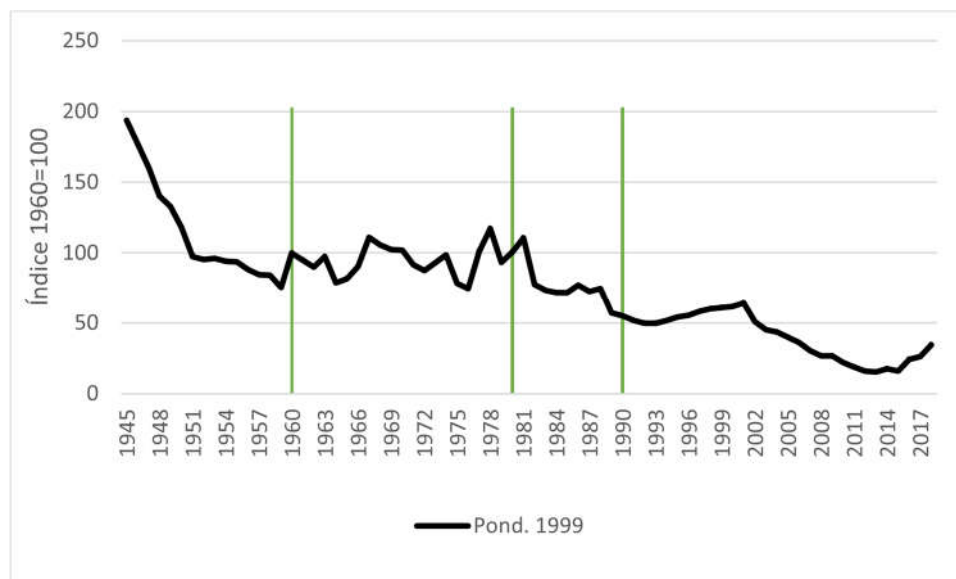
Figura 1. Nivel general de precios y tarifas. Con combustibles líquidos. 1945-2018. Índice 1960 = 100. Ponderadores de 1999.



Fuente: Elaboración propia en base a Cont et al, 2020.

⁹ El 9/7/1947 se firmó el Acá de Declaración de la Independencia Económica en la que se fija el objetivo de “...romper los vínculos dominadores del capitalismo foráneo enclavado en el país y recuperar los derechos al gobierno propio de las fuerzas económicas nacionales” (Gobierno Nacional, 1950, p.139)

Figura 2. Nivel general de tarifas de servicios públicos. Sin combustibles líquidos. 1945-2018. índices 1960 = 100. Ponderadores de 1999.

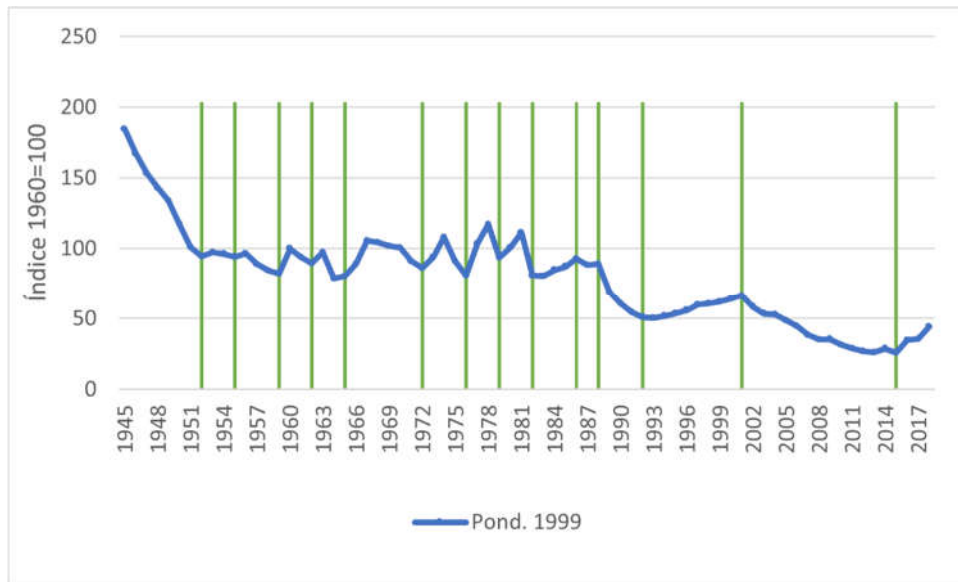


Fuente: Elaboración propia en base a Cont et al, 2020.

2. Ciclos tarifarios reales entre los dos periodos de Gran Deterioro y ciclo 2016 y 202?

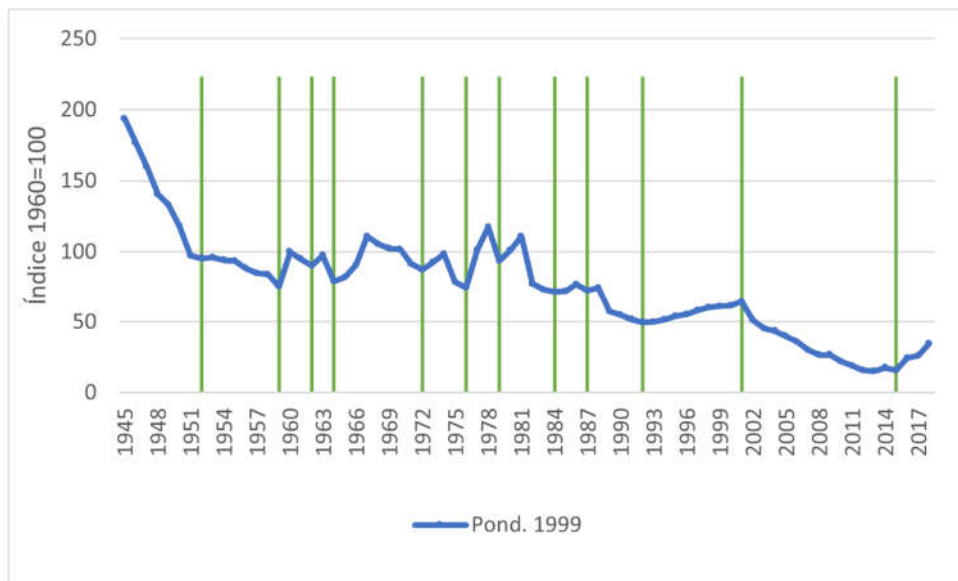
Una segunda característica ha sido la presencia de ciclos tarifarios reales que se producen entre los dos periodos de gran deterioro y el que se inicia en 2016 y continúa en la actualidad. En las Figura 3 se identifican los ciclos tarifarios para el nivel general de precios y tarifas con combustibles líquidos. A partir del periodo de Gran deterioro I, en 1952 comienzan a producirse los ciclos que se inician con una recuperación real que tiene duración variable y que luego se revierte. En la mayoría de los casos comienzan con un cambio de política económica (plan de estabilización, cambio de gobierno). Por ejemplo, los planes de estabilización de 1952, 1956, 1959, 1962, 1972, 1976, 1979, 1983, 1985, 1989/90, 1991, 2001, 2016. Hay 13 ciclos. Los primeros nueve ciclos tiene un valor medio relativamente similar (entre el de 1953-55 y el de 1985-87) que constituye un indicador de que cada recuperación genera fuerzas que la detienen y la retorna a la situación inicial para iniciar en ese momento un nuevo ciclo. La duración de los ciclos varía entre 3 (5 ciclos), 4 (4 ciclos), 5 (2 ciclos) y 7 años; el ciclo iniciado en 2016 lleva una duración de 5 años. El nivel general sin combustibles líquidos muestra una evolución similar (Figura 4).

Figura 3. Ciclos del nivel general de precios y tarifas con combustibles líquidos. 1945-2018. Índice 1960 = 100. Ponderadores de 1999.



Fuente: Elaboración propia en base a Cont et al, 2020.

