



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Programación Multianual del Presupuesto 2015-2017¹

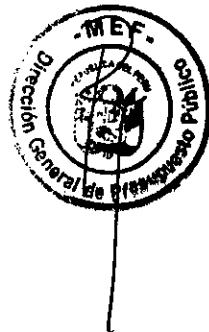
Enero 2015



¹ Elaborado en el marco del artículo 85° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y modificatorias, que dispone que "El Ministerio de Economía y Finanzas elabora un informe de la Programación Multianual, en base al Presupuesto Anual del Sector Público, los topes establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual y la Programación Multianual elaborada por las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	4
2. Entorno macroeconómico de mediano plazo.....	4
3. La programación multianual del presupuesto.....	6
a. Marco legal de la programación multianual del presupuesto	6
b. Estimación multianual de los ingresos.....	7
c. Estimación multianual de los gastos	7
i) Metodología.....	7
ii) Estimación de gastos 2015-2017	8
➤ Proyectos de inversión	9
➤ Intervenciones sociales	10
c. Espacio fiscal para mayores metas y nuevas inversiones	11



Resumen Ejecutivo

La programación presupuestaria multianual es un instrumento de gestión pública, que basada en las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual contiene las prioridades de gasto que las entidades del Estado proponen ejecutar en el marco de las políticas públicas.

La programación multianual del presupuesto que se presenta corresponde al periodo 2015 – 2017 de acuerdo a lo establecido por el artículo 85° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, y se considera como un proceso colectivo de análisis técnico y toma de decisiones sobre las prioridades que se otorgan a los objetivos y metas que la entidad prevé realizar para el logro de resultados esperados a favor de la población, y se ajustará anualmente en función a las condiciones macroeconómicas y la política de gobierno.

Este documento tiene un carácter informativo y orientador y no expresa compromisos rígidos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades públicas, sino un marco de referencia para la gestión fiscal de mediano plazo².

La programación multianual del presupuesto ha sido elaborada sobre la base de la información del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, aprobado mediante la Ley N° 30281 que recoge los estimados de los recursos de ingresos y gastos para brindar los servicios a la población, y que permitirá continuar con su ejecución durante los años 2016 y 2017. Asimismo, expresa el espacio fiscal para financiar mayores metas de los programas presupuestales, nuevas iniciativas de inversión, y el mantenimiento de la infraestructura construida, a ser evaluadas durante las fases de programación y formulación presupuestal de los próximos años fiscales.

El espacio fiscal estimado para los años 2016 y 2017 asciende a S/. 11 944 millones y S/. 22 453 millones, respectivamente. Esta estimación considera dos principales variables: i) las metas fiscales contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017 Revisado y ii) los recursos para continuar con los proyectos en ejecución, así como los nuevos incluidos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015. De otro lado, la disponibilidad de estas estimaciones están sujetas a la recaudación fiscal producto del comportamiento de la economía, a los recursos que demanden las nuevas iniciativas que se incluyan en el año 2015 y al efecto de los compromisos asumidos por los procesos de concesiones en el marco de las Asociaciones Público Privadas y las Obras por Impuestos, entre otros.

² El numeral 85.2 del artículo 85° de la Ley N° 28411 dispone: "La Programación Multianual no implica en ningún caso el compromiso definitivo de los recursos estimados, toda vez que dicha programación es de carácter referencial y se ajustan anualmente"

1. Introducción

El presente informe está referido a la programación multianual del presupuesto, instrumento de gestión pública, orientado a coadyuvar a una política fiscal sostenible de mediano plazo, incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos en las distintas áreas del sector público y mejorar la calidad de la gestión de los servicios públicos.

El objetivo de la programación multianual del presupuesto es asegurar un escenario previsible de financiamiento, por un período de tres años, para el logro de los resultados y que no implica en ningún caso el compromiso definitivo de los recursos estimados, toda vez que dicha programación es de carácter referencial y se ajusta anualmente.

