

El Consejo Fiscal se pronuncia sobre el Presupuesto Público 2025 recientemente aprobado e iniciativas legislativas con impacto fiscal

Resumen de la opinión del Consejo Fiscal

- Con relación al presupuesto público del año 2025 recientemente aprobado, el Consejo Fiscal (CF) considera que este no estaría efectivamente equilibrado, como lo exige la Constitución.
- Durante el proceso de formulación y aprobación presupuestal, tanto el Ejecutivo como el Legislativo introdujeron iniciativas que incrementan el gasto público. Muchas de ellas sin una cuantificación de sus costos y sin identificación de las fuentes de financiamiento correspondientes.
- La introducción de parte del Congreso de decenas de artículos y disposiciones en la Ley de Presupuesto 2025 que generan gasto público en dicho ejercicio presupuestal podrían ser inconstitucionales aún bajo la reciente interpretación del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de iniciativa de gasto público para los legisladores.
- La aprobación en los últimos días de múltiples iniciativas legislativas por parte del Congreso de la República afecta la capacidad para recaudar ingresos tributarios y generan nuevas obligaciones de gasto público. Por lo tanto, de promulgarse, tendrán un impacto negativo en el cumplimiento de las metas fiscales de mediano y largo plazo.
- El Tribunal Constitucional ha señalado que las iniciativas parlamentarias que incidan en el gasto público “*deben coordinarse con el Poder Ejecutivo en ejercicio del deber de cooperación*”. El CF considera importante formalizar, a través de una norma, los mecanismos que garanticen que en dicha coordinación se cuente con la aceptación explícita por parte del Poder Ejecutivo pues dicho poder del Estado es el responsable exclusivo de administrar la hacienda pública.
- El CF vuelve a exhortar a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo a actuar con prudencia en materia de iniciativas con incidencia fiscal en aras de no comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, y reafirma su compromiso de apoyar en forma técnica y dentro de sus competencias a los distintos poderes del Estado para lograr un manejo fiscal responsable que garantice la sostenibilidad fiscal.

Comunicado N° 05-2024-CF**El Consejo Fiscal se pronuncia sobre el Presupuesto Público 2025 recientemente aprobado e iniciativas legislativas con impacto fiscal**

El Consejo Fiscal (CF), cumpliendo su objeto de contribuir con la gestión transparente y responsable de la política fiscal, expresa su preocupación ante la recientemente aprobada Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2025, y la aprobación o trámite avanzado de diversos proyectos de ley que abonan al incumplimiento de las metas fiscales y a la pérdida gradual de las fortalezas fiscales que caracterizaron a las finanzas públicas en las últimas décadas. Dichas normas son inconsistentes con los principios de responsabilidad y sostenibilidad que deben guiar el accionar de la política fiscal, pues incrementan la posibilidad no sólo de nuevos incumplimientos de las reglas fiscales, sino que también devienen en un manejo poco prudente del gasto público que comprometería la sostenibilidad fiscal a mediano plazo.

Presupuesto del Sector Público para el 2025

Con relación al presupuesto público, el CF considera que este no estaría efectivamente equilibrado, como lo exige la Constitución. Desde su formulación por parte del Poder Ejecutivo, se presentó un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que no sería consistente con la real capacidad de generar ingresos fiscales y con las metas de endeudamiento expresadas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) vigente. Posteriormente, durante el proceso de debate y aprobación en el Congreso de la República, se realizó una recomposición de la asignación presupuestal que incrementa las rigideces fiscales al continuar, entre otros, priorizando el gasto en remuneraciones en detrimento de la inversión pública¹.² Adicionalmente, se incluyeron decenas de nuevos artículos y disposiciones con impacto fiscal, sin cuantificarlo ni identificar sus fuentes de financiamiento. Ello, *de facto*, y en ausencia de medidas concretas de reasignación de partidas durante la etapa de ejecución presupuestal, constituye una elevación del techo de gasto del 2025, facultad con la cual no cuenta el Congreso, y ocasionaría un desbalance presupuestal. Además, estas medidas generan un arrastre de presiones de gasto a ejercicios presupuestales futuros, con impacto en la senda de gasto de mediano plazo y la sostenibilidad fiscal. A continuación, se presenta un análisis más detallado de esta secuencia de eventos y decisiones que elevan los riesgos fiscales y devienen en un PIA 2025 por encima de la capacidad de gasto consistente con las metas fiscales vigentes.