Figura 4. Ciclos del nivel general de precios y tarifas sin combustibles líquidos. 1945-2018. Índice 1960 = 100. Ponderadores de 1999.

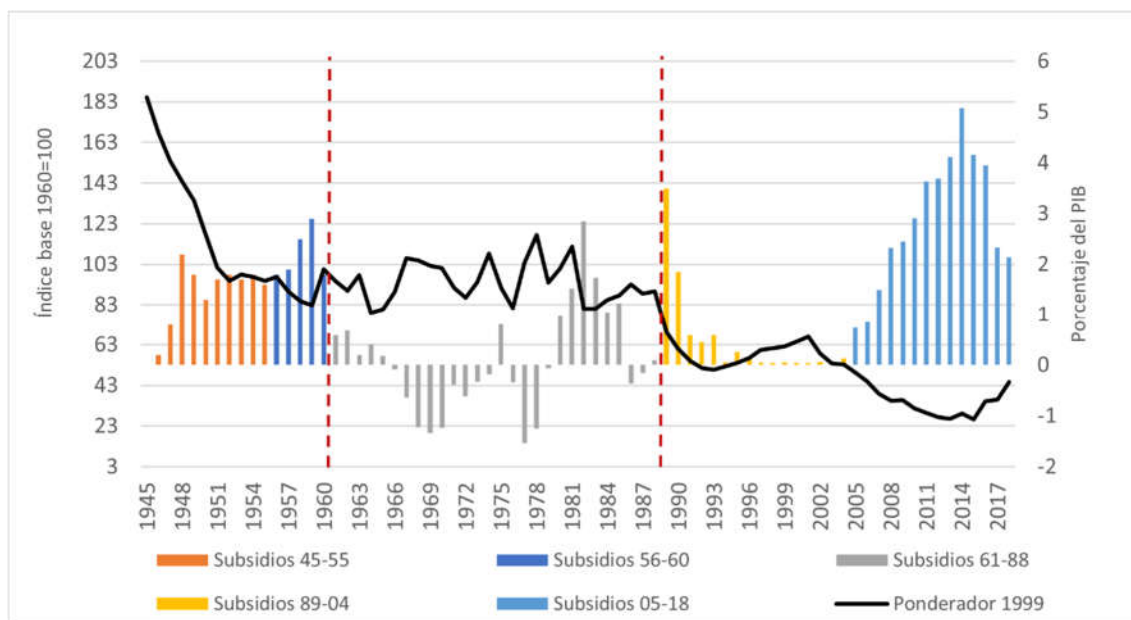


Fuente: Elaboración propia en base a Cont et al, 2020.

3. Impacto en las cuentas públicas

Una tercera característica es el impacto en las cuentas públicas que se grafica en la Figura 5. La relación inversa entre el nivel tarifario real y el peso sobre el presupuesto público es claro en los dos periodos de gran deterioro. Entre 1953 y 1989 se verifican ciclos con aumentos y disminuciones de los subsidios.

Figura 5. Nivel general de precios y tarifas y subsidio a cargo del presupuesto. 1945-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de distintos períodos y fuentes para la serie de “subsidios”. **1945-1955:** El periodo 1945-1955 fue tomado de Grillo, et. al (2020). Son datos de aportes a empresas en % del PIB. Figuran en gastos corrientes del gobierno nacional. La fuente original es CEPAL. **1956-1960:** los datos son de aportes del gobierno nacional para comunicaciones y transporte. Figuran, como los anteriores, en los gastos corrientes. La fuente en pesos corrientes es de CAPAL. El cálculo en % del PIB se realizó en base a las estimaciones de CONADE-CEPAL (1964). Para esos datos del PIB ver BCRA (1976): *Cuentas Nacionales de la República Argentina. Series Históricas. Vol. III*; **1961-1988:** Los datos básicos de las empresas y el PIB utilizado surgen de la publicación de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Sector Público Argentino no financiero. Se pueden consultar en la web de la Secretaría. Se utilizó la metodología internacional de las cuentas públicas que considera el ahorro-desahorro de las empresas que resulta del desequilibrio en cuenta corriente (ingresos y gastos de operación) y de los pagos de intereses. **1989-2004:** los datos son tomados de Cont, et. al. 2020 en base a Secretaría de Hacienda de la Nación. **2005-2108:** los datos son tomados de Cont, et. al. 2020 en base a Secretaría de Hacienda de la Nación y ASAP.

4. Precios y tarifas y distribución del ingreso

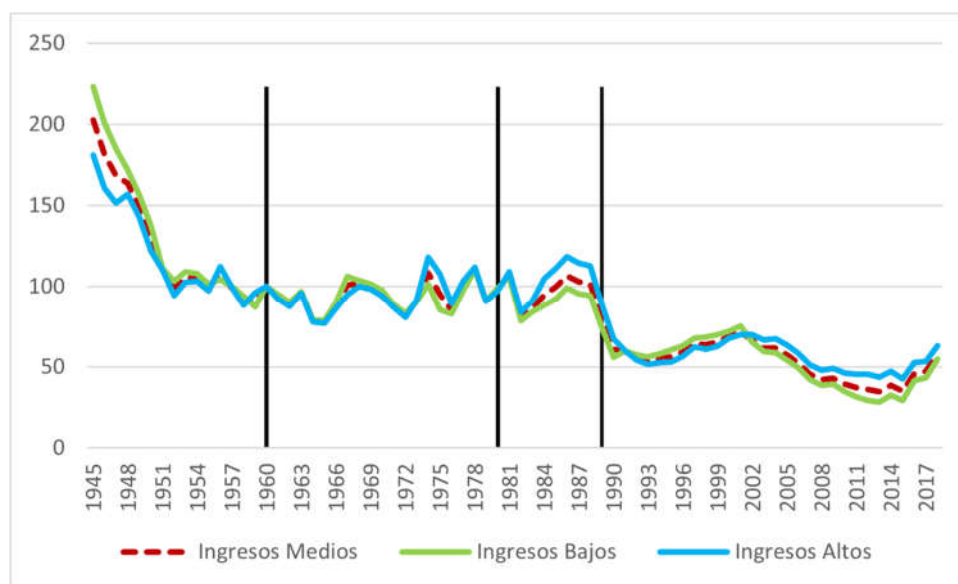
A lo largo del tiempo el tratamiento de los consumidores de distintos niveles de ingreso se fue modificando con la utilización de distintos mecanismos como diferente evolución de los precios de los bienes beneficiando a los consumidos de menores ingresos y/o a través de tarifas en bloques y últimamente aplicando descuentos a grupos elegibles

(tarifa social). La figura 6 presenta la evolución para todo el periodo y para tres grupos de consumidores (ingresos altos, medios y bajos) del nivel de precios que resulta de los precios individuales de los bienes y de la participación en la canasta de consumo de cada grupo en base a las Encuestas de Gastos de los Hogares, diferenciando los periodos. En el periodo de Gran Deterioro (1945-52) no hubo diferenciación. Luego hubo diferenciaciones - p.ej. entre 1973 y 1975 y en 1983 cuando se aplicaron criterios distributivos- que se compensaban a lo largo del tiempo; por ejemplo, los niveles fueron similares para los tres grupos en distintos momentos como en 1978 y 1983 (Porto y Navajas, 1989). Entre 1990 y 2001 en medio de tendencia creciente para los niveles generales siempre el correspondiente al grupo de altos ingresos tuvo los mayores ajustes seguido de ingresos medios e ingresos bajos con el menor ajuste. En el Gran Deterioro II no se observa un impacto diferencial claro, aunque los de menores ingresos se beneficiaron de una mayor caída. Luego, al revertirse la política tarifaria, son los que reciben el mayor impacto de los aumentos. En números, la caída real en precios y tarifas de esta canasta entre 2001 y 2015 (44%) fue desigual entre grupos de ingresos, mucho mayor para el promedio de los deciles 1 a 4 (55%), que para los deciles 5 y 6 (44%) o para los deciles 7 a 10 (39%). Entre 2016 y 2018 se produjeron una secuencia de ajustes que, en promedio significaron un aumento real de 58%% entre 2015 y 2018 según la ENGHo 2017/18. Nuevamente, este incremento real impactó de forma diferencial a los grupos de menor ingreso: el aumento para los deciles 1 a 4 (84% fue mucho mayor que para los deciles 5 y 6 (59%), que a su vez fue mayor que para los deciles 7 a 10 (48%). El ajuste tarifario es mayor cuanto menor es el nivel de ingresos -debido a la mayor intensidad de consumo de los bienes con mayores incrementos, gas residencial y energía eléctrica residencial. Si el cálculo se realiza para el promedio de los deciles 1-4 *considerando la tarifa social* a ese grupo de consumidores les correspondió el menor ajuste tarifario (aumento del 32%) de modo que la tarifa social cumplió con el objetivo distributivo.

