



República del Perú

DNPP - Dirección Nacional del Presupuesto Público
Ministerio de Economía y Finanzas

MODIFICACIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

ENFOQUE POR RESULTADOS

Guía de Orientación

Lima, Enero 2010

GUIA MODIFICACIONES EN EL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO – ENFOQUE POR RESULTADOS

Con la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, en adelante Ley de Presupuesto 2010, se han introducido cambios en el proceso de ejecución del gasto de las entidades de los tres niveles de Gobierno, a través de modificaciones de la normatividad contenida en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en adelante Ley General.

Así, para el presente año fiscal y subsiguientes, estos cambios se han plasmado en la Directiva N° 005-2009-EF/76.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria", aprobada por la Resolución Directoral N° 043-2009-EF/76.01 de fecha 29 de diciembre de 2009, la cual comprende dos Anexos: N° 1 "Ejecución del Presupuesto de los Pliegos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales" y N° 2 "Ejecución del Presupuesto de los Gobiernos Locales".¹

I. CAMBIOS EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL GASTO

A) DETALLE DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En lo que respecta al **Proceso de Ejecución del Gasto**, conforme a la Primera Disposición Final de la Ley de Presupuesto 2010, se modifica la utilización del compromiso² y de la Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada³ (PPTM), y se crea el denominado **Calendario de Compromisos Institucional⁴** (CCI), estableciéndose que sus implementaciones se realizan progresivamente en el Sistema Nacional del Presupuesto Público.

PROCEDIMIENTO PARA LA EJECUCION DEL GASTO⁵

A partir del año fiscal 2010, los pliegos presupuestarios en la fase de ejecución presupuestaria realizarán los siguientes actos de administración para la atención de un gasto:

- Certificación de Créditos Presupuestarios.
- Compromiso.
- Devengado.
- Pagado.
-

Asimismo, tendrán en cuenta dos instrumentos que regulan el pago de las obligaciones, en función a la disponibilidad de los recursos financieros en el Tesoro Público así como en las cuentas de las Unidades Ejecutoras, los cuales son los siguientes:

- Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada (PPTM).
- Calendario de Compromisos Institucional (CCI).

¹ La Resolución Directoral N° 043-2009-EF/76.01 aprueba también los Cuadros de Plazos de la Fase de Ejecución Presupuestaria para el Año Fiscal 2010, correspondientes a los niveles de Gobierno Nacional y Gobierno Regional, respectivamente, asimismo establece que la Directiva y sus Anexos están publicados en el portal institucional del MEF: <http://www.mef.gob.pe/DNPP/normatividad.php>.

² Definido en el artículo 34° numeral 34.2 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

³ Definido en el artículo 29° - A de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

⁴ Definido en el artículo 30° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

⁵ Ver gráfico de la página número 7.

i) El Compromiso

Según el numeral 34.1 del artículo 34° de la Ley General, el Compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando total o parcialmente los créditos presupuestarios, en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas.

El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio. Así, se afecta preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial.

Hasta el año 2009, de acuerdo al numeral 34.2 del artículo 34° de la Ley General, los funcionarios y servidores públicos realizaban compromisos dentro del marco de los créditos presupuestarios aprobados en el presupuesto para el año fiscal, **sin exceder el monto aprobado en los Calendarios de Compromisos⁶**, lo que ha conllevado a fraccionar el compromiso asumido en los contratos o convenios.

Con la modificatoria planteada en la Ley de Presupuesto 2010 al referido numeral 34.2, **el compromiso se realizará dentro del marco de los créditos presupuestarios aprobados en el presupuesto para el año fiscal y por el monto de la obligación asumida en los contratos o convenios.**

Este es un gran cambio en lo que respecta a la ejecución del gasto de las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno, toda vez que el compromiso se efectuará conforme a los montos aprobados en el presupuesto institucional, y por el monto de la obligación a ser asumida durante el año fiscal. Con esta medida se acelera la gestión en la ejecución presupuestaria, fortaleciéndose las decisiones de gasto en las entidades públicas, toda vez que las mismas se realizarán con cargo a su marco presupuestal, sin necesidad de requerir una autorización previa del MEF. Asimismo, facilitará a los pliegos en la toma de decisiones sobre reorientaciones de los recursos a otros gastos, sin afectar compromisos, y, finalmente, con la afectación en el marco se asegura el financiamiento de las obligaciones asumidas durante el año.