En primer lugar, debe señalarse que la propuesta del Ejecutivo de PIA 2025 debió ser más austera, considerando que arrastra los errores de proyección de los ingresos del 2024 que se usaron de base para la formulación del presupuesto del 2024³. Cabe indicar que para el 2024 los ingresos del Gobierno General habrían sido aproximadamente S/ 14 mil millones

¹ El presupuesto para inversión pública se recortó en S/ 1,8 mil millones, lo que fue destinado para gasto corriente, siendo el presupuesto para remuneraciones el rubro más favorecido (S/ 1,5 mil millones). El ajuste de las inversiones se concentró en gobiernos locales (funciones de educación y saneamiento) mientras que el aumento del gasto en personal se orientó principalmente a los sectores Defensa e Interior y al propio Congreso de la República.

² Asimismo, es de advertir que el proyecto de ley de presupuesto financiaba un fondo extraordinario de inversiones en gobiernos locales por la suma de S/ 4,2 miles de millones lo cual se asignaba a nivel de municipalidad en el Anexo VII. Sin embargo, la ley aprobada publicó este anexo con un presupuesto de S/ 868 millones; es decir, una reducción de aproximadamente S/ 3,4 miles de millones. Este desfinanciamiento podría conducir a demandas adicionales de recursos por parte de gobiernos locales que pudiesen sentirse afectados.

³ Realizada con el MMM 2024-2027 de agosto de 2023.

menores a los originalmente proyectados⁴. El no corregir por dicha sobreestimación de ingresos al formular el PIA 2025 constituye una fuente adicional de riesgos fiscales en la medida que el presupuesto autorice gastos que no cuenten con financiamiento. Pese a esto, la versión inicial de PIA 2025 presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Consejo de Ministros, fue rechazada, y sólo fue aprobada tras la inclusión de S/ 7,1 mil millones de partidas de gasto adicionales, las cuales se financian, principalmente, con la inclusión de una partida de ingresos extraordinarios llamada “*recuperación más efectiva de recursos provenientes de litigios por parte del Tribunal Fiscal*” por un monto de S/ 5,5 mil millones. Al respecto debe indicarse que dicha partida de ingresos extraordinarios, no considerada en el MMM vigente, tiene asociado un alto grado de incertidumbre pues la recaudación efectiva de dichos recursos dependerá de diversos factores (por ejemplo, que los fallos del Tribunal Fiscal sean mayoritariamente favorables al Estado y no sean apelados ante instancias superiores del Poder Judicial).

En cuanto a otros factores de riesgo contenidos en el proyecto de PIA 2025 remitido al Congreso, y amplificadas por las modificaciones realizadas durante el proceso de aprobación parlamentario, el CF hace notar que el incremento del rubro de personal es inconsistente con el objetivo de consolidación y responsabilidad fiscal. En efecto, la ley de presupuesto prevé un crecimiento en el rubro “*Personal y obligaciones sociales*” de S/ 3,7 mil millones, el cual supera ampliamente al estimado de crecimiento de remuneraciones del MMM (S/ 2,2 mil millones)⁵. En adición, la Ley de Presupuesto ha incorporado una serie de medidas que aumentarán aún más el gasto en planilla pública (aumentos de escalas salariales, nombramientos, creación de bonificaciones especiales, entre otros) que incrementarán el gasto en remuneraciones durante el 2025, y en muchos casos de forma permanente. Además, el CF advierte que el incremento del presupuesto en personal del año 2025 se da en un contexto en el que este tipo de gasto ya ha registrado incrementos históricamente altos en 2023 (S/ 7 mil millones) y 2024 (estimado en S/ 5,9 miles de millones).

