

Cuentas por sectores institucionales

Sector gobierno general

Nota metodológica

Metodología
INDEC N°
39

Mayo de 2022

Nota metodológica
Cuentas por sectores institucionales. Sector gobierno general
Metodología INDEC N° 39

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
Mayo de 2022

Dirección: Marco Lavagna
Dirección Técnica: Pedro Ignacio Lines
Dirección de Gestión: Alejandro Cristian García
Dirección General de Difusión y Comunicación: María Silvina Viazzi

Esta publicación ha sido realizada por los equipos técnicos de:
Dirección Nacional de Cuentas Nacionales: Marisa Wierny
Dirección de Consumo, Inversión y Sector externo: Susana Kidyba
Colaboración técnica: Luis Enrique Vargas Osorio

Coordinación de Producción Gráfica y editorial: Marcelo Costanzo
Diseño Gráfico: Diego Stillo
Revisión y corrección de estilo: Mariana Alonso y Victoria Piñera

ISSN 2545-7179
ISBN 978-950-896-620-9

Instituto Nacional de Estadística y Censos
Nota metodológica : cuentas por sectores institucionales : sector gobierno general : Metodología INDEC N° 39 /
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2022.
Libro digital, PDF - (Metodología INDEC ; 39)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-896-620-9

1. Estadísticas. 2. Metodología de la Investigación. I. Título.
CDD 318.2

 Queda hecho el depósito que fija la Ley 11.723

Libro de edición argentina
Buenos Aires, mayo de 2022

Publicaciones del INDEC

Las publicaciones editadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos están disponibles en www.indec.gob.ar y en el Centro Estadístico de Servicios, ubicado en Av. Presidente Julio A. Roca 609 C1067ABB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse al teléfono +54 11 51031-4632 en el horario de atención al público de 9:30 a 16:00.

Correo electrónico: ces@indec.gob.ar

Calendario anual anticipado de informes: www.indec.gob.ar/indec/web/Calendario-Fecha-0

Índice

Presentación.....	4
1. Conceptos y definiciones.....	5
2. Sector gobierno general.....	7
2.1 Gobierno central.....	7
2.2 Gobierno estatal.....	8
2.3 Gobierno local.....	9
3. Fuentes de información.....	9
4. Métodos de estimación.....	10
5. Estructura contable de la publicación.....	14
6. Cambios con relación a datos publicados del consumo y formación bruta de capital fijo.....	16

Presentación

La Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (DNCN) pone a disposición de las personas usuarias el documento metodológico de las cuentas del gobierno general, según las recomendaciones del manual del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) desarrollado por Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial. Asimismo, se tomaron en consideración las recomendaciones del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014) del FMI.

Por primera vez, la DNCN elabora cuentas por sectores institucionales, en esta oportunidad del sector gobierno general. Se incrementa así la disponibilidad de herramientas estadísticas para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y estudios económicos en general.

Se presentan, en primer lugar, los conceptos y las definiciones básicas relacionados con las cuentas por sectores institucionales. Luego se ofrece una delimitación del sector gobierno general y los subsectores que lo componen, seguida de las fuentes de información y los métodos de estimación utilizados. Finalmente, se explica la estructura contable de la publicación y los cambios en relación con los datos publicados del consumo público y la formación bruta de capital fijo del sector gobierno general.

1. Conceptos y definiciones

En esta sección se exponen las principales consideraciones para delimitar los conceptos y las definiciones de las cuentas del sector institucional gobierno general.

Unidades y sectores institucionales

Unidad institucional: es la unidad de observación fundamental y se define como una “entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, contraer pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades”¹.

En el mundo real hay dos grandes tipos de unidades institucionales: los hogares y las entidades jurídicas o sociales (sociedades, unidades gubernamentales e instituciones sin fin de lucro).

Sectores institucionales: las unidades institucionales se agrupan en uno y solamente uno de los cinco sectores institucionales, según sus funciones principales, comportamiento y objetivos.

- a. **Sociedades no financieras:** se dedican a la producción de bienes y servicios no financieros de mercado. Las unidades institucionales que llevan a cabo las actividades productivas son las empresas privadas y públicas. La mayoría de las empresas se dedica a una sola actividad productiva. Para los análisis de la producción, en los que se requiere cierta homogeneidad, determinadas unidades institucionales deben ser divididas en unidades menores y menos heterogéneas, que el SCN 2008 denomina establecimientos.
- b. **Sociedades financieras:** se dedican principalmente a la prestación de servicios financieros de mercado.
- c. **Gobierno general:** producen, principalmente, bienes y servicios no de mercado para el consumo individual o colectivo y redistribuyen el ingreso y la riqueza.
- d. **Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH):** son entidades jurídicas dedicadas principalmente a la producción de servicios no de mercado para los hogares o para la comunidad. Sus recursos principales son contribuciones voluntarias.
- e. **Hogares:** están formados por un individuo o grupo de individuos.

Las unidades institucionales no residentes forman el resto del mundo.

Secuencia de cuentas de los sectores institucionales

El SCN 2008 se presenta en una secuencia de cuentas que se refieren a un aspecto particular del comportamiento económico y muestran los recursos de los que disponen los distintos agentes y los usos que se hacen de ellos. Para equilibrar los recursos y los usos, cada cuenta introduce un saldo contable (diferencia entre recursos y usos). Los saldos contables representan medidas relevantes para los sectores institucionales y cuando se calculan para el total de la economía constituyen agregados significativos. Existen tres tipos de cuentas: las cuentas corrientes, las cuentas de acumulación y los balances.

Cuentas corrientes: están relacionadas con la producción, generación, distribución, redistribución y utilización del ingreso. Cada cuenta sucesiva comienza con el saldo contable de la anterior, registrado como recursos.

¹ SCN 2008, párrafo 4.2.