Estos resultados se obtienen con un análisis de equilibrio parcial. Por un lado, consideran solo el efecto de primer orden y no tiene en cuenta el cambio de comportamiento de los consumidores ante el cambio en los precios. Por otro lado, los cálculos se realizan con los índices de progresividad de Kakwani y de desigualdad de Gini, que en base a la encuesta de hogares 2017-18, en 2018 mejoran la distribución alrededor de un punto porcentual (Tabla y Figura A.1 del Anexo); este enfoque es parcial ya que no considera el financiamiento que puede revertir total o parcialmente el resultado. Por ej. si el subsidio se financia con emisión monetaria que genere inflación, varios estudios demuestran que el impuesto inflacionario deteriora la distribución (Alvaredo, 1999; Ahumanda, Canavese y Alvaredo, 2000) y puede compensar la mejora como muestran Capello, Grión y Degiovani (2015) con datos de 2014. En otros casos el subsidio puede implicar disminuciones en otros gastos progresivos (Gasparini, Marchioni y Sosa Escudero, 2001; Bertranou y Bonari, 2003; Porto y Cont, 2017) que compensen el efecto positivo de los subsidios.

La conclusión que resulta de la evolución a largo plazo es que la redistribución entre consumidores de distintos niveles de ingreso vía los precios y tarifas es poco estable a lo largo del tiempo. A largo plazo la caída en valores reales es relativamente similar para los distintos grupos de ingresos.

Figura 6. Nivel general de precios y tarifas para consumidores con distintos niveles de ingresos. 1945-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Cont et al (2020).

5. La “trampa ideológica-política”. Nacimiento, crecimiento y salida de los subsidios

Brit-Mascarenhas y A. Post (2015) sugieren que el nacimiento, crecimiento y mantenimiento de los subsidios se puede explicar con un modelo de “trampa política”. Nacen ante “shocks” de precios en algunos productos que son importantes en el presupuesto de los consumidores, crecen y hay temor a la salida por el costo en términos de votos. En el caso argentino el nacimiento en muchos casos tiene un elemento ideológico como las reacciones contra el capital extranjero (la nacionalización de las empresas de servicios públicos en 1945) y contra las empresas privatizadas a comienzos de los años 90s); una vez establecidos crecen y aparece el temor de la salida por el costo en términos de votos. En la Argentina los políticos (y la gente) prefieren controlar precios visibles (las tarifas) y utilizar alternativas de financiamiento cuya incidencia es más difícil de determinar (impuestos sobre bienes, emisión, deuda, disminución del gasto en

bienes públicos); los usuarios constituyen grupos de presión importantes por su poder de movilización, organización de huelgas y picketes y otras formas de protesta¹⁰.

Las reacciones a los ajustes a partir de 2016 (en 1915 las tarifas se encontraban en el mínimo histórico) son un ejemplo de las tensiones que se generan y los actores que participan en el juego. El proceso no fue lineal ni pausado sino con fuertes turbulencias originadas, por un lado, en la magnitud de las correcciones que debían hacerse y en la mala instrumentación del ajuste y, por otro lado, por la cantidad de actores con objetivos divergentes que participaron en el juego. Los consumidores residenciales de todos los niveles socioeconómicos resistieron los ajustes (que en algunos servicios, como electricidad, fueron muy fuertes en poco tiempo) en un contexto histórico de precios bajos, los políticos opositores aprovecharon esas resistencias para “acercarse” a posibles futuros votantes (su objetivo es maximizar votos), los empresarios de los sectores productores apoyaron el ajuste tarifario como forma de recomponer sus balances y contar con fondos para invertir (su objetivo es maximizar beneficios presentes y futuros), los empresarios que utilizan esos bienes como insumos se opusieron al ajuste¹¹ (por razones similares que los consumidores, aunque en varios sectores los ajustes a usuarios no residenciales ocurrieron mucho antes), los sindicatos de trabajadores en las empresas y los proveedores y contratistas favorecieron el ajuste (sus funciones objetivo dependen de los ingresos de las empresas), el gobierno llevó adelante las medidas (su función objetivo es maximizar el bienestar social presente y futuro, pero también -en otro momento- ganar elecciones) con mala calidad de la implementación, que favoreció las críticas y llevó a que la Justicia, en distintas instancias hasta llegar a la Corte Suprema que le recordó al Gobierno que debía cumplir con la ley que establecía el mecanismo de Audiencia Pública para los ajustes tarifarios –la Corte no opinó sobre la magnitud y la forma de los ajustes pues como reconoció, no es su función (que es velar por el cumplimiento de la ley y la constitución).

III. IMPUESTO SOBRE LAS EXPORTACIONES AGROINDUSTRIALES, RECAUDACION E “IMPUESTO OCULTO” (SUBSIDIO AL CONSUMO).

El control del precio de los alimentos es otro de los instrumentos que se han utilizado en forma intensiva con la finalidad de contener la inflación y mejorar la distribución del ingreso. Una de las políticas a partir de 1945 fue el control del comercio exterior a través del IAPI que realizaba transferencias entre sectores (agropecuario e industrial; rural y urbano)¹². La actividad del IAPI no afectaba el presupuesto público, sino que el

¹⁰ Brit-Mascarenhas y Post plantean, en cambio, que en estos subsidios, a diferencia de los casos usuales, los receptores no están organizados y los beneficios son invisibles.

¹¹ Este grupo constituyen “beneficiarios de segundo orden” (o beneficiarios más allá de los de la primera ronda) como los denominan Brit-Mascarenhas y Post (2015).

¹² Gobierno Nacional (1950): “La compra directa de granos por el Estado terminó con la explotación del agricultor por parte de los monopolios internacionales” (p. 63); “El gobierno contribuyó al abaratamiento del costo de vida acordando subsidios al consumo interno de primera necesidad...” (p.72); “El pan, fabricado

financiamiento se realizaba a través de los préstamos que los bancos públicos redescataban en el Banco Central¹³.

“Las retenciones a las exportaciones irrumpieron en el paisaje agropecuario argentino en octubre de 1958, como consecuencia de la decisión política de reemplazar los tipos de cambio múltiples, hasta entonces profusamente utilizados, y significativamente discriminatorios de la producción agropecuaria, por un tipo de cambio único. La unificación cambiaria requirió de una fuerte devaluación del peso para acercar la moneda argentina a su valor real” (Reca, 2008). El mecanismo funciona del siguiente modo. Para un bien exportable el precio eficiente es el internacional expresado en moneda local. Los impuestos sobre las exportaciones disminuyen el precio interno. El sector agroindustrial produce “bienes salario” cuyos precios impactan directamente en el precio de los alimentos que constituyen un rubro importante en el presupuesto de los grupos de menores ingresos y esa es uno de los fundamentos del impuesto. En el impacto sobre las cuentas públicas hay una asimetría con los subsidios vía tarifas de servicios públicos. Estos demandan fondos públicos en tanto que los derechos de exportación los proveen. Los derechos de exportación constituyen de esa forma un caso particular de un impuesto que provee fondos al gobierno y disminuye el precio interno de los bienes gravados. En términos simples la situación es la siguiente. El precio de venta en el mercado interno de q_1 (bien exportable)

$$p_1 = p_1^* (1 - t_1)$$

donde p_1^* es el precio internacional, expresado en moneda local, del bien q_1 (p_1^* = precio en dólares por tipo de cambio). El bien se exporta (q_{1e}) y se consume internamente (q_{1i}).