Otro objetivo de esta programación, es que busca recoger las necesidades de gasto multianual, a través de los programas presupuestales, bajo el esquema del presupuesto por resultados, y que para un adecuado seguimiento de los resultados esperados por las políticas públicas a mediano plazo, requiere de una programación presupuestaria multianual, toda vez que ambos instrumentos de gestión pública se refuerzan mutuamente y su implementación se articula de manera simultánea.

Para analizar la programación multianual del presupuesto ha sido necesario identificar los objetivos de política fiscal y los supuestos macroeconómicos contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2015-2017 Revisado, así como explicar la consistencia de los ingresos y gastos previstos en el Presupuesto con el MMM 2015-2017 Revisado.

La programación multianual del presupuesto para el período 2015 – 2017, considera los siguientes criterios: las planillas continuas del personal activo y pensionistas, manteniendo los niveles de asignación de los bienes y servicios en base a lo previsto en el año 2015, asegurando la operatividad de las entidades y la prestación de los servicios a la población. En el caso de proyectos de inversión se ha realizado la programación tomando en cuenta la necesidad de recursos de aquellos proyectos considerados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, para su ejecución en los siguientes años.

Asimismo, se muestra las principales intervenciones del Estado a través de los programas de inclusión social, donde la programación busca asegurar su financiamiento.

Finalmente, sobre la base de las previsiones del presupuesto y de los límites agregados fijados en el MMM 2015-2017 Revisado, se evalúa la capacidad fiscal para atender mayores metas, nuevas iniciativas de inversión para los años 2016 y 2017, compromisos de las iniciativas de Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuestos, entre otros.

2. Entorno macroeconómico de mediano plazo

En el 2014, el crecimiento global se ha deteriorado debido a choques adversos transitorios en la economía estadounidense, el menor avance de la Zona Euro y Japón, y la desaceleración en las economías emergentes, principalmente China. Bajo este contexto, el crecimiento global para el 2014 alcanzaría 3,3% y nuestros socios comerciales crecerían 2,4%.

Para el 2015, la proyección de crecimiento contemplado en el Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2015-2017 (MMMR) es de 6,0%. Este estimado considera que: i) se acelere el ritmo de crecimiento mundial (FMI proyecta un crecimiento de 4,0%, mayor al 3,4% estimado del 2014); ii) se consolide la recuperación de las expectativas de los agentes económicos ante las medidas de largo plazo implementadas; iii) entren en producción proyectos cupríferos como Toromocha y Las Bambas (ambos proyectos aportarían cerca de un punto porcentual sobre el crecimiento anual del PBI); y, iv) se inicie la construcción de megaproyectos de infraestructura concesionados como la Línea 2 del Metro de Lima, el aeropuerto de Chincheros, el Gasoducto Sur Peruano, entre otros. Al respecto, cabe señalar que en el 2015 se proyecta que el Gobierno General invierta cerca de S/. 6 900 millones (1,1% del PBI) bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas, un incremento de más de 100% respecto del 2014.

Las proyecciones fiscales del MMMR son consistentes con el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes, previstas en la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF). A partir de 2015 con el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en el Decreto Supremo N° 084-2014-EF, acorde con una guía ex ante de déficit estructural de 1,0% del PBI, hasta que la siguiente administración elabore una nueva Declaración de Política Macro Fiscal. En este contexto, la deuda pública mantendrá su tendencia decreciente al reducirse de 19,6% del PBI en el 2013 a 17,7% del PBI hacia el 2017.

El escenario macroeconómico base para el presente ejercicio es el plasmado en el Marco Macroeconómico Multianual Revisado, publicado en agosto de 2014, cuyos principales supuestos y metas macro-fiscales están resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Principales supuestos y metas macroeconómicos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- Crecimiento del PBI ^{1/} (Var % real)	6,0	5,8	2,4	6,0	6,2	6,2
- Inflación promedio (Var % anual)	2,6	2,9	3,3	2,0	2,0	2,0
- Resultado económico del sector público no financiero ^{1/} (% del PBI)	2,3	0,9	-0,2 - 0,0	-0,4	-0,6	-0,8
- Gasto no financiero del gobierno general ^{1/} (Var % real)	7,9	11,2	6,9	6,6	7,0	7,0
- Gasto de capital del gobierno general ^{1/} (Var % real)	15,1	12,0	-1,5	16,5	10,7	9,9

Fuente: MEF, BCRP, INEI. ^{1/} 2014 preliminar. ^{2/} Proyecciones MMMR 2015-2017 (Agosto de 2014).