Otra muestra importante de la inconsistencia del presupuesto público 2025 con la necesaria disciplina fiscal es la incorporación de 120 disposiciones complementarias finales adicionales a lo que se establecía en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, el mayor número desde al menos el 2009. De acuerdo con el análisis de la Dirección de Estudios Macrofiscales del Consejo Fiscal por lo menos 102 de estas disposiciones generan nuevas obligaciones de gasto (en materia remunerativa, de compras públicas, inversiones y creación de unidades ejecutoras), y la mayoría (65 disposiciones) no cuentan con una cuantificación de su costo fiscal. Si bien se señala que el financiamiento de la mayoría de estas disposiciones se realizará con cargo al presupuesto de los pliegos involucrados sin demandar recursos al Tesoro Público, otras ni siquiera incluyen dicha precisión⁶. El CF considera que la inclusión de estas múltiples nuevas

⁴ La inconsistencia derivada del error de proyección se refleja en que si se hubiese considerado en la formulación del PIA 2025 dicho error, el aumento del PIA 2025 debió ser menor al aprobado.

⁵ Como lo ha advertido en anteriores ocasiones (Comunicado N° 02-2023-CF), el CF considera que esta clase de inconsistencias deben evitarse, debido a que el MMM es el documento que establece los principales supuestos para la elaboración de la Ley de Presupuesto. En ese sentido, la ley de presupuesto debe plasmar los objetivos de responsabilidad de la política fiscal y no presentar desalineamientos con el MMM.

⁶ Tal es el caso de la Centésima Sexagésima Séptima disposición complementaria final que, a propuesta de los Ministerios de Defensa e Interior, y no del Ministerio de Economía y Finanzas, que es el ente rector en materia presupuestal, remunerativa y de pensiones, aprueba el incremento de la remuneración consolidada del personal militar y policial, así como el monto de las pensiones para dicho personal.

obligaciones de gasto altera la adecuada programación de las entidades y contribuye a incrementar las presiones por demandas adicionales durante el 2025. Esto genera desbalance en el presupuesto y compromete la sostenibilidad fiscal, dado el riesgo de que en los siguientes años las medidas se materialicen en gasto incremental y no cuenten con financiamiento mediante ingresos fiscales.

Otra fuente importante de gastos adicionales a los previstos en el PIA 2025, pero que han sido aprobados en conjunto con la ley de presupuesto, son las autorizaciones para concertar deudas con el Banco de la Nación por más de S/ 12 mil millones para el financiamiento de diversos proyectos, principalmente para el Sector Defensa⁷: ⁸. Al respecto cabe señalar que la incorporación de dichos recursos en el presupuesto se haría recién cuando se firmen los convenios de financiamiento autorizados por la Ley de Endeudamiento, lo cual implica que potencialmente el presupuesto puede incrementarse, por este único factor, hasta en 1,1 puntos porcentuales del PBI (5% del PIA) mediante los créditos suplementarios que se aprueben al amparo de esta autorización.

Es importante destacar que las iniciativas de gasto introducidas por el Congreso de la República en la Ley de Presupuesto 2025 con efecto en dicho ejercicio presupuestal, podrían ser inconstitucionales aún bajo la reciente interpretación del Tribunal Constitucional. Esto le abre al Ejecutivo una vía para iniciar demandas de inconstitucionalidad en resguardo del balance presupuestario y la sostenibilidad fiscal.

Asimismo, otras disposiciones incluidas durante el debate de la ley de presupuesto sobre las que el CF estima conveniente alertar son la flexibilización de los requisitos para que los gobiernos subnacionales puedan exonerarse del cumplimiento de las reglas fiscales⁹ y la ampliación de los plazos de acogimiento al Fraccionamiento Tributario Especial del Decreto Legislativo N° 1634. Sobre los requisitos para la exoneración de entidades a las reglas fiscales subnacionales, el CF considera que aunque la propuesta del Poder Ejecutivo no era la solución óptima (el CF ha recomendado en reiteradas oportunidades no vincular el cumplimiento de las reglas fiscales a la obtención de calificaciones crediticias¹⁰, pues estas responden a su valoración de capacidad de pago, no de sostenibilidad fiscal), al menos hubiese evitado que la Municipalidad Metropolitana de Lima continúe en una senda de sobreendeudamiento que afecte la sostenibilidad de sus finanzas y la adecuada prestación de servicios públicos. No obstante con la norma aprobada, la MML puede continuar endeudándose sin límite. Sobre la prórroga de los plazos para el acogimiento al fraccionamiento tributario especial, al CF le preocupa la constitucionalidad de la

⁷ Los proyectos considerados son: (1) Adquisición de aviones por parte de la Fuerza Aérea del Perú, (2) Inversión en la Base Naval del Callao, (3) Inversión para el desarrollo de la Industria Naval y (4) Proyecto de Construcción de Buque Científico para el Ministerio de la Producción.