La recaudación por el impuesto a la exportación, que tiene expresión contable y queda registrada en las cuentas públicas, viene dada por

$$R = p_1^* t_1 q_{1e}$$

El impuesto sobre el bien q_1 genera un subsidio al consumo interno que no tienen expresión contable y queda oculto siendo igual a

$$N = p_1^* .t_1.q_{1i}$$

El impuesto que pagan los productores es *mayor* que los ingresos percibidos por el gobierno. Es *como si* el gobierno recaudara el impuesto sobre *toda* la producción y destinara *una parte* a rentas generales y *otra parte* a subsidiar el consumo. De esa forma el subsidio es un “impuesto oculto” que recae sobre el sector; la única diferencia

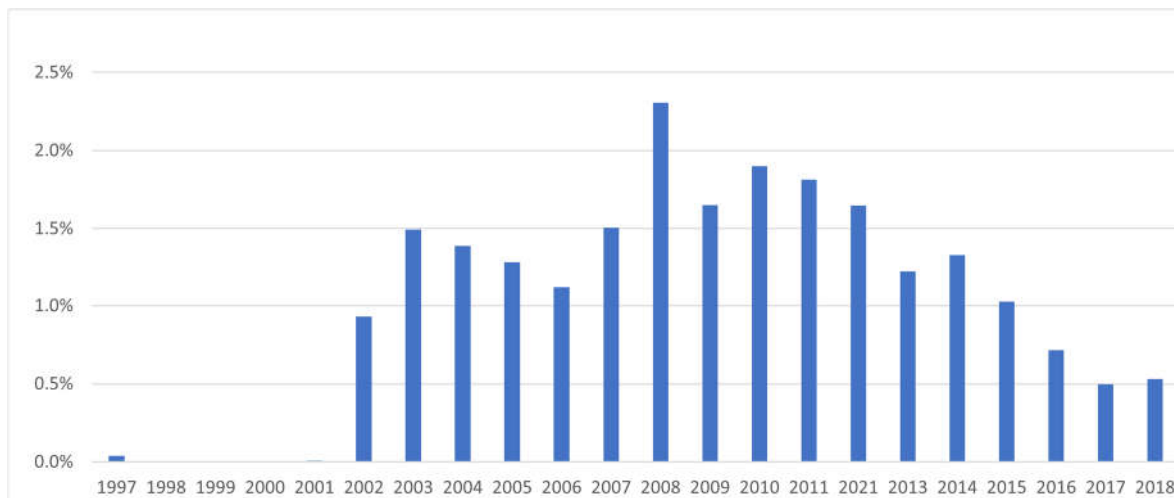
con la harina de trigo vendida a los molinos a bajo precio por el Estado, está al alcance de todo el pueblo argentino” (p.62).

¹³ Grillo, Katz y Machinea, op.cit.

es que ese impuesto pasa directamente de los productores a los consumidores. El impuesto total pagado es igual a $R + N$.

Las Figuras 7 a 9 presentan la evolución de estas variables para 1997-2018. Los impuestos a las exportaciones consideran solo los que resultan de las agroindustriales. El subsidio al consumo interno final de bienes del sector considera las interrelaciones a través de la matriz de insumo producto¹⁴.

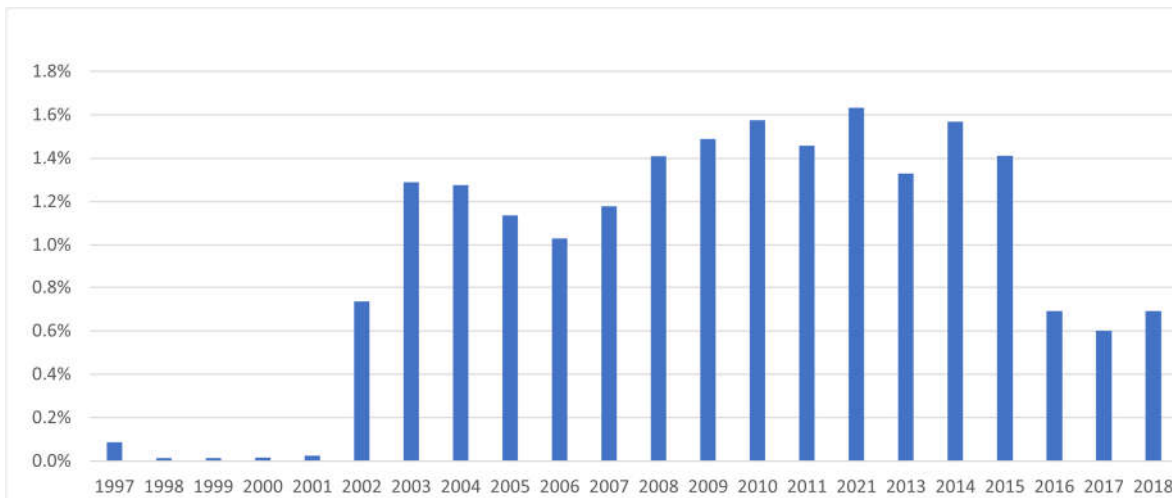
Figura 7. Recaudación de impuestos a las exportaciones agroindustriales (% del PIB)



Fuente: Porto y Di Gresia, 2019.

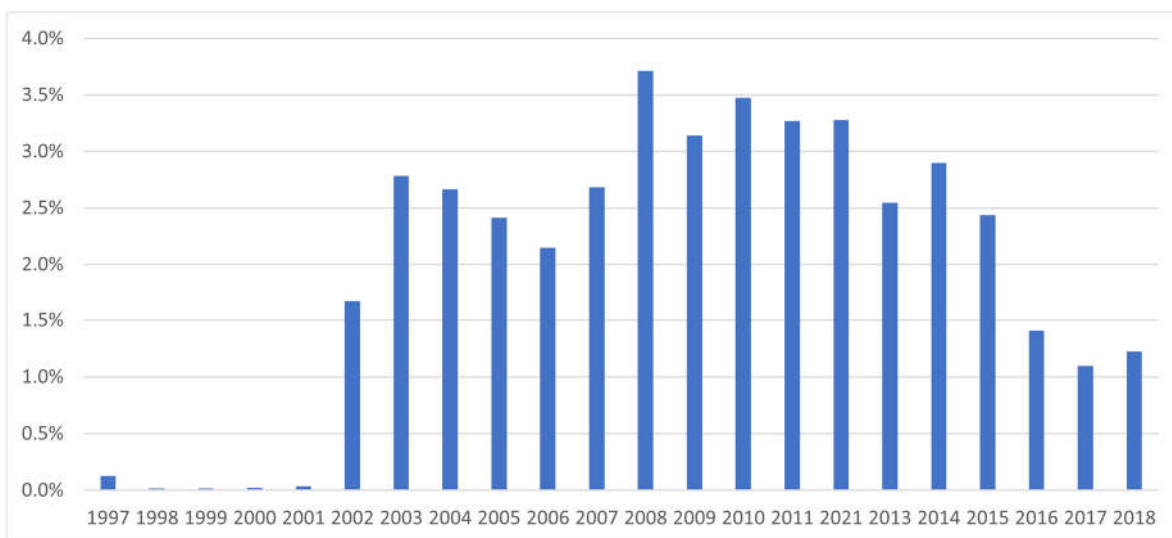
¹⁴ Estudio realizado por Porto y Di Gresia para la Fundación Producir Conservando (2019). Solo se considera el subsidio al consumo interno final. El subsidio al consumo interno intermedio tiene una incidencia que es difícil de cuantificar con la información existente razón por la que se lo omite en esta presentación.

