

Presupuestación Descendente (top down) del presupuesto del Gobierno Nacional en tres fases



1 Fase Estratégica

Los elementos claves de la **fase estratégica** son la determinación del Límite de Gasto Agregado Multianual (LGAM), el establecimiento de prioridades de alto nivel y la cartera estratégica de proyectos de inversión.

La determinación del LGAM se realiza teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas y de ingresos actualizadas, alineadas a las normas fiscales del Gobierno.

Las prioridades de alto nivel que se establezcan en esta fase se refieren a resultados claves sobre los cuales el Gobierno prevé prestar especial atención en el presupuesto del año siguiente (por ejemplo la seguridad ciudadana). El establecimiento de este tipo de prioridades no significa asignar recursos a los pliegos en esta fase del proceso de elaboración del presupuesto.

2 Línea de base

Para las estimaciones de la línea de base presupuestal, el MEF a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), preparará estimaciones iniciales para cada pliego del Gobierno Nacional que servirán para los ajustes en la fase posterior del proceso. Estos ajustes pueden ser de dos tipos:

- Recortes generales del tipo conocido internacionalmente como "ahorro de eficiencia" o "ahorro de productividad", las que se harían según una fórmula y una metodología transparentes y estables, que se apliquen anualmente de forma coherente.
- Las decisiones sobre ahorros específicos derivados de un ejercicio de Revisión del Gasto.

Toda solicitud de modificación de las estimaciones de línea de base deberá sustentarse con consideraciones técnicas, como determinados factores de precio o volumen para la prestación de servicios sobre una base de política inalterada.

3 Asignación del espacio fiscal

Durante la fase de asignación del espacio fiscal, se permitirá a los pliegos del Gobierno Nacional presentar nuevas propuestas formales de gastos corrientes como de capital. Éstas se evaluarán y decidirán de acuerdo a procesos y criterios claramente definidos.

Durante esta fase, el MEF a través de la DGPP llevará un recuento continuo del coste de todas las nuevas iniciativas de gasto que se deseen incorporar en el presupuesto del año siguiente y se informará al Gobierno cuando el coste total de todas estas nuevas iniciativas haya agotado el espacio fiscal disponible. Esto equivale a verificar continuamente que el gasto total (los nuevos gastos más los gastos de base) no supere el límite máximo agregado.

Durante esta fase, el Gobierno también puede decidir aplicar otras opciones de ahorro para contar con espacio fiscal para financiar nuevos gastos, como las que se hayan identificado mediante el instrumento de **Revisiones de Gasto**.

La presupuestación top-down o descendente no es el único mecanismo para mejorar la credibilidad del presupuesto. Es necesario actuar en otros frentes, como eliminar la incertidumbre respecto a ingresos y gastos, limitar estrictamente las nuevas propuestas de gasto fuera de la fase que corresponde, e incluir la continuidad de los gastos ("carry-over"). También se requieren medidas para reforzar los procesos de ejecución presupuestaria. No obstante, el desarrollo de un sólido proceso descendente de presupuestación mejoraría en gran medida la credibilidad del presupuesto en Perú.

Reforma del proceso de presupuestación, en el marco de las recomendaciones y mejores prácticas de los países de la OCDE



Mejorar la credibilidad presupuestaria es un objetivo clave en el proceso de adhesión del Perú a la OCDE.

Por el lado del gasto, la credibilidad presupuestaria significa que el gasto ejecutado en cualquier ejercicio fiscal se aproxima al autorizado en el presupuesto inicial.

Es imposible tener un presupuesto creíble y dotar a los pliegos del Gobierno Nacional de previsibilidad presupuestaria si el presupuesto no es realista.

En los países avanzados, uno de los mecanismos clave para lograr el realismo presupuestario por el lado del gasto es una **clara distinción entre gastos de base y nuevos gastos**. Se estima cada uno de ellos con la mayor precisión posible a medio plazo, y en diferentes momentos.

El gasto de base es el gasto necesario para seguir prestando los servicios existentes, cumplir los compromisos suscritos y ejecutar a un ritmo adecuado los proyectos que ya están en marcha. Cada uno de los principales componentes de los gastos de base, corrientes y de capital, requieren una metodología de estimación adecuada.



En la presupuestación descendente (top-down) se establece un Límite de Gasto Agregado Multianual (LGAM) al principio del proceso de programación y formulación del presupuesto, teniendo en cuenta los ingresos previstos y las reglas fiscales.

En un sistema de presupuestación descendente, **el espacio fiscal disponible para nuevos gastos es igual a la diferencia entre el LGAM, y las asignaciones presupuestarias para gastos de base**.

El valor total de las nuevas iniciativas incorporadas en el presupuesto no debe superar el espacio fiscal, el mismo que puede permitir el financiamiento de nuevos gastos, si es que se realizan ahorros en los gastos de base, mediante el instrumento de **Revisiones de Gasto**.

La disciplina impuesta por la presupuestación descendente debe aplicarse a medio plazo.

Esto significa que, durante la preparación del presupuesto anual, **no sólo debe estimarse el LGAM, sino también el gasto de base y el espacio fiscal para cada uno de los años del marco a medio plazo**.

El paso a un sistema de presupuestación descendente tiene importantes implicaciones para el calendario presupuestario.

La primera es que **las decisiones sobre cualquier nuevo gasto sólo pueden tomarse después de conocer el espacio fiscal disponible**. El espacio fiscal es una función del LGAM y de la cantidad que se asigna a los gastos de base, por lo que cada uno de estos conceptos debe determinarse **antes de considerar nuevas propuestas de gasto**.

Fuente: Estudio financiado con apoyo de Suiza, a través de su Cooperación Económica y el Programa PMC3 para el MEF.