

Lineamientos para el registro de la información por objeto de gasto en los proyectos de inversión

Versión 2: abril de 2018

Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública

Cada proyecto de inversión contiene una cadena de valor¹ por cada bien o servicio contemplado en el proyecto, esta estructura refleja el proceso de transformación de los insumos en productos a través de las actividades.

Es así como el “*Producto*” es entendido como el bien o servicio que se genera en un proceso productivo. Los productos materializan los objetivos específicos de los proyectos de inversión, y por la misma razón, deben agotar los objetivos específicos del mismo y cumplir a cabalidad con el objetivo general del proyecto². Desde 2017 se cuenta con un catálogo de productos de los bienes y servicios que entrega el estado, el cual incluye tanto las intervenciones del nivel nacional como territorial, así como los productos en cada etapa de un proyecto de inversión.

Para aclarar el alcance de los productos dentro de la diversidad de proyectos de inversión con la cual se cuenta, se visualizan dos rutas complementarias, una que se explica a través de una lógica vertical en la cual se interrelaciona las intervenciones del nivel nacional con el territorial, evento en el cual se verifica que desde la nación se disponen recursos para cofinanciar proyectos en el nivel nacional, en este contexto se cuenta con los “Servicios de apoyo financiero para el fomento de la infraestructura deportiva”, a través del cual Coldeportes, por ejemplo, cofinancia la construcción de infraestructura deportiva. Ya en el ámbito territorial, el proyecto que recibe dichos recursos entregará por ejemplo un producto denominado “Polideportivos construidos”.

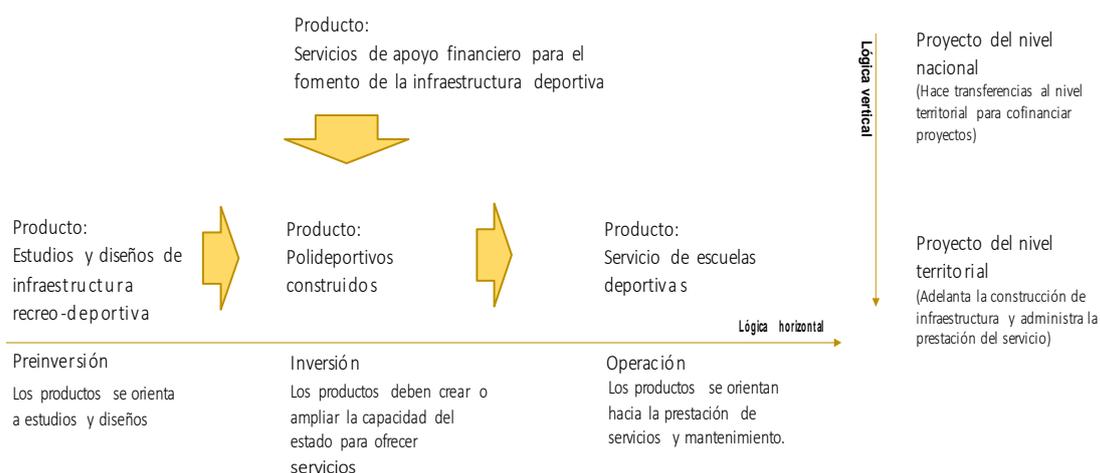
Por su parte, en el proyecto territorial, también puede evidenciarse una lógica horizontal para la estructura de productos, ya que se identifican bienes y servicios diferentes en las diferentes etapas del proyecto, así en la etapa de preinversión se generará un producto denominado “Estudios y diseños de infraestructura recreo-deportiva”, en la etapa de inversión el producto “Polideportivos construidos” y en la etapa de operación los “Servicio de escuelas deportivas”.

¹ De acuerdo con la Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor: La cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total. Última lectura con fecha 06/03/2018 en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Guia%20Cadena%20de%20valor_v%205.pdf

² De acuerdo con la Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor

Los bienes y servicios descritos, tanto en su lógica vertical como horizontal se encuentran contemplados en el catálogo de productos. A continuación, se muestra gráficamente estas dos lógicas:

Gráfico 1. Mapeo de los productos en la lógica vertical y horizontal



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas- DIFP, DNP.

De otra parte, el presupuesto general de la Nación establece para los proyectos de inversión, como parte de los gastos, su identificación según el objeto de gasto de los recursos asignados al mismo.

El “*objeto de gasto*” se define como la identificación económico - financiera de las transacciones y los bienes y servicios que el sector público realiza en desarrollo de su proceso productivo en la economía a través de las entidades que lo conforman, dentro de una ordenación sistemática y homogénea (clasificador), que permite determinar si corresponden a gastos, transferencias, y/o variaciones de activos y pasivos del estado³.