⁸ Al respecto es preciso indicar que si bien en todas las leyes de endeudamiento se considera un Plan de Concertaciones Anuales interno para el financiamiento de proyectos de “sectores económicos y sociales”, el monto autorizado para el año 2025 es considerablemente superior a los de años previos.

⁹ El proyecto de ley de Endeudamiento para el año fiscal 2025, propuso elevar la calificación crediticia que sirve como requisito para que un gobierno subnacional se exonere del cumplimiento de sus reglas fiscales y pueda realizar operaciones de endeudamiento sin garantía del Gobierno Nacional de BBB+ a AA. Sin embargo, la ley aprobada en el Congreso modificó la propuesta del Poder Ejecutivo y ha establecido una calificación crediticia de A como nuevo límite. El CF recuerda que en la práctica la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es la única entidad subnacional que, por contar con las calificaciones crediticias, ha podido ser sujeta de la exoneración de las reglas fiscales de aplicación a los gobiernos subnacionales.

¹⁰ Ver Informes N° 08-2016-CF, 03-2022-CF, 02-2023-CF, 02-2024-CF.

propuesta pues el artículo 74° de la Constitución establece con claridad que la ley de presupuesto no puede contener normas sobre materia tributaria.

Iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso

Por otra parte, el CF considera pertinente alertar sobre la reciente aprobación o avance de 14 iniciativas legislativas¹¹ por parte del Congreso de la República, que afectan la capacidad para recaudar ingresos tributarios o generan nuevas obligaciones de gasto público, y por lo tanto, de promulgarse, tendrán un impacto en las metas fiscales de mediano y largo plazo. En virtud de lo anterior, el CF considera que el Poder Ejecutivo debe oponerse a las iniciativas legislativas con impacto negativo sobre las cuentas fiscales¹², las cuales de no observarse (o imponerse, cuando corresponda, acciones de inconstitucionalidad en los casos de las normas aprobadas por insistencia) generarán presiones adicionales sobre el déficit fiscal.

Con relación a las medidas en materia tributaria, el establecimiento y prórroga de beneficios para grupos específicos (como la reducción de la tasa del IGV para restaurantes y alojamientos turísticos o la reducción de las tasas de impuesto a la renta para las actividades agropecuarias) no solo generan un costo fiscal importante tal como si lo ha alertado el MEF (estimando que estas medidas tendrán un costo anual de S/ 2 600 millones) sino que generarían incentivos para que otros sectores persigan beneficios similares. En la misma línea, la norma de creación de un nuevo marco jurídico para Zonas Económicas Especiales (ZEE), con tasas reducidas del Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas, aprobada en primera votación, es otra exoneración que erosiona la capacidad de generación de ingresos del Estado.

Por su parte, las medidas que incrementan el gasto (como la norma que reabre el alcance de las negociaciones colectivas a nivel descentralizado a la negociación de condiciones con incidencia económica¹³, la creación de 20 universidades, el cambio de la base de cálculo para la determinación de la CTS para los trabajadores del Decreto Legislativo 276, el nombramiento excepcional de docentes, entre otras) crean mayores obligaciones de gasto, aumentan las rigideces presupuestarias y generan incentivos para que otros potenciales beneficiarios busquen la aprobación de este tipo de normas. Además, estas propuestas serían contrarias a la Constitución que en su artículo 79° prohíbe la creación o aumento del gasto público por iniciativa del Congreso de la República.

Sobre este último asunto, recientemente el Tribunal Constitucional (TC)¹⁴ interpretó que las iniciativas parlamentarias que incidan en el gasto público y que afecten el presupuesto ya aprobado o la programación multianual “*deben coordinarse con el Poder Ejecutivo en ejercicio del deber de cooperación*”. Al respecto cabe recordarse que el CF consideró no

¹¹ Ver anexo 1 para el detalle de las iniciativas legislativas aprobadas.

¹² Como lo resaltó previamente el CF en su Informe N° 05-2024-CF (página 13).