Bajo los supuestos de este MMMR, hacia el 2017 los ingresos fiscales del Gobierno General se incrementarían en alrededor de S/. 43 mil millones respecto del 2013. La presión tributaria deberá alcanzar al menos el 16,4% del PBI en el 2017. Por su parte, los gastos se incrementarían en cerca de S/. 50 mil millones respecto del 2013.

3. La programación multianual del presupuesto

La programación multianual del presupuesto es un instrumento de gestión pública, que basada en las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual contiene las prioridades de gasto que las entidades del Estado proponen ejecutar en el marco de las políticas públicas. Esta programación constituye una respuesta a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance que la del presupuesto anual, con el propósito de procurar el cumplimiento de determinados objetivos del gasto público, e identificar los problemas que se pueden suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano plazo para formular las acciones preventivas que fueran necesarias.

La programación multianual del presupuesto, comprende la estimación de los recursos necesarios para el logro de los objetivos y metas a cargo de las entidades de los tres niveles de gobierno, por un periodo de tres años fiscales. Esta programación servirá de guía para la gestión pública de manera armonizada con los lineamientos establecidos en los Planes Estratégicos, Planes de Desarrollo Concertados, los Planes Institucionales y el Marco Macroeconómico Multianual.

Es de señalar, que la programación multianual del presupuesto 2015-2017 abarca todo los gastos (corriente, capital y servicio de deuda) en el ámbito del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en función a lo dispuesto por el artículo 85° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 003-2014-EF/50.01, se realizó la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año 2015 con una perspectiva multianual (2016-2017).

a. Marco legal de la programación multianual del presupuesto

La Constitución Política en su artículo 77° establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso.

Con el fin de mejorar la previsibilidad del gasto público, el artículo XIV de principios regulatorios de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, dispone que el proceso presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, *en una perspectiva multianual*.

Asimismo, el Capítulo V de la Ley antes señalada regula la programación multianual, como un proceso colectivo de análisis técnico y toma de decisiones sobre las prioridades que se otorgan a los objetivos y metas que la entidad prevé realizar para el logro de resultados esperados a favor de la población; así como la estimación de los recursos necesarios para el logro de ellos, por un periodo de tres años de manera referencial. Asimismo, establece que el Ministerio de Economía y Finanzas elabora un informe de la programación multianual, en base al presupuesto anual del sector público, los topes establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual y la programación multianual elaborada por las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

En ese marco, la programación multianual 2015-2017 fue realizada por las entidades correspondientes, en base a los lineamientos establecidos por la Directiva N° 003-2014-EF/50.01, Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público, con una perspectiva de Programación Multianual.



b. Estimación multianual de los ingresos

La estimación multianual de los ingresos, es consistente con las proyecciones de los principales agregados económicos, recogidos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, así como con las estimaciones de los recursos públicos contenidos en el MMM 2015-2017 Revisado, para los años 2016 y 2017 (Cuadro N° 2)

**Cuadro N° 2: Estimación multianual de ingresos
(En millones de nuevos soles)**

	2015	2016	2017
Recursos Ordinarios	92 026,5	101 789,3	109 867,7
Recursos Directamente Recaudados	10 867,3	14 347,9	15 847,7
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	6 862,6	3 847,5	3 014,3
Donaciones y Transferencias	593,4	559,1	612,5
Recursos Determinados	19 872,1	19 860,9	21 042,0
TOTAL	130 221,8	140 404,7	150 384,3

Las cifras del año 2015 está ajustado, en base a los montos publicados por la Resolución Directoral N° 025-2014-EF/50.01, en el marco de lo dispuesto por la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, (principalmente la fuente de financiamiento Recursos Determinados).

c. Estimación multianual de los gastos

La programación multianual del presupuesto 2015-2017, en línea con los objetivos económicos y sociales del Gobierno, está orientada principalmente al cumplimiento de las metas de inclusión social, asegurar la continuidad de las reformas emprendidas y cubrir las brechas de infraestructura pública.