Dentro del contexto de clasificación por objeto de gasto, es de interés conocer bajo la clasificación armonizada con estándares internacionales denominada Catálogo de Clasificación Presupuestal – CCP, adoptada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la afectación económico - financiera del gasto en cada proyecto de inversión. En este marco, el vínculo entre el CCP y los proyectos de inversión se hará a través de los productos que permiten identificar la orientación del gasto.

³ Manual de Clasificación Presupuestal: del presupuesto general de la Nación en armonía con estándares internacionales. Página 3 en www.minhacienda.gov.co

Descripción general de ejercicio

Para hacer la homologación entre los productos de clasificación de la inversión y el CCP se requiere definir si el producto implica en términos económicos, un gasto, un incremento de un activo, una disminución de un pasivo o una transferencia. A continuación, se indica la definición de cada uno de estos conceptos:

Tabla 1. Conceptos que apoyan la clasificación de la inversión por objeto de gasto

Concepto	Definición
Gasto	De acuerdo con el Manual de Estadística de Finanzas Públicas MEFP 2014, del Fondo Monetario Internacional: “6.1 El gasto es una <u>disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Las transacciones de gasto tal como se definen en las EFP tienen asientos de contrapartida que disminuyen los activos o incrementan los pasivos y, por ende, reducen el patrimonio neto. El sector gobierno general tiene dos funciones económicas generales: i) asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad, principalmente sobre una base no de mercado; y ii) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias (véase el párrafo 2.38)” (subrayado fuera de texto)</u>
Activo	En MEFP 2014: 3.42 Un activo es un depósito de valor que representa un beneficio o una serie de beneficios que se devengan al propietario económico por tener o usar el recurso durante un período. Es un medio que permite trasladar valor de un período de declaración de datos a otro.
Pasivo	En MEFP 2014: 3.45 Se establece un pasivo cuando una unidad (el deudor) está obligada, en circunstancias específicas, a proveer fondos u otros recursos a otra unidad (el acreedor).
Transferencia	De acuerdo con el Manual de Clasificación CCP, son Transferencias las “que realiza un órgano del PGN a otra unidad sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. Las transferencias por su naturaleza reducen el ingreso y las posibilidades de consumo del otorgante e incrementan el ingreso y las posibilidades de consumo del receptor (Fondo Monetario Internacional, 2014, pág. 47).

Fuente: Manual de Estadística de Finanzas Públicas MEFP 2014, del Fondo Monetario Internacional.

En este sentido, el primer paso que debe realizar el gerente o formulador del proyecto es responder la siguiente pregunta:

¿Cuál es la naturaleza económico - financiera del(os) **producto(s)** de la cadena de valor que entrega el proyecto de inversión? Es decir, si corresponden a gastos, transferencias, o variaciones de activos y pasivos. Esta pregunta debe hacerse para cada uno de los productos esperados en el proyecto de inversión (ver Gráfico 1).

Desde el punto de vista de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación se puede analizar la afectación de la situación patrimonial de la nación, por lo tanto si se incrementa un activo del Estado a nivel nacional, cuando el gobierno realiza una erogación de recursos para obtener un producto, que aumenta los bienes (físicos o financieros) que constituyen depósito de valor para la Nación Ej: sedes construidas, sedes adecuadas, sedes con reforzamiento estructural, sedes mejoradas, capitalización de alguna entidad pública, etc. Esta erogación se puede considerar entonces como un “gasto presupuestal que aumenta el activo”, y su clasificación en el CCP se puede asociar con la subcuenta “*Adquisición de activos no financieros*” o con la cuenta “*Adquisición de activos financieros*”.

Una disminución de **pasivos** corresponde a aquellas erogaciones en donde se reconoce una acreencia a cargo de la entidad como ocurre en el presupuesto, por ejemplo, con el pago de cesantías a los funcionarios o con la devolución de ahorros voluntarios a los trabajadores en los casos en que estos han estado depositados en las cuentas de la entidad.

De otra parte, las **transferencias** corresponden al desembolso de recursos en efectivo que realiza una entidad ejecutora a otras entidades y sectores como los hogares, por ejemplo, para que compren bienes y servicios directamente; o a terceros para que realicen dicha actividad. Los productos que tengan esta característica serán identificados porque su objeto se realiza con el simple traslado de los recursos. Los productos que se clasifican bajo esa categoría son, principalmente, los que comienzan como “Servicio de apoyo financiero...”. En el contexto inicial del ejemplo, se tendría que los “Servicios de apoyo financiero para el fomento de la infraestructura deportiva” estarían dentro de esta clasificación.