Figura 8. Subsidio al consumo interno por las retenciones a la exportación de productos agroindustriales. (en % del PIB)



Fuente: Porto y Di Gresia, 2019.

Figura 9. Impuestos que recaen sobre el sector agroindustrial debido a las retenciones a las exportaciones. (% del PIB)



Fuente: Porto y Di Gresia, 2019.

El subsidio beneficia a los consumidores de todos los niveles de ingreso. Frente al promedio de 1,2% del PIB en 2018 en el decil más pobre equivale al 1,82% de su gasto y disminuye monótonicamente hasta el 0,80% en el más rico (Tabla y Figura A.1 del Anexo). El coeficiente de progresividad de Kakwani es positivo, o sea, es subsidio es progresivo y mejora la distribución del ingreso en alrededor de 1%. Este es el efecto de corto plazo, pero a lo largo del tiempo el costo, que puede compensar parcial o totalmente

el beneficio, ha sido la disminución de la producción, la inversión y las exportaciones que son necesarias para financiar las importaciones requeridas para la actividad del resto de los sectores. Debe observarse que más del 50% del subsidio corresponde a los deciles de mayores ingresos (7 a 10). Con las tecnologías disponibles se podría lograr el mismo resultado a menor costo. A diferencia de otros gastos sociales (p. ej. educación y salud) la focalización no estigmatiza a los beneficiarios.

IV. COMENTARIO FINAL

En la Argentina, una y otra vez a lo largo de los últimos 75 años, los precios de los servicios públicos y los alimentos se utilizaron para controlar la inflación y mejorar la distribución del ingreso. En el caso de los servicios públicos se utilizó el control directo de los precios provocando, por un lado, periodos de gran deterioro y, por otro lado, entre esos periodos, ciclos tarifarios reales que se iniciaban tratando de corregir los desajustes pero que en un plazo corto se revertían. El control de estos precios impactaba generando importantes déficits en las cuentas públicas. En el caso de los alimentos se utilizó la nacionalización del comercio exterior con tipos de cambios múltiples y desde 1955 los impuestos sobre las exportaciones (retenciones) que subsidian el consumo interno y generan recaudación tributaria; el hecho de tratarse de un impuesto que disminuye el precio es un atractivo para su establecimiento.

Dado que los costos de eficiencia se han manifestado claramente (entre otros, disminuciones de la producción, la inversión y las exportaciones, escaseces y ajustes de la calidad de los bienes) cabe la pregunta de la razón de la persistencia de las políticas durante tanto tiempo. Una explicación podría ser la preferencia de los políticos por financiamiento con incidencia imprecisa *versus* los precios y tarifas que recaen directamente sobre el consumidor; este punto fue sugerido por Puviani (1903)¹⁵ como objetivo de políticos que tratan de minimizar la percepción tributaria de los contribuyentes (percepción tarifaria en este caso¹⁶). Una pregunta relacionada es porque el votante mediano las apoya. Una explicación podría ser que como hay un elemento de incertidumbre sobre las políticas futuras la elección puede plantearse entre un ingreso cierto hoy (el “ahorro” por pagar tarifas más bajas) y el ingreso incierto futuro que

¹⁵ La escuela italiana de finanzas públicas es un antecedente de la escuela de la public choice. El idea central de Puviani es que los gobiernos, vía la ilusión fiscal, tratan de minimizar la percepción de la carga de los impuestos y magnificar los beneficios de los gastos públicos. La ilusión fiscal se origina en la “separación” entre lo que se paga por un bien y el beneficio que se obtiene, fue planteada por Wicksell (1896) y constituye una característica de los presupuestos públicos

¹⁶ En una encuesta realizada por Poliarquía Consultores en 2021 el 25% de entrevistados respondió que el “impuesto” con mayor incidencia en su ingreso era “la luz”; el porcentaje se elevaba el 33% si se agregaban el gas y el agua. Entre los entrevistados de bajos ingresos los porcentajes eran 45% la luz y 52% los servicios públicos; en los de nivel medio el 27% y en los de nivel medio alto y alto el 13% (Catterbag, La Nación, 16-1-2021). Fernandez Blanco (La Nación, 13-1-2021) menciona la respuesta a la pregunta del ajuste tarifario en época de Kirchner que dio como resultado que 8 de cada 10 personas en barrios de ingreso altos y medio-altos consideraba que era necesario disminuir el gasto público pero que no debían aumentarse las tarifas de gas y luz.

depende de la probabilidad de que el ajuste se realice y la forma de realización (sobre quien va a incidir; esperando cuadros tarifarios “progresivos” o financiación alternativa con impuestos, deuda, disminución de otros gastos, o ajustes en la calidad de los bienes). La historia le enseña al votante que la probabilidad de pagar tarifas iguales a los costos económicos en el futuro es baja; eso unido a la incidencia incierta de las alternativas puede determinar su elección.

En el caso de los subsidios a los alimentos los controles de precios son percibidos en forma directa por los consumidores, concentrados territorialmente y mayoritarios en número, versus los efectos sobre la producción que se perciben en el interior con menor población a lo que se agrega una acción no muy eficaz del gremialismo agropecuario - excepto en el último conflicto de 2008/09. A diferencia de los subsidios a las tarifas que pueden financiarse con otros medios y no percibirse los efectos negativos muy claramente (baja cobertura e inversión, deterioro de la calidad) las consecuencias del control en los alimentos se refleja en escaseces que perjudican a los consumidores y a toda la sociedad¹⁷ (reversión de la política por escaseces tanto para el consumo interno como para la exportación que provee las divisas para que el sector industrial¹⁸ pueda mantener el empleo y la actividad).

Un resultado empírico que puede relacionarse con la distinta percepción del subsidio (directa vía menores precios) y su financiamiento vía la disminución de otros gastos públicos (incidencia menos precisa) surge del trabajo de Ebeke and Ngouana (2015) que con una muestra de 140 países estiman que los gastos públicos en educación y salud fueron en promedio menores en 0,6% del PIB en los países donde los subsidios a la energía fueron mayores al promedio en 1% del PIB.

Hancevic, Cont y Navajas (2016) plantean teóricamente un modelo en el que el votante mediano prefiere un subsidio al precio de la energía y el gas en el periodo 1 (diferencia entre el precio y el costo marginal de largo plazo) seguido, para cumplir con la restricción presupuestaria, de precio más alto en el periodo 2, que refleja las ineficiencias del

¹⁷ P.ej. en 1952 el gobierno tuvo que revertir la política económica inaugurada en 1946. “Para la comprensión exacta (del Plan 1952) no es posible desvincularlo de la política económica impresa al país desde 1946...”. “Todo ello trajo como resultado un cambio en las características de nuestro comercio exterior y en la composición del balance de pagos. El aumento del consumo interno... disminuyó nuestros saldos exportables, necesarios ahora, no para adquirir bienes de lujo o satisfacer servicios financieros externos sino para importar aquellas materias primas, materiales y combustibles que todavía el país no produce en cantidad suficiente y que se requiere a fin de mantener la actividad económica interna y el estado de plena ocupación y cuidar la salud pública” (Exposiciones de los Ministros R.A. Cereiyo y A. Gómez Morales; Horizontes Económicos, abril 1952 y octubre 1952. En el anuncio del Plan 1952 por el presidente Perón se fijan, entre otras medidas, aumentar los precios de la producción agrícola-ganadera, aumento de los cupos de exportación de artículos sujetos a permisos, aunque disminuyan las disponibilidades para consumo interno, ajuste de los precios y tarifas públicas (J.D.Perón, “El Plan económico para 1952 y los precios de la cosecha fina”, Horizontes Económicos, No 2, febrero 1952 y “El Plan económico para 1952; su ejecución y control”, Horizontes Económicos, No 3, Marzo 1952.