Ventajas de los cambios:

- Agiliza la ejecución del gasto público.
- Asegura el financiamiento de las obligaciones asumidas durante el año fiscal.
- Permite contar con información a tiempo real respecto al saldo de recursos disponibles de las entidades.

⁶ De acuerdo al artículo 30° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el calendario de compromisos constituye la autorización para la ejecución de los créditos presupuestarios, en función del cual se establece el monto máximo para comprometer gastos a ser devengados, con sujeción a la percepción efectiva de los ingresos que constituyen su financiamiento.

Los pliegos presupuestarios deben tener en cuenta que la responsabilidad por la adecuada ejecución del compromiso es solidaria con la máxima Autoridad Administrativa del pliego presupuestario o de la unidad ejecutora, según corresponda, y con aquel que cuente con delegación expresa para comprometer gastos. Asimismo, los responsables de la administración de los presupuestos de las unidades ejecutoras deben verificar que las afectaciones presupuestarias de cada compromiso realizadas por las Oficinas de Administración o las que hagan sus veces, cuenten con el respectivo crédito presupuestario.⁷

Los Compromisos se sustentan en documentos dependiendo el tipo de gasto. Así, la Directiva N° 005-2009-EF/76.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria" en su artículo 18° en su numeral 18.1 establece lo siguiente:

- En materia de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y obras, con el respectivo contrato; con excepción del caso de adjudicaciones de menor cuantía, en cuyo caso el compromiso se sustenta en las órdenes de compra o de servicio.
- En materia de personal y pensiones con las respectivas planillas anualizadas, conforme a los contratos y resoluciones que las sustentan.
- En materia de gastos sin contraprestación de un bien o servicio a favor de la entidad, con el acto de administración correspondiente, sustentado en el dispositivo legal, convenio o resolución judicial en calidad de cosa juzgada o laudo arbitral.
- En el caso del servicio de la deuda con el respectivo contrato suscrito conforme al marco legal vigente.

Finalmente, como documento que sustente el compromiso, puede ser también utilizada la planilla de viáticos o documento similar que sustente una relación de gasto por persona o la que corresponda para gastos en servicios públicos.

ii) Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada (PPTM)

La Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada (PPTM) constituye el marco de gasto a considerar durante cada Trimestre a nivel de pliegos, correspondiente a la fuente de financiamiento "Recursos Ordinarios".⁸

Con la Ley de Presupuesto 2010 se institucionaliza la regulación de la PPTM en la Ley General, introduciendo el artículo 29° - A, el cual tiene por objeto regularla como el instrumento de ejecución de corto plazo en donde se determinan los montos máximos trimestrales mensualizados que los pliegos de dichos niveles de Gobierno podrán ejecutar con criterios de oportunidad, focalización y temporalidad para la provisión de bienes, servicios, obras y servicio de la deuda. La PPTM es autorizada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público con cargo a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, y está desagregada a nivel de pliegos y Genéricas del Gasto.

⁷ De acuerdo al inciso d) del numeral 18.1 del artículo 18° de la Directiva N° 005-2009-EF/76.01.

⁸ Creada por la Cuadragésima Segunda Disposición Final de la Ley N° 29142.

De este modo, la PPTM se constituye en el año 2010 como un instrumento que permite determinar el monto máximo trimestral de pagos con cargo a la Fuente de **Financiamiento Recursos Ordinarios**, con el objeto de que las entidades públicas elaboren su calendario de compromiso institucional, en lo que respecta a la Fuente de **Financiamiento Recursos Ordinarios**.