Es así, que los gastos del sector público están destinados principalmente a garantizar los servicios públicos hacia a la población, sobre todo de las personas más necesitadas, reflejados a través de los programas sociales, así como al financiamiento de los proyectos de inversión 2015-2017 de aquellos que se han previsto ejecutar en el año 2015.

En línea con el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, los recursos estimados se orientarán a las intervenciones destinadas básicamente a los pilares fundamentales de la política de Gobierno: i) Un mayor compromiso por la educación; ii) Continuar con la reforma de salud; iii) Impulsar una mayor inclusión social; iv) Fortalecer las acciones de seguridad, orden público, defensa nacional y justicia; v) Continuar con la reducción de brechas de infraestructura pública, vi) Impulsar la diversificación productiva; y vii) Seguir impulsando el fortalecimiento y la modernización del Estado.

i) Metodología

En la estimación multianual de los gastos se ha tomado en cuenta los siguientes criterios:



La planilla continua del personal activo y de los pensionistas sobre la base del monto previsto en el presupuesto correspondiente al año fiscal 2015, sin considerar nuevas escalas o incremento de remuneraciones. Los efectos de la política salarial, entre otros, para los años subsiguientes (reforma del servicio civil y reforma magisterial) se prevén en la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

En bienes y servicios los recursos estimados para los años 2016 y 2017 mantienen los niveles consignados en el año 2015, permitiendo garantizar los servicios que brindan actualmente las entidades públicas.

En inversiones se proyecta para los años 2016 y 2017 los recursos que requerirán los proyectos de inversión considerados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, sin considerar nuevas iniciativas; este criterio también es aplicable a los considerados dentro de los Programas Presupuestales.

En el caso de los recursos del servicio de la deuda se encuentra programado de acuerdo con el cronograma de atención de los compromisos asumidos por amortizaciones, intereses y comisiones.

En las demás partidas se mantiene los montos previstos en el presupuesto aprobado para el año 2015.

Cabe señalar, que de acuerdo a la metodología de la programación presupuestaria multianual las cifras serán revisadas anualmente, cada vez que se elabore el Presupuesto Anual del Sector Público.

ii) Estimación de gastos 2015-2017

La estimación de gastos de la programación multianual 2015-2017, a nivel de categoría y de genéricas de gasto, se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 3: Programación multianual del presupuesto
(En millones de nuevos soles)**

	2015	2016	2017
I. GASTO NO FINANCIERO	114 216	110 800	107 624
5. GASTO CORRIENTE	80 541	81 650	81 760
1. PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	33 852	35 098	35 208
2. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	12 011	12 011	12 011
3. BIENES Y SERVICIOS	27 083	26 947	26 947
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	2 783	2 783	2 783
5. OTROS GASTOS	4 812	4 812	4 812
6. GASTO DE CAPITAL	33 676	29 150	25 864
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	7 096	6 596	6 596
5. OTROS GASTOS	155	155	155
6. ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	25 986	21 960	18 674
7. ADQUISICION DE ACTIVOS FINANCIEROS	438	438	438
II. RESERVA DE CONTINGENCIA	5 298	7 260	8 831
III. SERVICIO DE DEUDA	11 107	10 401	11 477
TOTAL	130 621	128 461	127 931

Nota: Demanda de los Pliegos registrada en la programación multianual (no considera Reserva de Contingencia)