¹⁸ Un claro caso de “beneficiarios de segundo-orden”.

apartamiento en el primer periodo y la tasa de preferencia temporal. Las cuantificaciones para la Argentina indican que el grupo de menores ingresos es el que recibe la mayor transferencia en el primer periodo y también el que cargaría con la mayor pérdida en el segundo periodo (suponiendo igual distribución de las pérdidas y las ganancias para todos los grupos); el grupo de menores ingresos es también el que tiene la mayor inestabilidad en el bienestar. Estos resultados llevan a la pregunta anterior de porque el votante mediano preferiría esta política a lo largo del tiempo.

La experiencia argentina revela algunos hechos importantes. Uno es que una vez establecido un subsidio es difícil la salida por la irreversibilidad de las políticas públicas, que en este caso se ha denominado la “trampa ideológica-política” de los subsidios. En la Argentina ha habido ajustes parciales y rápido retorno a la vieja política.

Como se distribuye el poder político entre el oficialismo y la oposición es un tema que condiciona los ajustes tarifarios. El experimento reciente de la Argentina, unido a la rapidez del ajuste y algunos errores de instrumentación constituyen un ejemplo. La literatura reconoce la necesidad, ante ajustes de importancia, de contemplar la situación de los grupos de personas de menores ingresos; la Argentina perfeccionó los mecanismos de diferenciación por la vía de la tarifa social pero no impidió que se produjera una gran resistencia.

Un factor explicativo no menor es de tipo ideológico. Las reacciones en contra del capital extranjero que fueron fundamentales para la nacionalización de las empresas de servicios públicos y en contra del sector agropecuario tiene profundas raíces en la historia argentina como lo muestran la reiteración de las políticas (ver las referencias ofrecidas en el trabajo).

La principal pregunta que resulta del trabajo, es la racionalidad de repetición una y otra vez de las mismas políticas para obtener los mismos (malos) resultados. ¿Qué factores pueden explicar la repetición de políticas a lo largo de 75 años con altos costos de eficiencia e inestabilidad?

REFERENCIAS

Ahumada, H., A. Canavese y F. Gonzalez Alvaredo (2000): “Un análisis comparativo del impacto distributivo del impuesto inflacionario y de un impuesto sobre el consumo”, *Económica*, 46 (2), p.3-35.

Artana, D., M. Catena y F. Navajas (2007): “*El shock de los precios del petróleo en América Central: Implicancias fiscales y energéticas*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo 624.

Baumol W. and D. Bradford (1970), “Optimal departures from marginal cost pricing” *American Economic Review* 60, pp.265-83.

Bertranou E. y D. Bonari (2003): *El gasto público social en la Argentina: Diagnóstico y Perspectivas*, Premio Arcor.

Boiteaux M. (1956), “Sur le gestion des monopoles publics astreints a l’équilibre budgétaire”, *Econometrica* 24 pp. 22-40.

Bös, D. (1994): *Pricing and Price regulation: An economic theory for public enterprises and public utilities*, Elsevier Science Ltd, 3rd. Edition.

Brit-Mascarenhas T. and A.E. Post (2015): “Policy traps: consumer subsidies and the post.crisis Argentina”, *Studies in comparative international development*”, 50:98-120.

Brown S. and D. Sibley (1986), *The Theory of public utility pricing*, Cambridge: Cambridge University Press.

Capello, M., N. Grión y P. Degovani (2015): “El impuesto inflacionario compensa el beneficio que reciben las familias por el gasto en subsidios económicos”, *Monitor Fiscal*, No 25, IERAL, Fundación Mediterránea.

Catterbag A. (2021): “El costo politico de pagar impuestos sin saberlo”, *La Nación*, Enero 16.

Clements, B., Coady, D., Frabrizio, S., Gupta, S., Alleyne, T., Sdrulevich, C., (2013): *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Cont, W. y A. Porto (2017): *Política fiscal y distribución personal y regional del ingreso en la Argentina*, Ed. Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Cont, Navajas, Pizzi, Porto (2021): *Precios y tarifas y política económica. Argentina 1945-2018*; Ed. CEFIP-IIIE-FCE-UNLP.

Cortés Conde, R., J.Ortiz Batalla, L. D’Amato y G. Della Paolera (2020): *La Economía de Perú. Una historia económica (1946-1955)*, Ed. Edhasa.

Diaz Alejandro, C. (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.

Dupuit J. (1844), *De la Mesure de l'Utilité des Travaux Publics*, Reimpreso y traducido al inglés en 1952 por la International Economics Association, [*International economic papers*](#). - London: Macmillan, ZDB-ID 207592-1. - 1952, p. 83-110.

Ebeke Ch. and C.L. Ngounana (2015): "Energy subsidies and public social spending: Theory and evidence", *Working Paper 15/101*, International Monetary Fund.

Fedlstein M. (1972a), "Distributional equity and the optimal structure of public prices", *American Economic Review*, vol.62, pp.32-36.

Feldstein M (1972b), "Equity and Efficiency in Public Sector Pricing: The Optimal Two-Part tariff", *Quarterly Journal of Economics*, vol.86, pp.175-87.

Fernandez Blanco, P. (2021): "El límite de la política: la bomba que fabrica el modelo a la vista de todos", *La Nación*, Enero 13.

Gasparini, L., M. Marchioni y W. Sosa Escudero (2001): *La distribución del ingreso en la Argentina*, Premio Arcor.

Gobierno Nacional - Subsecretaría de Informaciones (1950): *La Nación Argentina. Justa, Libre y Soberana*.

Gonzalez Alvaredo, F. (1999): "Algunos resultados acerca del impacto distributivo de la inflación sobre la distribución del ingreso: el impuesto inflacionario", *Económica*, 45(4), p.119-136.

Grillo, F., S. Katz y J.L. Machinea (2020): "Impulso expansivo, redistributivo e industrializador: la política fiscal bajo el peronismo", en Cortés Conde, et. al. 2020.

Gupta, S., M.Verhoeven, R. Gillingham, Ch. Schiller, A. Mansoor and J.P. Córdoba (2000): "Equidad y eficiencia en la reforma de los subsidios a los precios", *International Monetary Fund*.

Hancevic P., W. Cont y F. Navajas (2016), "Energy Populism and Household Welfare", *Energy Economics*, vol.56, pp.404-34

Hotelling H. (1938), "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates", *Econometrica*, 6, pp. 242-269. Reimpreso y traducido al español en K. J. Arrow y S. Scitovsky (comps.). *La economía del bienestar*. Fondo de Cultura Economica, México, 1974.

Inchauste G. and Victor, D.G. (2017): *The political economy of energy subsidies reform*, Word Bank, <http://documents.worldbank.org>

Kojima, M. (2012): “*Oil prices risks and pump prices adjustments*”, The Word Bank, Policy Research Working Paper 6227.

Kojima, M. (2013): “Petroleum product prices and complementary policies. Experience of 65 developing countries since 2009”, *The World Bank, Policy Research Working Paper 6396*.

Kpodar, K. and C. Abdallah (2016): “Dynamic Fuel prices pass-through: evidence from a new global retail prices database”, International Monetary Fund, WP/16/254.

Navajas F. y A. Porto (1990a), "La tarifa en dos partes cuasi-optima: eficiencia, equidad y financiamiento", *El Trimestre Económico*, 228, octubre.

Porto A. y L. Di Gresia (2019): “Aporte tributario de la cadena agroindustrial”, *Fundación Producir Conservando*, Buenos Aires. <https://www.producirconservando.org.ar>

Puviani, Amilcare (1903): *Teoría della illusione finanziaria*, Ed. Remo Saldron, Italia. Hay traducción al español del Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, España, 1972.

Reca, L. (2008): “El conflicto por el régimen de retenciones y el futuro de la agricultura argentina”, *Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*”.