- a. **Cuenta de producción:** su principal objetivo es mostrar los bienes y servicios que se producen en la economía. Para evitar la duplicación de los productos que son parte del consumo intermedio, se mide el valor agregado, que representa el saldo contable de la cuenta.
- b. **Cuenta de generación del ingreso:** muestra cómo se distribuye el valor agregado entre la mano de obra (remuneraciones a los asalariados), gobierno (impuestos menos subvenciones a la producción) y capital (excedente de explotación o ingreso mixto). El saldo contable de la cuenta es el excedente de explotación o ingreso mixto.
- c. **Cuenta de asignación del ingreso primario:** presenta a los sectores institucionales en su carácter de perceptores de los ingresos primarios generados en el proceso de producción, a los cuales se añaden las rentas de la propiedad recibidas y pagadas. El saldo contable es el saldo del ingreso primario.
- d. **Cuenta de distribución secundaria del ingreso:** tiene como finalidad demostrar cómo se modifica el ingreso primario de los sectores institucionales, como consecuencia de las transferencias corrientes distintas de las transferencias sociales en especie (TSE). El saldo contable es el ingreso disponible. En el caso de los hogares, el gobierno general y las ISFLSH, este es el ingreso que se puede destinar al gasto de consumo final y al ahorro. Para las sociedades representa el ingreso después del pago de impuestos que no se ha distribuido.
- e. **Cuenta de redistribución del ingreso en especie:** muestra cómo los hogares aumentan su consumo efectivo debido a las TSE otorgadas por el gobierno general y las ISFLSH. Las TSE se refieren a bienes y servicios que se puede individualizar, y que provienen de la producción no de mercado o de las compras de bienes y servicios a productores de mercado que se entregan sin transformación a los hogares. El saldo contable de la cuenta es el ingreso disponible ajustado.
- f. **Cuenta de utilización del ingreso disponible:** en esta cuenta se observa cómo se reparte el ingreso disponible (saldo contable de la cuenta de distribución secundaria del ingreso) entre el gasto de consumo final y ahorro, para los sectores gobierno general, ISFLSH y hogares. Como las sociedades no llevan a cabo consumo final, el ingreso disponible es igual al ahorro, que puede incluir una partida de ajuste en los derechos de pensiones. El saldo contable de la cuenta es el ahorro.
- g. **Cuenta de utilización del ingreso disponible ajustado:** muestra cómo se reparte el ingreso disponible ajustado de la cuenta de redistribución del ingreso en especie entre consumo efectivo y ahorro. El saldo contable es el ahorro. Para cada sector, la diferencia entre el gasto de consumo final y el consumo efectivo es igual a las TSE recibidas (hogares) o pagadas (gobierno general e ISFLSH), que es también la diferencia entre el ingreso disponible y el ingreso disponible ajustado. Por lo tanto, el ahorro determinado en ambas cuentas de utilización del ingreso es idéntico.

Cuentas de acumulación: su objeto es analizar el ahorro de la economía. Para eso, consideran las transacciones de activos financieros y no financieros, y las otras variaciones del volumen y precios de estos activos. Se encuentran conformadas por cuatro subcuentas: a) la cuenta de capital, b) la cuenta financiera, c) la cuenta de otras variaciones del volumen de activos y d) la cuenta de revalorización.

- a. **Cuenta de capital:** registra las transacciones (adquisiciones menos disposiciones) en activos no financieros y las transferencias de capital recibidas y pagadas. Como recursos se incluyen el ahorro y las transferencias de capital recibidas y pagadas (con signo negativo). Como usos, la inversión en activos no financieros. El saldo de la cuenta es el préstamo neto o endeuda-

miento neto, que se expone por el lado de los usos y representa la capacidad o necesidad de financiamiento de los sectores para poder realizar sus decisiones de inversión en activos no financieros.

- b. Cuenta financiera:** muestra los flujos transaccionales en activos financieros y pasivos. La adquisición neta de activos financieros se registra por el lado de los usos; y la emisión neta de pasivos, por el de los recursos. El saldo contable es el préstamo neto o endeudamiento neto, que figura por el lado de los recursos. Lograr la identidad del préstamo neto o endeudamiento neto de las cuentas de capital y financiera es una de las tareas más difíciles en la elaboración de la contabilidad nacional.
- c. Cuenta de otras variaciones del volumen de activos:** registra los acontecimientos excepcionales (flujos económicos no transaccionales) que modifican el valor y el volumen de los activos y pasivos. El saldo contable son las variaciones del valor neto debidas a otras variaciones del volumen de activos, y se registra por el lado de los recursos.
- d. Cuenta de revalorización:** su principal objetivo es mostrar las ganancias o pérdidas por tenencia debidas a las variaciones en los precios de los activos y pasivos. El saldo contable son las variaciones del valor neto debidas a ganancias/pérdidas por tenencia nominales, y se registra por el lado de los recursos.

Balances: presentan los *stocks* de activos no financieros (producidos y no producidos), los activos financieros, los pasivos y el patrimonio neto al inicio y al cierre de cada período.

2. Sector gobierno general

El sector gobierno general comprende las “entidades jurídicas, creadas mediante procedimientos políticos y dotadas con poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales en un área determinada”². En su calidad de productores, las unidades del sector gobierno general producen bienes y servicios no de mercado para el consumo individual y colectivo; se financian, principalmente, con recursos de origen tributario; y redistribuyen el ingreso y la riqueza mediante transferencias.

Incluye los fondos de la seguridad social, pero no las empresas públicas ni los organismos descentralizados o entes autárquicos que realizan actividades de tipo empresarial. Está conformado por los subsectores: gobierno central (gobierno nacional), gobierno estatal (gobierno provincial) y gobierno local (gobierno municipal).