De acuerdo al artículo 13° de la Directiva N° 005-2009-EF/76.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria", la PPTM puede ser objeto de modificaciones durante el trimestre, para cuyo efecto la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego presupuestario emite una solicitud a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, acompañada con el respectivo informe que sustente la disponibilidad de los **créditos presupuestarios** respectivos, a nivel de pliego presupuestario y **Genéricas del Gasto**.

Finalmente, de acuerdo a la citada Directiva, durante el trimestre respectivo, los saldos no utilizados durante el primer o segundo mes son acumulables para los dos últimos meses del trimestre.⁹

iii) **Calendario de Compromisos Institucional (CCI)**

Este nuevo instrumento en la gestión administrativa de gasto público, se crea con la modificatoria que ha sido aprobada por la Ley de Presupuesto 2010 sobre el artículo 30° de la Ley General, a través del cual se establece al **Calendario de Compromisos Institucional (CCI)** como el acto de administración que contiene la programación mensual de la ejecución de las obligaciones previamente comprometidas y devengadas, con sujeción a la percepción de los ingresos que constituyen su financiamiento; estableciéndose además que este Calendario es modificado durante el año fiscal, de acuerdo a la disponibilidad de recursos públicos.

En el marco de la implementación progresiva del CCI establecida en el literal a.3) de la Primera Disposición Final de la Ley de Presupuesto 2010, para el presente año fiscal la aprobación del CCI se sujeta a lo dispuesto en el artículo 14° de la Directiva N° 005-2009-EF/76.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria", que establece las unidades ejecutoras para el registro del CCI en el SIAF – SP sólo tomarán en cuenta la mejor fecha de pago de sus gastos (no requiriéndose en consecuencia la obligación de que estén previamente comprometidos y devengados), conforme a lo siguiente:

- En el caso de la Fuente de **Financiamiento Recursos Ordinarios**, el registro se efectúa sobre la base de los montos desagregados de la PPTM, tomando como referencia la mejor fecha de pago.
- En el caso de Fuentes de **Financiamiento** distintas a **Recursos Ordinarios**, el registro se efectúa sobre la base de la programación de gastos y la disponibilidad financiera de los recursos públicos, tomando como referencia la mejor fecha de pago.

La aprobación de la CCI en el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es efectuada por Resolución del Titular del pliego presupuestario o de quién éste delegue, a propuesta de los Jefes de las Oficinas Generales de Administración y Presupuesto, respectivamente, o la que haga sus veces en el

⁹ Según el numeral 13.4 del artículo 13° de la citada Directiva.

pliego, Unidad Ejecutora, de ser el caso, en la Genérica de Gasto y Fuente de Financiamiento, de acuerdo al numeral 30.2 del artículo 30 de la Ley General.

Asimismo, el artículo referido en el párrafo precedente establece una distinción para la aprobación del CCI dependiendo de la Fuente de Financiamiento. Así, se precisa que cuando se trate de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, los pliegos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales aprueban sus calendarios de compromisos institucionales, tomando como referencia los montos establecidos en la PPTM. Mientras que, en el caso de Fuentes de Financiamiento distintas se toma como referencia la disponibilidad financiera de los recursos públicos.

En el caso de requerirse modificaciones al CCI se tomará en cuenta lo siguiente: en el caso de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, no se podrá superar los montos asignados por la PPTM, y en el caso de las otras Fuentes de Financiamiento, no se podrá superar los montos establecidos en la programación de ingresos, vale decir, a la real percepción de ingresos de las entidades.¹⁰

De este modo, la función de los Calendarios de Compromisos Institucional es la de determinar la oportunidad mensual de pago de las obligaciones que las entidades públicas asumirán y reconocerán (comprometerán/devengarán), a través del registro de la mejor fecha de pago en el en el SIAF-SP.

Ahora bien, debe recordarse que la aprobación de la Previsión Presupuestaria Mensualizada y los Calendarios de Compromisos Institucional no convalida los actos o acciones que no se ciñan a la normatividad vigente, correspondiendo exclusivamente al Órgano de Control Interno o el que haga sus veces en el pliego verificar la legalidad y observancia de las formalidades aplicables a cada caso, en el marco del Sistema Nacional del Control.