140 582 139 598

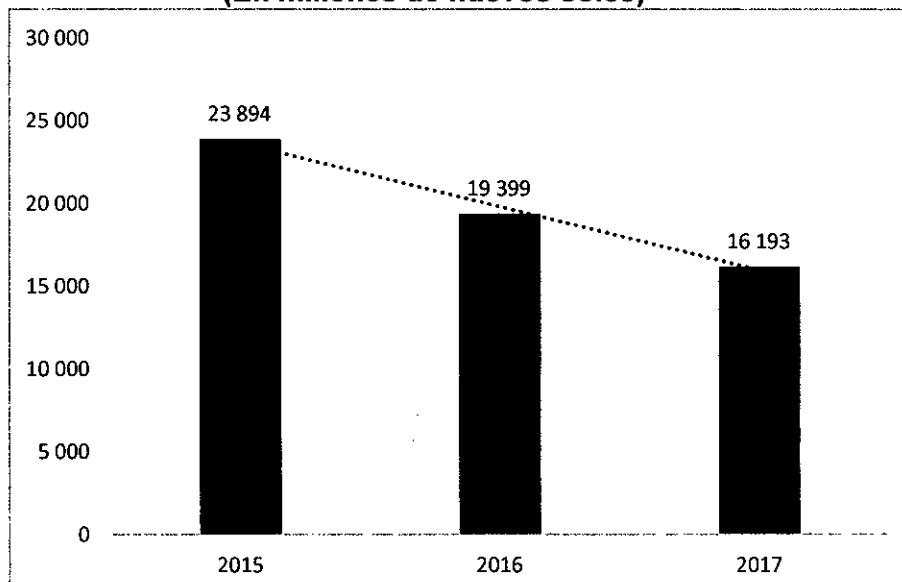
Si observamos el gasto no financiero, su comportamiento decreciente se debe principalmente a que en los años 2016 y 2017 sólo se considera el financiamiento de los proyectos considerados en el Presupuesto del Sector Público para el año 2015, y no se está incluyendo nuevas iniciativas de inversión en dichos años.

➤ Proyectos de inversión

La programación multianual del presupuesto de la inversión pública tiene como objetivo garantizar el financiamiento que requieren los proyectos de inversión considerados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, a cargo de las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en una perspectiva multianual para el periodo 2015 - 2017. Los recursos que se asignan a este rubro están orientados a la reducción de brechas, principalmente en los sectores prioritarios (transportes, educación, salud, agropecuaria, saneamiento y energía), dentro de un marco de disciplina fiscal

En ese sentido, es importante que los proyectos de inversión se ejecuten y culminen de acuerdo con los plazos establecidos en los estudios correspondientes, a fin que cumplan con su acometido, y beneficien a la población, sobre todo a los más necesitados. Se estima que la continuación de los proyectos de inversión considerados en el año 2015 requerirá un financiamiento decreciente durante los años 2016 y 2017 (Gráfico 1). Este comportamiento genera un espacio fiscal para la evaluación de nuevas intervenciones a ser discutidas en la etapa de programación y formulación de los próximos presupuestos.

**Gráfico 1: Programación multianual de los proyectos considerados en el presupuesto del año 2015
(En millones de nuevos soles)**



➤ Intervenciones sociales

La intervención del Estado a través de los programas de inclusión social, están orientados a mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades. Para ello la programación presupuestaria multianual busca asegurar el financiamiento de dichas intervenciones, orientados a mejorar la calidad de vida de esta población menos favorecida.

En ese sentido, la programación multianual del presupuesto 2015 - 2017 está orientada a garantizar la continuidad de las intervenciones destinadas a lograr una inclusión social, mediante los siguientes programas sociales:

CUNA MÁS, para atender a niñas y niños menores de 3 años y a familias mediante el acompañamiento en el hogar

QALI WARMA para la atención alimentaria (desayunos y almuerzos escolares) de alumnos de nivel inicial y primario a nivel nacional

JUNTOS para la atención de hogares de extrema pobreza que acceden al incentivo monetario por cumplir compromisos en salud – nutrición y educación de sus niños afiliados hasta los 19 años de edad.

Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual que permitirá la atención de personas que han sufrido violencia familiar a través de Centros de Emergencia Mujer.

SAMU para la atención pre-hospitalaria y emergencias médicas de personas.

Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, que incluye Beca 18, teniéndose previsto el financiamiento de becas de pregrado, becas especiales y becas de postgrado.