2.1 Gobierno central

El subsector gobierno central o gobierno nacional, es el nivel de gobierno más alto con autoridad en todo el ámbito nacional. Tiene facultades para establecer impuestos que gravan las actividades en el país. “Entre sus competencias se cuentan la defensa nacional y las relaciones con los gobiernos extranjeros, la garantía del funcionamiento eficiente del sistema social y económico mediante la adopción de las disposiciones legales y reglamentarias apropiadas”³.

² SCN 2008, párrafo 4.117.

³ SCN 2008, párrafo 4.135.

Incluye los organismos de la administración pública nacional que forman parte de la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social. También incluye otros entes de la administración pública nacional, tales como: entes públicos, fondos fiduciarios y universidades nacionales. No se consideran las empresas públicas nacionales.

El detalle de los otros entes de la administración pública nacional es el siguiente:

- a. **Entes públicos:** Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica (UESTEE), Instituto Nacional de la Música (INAMU), Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) y Comisión Nacional Antidopaje (CNAD).
- b. Se debe destacar que la presente estimación incluye obras sociales nacionales (OSN), a saber, la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina, la Dirección de Obra Social del Servicio Penitenciario Federal y el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), al considerar que estas son instituciones sin fines de lucro al servicio del Gobierno nacional, que ofrecen cobertura médico-asistencial a sus afiliados. Si bien por actividad económica, los servicios prestados por estas instituciones se incluyen en la rama de seguros sociales de salud⁴, por sectores institucionales se registran como parte del sector gobierno central.
- c. La producción de las OSN tiene como destino económico el gasto de consumo de gobierno, mientras que las prestaciones asistenciales se tratan como TSE y se asignan directamente al gasto de consumo de gobierno, como compras de bienes y servicios a proveedores privados que se entregan a los hogares sin ninguna transformación.
- d. En el caso del INSSJyP las prestaciones asistenciales se asignaron directamente en el gasto de consumo de gobierno (como TSE). Antes de esta publicación, estos gastos estaban registrados en el consumo privado, lo que implica un cambio en la composición del consumo más no en el agregado total de la economía⁵.
- e. **Universidades nacionales:** comprende un total de 58 instituciones de educación superior localizadas en todo el territorio nacional.
- f. **Fondos fiduciarios:** hacia el final de la serie publicada, alcanza un universo de hasta 26 fondos fiduciarios creados por la nación para atender distintas áreas de interés público.

2.2 Gobierno estatal

El subsector gobierno estatal o gobierno provincial es el segundo nivel de gobierno y comprende las 24 jurisdicciones provinciales. Se incluyen las instituciones de la administración pública no financiera provincial, integrada por la administración central, los organismos descentralizados, los fondos fiduciarios, las cuentas especiales y las instituciones de la seguridad social de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a nación. Se excluyen los organismos descentralizados y entes autárquicos de carácter empresarial, tales como loterías, astilleros y aeropuertos, pero incluye las obras sociales provinciales.

Obras sociales provinciales: en esta oportunidad también se consideró la incorporación de las obras sociales provinciales (OSP), como instituciones sin fines de lucro al servicio de las provincias.

⁴ Según la Clasificador Nacional de Actividades Económicas 2004 (ClnAE 2004).

⁵ Estos cambios se verán reflejados en la próxima revisión de las cuentas nacionales 2019-2021, en junio de 2022.

Las OSP son unidades especializadas en proporcionar servicios de seguros de salud para los empleados públicos de las provincias, aunque pueden incluir a otros segmentos de la población. Fueron creadas por leyes que les otorgan independencia administrativa y financiera, cuyas principales fuentes de ingreso provienen de los aportes y contribuciones de los trabajadores públicos y empleadores (administraciones públicas provinciales), respectivamente, las transferencias del sector público y las rentas de la propiedad derivada de las inversiones financieras. Mientras que los gastos principalmente son en prestaciones de servicios de salud y gastos de funcionamiento. A la producción y las prestaciones asistenciales de las OSP se les da el mismo tratamiento que el descrito para las OSN.

2.3 Gobierno local

El subsector gobierno local o gobierno municipal es el tercer nivel de gobierno y el más heterogéneo. Incluye más de 2.300 organizaciones de gobiernos locales entre municipios, comunas, comunas rurales, comisiones municipales, comisiones de fomento y juntas vecinales.

3. Fuentes de información

Para la elaboración de las cuentas del sector gobierno general por sectores institucionales se utilizó la información disponible por jurisdicción. Además de otros registros administrativos, la principal fuente de información proviene del Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF)⁶ y la contenida en los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento (EAIF) de las provincias y municipios, los cuales presentan los ingresos y gastos corrientes y de capital, que se registran en las cuentas corrientes y la cuenta de capital del SCN 2008.

Para las estimaciones se utilizó la etapa devengada del e-SIDIF y los EAIF. Cabe destacar que en la Argentina los ingresos se registran en el momento de su percepción (base caja), mientras que los gastos se registran en base devengada (cuando queda firme la obligación del gobierno de pagar una determinada suma de dinero, con independencia del momento del pago).

- a. **Gobierno central (gobierno nacional):** se utilizó la información de la ejecución presupuestaria del e-SIDIF de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. Se utilizaron los datos de ingresos clasificados por rubro y carácter económico y los gastos por objeto y carácter económico para elaborar un EAIF de hasta 8 dígitos del código presupuestario. Además, se contó con la cuenta ahorro-inversión-financiamiento (CAI) de los organismos nacionales que no consolidan en el presupuesto de la Contaduría General de la Nación, y la recaudación por impuesto, recursos de la seguridad social y aduanas de la AFIP.
- b. **Gobierno estatal (gobierno provincial):** los datos provienen, principalmente, de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. De esta fuente se utilizó: i) la ejecución presupuestaria provincial, correspondiente a la administración pública no financiera (serie de las 24 jurisdicciones, por jurisdicción), ii) recursos tributarios de origen nacional, que incluye la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos y otros recursos de origen nacional que se distribuyen a las provincias y iii) recursos tributarios de origen provincial, que contiene la recaudación de impuestos provinciales por categoría de impuesto.