ANEXO

Tabla A.1. Participación de cada decil en el gasto total y en los subsidios (en %).
Encuesta nacional de hogares (Engho) 2017-18. Año 2018

| Decil | Porcentaje de subsidio en bienes agroindustriales en el gasto total del decil | Participación del decil en el subsidio a los alimentos | Porcentaje de subsidio en Servicios Públicos en el gasto total del decil | Participación del decil en el gasto en los servicios públicos | Participación del decil en el gasto total de la economía |
|-------|---|--|--|---|--|
| 1 | 1.82 | 4.6 | 3.28 | 4.8 | 3.0 |
| 2 | 1.74 | 6.6 | 2.87 | 6.3 | 4.6 |
| 3 | 1.62 | 7.5 | 2.83 | 7.5 | 5.5 |
| 4 | 1.54 | 8.5 | 2.67 | 8.4 | 6.6 |
| 5 | 1.47 | 9.3 | 2.52 | 9.1 | 7.6 |
| 6 | 1.37 | 10.0 | 2.33 | 9.8 | 8.8 |
| 7 | 1.31 | 11.7 | 2.19 | 11.2 | 10.7 |
| 8 | 1.11 | 12.0 | 2.02 | 12.5 | 13.0 |
| 9 | 1.03 | 13.4 | 1.79 | 13.4 | 15.7 |
| 10 | 0.80 | 16.2 | 1.47 | 17.1 | 24.4 |
| Total | 1.20 | 100 | 2.1 | 100 | 100 |

Nota: Elaboración propia en base a la Engho 2017-2018. Hogares ordenados por gasto per cápita familiar. Se supone que el subsidio en CAI representa el 1.2% del PIB (se asume en este caso el PIB como el Gasto total de las familias de la ENGHo 2017-2018) y el subsidio en Servicios Públicos el 2.1% del PIB. Ambos subsidios se distribuyen de acuerdo con el consumo porcentual de productos por cada decil. Ejemplo: Se supone que el Decil 1 recibe el 4.6% del subsidio total en productos de la cadena agroindustrial (CAI), que representa un 1.82% de su Gasto Total.

Figura A1: Curva de Lorenz, curva de concentración del subsidio en Cadena Agroalimentaria (CAI), y curva de concentración del subsidio en Servicios Públicos.

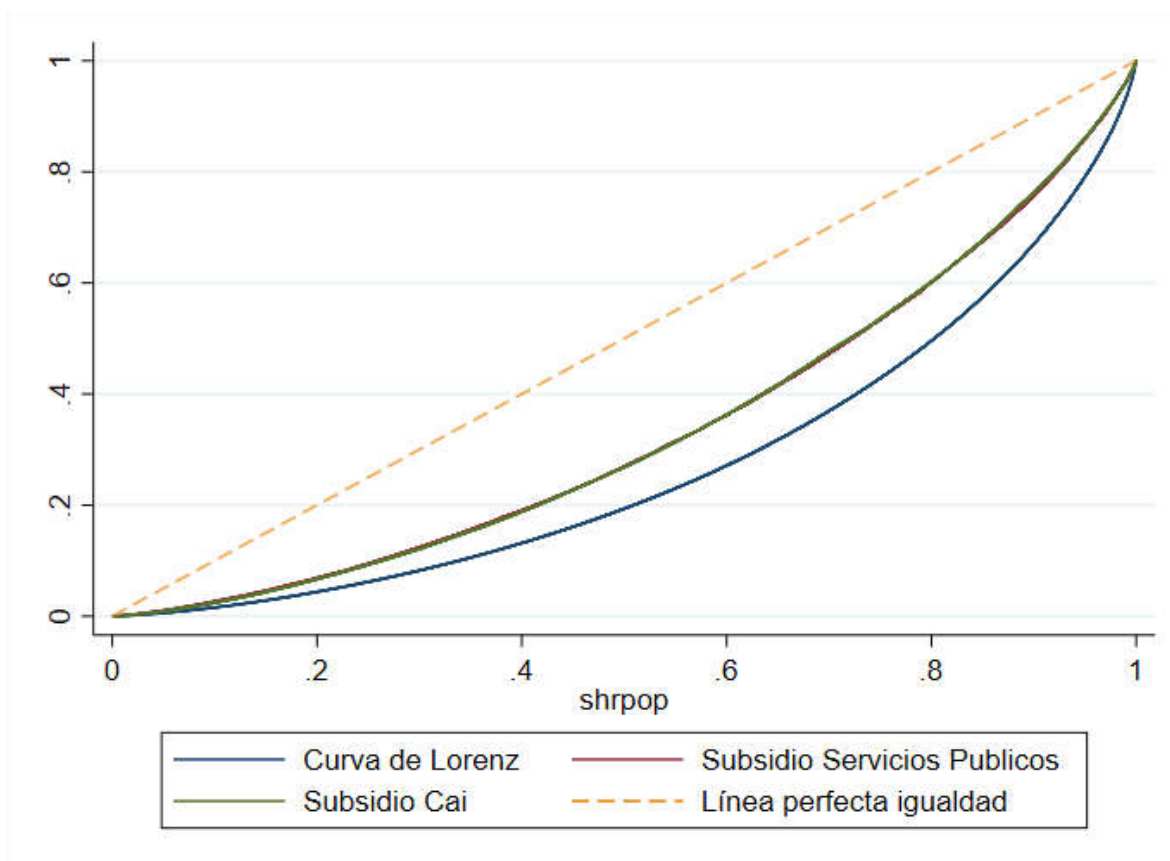


Tabla A2. Niveles Tarifarios en valores constantes. índices 1960 = 100

| Año | Pond. 1999 con combustibles | Pond. 1999 sin combustibles | Total, Engho 17-18 | Promedio 1-4 Engho 17-18 | Promedio 5-6 Engho 17-18 | Promedio 7-10 Engho 17-18 |
|------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1945 | 185 | 194 | 171 | 182 | 170 | 165 |
| 1946 | 167 | 177 | 151 | 162 | 151 | 146 |
| 1947 | 153 | 160 | 142 | 150 | 142 | 138 |
| 1948 | 143 | 140 | 144 | 146 | 144 | 143 |
| 1949 | 134 | 133 | 133 | 135 | 133 | 132 |
| 1950 | 117 | 118 | 113 | 116 | 112 | 111 |
| 1951 | 101 | 97 | 103 | 102 | 103 | 104 |
| 1952 | 94 | 95 | 88 | 89 | 87 | 87 |
| 1953 | 97 | 96 | 95 | 95 | 94 | 95 |

| | | | | | | |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1954 | 96 | 94 | 95 | 95 | 95 | 95 |
| 1955 | 94 | 94 | 93 | 93 | 92 | 92 |
| 1956 | 96 | 88 | 102 | 98 | 102 | 105 |
| 1957 | 89 | 85 | 90 | 88 | 90 | 91 |
| 1958 | 84 | 84 | 84 | 86 | 84 | 84 |
| 1959 | 82 | 76 | 92 | 90 | 92 | 93 |
| 1960 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1961 | 94 | 95 | 92 | 93 | 92 | 91 |
| 1962 | 90 | 90 | 87 | 87 | 87 | 87 |
| 1963 | 97 | 97 | 96 | 95 | 96 | 96 |
| 1964 | 79 | 79 | 77 | 77 | 77 | 77 |
| 1965 | 80 | 82 | 80 | 80 | 80 | 79 |
| 1966 | 89 | 91 | 88 | 89 | 88 | 87 |
| 1967 | 106 | 111 | 97 | 100 | 97 | 95 |
| 1968 | 104 | 106 | 101 | 102 | 101 | 101 |
| 1969 | 102 | 102 | 98 | 98 | 98 | 99 |
| 1970 | 101 | 102 | 95 | 94 | 95 | 96 |
| 1971 | 91 | 92 | 88 | 86 | 87 | 88 |
| 1972 | 86 | 87 | 83 | 82 | 83 | 83 |
| 1973 | 94 | 93 | 92 | 89 | 92 | 93 |
| 1974 | 108 | 99 | 116 | 107 | 116 | 121 |
| 1975 | 91 | 79 | 101 | 91 | 101 | 107 |
| 1976 | 81 | 75 | 85 | 80 | 85 | 88 |
| 1977 | 103 | 101 | 108 | 104 | 108 | 109 |
| 1978 | 117 | 117 | 117 | 114 | 117 | 118 |
| 1979 | 94 | 94 | 92 | 90 | 92 | 93 |
| 1980 | 100 | 101 | 98 | 97 | 98 | 99 |
| 1981 | 111 | 111 | 113 | 111 | 114 | 114 |
| 1982 | 81 | 78 | 86 | 82 | 86 | 87 |
| 1983 | 80 | 73 | 88 | 83 | 88 | 90 |
| 1984 | 85 | 72 | 97 | 88 | 97 | 102 |
| 1985 | 87 | 72 | 102 | 92 | 102 | 108 |
| 1986 | 93 | 77 | 108 | 98 | 108 | 114 |
| 1987 | 88 | 73 | 104 | 94 | 104 | 109 |
| 1988 | 89 | 75 | 103 | 94 | 103 | 109 |
| 1989 | 69 | 57 | 80 | 73 | 80 | 84 |
| 1990 | 61 | 55 | 67 | 62 | 67 | 69 |
| 1991 | 54 | 52 | 56 | 55 | 56 | 57 |
| 1992 | 51 | 50 | 50 | 49 | 50 | 50 |
| 1993 | 50 | 50 | 47 | 46 | 46 | 47 |
| 1994 | 52 | 52 | 46 | 46 | 46 | 47 |
| 1995 | 54 | 54 | 47 | 47 | 46 | 47 |
| 1996 | 56 | 55 | 50 | 49 | 49 | 50 |