B) DIRECTIVA N° 005-2009-EF/76.01 "DIRECTIVA PARA LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA"

Las novedades de la Directiva para la Ejecución Presupuestaria se encuentran desarrolladas, principalmente, en la regulación de la Programación Mensual de Ingresos y Gastos (Capítulo III) y de la Fase de Ejecución del Gasto Público (Capítulo IV).

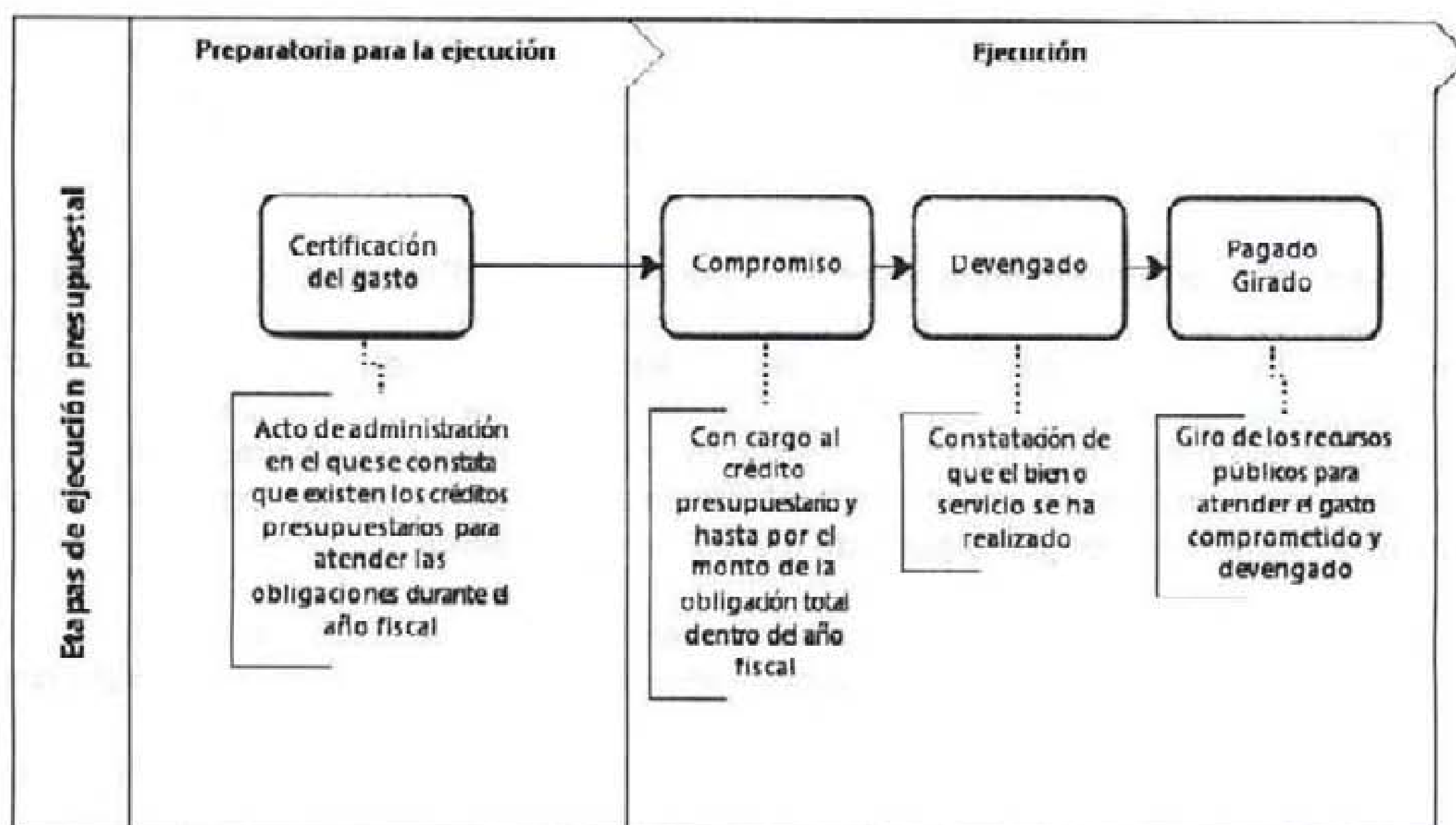
Así, en lo que respecta a la **Programación Mensual de Ingresos y de Gastos**, la Directiva la define en su artículo 8° como el proceso mediante el cual se compatibilizan los objetivos de la programación presupuestaria anual con las respectivas asignaciones financieras en función a los créditos presupuestarios autorizados, lo cual tiene por objeto generar la información para la gestión de gasto institucional y la adecuada gestión financiera de caja.