⁶ Es "una única base de datos que centraliza toda la información de la gestión de los organismos ejecutores y de los órganos rectores, una arquitectura en capas que facilita la reducción de costos en mantenimiento y evolución del sistema. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sehacienda/dgsiaf/institucionaltrayectoria>.

Se dispuso de los datos de los organismos descentralizados que realizan actividades de carácter empresarial, lo cual permitió excluirlas de la información de la DNAP. Asimismo, se contó con información publicada por algunas provincias, en particular, sobre los ingresos no tributarios, que proporcionaron un mayor detalle en los datos para su tratamiento de acuerdo con el SCN 2008. Por ejemplo, flujos de revalorizaciones que no deben ser registrados en las cuentas corrientes.

En el caso de las OSP se utilizaron diferentes registros administrativos, tales como: estados contables, memoria y cuenta, ejecuciones presupuestarias, cuenta de inversión o la Ley de Presupuesto, cuando los anteriores no estuvieron disponibles.

- c. Gobierno local (gobierno municipal):** la fuente de información es la DNAP de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación, que estima la ejecución presupuestaria del gobierno municipal consolidado, cuyos datos están disponibles hasta 2017. Para completar la serie publicada fue necesario hacer estimaciones con base en operaciones equivalentes de las provincias y registros por contrapartida de los otros subsectores.

4. Métodos de estimación

Las fuentes de información son heterogéneas y se ordenan en un formato estandarizado donde los datos de las ejecuciones presupuestarias se transforman en conceptos equivalentes de recursos y usos de las cuentas nacionales, según se muestra de forma orientativa, pero no exhaustiva, en el cuadro 1.

Cuadro 1. Compatibilización del esquema ahorro-inversión-financiamiento y el SCN 2008

Esquema ahorro-inversión-financiamiento	Transacciones del SCN 2008
I) Ingresos corrientes	
Ingresos tributarios	Impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones
Aportes y contribuciones a la seguridad social	Contribuciones sociales
Ingresos no tributarios	Transferencias corrientes Renta de la propiedad Ganancias cambiarias
Ventas de bienes y servicios	Producción vendida
Rentas de la propiedad	Renta de la propiedad
Transferencias corrientes	Otras transferencias corrientes
II) Gastos corrientes	
Gastos de consumo	Consumo intermedio Remuneración de los asalariados Transferencias sociales en especie
Intereses y otras rentas de la propiedad	Renta de la propiedad
Prestaciones de la seguridad social	Prestaciones sociales distintas a las transferencias sociales en especie
Impuestos directos	Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc.
Otras pérdidas	Pérdidas cambiarias
Transferencias corrientes	Otras transferencias corrientes

(continúa)

Cuadro 1. (conclusión)

Esquema ahorro-inversión-financiamiento	Transacciones del SCN 2008
III) Resultado económico: ahorro/desahorro (I-II)	Aproximadamente: ahorro bruto
IV) Recursos de capital	
Recursos propios de capital	Disposiciones de activos fijos existentes
Transferencias de capital	Transferencias de capital
Disminución de la inversión financiera	Flujos de la cuenta financiera, no considerados en la cuenta de capital
V) Gastos de capital	
Inversión real directa	Adquisiciones de activos fijos nuevos Adquisiciones de activos fijos existentes Adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos Adquisiciones menos disposiciones de activos no producidos
Transferencias de capital	Transferencias de capital
Inversión financiera	Flujos de la cuenta financiera, no considerados en la cuenta de capital
VI) Total recursos (I+IV)	
VII) Total gastos (II+V)	
X) Contribuciones figurativas	Otras transferencias corrientes Transferencias de capital
XI) Gastos figurativos	Otras transferencias corrientes Transferencias de capital
XIII) Resultado financiero (VI-VII+X-XI)	Aproximadamente: préstamo neto (+)/endeudamiento neto (-)

Fuente: *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional de la Secretaría de Hacienda*. INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Sistema de Cuentas Nacionales 2008.

Los datos que van a las cuentas corrientes y a la cuenta de capital se identifican por categorías del SCN 2008, separados de los flujos económicos que no deben ser registrados en estas cuentas, y que correspondería registrarlos en las otras cuentas de acumulación. Estos flujos no considerados son los que explican las diferencias entre los saldos relevantes de las fuentes de información (resultado económico y resultado financiero) y los correspondientes saldos del SCN 2008 (ahorro bruto y préstamo/endeudamiento neto).

Los recursos y usos son agregados de acuerdo con la metodología de integración vertical de la sucesión de cuentas para el sector gobierno general, y se controla que los totales de los recursos y usos coincidan con los totales de los ingresos y gastos de las fuentes.

Ajustes metodológicos

En el SCN 2008 las transacciones no siempre se registran tal cual se presentan en las fuentes fiscales. Mientras que las estadísticas de finanzas públicas “se concentran en medir el impacto de eventos económicos sobre las finanzas del gobierno. El SCN se concentra en medir los procesos económicos y su impacto sobre los distintos sectores”⁷. A continuación se exponen algunos tratamientos metodológicos que pueden dar lugar a diferencias con las estadísticas fiscales.

- a. **Base devengada:** como se mencionó anteriormente, en la Argentina los ingresos se registran en el momento de su percepción (base caja), mientras que los gastos se registran en base devengada. El SCN propone el tratamiento en base devengada, tanto en los ingresos como en

⁷ MEFP 2014, p. 396.

los gastos. Por esta razón, se pueden encontrar diferencias con las estadísticas fiscales en el caso del registro base caja de los intereses.