| | | | | | | |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 1997 | 60 | 58 | 54 | 52 | 53 | 55 |
| 1998 | 61 | 60 | 52 | 51 | 51 | 53 |
| 1999 | 62 | 61 | 54 | 52 | 53 | 54 |
| 2000 | 64 | 62 | 58 | 55 | 57 | 59 |
| 2001 | 67 | 64 | 59 | 57 | 58 | 61 |
| 2002 | 58 | 51 | 58 | 52 | 57 | 62 |
| 2003 | 53 | 45 | 55 | 49 | 54 | 59 |
| 2004 | 53 | 44 | 56 | 49 | 55 | 60 |
| 2005 | 49 | 40 | 52 | 45 | 52 | 56 |
| 2006 | 45 | 36 | 48 | 41 | 47 | 52 |
| 2007 | 38 | 30 | 42 | 36 | 42 | 46 |
| 2008 | 35 | 27 | 39 | 32 | 38 | 42 |
| 2009 | 35 | 27 | 39 | 32 | 38 | 43 |
| 2010 | 31 | 22 | 37 | 30 | 36 | 41 |
| 2011 | 29 | 19 | 36 | 28 | 35 | 40 |
| 2012 | 27 | 16 | 35 | 27 | 35 | 40 |
| 2013 | 26 | 15 | 34 | 26 | 33 | 38 |
| 2014 | 29 | 18 | 36 | 28 | 36 | 41 |
| 2015 | 26 | 16 | 33 | 26 | 32 | 37 |
| 2016 | 35 | 24 | 42 | 35 | 42 | 46 |
| 2017 | 36 | 26 | 44 | 38 | 43 | 47 |
| 2018 | 44 | 35 | 52 | 47 | 52 | 55 |

Fuente: Elaboración propia en base a Cont et. al 2020. Los valores reales se calcularon en el índice de precios al consumidor

Tabla A3. Subsidios como porcentaje del PIB.

| Año | Subsidios 45-55 | Subsidios 56-60 | Subsidios 61-88 | Subsidios 89-04 | Subsidios 05-18 |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1945 | 0 | | | | |
| 1946 | 0.2 | | | | |
| 1947 | 0.8 | | | | |
| 1948 | 2.2 | | | | |
| 1949 | 1.8 | | | | |
| 1950 | 1.3 | | | | |
| 1951 | 1.7 | | | | |
| 1952 | 1.8 | | | | |
| 1953 | 1.7 | | | | |
| 1954 | 1.8 | | | | |
| 1955 | 1.6 | | | | |

| | | | |
|------|-----|------|-----|
| 1956 | 1.8 | | |
| 1957 | 1.9 | | |
| 1958 | 2.5 | | |
| 1959 | 2.9 | | |
| 1960 | 1.8 | | |
| 1961 | | 0.6 | |
| 1962 | | 0.7 | |
| 1963 | | 0.2 | |
| 1964 | | 0.4 | |
| 1965 | | 0.2 | |
| 1966 | | -0.1 | |
| 1967 | | -0.6 | |
| 1968 | | -1.2 | |
| 1969 | | -1.3 | |
| 1970 | | -1.2 | |
| 1971 | | -0.4 | |
| 1972 | | -0.6 | |
| 1973 | | -0.3 | |
| 1974 | | -0.2 | |
| 1975 | | 0.8 | |
| 1976 | | -0.3 | |
| 1977 | | -1.5 | |
| 1978 | | -1.3 | |
| 1979 | | -0.1 | |
| 1980 | | 1.0 | |
| 1981 | | 1.5 | |
| 1982 | | 2.8 | |
| 1983 | | 1.7 | |
| 1984 | | 1.0 | |
| 1985 | | 1.2 | |
| 1986 | | -0.4 | |
| 1987 | | -0.2 | |
| 1988 | | 0.1 | |
| 1989 | | | 3.5 |
| 1990 | | | 1.9 |
| 1991 | | | 0.6 |
| 1992 | | | 0.4 |
| 1993 | | | 0.6 |
| 1994 | | | 0.0 |
| 1995 | | | 0.3 |
| 1996 | | | 0.1 |
| 1997 | | | 0.1 |
| 1998 | | | 0.0 |

| | | | | | |
|------|--|--|--|-----|-----|
| 1999 | | | | 0.1 | |
| 2000 | | | | 0.0 | |
| 2001 | | | | 0.0 | |
| 2002 | | | | 0.1 | |
| 2003 | | | | 0.1 | |
| 2004 | | | | 0.1 | |
| 2005 | | | | | 0.7 |
| 2006 | | | | | 0.9 |
| 2007 | | | | | 1.5 |
| 2008 | | | | | 2.3 |
| 2009 | | | | | 2.4 |
| 2010 | | | | | 2.9 |
| 2011 | | | | | 3.6 |
| 2012 | | | | | 3.7 |
| 2013 | | | | | 4.1 |
| 2014 | | | | | 5.1 |
| 2015 | | | | | 4.2 |
| 2016 | | | | | 4.0 |
| 2017 | | | | | 2.3 |
| 2018 | | | | | 2.1 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de distintos períodos y fuentes para la serie de “subsidios”. **1945-1955:** El período 1945-1955 fue tomado de Grillo, et. al (2020). Son datos de aportes a empresas en % del PIB. Figuran en gastos corrientes del gobierno nacional. La fuente original es CEPAL. **1956-1960:** los datos son de aportes del gobierno nacional para comunicaciones y transporte. Figuran, como los anteriores, en los gastos corrientes. La fuente en pesos corrientes es de CAPAL. El cálculo en % del PIB se realizó en base a las estimaciones de CONADE-CEPAL (1964). Para esos datos del PIB ver BCRA (1976): *Cuentas Nacionales de la República Argentina. Series Históricas. Vol. III*; **1961-1988:** Los datos básicos de las empresas y el PIB utilizado surgen de la publicación de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Sector Público Argentino no financiero. Se pueden consultar en la web de la Secretaría. Se utilizó la metodología internacional de las cuentas públicas que considera el ahorro-desahorro de las empresas que resulta del desequilibrio en cuenta corriente (ingresos y gastos de operación) y de los pagos de intereses. **1989-2004:** los datos son tomados de Cont, et. al. 2020 en base a Secretaría de Hacienda de la Nación. **2005-2108:** los datos son tomados de Cont, et. al. 2020 en base a Secretaría de Hacienda de la Nación y ASAP.