Adicionalmente, mediante el artículo 12° de la referida Directiva se establece que las entidades actualizan permanentemente su Programación Mensual de Ingresos y de Gastos, dado que en el caso de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, dicha actualización sirve para la determinación de la Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada (PPTM). Adicionalmente, se establece que la determinación y actualización de la Programación Mensual, las entidades se sujetan a los

¹⁰ Regulado en el numeral 14.3 del artículo 14° de la Directiva N° N° 005-2009-EF/76.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria".

procedimientos y pautas establecidas en la "Guía para la Programación Mensual de Ingresos y Gastos del Presupuesto", publicada en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://www.mef.gob.pe/DNPP/normatividad.php>).

De otro lado, en lo que respecta a la Fase de Ejecución del Gasto Público, en el Subcapítulo II del Capítulo IV "Fase de Ejecución del Gasto Público" se desarrolla el proceso de ejecución del gasto público, disponiéndose que el mismo está compuesto por dos etapas, una preparatoria y otra propiamente de ejecución del gasto público, en donde se aplican la certificación del crédito presupuestario (etapa preparatoria) y el compromiso/devengado/pago (etapa de ejecución), conforme al siguiente esquema:



II. Creación de Unidades Ejecutoras

Como parte de la gestión presupuestaria de los pliegos, la creación de Unidades Ejecutoras¹¹ es una herramienta necesaria para el logro de sus Objetivos Institucionales, toda vez que dicha categoría presupuestal coadyuva a la desconcentración de su gestión administrativa.

En efecto, de acuerdo al numeral 6.2 de artículo 6° de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, la Unidad Ejecutora es aquella dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que:

- Determine y recaude ingresos.

¹¹ Según el artículo 6° numeral 6.2 de la Ley N° 28112, Ley de Administración Financiera del Sector Público, se entenderá como Unidad Ejecutora, aquella dependencia orgánica que cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que:

- Determine y recaude ingresos;
- Contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable;
- Registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas;
- Informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas;
- Recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o
- Se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda.

- Contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable.
- Registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas.
- Informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas.
- Recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento.
- Se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda.

De acuerdo al artículo 58° de la Ley General, la creación de Unidades Ejecutoras se realiza en la fase formulación presupuestaria y previa comunicación a la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Es de precisar que a través de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público se establece un requisito adicional para dicha creación, que es que las mismas cuenten con un presupuesto por toda fuente de financiamiento no inferior a S/. 10 Millones.

Ahora bien, con la modificatoria aprobada por la Ley de Presupuesto 2010 respecto al artículo 58° de la Ley General, los pliegos podrán proponer a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, la creación de Unidades Ejecutoras en cualquier fase presupuestaria, para el logro de objetivos y la contribución de la mejora de la calidad del servicio público, siempre que se cumpla con acreditar que las mismas cuenten con un presupuesto por toda fuente de financiamiento no inferior a S/. 10 Millones, así como que se tenga en cuenta que se creación tiene como origen alguno de los siguientes criterios:

- *Especialización funcional*, cuando la entidad cuenta con una función relevante, cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad.
- *Cobertura del servicio*, cuando se constituye por la magnitud de la cobertura del servicio público que presta la entidad.

Asimismo, el texto modificatorio del artículo 58° dispone además que, excepcionalmente, se podrá tomar en cuenta los Factores Geográficos como criterio, cuando la ubicación geográfica limita la adecuada prestación y administración del servicio público.