- b. Atribución de impuestos y coparticipación:** en algunos casos, en el SCN se plantea un reordenamiento de las transacciones para identificar el fenómeno económico subyacente. Este es el caso de la atribución de impuestos y los acuerdos de coparticipación. Se recomienda que los impuestos sean atribuidos a la jurisdicción que ejerce autoridad para exigir el impuesto y tiene la capacidad última de fijar y modificar la tasa del impuesto. Según esta recomendación, los impuestos se asignan a la jurisdicción que tiene autoridad sobre ellos y cualquier ingreso recibido por otra jurisdicción en el marco de los acuerdos de coparticipación se debe tratar como una transferencia corriente. En este sentido, los impuestos nacionales y provinciales se registran en el gobierno nacional y gobierno provincial, respectivamente, y se imputa una transferencia corriente a la jurisdicción de contrapartida.
- c. Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)⁸:** otro aspecto diferenciador con las estadísticas fiscales obedece al tratamiento de los SIFMI. Mientras que en las estadísticas fiscales no se miden las tasas por servicios relacionadas con intereses, en el SCN se incluye una estimación de estos servicios. El gobierno general es uno de los sectores institucionales demandantes de servicios financieros, cuyo componente insumido se incluye en el consumo intermedio. Esta imputación es compensada con un registro en las rentas de la propiedad de la cuenta de asignación de ingreso primario, para mostrar los “intereses SCN” (intereses calculados según una tasa de referencia aplicada al nivel promedio de préstamos y de depósitos). En las cuentas del gobierno general quedan los “intereses SCN”, y la diferencia entre estos “intereses SCN” y los efectivamente pagados a y recibidos por las instituciones financieras, son equivalentes a los cargos por SIFMI registrados en el consumo intermedio, por lo que no se afecta el ahorro del gobierno general.
- d. Producción del Banco Central:** el SCN recomienda que la producción no de mercado del Banco Central se asigne directamente al gasto de consumo colectivo del gobierno. La contrapartida de esta transacción, es una transferencia corriente imputada del Banco Central, que es recibida por el gobierno para financiar este gasto.⁹ Este tratamiento tampoco afecta el ahorro del sector.
- e. Superdividendos:** el SCN recomienda registrar como dividendos aquellos que teóricamente provienen del excedente de explotación del periodo corriente. Sin embargo, propone una excepción “cuando los dividendos son desproporcionadamente grandes en relación con el reciente nivel de dividendos y ganancias”¹⁰, los cuales deben tratarse como un retiro de participaciones de capital en la cuenta financiera. Por lo general, “estos pagos desproporcionadamente grandes e irregulares, con frecuencia denominados “superdividendos” suelen estar basados en reservas acumuladas, entradas por privatizaciones, otras ventas de activos o ganancias por tenencia. Todos los dividendos declarados que superen significativamente el nivel reciente de dividendos y utilidades deben registrarse como una transacción en activos financieros, específicamente, el retiro de participaciones de capital en la sociedad”¹¹.

Por esta razón, en las estimaciones del gobierno general se registran dos pagos provenientes del Banco Central de la República Argentina (BCRA): el primero, identificado en las estadísti-

⁸ Ver Metodología INDEC N° 21, p. 69. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/metodologia_21_cuentas_nacionales.pdf.

⁹ SCN 2008, párrafo 8.130.

¹⁰ SCN 2008, párrafo 7.131.

¹¹ MEFP 2014, párrafo 5.115.

cas fiscales como contribuciones del BCRA a la Tesorería General de la Nación, que se registran como dividendos. El segundo, las utilidades del BCRA que resultan de la revaluación de reservas internacionales. Estos pagos no se reconocen en las cuentas corrientes del gobierno general como ingresos por dividendos y quedan excluidos de los resultados del saldo del ahorro y el préstamo/endeudamiento neto de la cuenta de capital del sector. De acuerdo con la recomendación del SCN 2008, se deben registrar en la cuenta financiera como retiro de participaciones de capital¹².

Por su parte, a la operación de reducción del capital social del Banco de la Nación Argentina (BNA) del 2018, autorizada mediante el artículo 95 de la Ley 27.431, se le aplicó el tratamiento de superdividendo y, en consecuencia, se deberá registrar como un retiro de participaciones de capital en la cuenta financiera. Sin embargo, se reconocen como dividendos los pagos del BNA al Tesoro Nacional de hasta el 20% de las utilidades líquidas y realizadas, según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 27.431, que sustituye el artículo 5° de la Carta Orgánica del BNA, aprobada por la Ley 21.799 y sus modificatorias¹³. Cualquier pago más allá de este parámetro se registró como superdividendo.

Conciliación de datos

La conciliación se refiere, en primer lugar, a la incorporación en las cuentas institucionales de las estimaciones de la producción y generación del ingreso por actividad económica, el consumo público, y la recaudación de impuestos netos de subvenciones sobre los productos y la producción, que provienen de las mediciones del PIB y de la cuenta de generación del ingreso para el total de la economía. También se concilia la formación bruta de capital fijo del sector gobierno general, aunque se debe aclarar que la presente publicación incluye un estimado de las disposiciones (ventas) de activos no financieros, como así también la inversión en activos preexistentes.

El otro aspecto de la conciliación de datos obedece al hecho de que, para una misma transacción, los recursos de un sector deben ser iguales a los usos del sector de contrapartida. Esta conciliación se realizó para las transferencias corrientes y de capital, en dos etapas: conciliación intrasectorial y conciliación intersectorial

Conciliación intrasectorial: consistió en igualar las transferencias corrientes y de capital al interior del sector. Por ejemplo, en el caso del gobierno central fue necesario compatibilizar, en primer lugar, las transferencias entre los organismos que consolidan en el e-SIDIF y entre estos y los organismos de la administración pública nacional que no consolidan en el e-SIDIF (entes públicos, universidades nacionales y fondos fiduciarios). Dado el método de registro de los ingresos (base caja) y gastos (base devengado) de las fuentes, se privilegió el dato del donante o pagador, realizando un ajuste en los ingresos de la contraparte. Este procedimiento también se utilizó para conciliar las transferencias corrientes y de capital entre las provincias y las OSP.