Se considera importante hacer la distinción entre dos tipos de transferencias: las transferencias corrientes y las de capital. Las primeras corresponden a transacciones en las que una entidad del PGN entrega recursos a un ente, sin ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. De otra parte, las transferencias de capital son todas aquellas que estén condicionadas⁴ a la adquisición de un activo o el pago de un pasivo.

⁴ Cabe precisar que el condicionamiento al que están sujetas las transferencias de capital es un condicionamiento económico financiero determinado por la adquisición específica de un activo o la disminución de un pasivo, contrario al condicionamiento social que comprende las condiciones que deben cumplir los destinatarios para ser beneficiarios de las transferencias.

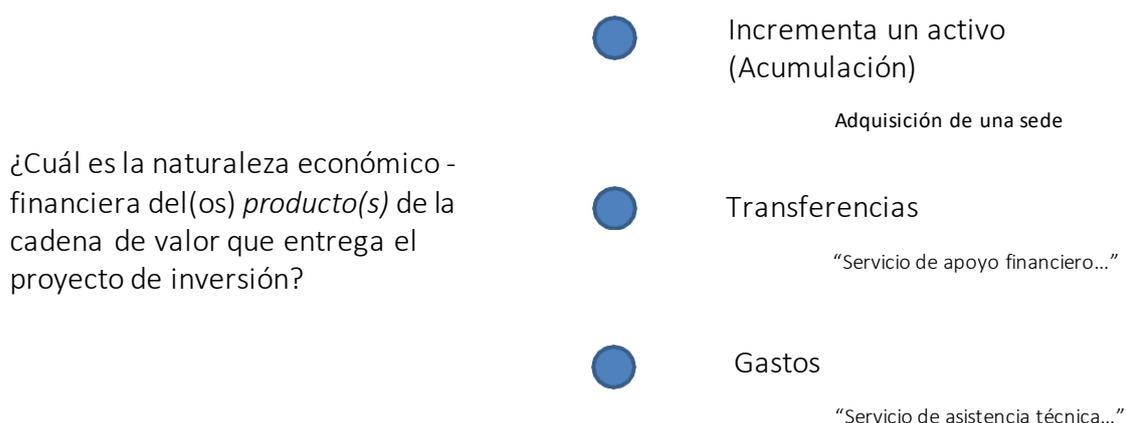
Un producto se considera que genera un **gasto** cuando la ejecución de recursos no produce aumento de un activo para el Estado a nivel nacional, sino una afectación patrimonial⁵ y en general resultan del desarrollo de la misión institucional. Esta erogación se puede considerar como un “gasto presupuestal que no aumenta el activo” y su clasificación en el CCP se puede asociar con la subcuenta “Adquisiciones diferentes de activos”. En esta categoría se pueden clasificar los productos relacionados con “Documentos”, “Servicio de asistencia técnica...”, “Servicios de educación...”, entre otros.

Es importante señalar que pueden existir productos que puedan incluir más de una de las categorías señaladas anteriormente. Por ejemplo, los servicios de información pueden incluir la adquisición de hardware y software que incrementan la posición patrimonial del Estado (gastos que generan incremento de activo) pero también incluir desembolsos que contribuyen a la operación del sistema de información (gastos que no generan el incremento de un activo), y en particular se espera encontrar diferentes categorías de gasto cuando los proyectos incluyen productos en sus diferentes etapas, de preinversión, inversión y operación.

El gráfico 2 muestra en resumen las categorías descritas, que sirven de lineamiento para apoyar el proceso de clasificación de la inversión por objeto de gasto.

Gráfico 2. Lineamiento para determinar la naturaleza económico - financiera de los productos

Lineamientos para la clasificación



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas- DIFP, DNP.

⁵ Es decir que disminuye el margen de ingresos disponibles y se consume en el periodo de declaración.