Adicionalmente, se establece como requisito primordial para la creación de Unidades Ejecutoras, que la entidad cuente con los recursos necesarios humanos y materiales para su implementación, no pudiendo demandar recursos adicionales a nivel de pliego presupuestario, y cumplir con los demás criterios y requisitos que establezca la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

Con esta modificación al artículo 58° de la Ley General, se busca mejorar la gestión descentralizada del gasto en el Sector Público a través de la creación de Unidades Ejecutoras, sujetando dicha creación a requisitos técnicos y que las entidades públicas cuenten las capacidades necesarias para que las Unidades Ejecutoras puedan operar antes de su creación.

III. Cierre presupuestal, contable y financiero

A partir del ejercicio presupuestario 2009, la determinación del período de regularización, la conciliación del marco presupuestal y el cierre contable financiero y presupuestario, está a cargo de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, para cuyo efecto la citada Dirección mediante Directiva, implementará los mecanismos y establecerá la regulación necesaria.

Con esta nueva regulación, la Dirección Nacional de Contabilidad Pública asume un rol preponderante en materia del cierre contable financiero y presupuestario, para cuyo efecto las entidades públicas a fin de facilitar dicho cierre, deberán tener actualizado todas sus operaciones de gastos, así como verificar que las mismas cuenten con el debido crédito presupuestario al 31 de diciembre de 2009.

IV. Presupuesto Multianual de la Inversión Pública

Se incorpora en la Ley General los artículos 85° y 86° que institucionalizan en el Sistema la regulación del Presupuesto Multianual de la Inversión Pública. Así, se define a dicho Presupuesto como el marco referencial elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la participación de las entidades públicas, para un periodo de tres (3) años fiscales consecutivos, tomando como base la información del proyecto de Presupuesto Anual del Sector Público, en función a los topes establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual, la Programación Multianual de la Inversión Pública (PMIP) y la Asignación Presupuestaria Total para proyectos de inversión pública.

Si bien el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública estuvo ya regulado en la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009¹², aún está en etapa de implementación en el Sistema Nacional de Presupuesto Público, por lo que, a través del numeral 85.2 del artículo 85° de la Ley General, se precisa sus alcances por efecto de dicha implementación, disponiendo que en una primera etapa comprende a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, y progresivamente a los Gobiernos Locales.

De este modo, mediante el artículo 85° de la Ley General, se establece la labor del Ministerio de Economía y Finanzas de publicar el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública en su portal institucional, hasta el 30 de setiembre de cada año. Posteriormente, y una vez aprobado el Presupuesto Anual del Sector Público, por el Congreso de la República, el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública se actualiza hasta el 31 de enero de cada año.

Asimismo, en el artículo 86° numeral 86.1 de la Ley General, se dispone que en las fases de programación y formulación presupuestaria, los titulares de los pliegos presupuestarios deberán tener en cuenta los proyectos de inversión pública contenidos en el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública, de acuerdo a la programación multianual de la inversión pública.

De otro lado, Como medida adicional que garantiza la continuidad de los gastos en los proyectos de inversión pública, la disposición incorporada a través del artículo 86° numeral 86.2 de la Ley General, se establece la responsabilidad de las entidades de asignar el financiamiento necesario en sus respectivos presupuestos para la ejecución de los proyectos de inversión pública, a fin de que la misma culmine dentro del plazo y cronograma de ejecución establecido en los estudios de preinversión que sustentan la declaratoria de viabilidad.

De la misma manera, se dispone que en el caso que la culminación de los proyectos se realice fuera de su plazo, o se priorice la asignación de recursos a proyectos nuevos,

¹² En los artículos 12° y 13° de la Ley N° 29289.

modificando el plazo y cronograma de los proyectos en ejecución retrasando su culminación, se establece en el segundo párrafo del numeral 86.2 del artículo 86º de la Ley General, la entidad pública debe informar a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas las razones que sustenten dichas acciones.