Conciliación intersectorial: una vez lograda la conciliación intrasectorial, se procedió a realizar la consistencia entre las transferencias corrientes y de capital de los subsectores del gobierno. Para este proceso se utilizó como regla general la jerarquización de fuentes de información, donde prevalecen los datos de la jurisdicción de mayor nivel. Se deben hacer asientos compensatorios para mantener la coherencia vertical dentro de cada subsector y la coherencia horizontal entre los subsectores involucrados en la transacción.

¹² Estas cifras no quedan expuestas, ya que la presente publicación no incluye la cuenta financiera del gobierno general.

¹³ “De las utilidades líquidas y realizadas que resulten al cierre del ejercicio una vez efectuadas las amortizaciones y deducidos los castigos provisionales y previsionales que el Directorio juzgue conveniente, se destinará: el porcentaje que fije la autoridad competente para el fondo de reserva legal; el porcentaje que establezca el Directorio, que no podrá superar el VEINTE POR CIENTO (20%), al Tesoro nacional; y el remanente a aumentar el capital y a los demás fines que determine el Directorio”.

5. Estructura contable de la publicación

Para facilitar a la persona usuaria la lectura de los datos, se presenta la estructura contable utilizada en esta publicación.

Cuadro 2. Secuencia de cuentas nacionales

Secuencia de cuentas	Código	Transacciones y saldos
Cuenta de producción	P1	Producción (+)
	P2	Consumo intermedio (-)
	B1b	Valor agregado bruto (-)
Cuenta de generación del ingreso	B1b	Valor agregado bruto (+)
	D1	Remuneración de los asalariados (-)
	D29 - D39	Otros impuestos netos de subvenciones a la producción (-)
Cuenta de asignación del ingreso primario	B2b	Excedente de explotación bruto (-)
	B2b	Excedente de explotación bruto (+)
	D2 - D3	Impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones (+)
	D4	Rentas de la propiedad netas (+)
	D41	Intereses, recibidos (+)
	D41	Intereses, pagados (-)
	D42	Renta distribuida de las sociedades, recibidas (+)
	D42	Renta distribuida de las sociedades, pagadas (-)
	D45	Rentas de los recursos naturales, recibidas (+)
	D45	Rentas de los recursos naturales, pagadas (-)
	B5b	Saldo de ingresos primarios bruto (-)
Cuenta de distribución secundaria del ingreso	B5b	Saldo de ingresos primarios bruto (+)
	D5	Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc. (+)
	D61	Contribuciones sociales (+)
	D62	Prestaciones sociales distintas a las transferencias sociales en especie (-)
	D7	Otras transferencias corrientes netas (+)
	D73	Transferencias corrientes dentro del gobierno general, recibidas (+)
	D73	Transferencias corrientes dentro del gobierno general, pagadas (-)
	D74	Cooperación internacional corriente, recibida (+)
	D74	Cooperación internacional corriente, pagada (-)
	D75	Transferencias corrientes diversas, recibidas (+)
	D75	Transferencias corrientes diversas, pagadas (-)
B6b	Ingreso disponible bruto (-)	
Cuenta de utilización del ingreso disponible	B6b	Ingreso disponible bruto (+)
	P3	Gasto de consumo final (-)
	P31	Gasto de consumo individual (-)
	P32	Gasto de consumo colectivo (-)
Cuenta de redistribución del ingreso en especie	B8b	Ahorro bruto (-)
	B6b	Ingreso disponible bruto (+)
	D63	Transferencias sociales en especie (-)
Cuenta de utilización del ingreso disponible ajustado	B7b	Ingreso disponible ajustado bruto (-)
	B7b	Ingreso disponible ajustado bruto (+)
	P4	Consumo final efectivo (-)
	P41	Consumo individual efectivo (-)
	P42	Consumo colectivo efectivo (-)
	B8b	Ahorro bruto (-)
Cuenta de capital	B8b	Ahorro bruto (+)
	D9	Transferencias de capital netas (+)
	D9r	Transferencias de capital, recibidas (+)
	D9p	Transferencias de capital, pagadas (-)
	P5b	Formación bruta de capital (-)
	P51b	Formación bruta de capital fijo (-)
	P511	Adquisiciones de activos fijos nuevos (-)
	P512	Adquisiciones de activos fijos existentes (-)
	P513	Disposiciones de activos fijos existentes (+)
	P53	Adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos (-)
NP	Adquisiciones menos disposiciones de activos no producidos (-)	
B9	Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-)	

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Sistema de Cuentas Nacionales 2008.

En el cuadro 2, las cuentas son expuestas en la forma de una “cuenta T” invertida¹⁴, donde las transacciones relevantes de las cuentas muestran un signo (+) para indicar los recursos (transacciones que aumentan el valor económico del sector), equivalente a un registro por el lado derecho de la “cuenta T”, y un signo (-) para indicar los usos (transacciones que reducen el valor económico del sector), equivalente a un registro por el lado izquierdo de la “cuenta T”. Los saldos contables se determinan sumando los recursos y restando los usos de la cuenta correspondiente. Por ejemplo, para calcular el valor agregado (saldo contable de la **cuenta de producción**), se suma la producción (+) y se deduce el consumo intermedio (-). El saldo de la cuenta siempre se registra en el lado izquierdo de la cuenta, por esta razón se muestra un signo (-). Como el saldo contable de una cuenta pasa a constituir el primer recurso de la siguiente cuenta, en esta última el mismo saldo se representa con signo (+).