Elementos para tener en cuenta para la homologación con las cuentas del CCP

Una vez se ha definido si el producto incorpora gastos que aumentan el activo, gastos que no aumentan el activo y/o transferencias, se debe especificar a cuál de las ocho cuentas del Nivel I del CCP corresponde el producto específico⁶:

- 01** Gastos de personal
- 02** Adquisición de bienes y servicios
 - 02-01 Adquisición de activos no financieros
 - 02-02 Adquisiciones diferentes de activos
- 03** Transferencias corrientes
- 04** Transferencias de capital
- 05** Gastos de comercialización y producción
- 06** Adquisición de activos financieros
- 07** Disminución de pasivos
- 08** Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora

Si un producto se homologa a más de una cuenta del CCP descrito, se puede realizar uno de los siguientes dos procedimientos:

- ✓ Si se cuenta con información suficiente, se debe hacer la discriminación respectiva en cada una de las cuentas que incorpora el producto. Ejemplo:
Producto: Servicio de información actualizado.
Homologación Cuentas del CCP: 02-01 \$X Adquisición de activos no financieros y 01 \$X gastos de personal.
- ✓ Si no cuenta con información suficiente para hacer la desagregación, se debe homologar el producto a la cuenta del CCP que mayor cantidad tenga en términos de recursos financieros. En el ejemplo anterior, si no se cuenta con información suficiente, pero se considera que el producto ejecuta una mayor cantidad de recursos en la adquisición o desarrollo de software, entonces:
Producto: Servicio de información actualizado.
Homologación Cuentas del CCP: 02-01 \$X Adquisición de activos no financieros

Algunos elementos que se pueden tener en consideración en las principales cuentas de Nivel I del CCP son:

⁶ Excepto la cuenta 2 sobre Adquisición de bienes y servicios en que se hace la distinción al segundo nivel.

01 Gastos de personal

- ✓ Se realiza la homologación con esta cuenta si el Producto de la MGA requiere gastos asociados con el personal vinculado laboralmente con el Estado a través de una relación contractual y reglamentaria (empleados), o una relación contractual laboral (trabajadores oficiales).

02 Adquisición de bienes y servicios

02-01 Adquisición de activos no financieros

- ✓ A esta cuenta se homologan, generalmente, aquellos Productos que implican gastos que incrementan el activo. Ej. Sede construida.
- ✓ O cuando los productos implican un incremento del activo, por ejemplo, el servicio de información a través del cual se entrega el desarrollo de una plataforma informática.

02-02 Adquisiciones diferentes de activos

- ✓ A esta cuenta también se homologan los Productos de la MGA que implican gastos asociados con el personal contratista,
- ✓ O gastos relacionados con materiales y suministros requeridos el desarrollo de las actividades propias de la entidad

03 Transferencias corrientes

- ✓ A esta cuenta se homologan, principalmente, los Productos que comienzan con la frase: "Servicio de apoyo financiero..." en donde se observa una entrega de recursos, sin ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa.

04 Transferencias de capital

- ✓ A esta cuenta se homologan, principalmente, los Productos que comienzan con la frase: "Servicio de apoyo financiero..." o "Servicio de apoyo..." en donde se observa una entrega de recursos, pero condicionada a la adquisición de un activo o el pago de un pasivo.

05 Gastos de comercialización y producción

- ✓ A esta cuenta se homologan los Productos que consideran la adquisición de insumos para la producción de bienes y servicios que se comercializan, de igual forma el personal contratado que interviene en el proceso productivo.

06 Adquisición de activos financieros

- ✓ A esta cuenta se homologan, principalmente, los productos relacionados con la capitalización en alguna entidad pública.

07 Disminución de pasivos

No se identifican productos que con recursos de inversión se encuentren clasificados en esta cuenta.

08 Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora
No se identifican productos que con recursos de inversión se encuentren clasificados en esta cuenta.

Etapas del ejercicio de homologación

Para desarrollar el ejercicio completo de homologación entre el CCP y los productos del catálogo de la MGA se pueden considerar 3 etapas básicas del ciclo del proyecto de inversión: formulación, programación y ejecución.

Durante la formulación del proyecto de inversión, se hace el costeo del proyecto y en este primer paso se deben utilizar los insumos definidos para la cadena de valor del proyecto, tanto la denominación del producto como las diferentes categorías de insumos dan información inicial sobre la orientación del gasto.

Una vez el proyecto es viable, entra a la etapa de programación y allí se debe reflejar la clasificación CCP al nivel I de desagregación, para cada producto del proyecto.

Cuando el proyecto entra en ejecución, es necesario detallar el gasto partiendo del hecho de que en ese momento se cuenta con información completa frente a la utilización de los recursos financieros asignados, y por tal razón para iniciar el reporte del seguimiento es necesario desagregar la clasificación del gasto por producto, a su máximo nivel de desagregación. En el gráfico 3, se muestra la necesidad de información en cada momento del ciclo del proyecto.

Gráfico 3. Información requerida para la clasificación por objeto de gasto en cada momento del proyecto