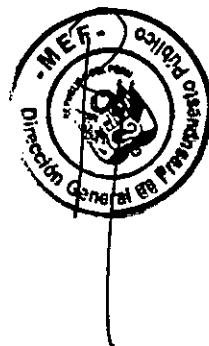
TRABAJA PERU para beneficiar a personas desempleadas en situación de pobreza y pobreza extrema con empleos temporales.

PROEMPLEO que capacitará y permitirá la inserción laboral de jóvenes de escasos recursos económicos.

PENSION 65 para atender a adultos mayores de 65 años en situación de extrema pobreza.

VIDA DIGNA para la atención de adultos mayores en situación de abandono.

SERVICIO VIDAS para atender al niño recién nacido y mujeres embarazadas víctimas de violencia sexual o familiar.

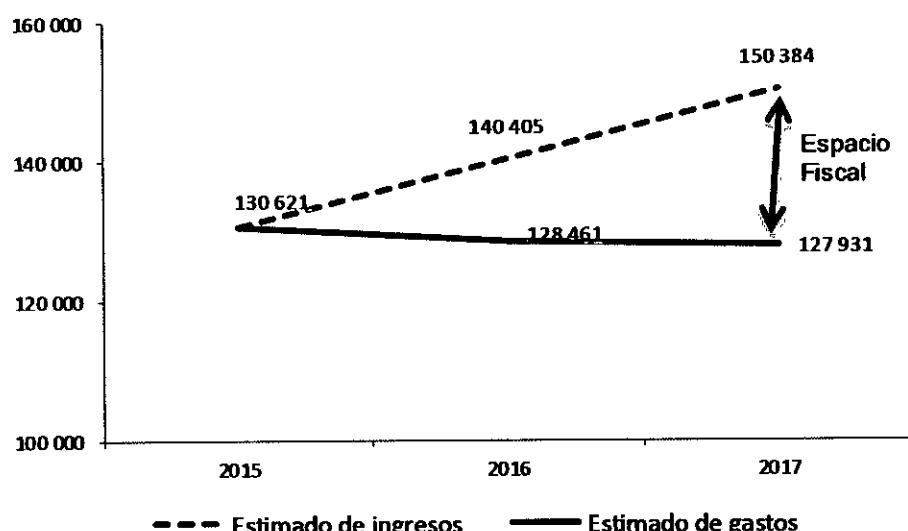


c. Espacio fiscal para mayores metas y nuevas inversiones

Sobre la base de las previsiones del presupuesto 2015 y de los límites agregados fijados en el MMM Revisado 2015-2017, se evalúa la capacidad fiscal para la incorporación de mayores metas de los programas presupuestales, nuevas iniciativas de inversión en los años 2016 y 2017, y el mantenimiento de la infraestructura construida. Además, se tiene previsto cubrir con los espacios fiscales que se generen los compromisos que se establezcan bajo las modalidades de Asociaciones Público Privadas, así como las Obras por Impuestos.

Es así, comparando el estimado de ingresos con el estimado de gastos proyectados de acuerdo a los compromisos asumidos en el presupuesto del año 2015, el espacio fiscal en los años 2016 y 2017 ascienden a la suma de S/. 11 944 millones y S/. 22 453 millones respectivamente (Gráfico 2).

Gráfico 2. Espacio fiscal para nuevas intervenciones priorizadas
(en millones de nuevos soles)



FUENTE MEF

Las mayores metas y las nuevas iniciativas de inversión que se planteen para los siguientes años, deben estar dirigidas prioritariamente a aquellas intervenciones orientadas a alcanzar una mayor inclusión social, un mayor compromiso con la educación para el desarrollo y generación de oportunidades, continuar con la reforma de la salud, fortalecimiento de las acciones de seguridad, orden público defensa nacional y justicia; reducción de infraestructura pública para el desarrollo y la competitividad, así como modernización del Estado.

Asimismo, el espacio fiscal debe servir para que en los siguientes años se atienda el financiamiento del mantenimiento de la infraestructura construida a fin de garantizar su vida útil en el tiempo, dentro del marco de las reglas fiscales.