Siguen los registros de la **cuenta de generación del ingreso**. Al valor agregado se le resta la remuneración de los asalariados (-) y los otros impuestos netos de subvenciones a la producción (-), para determinar el excedente de explotación¹⁵. Después se muestra al sector en tanto que percibe los ingresos generados en el proceso de producción más la renta de la propiedad, cuyos asientos conforman la **cuenta de asignación del ingreso primario**. Se suman los impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones (+) y las rentas de la propiedad netas¹⁶ (+) para obtener el saldo de ingresos primarios. A su vez, la renta de la propiedad esta desagregada en las categorías de intereses, renta distribuida de las sociedades (dividendos) y rentas de los recursos naturales (regalías, alquileres de tierras y terrenos).

A continuación, sigue la **cuenta de distribución secundaria del ingreso**. Al saldo de ingresos primarios se agregan los impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc. (+), las contribuciones sociales (+) y las otras transferencias corrientes netas (+) y se deducen las prestaciones sociales distintas a las transferencias sociales en especie (-), para determinar el ingreso disponible. Se pueden distinguir las transferencias corrientes en sus componentes: transferencias corrientes dentro del gobierno general¹⁷, cooperación internacional corriente y transferencias corrientes diversas.

La **cuenta de utilización del ingreso disponible** muestra el ingreso disponible como el principal recurso con que cuenta el sector para realizar los gastos de consumo final (-). El gasto de consumo final se separa en gasto de consumo final individual (-), que representa los bienes y servicios individualizables (como la educación y salud) que proveen las unidades de gobierno a los hogares; y gasto de consumo colectivo (principalmente servicios de administración pública y planes de seguridad social) suministrados a la comunidad en general. El saldo contable es el ahorro, que se obtiene al restar del ingreso disponible el gasto de consumo final. Este resultado puede ser positivo o negativo, en la medida en que el ingreso disponible sea mayor o menor que el gasto de consumo final.

Posteriormente, se presenta la **cuenta de redistribución del ingreso en especie**. El objetivo de esta cuenta es mostrar cómo el gobierno incrementa el consumo efectivo de los hogares, al proporcionarles bienes y servicios individuales, que proceden de la producción no de mercado del gobierno y de las compras a productores de mercado que el gobierno entrega a los hogares sin transformación. Estas son las llamadas transferencias sociales en especie (TSE)¹⁸, que son equiva-

¹⁴ La cuenta “T” es una representación contable que consta de dos lados: el débito y crédito o debe y haber.

¹⁵ No obstante, como las unidades de gobierno son productores no de mercado, su producción se estima por los costos. Es decir, se parte de la cuenta de generación del ingreso, donde el excedente de explotación es, por definición, igual a cero y luego se suman los costos de producción.

¹⁶ La expresión “netas” indica un recurso neto, es decir, recursos menos usos para la misma transacción. Esto aplica para la renta de la propiedad y las transferencias corrientes y de capital.

¹⁷ Para el sector gobierno general los recursos y usos en esta categoría deben ser iguales, ya que en esta transacción no interviene ningún otro sector institucional. Por su parte, para los subsectores de gobierno los recursos y usos difieren, ya que dependen de las percepciones y gastos en transferencias corrientes desde y hacia otros subsectores de gobierno.

¹⁸ El consumo efectivo de los hogares está conformado por los gastos de consumo que realizan los propios hogares más las TSE recibidas de los sectores gobierno general e instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares. (SCN 2008, párrafo 9.116).

lentes al gasto de consumo individual de gobierno. El ingreso disponible se modifica para dar lugar al ingreso disponible ajustado, que en el caso del gobierno es menor por el monto de las TSE. En contrapartida, el ingreso disponible ajustado de los hogares será mayor que su ingreso disponible, por el monto de las TSE.

A partir del ingreso disponible ajustado, se deduce el consumo colectivo efectivo (-), ya que por definición el consumo individual efectivo (-) de gobierno es igual a cero.¹⁹ El saldo resultante es el ahorro del sector, que es el saldo de la **cuenta de utilización del ingreso disponible ajustado**. Se debe notar que el ahorro determinado en esta cuenta y el correspondiente calculado en la **cuenta de utilización del ingreso disponible**, son el mismo, debido a que el proceso de redistribución en especie no afecta el ahorro del sector.

Este ahorro es el enlace entre las cuentas corrientes y las cuentas de acumulación. De esta manera, el ahorro sumado a las transferencias de capital netas (+) forman los recursos de los que dispone el sector para realizar la inversión en activos no financieros. Las transferencias de capital se muestran en recibidas y pagadas. Por otra parte, la inversión en activos no financieros queda expuesta como formación bruta de capital (-) y adquisiciones menos disposiciones de activos no producidos (-).

A su vez, la formación bruta de capital se descompone en formación bruta de capital fijo (-) y adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos (-). También se dispone de una desagregación de la formación bruta de capital fijo en: adquisiciones de activos fijos nuevos (-), adquisiciones de activos fijos existentes (-) y disposiciones de activos fijos existentes (+).

Finalmente, el ahorro más las transferencias de capital netas menos la inversión en activos no financieros da como resultado la capacidad o necesidad de financiamiento del sector frente a otros sectores institucionales residentes y el resto del mundo. Este saldo se muestra como el préstamo neto (+)/endeudamiento neto (-) de la **cuenta de capital**.

6. Cambios con relación a datos publicados del consumo y formación bruta de capital fijo

Las cuentas por sectores institucionales del sector gobierno general, presentan algunos cambios con relación a datos publicados del consumo y formación bruta de capital fijo, los cuales se verán reflejados en la próxima revisión de las cuentas nacionales 2019-2021, en junio de 2022, y de la formación bruta de capital fijo del sector gobierno general de 2021, en diciembre de 2022. Sin embargo, estos cambios no fueron susceptibles de incorporar en la serie publicada 2016-2018, manteniéndose en este período las diferencias entre dichas publicaciones. Los cambios se agrupan en: cobertura institucional y cobertura transaccional.

Cobertura institucional: la presente publicación incorpora las obras sociales para los empleados públicos nacionales, específicamente: la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina, la Dirección de Obra Social del Servicio Penitenciario Federal y el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), y las obras sociales para personas que trabajan en la administración pública de las provincias, al considerar que son productores no de mercado de control público.

Se consideran productores no de mercado porque, por un lado, los ingresos por aportes y contribuciones se determinan en función de un porcentaje de las remuneraciones de las personas asalaria-

¹⁹ Esto se debe a que las TSE están representadas en bienes y servicios cuyos gastos los realiza el gobierno, pero que son consumidos efectivamente por los hogares.

das, sin considerar los costos del servicio ni las prestaciones que deben cubrirse; y, por otro lado, la persona asalariada no tiene la libertad de consumir o no el servicio, dado su carácter obligatorio.

El control público se verificó con base en la evaluación de los siguientes indicadores: nombramiento de los directivos, disposiciones legales (como posibilidad para remover funcionarios o requerir aprobación de su presupuesto), arreglos contractuales, financiamiento y exposición al riesgo financiero.²⁰ Se concluyó que las obras sociales para los empleados públicos de las provincias cumplen con alguno de estos indicadores.²¹

Cobertura transaccional: el cambio en la cobertura institucional incidió en los niveles estimados del consumo y la formación bruta de capital fijo del sector gobierno general. Pero también se incorporaron otros cambios.

- a. **Consumo:** por definición, la producción no de mercado de las unidades de gobierno tiene como destino económico, mayoritariamente, el consumo final del gobierno. Por esta razón, la producción de las obras sociales para los empleados públicos se registró en el consumo final de gobierno. Esta producción ya estaba medida en la oferta de origen nacional, pero su destino económico estaba asignado al consumo privado.

Otro cambio incorporado al consumo final se relaciona con el tratamiento de las transferencias sociales en especie (TSE) que provienen de la producción de mercado comprada por el gobierno y que son transferidas a los hogares sin ninguna transformación. En esta categoría se añadieron las prestaciones asistenciales de las obras sociales para los empleados públicos y las del Programa de Atención Médica Integral (PAMI). Estas prestaciones estaban registradas en el consumo privado.

Adicionalmente, se mejoró la cobertura de las TSE (que actualmente incluyen la entrega de *notebooks* de la iniciativa Conectar Igualdad y la provisión de medicamentos del programa Remediar), al identificar la provisión gratuita de leche fortificada, libros y textos escolares y complemento alimentario a los hogares. Estos gastos ya estaban en el consumo final de gobierno como parte de la producción no de mercado. La diferencia es que se excluyó de la esfera de la producción del gobierno y se asignó directamente al gasto de consumo individual.

Finalmente, se realizó una estimación de las tasas municipales cuyo tratamiento en las cuentas es de producción vendida²². En efecto, la percepción de tasas por parte de los gobiernos locales por concepto de alumbrado, barrido y limpieza (también conocida como tasa de servicios generales), entre otras tasas, se registran como compra de servicios y no como impuestos. La diferencia entre una compra y el pago de un impuesto, es que en el caso de los impuestos la transacción no implica la recepción directa de un producto a cambio, salvo que “dichos pagos sean totalmente desproporcionados con respecto a los costos de prestación de los servicios”²³. La estimación de las tasas municipales y el análisis de los costos asociados a la prestación de servicios, se apoyó en un trabajo publicado por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior y Transporte en conjunto con la Universidad Nacional de General Sarmiento.²⁴ El tratamiento de las tasas municipales como producción vendida disminuye el nivel del consumo final del gobierno.

²⁰ SCN 2008, párrafo 22.26.

²¹ Con excepción de la Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires (OBSBA), al considerar que es de control privado, ya que la mayoría de los directivos son propuestos por el sindicato y las diferentes asociaciones gremiales de las personas trabajadoras.

²² El nivel de producción de los gobiernos locales (municipales) se mantiene, lo que cambia es la categoría de producción.

²³ SCN 2008, párrafo 8.54.

²⁴ Disponible en: <https://www.mininterior.gob.ar/municipios/pdfs/Estructura%20Recaudacion%20Municipal.pdf>.

b. Formación bruta de capital fijo: esta categoría transaccional puede analizarse desde distintas dimensiones. Una de ellas es el análisis horizontal que se ofrece en la publicación *Formación bruta de capital fijo del sector gobierno general*,²⁵ donde se expone la oferta de bienes y servicios nuevos de origen nacional e importado, cuyo destino es la formación bruta de capital fijo del sector gobierno general. Este análisis es consistente con los niveles de la demanda agregada publicada por el Instituto.

El otro es el análisis vertical que ofrece esta publicación, donde se muestran los requerimientos del sector gobierno general de activos no financieros que tienen su origen en la producción, con independencia de que se hayan producido o no en el período que se está contabilizando. Por esta razón, se incluyen las adquisiciones de activos fijos nuevos y existentes. Por su parte, se restan las disposiciones (ventas) de activos fijos existentes. Esta forma de registro de la formación bruta de capital fijo es consistente con el análisis de la capacidad o necesidad de financiamiento del gobierno general.

Finalmente, la diferencia entre la categoría “adquisiciones de activos fijos nuevos” de la presente publicación y la que está disponible en el sitio web del Instituto se debe a la incorporación de las obras sociales para personas que trabajan en la administración pública.

²⁵ Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/formacion_capital_fijo_12_2169D0233D31.pdf.