¹³ La norma deroga una disposición que limitaba el alcance de la negociación colectiva a nivel descentralizado a condiciones de trabajo sin incidencia económica (artículo 28° de Ley 32103). Al respecto, debe señalarse que según información de la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa original, el costo de lo negociado a nivel descentralizado en 2024 ascendería S/ 1179 millones, mientras que los recursos presupuestales asignados para atender dichas solicitudes solo ascendieron a S/ 24 millones, lo cual genera un déficit (acuerdos no financiados y presiones de gasto) de S/ 1150 millones por año.

¹⁴ Sentencia recaída en el expediente 00012-2023-PI/TC. Caso de la asignación económica mensual para el personal que cumple el servicio militar acuartelado

adecuada la interpretación del TC¹⁵ que limitaba la prohibición constitucional únicamente a la generación de gastos que afecten el equilibrio presupuestario “del correspondiente año fiscal”, dando carta blanca para la generación de obligaciones de gastos para ser incluidos en los presupuestos de años futuros. En ese sentido, a la luz de la última sentencia del TC, el CF recomienda que “la coordinación” a la que hace referencia el tribunal debe formalizarse, a través de alguna norma de desarrollo constitucional, que establezca con claridad los mecanismos bajo los cuales tal coordinación permita contar, sin dar lugar a dudas, con la aceptación por parte del Poder Ejecutivo de la generación de gastos públicos, pues en dicho poder del Estado recae la responsabilidad exclusiva de administrar la hacienda pública.

Considerando lo anteriormente expuesto, el CF, vuelve a exhortar a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo a evitar seguir generando presiones fiscales a través de la aprobación de créditos suplementarios o medidas que incrementen el déficit fiscal y que, por el contrario, busquen tomar medidas para el control del gasto público y la generación de mayores ingresos fiscales permanentes¹⁶. Ello es imprescindible para el necesario proceso de consolidación fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cabe recordar que el actual entorno internacional y de precios récord de nuestras exportaciones constituyen vientos de cola muy importantes para la economía peruana, que contribuyen a disimular la gestación de crecientes fragilidades fiscales, y dada la volatilidad histórica de factores externos, lo prudente es reconstituir la fortaleza fiscal para estar preparados para enfrentar periodos donde el entorno sea menos favorable o donde ocurran choques adversos. Hacer lo contrario es exponer a la economía y a todos los peruanos, a riesgos fiscales innecesarios y evitables.

Finalmente, el CF reafirma su compromiso de apoyar en forma técnica y dentro de nuestras competencias a los distintos poderes del Estado para enrumbar al país hacia un manejo fiscal responsable que garantice la sostenibilidad fiscal.

Lima, 20 de diciembre de 2024.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

¹⁵ Ver Comunicado del Consejo Fiscal N° 05-2022-CF.

¹⁶ Ver por ejemplo los Informes del Consejo Fiscal N°s 03-2023-CF, 01-2024-CF, 03-2024-CF y 05-2024-CF. Asimismo ver los Comunicados del Consejo Fiscal N°s 01-2024-CF, 02-2024-CF y 04-2024-CF.

Anexo 1: Iniciativas legislativas aprobadas en el Congreso de la República¹⁷
Anexo 1a: Iniciativas legislativas con impacto sobre los ingresos públicos

N°	Iniciativa	Estado	Detalle
923/2021-CR	Exoneración del IGV a remesas del exterior	Aprobado por insistencia	Se establece una exoneración a las comisiones cobradas por operaciones de transferencia de fondos del exterior.
7208/2023-CR	Tasa reducida de IGV para restaurantes y alojamientos turísticos.	Aprobado 1ra votación	Tasa de IGV reducida de 8% para el periodo 2025-2026 y 12% para el 2027.
293/2021-CR	Creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE)	Aprobado 1ra votación	Creación de un nuevo marco jurídico para ZEE, con tasas reducidas del IRPJ.
8773/2024-CR	Intercambio prestacional en salud FFAA	Exonerado 2da votación	Exonera del IGV por el pago de los servicios de intercambio prestacional en salud y planes de salud otorgados por los servicios de los seguros de salud públicos de las FAP y PNP.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración DEM-STCF.

Anexo 1b: Iniciativas legislativas con impacto sobre el gasto público

N°	Iniciativa	Estado	Detalle
8500/2024-CR	Elimina disposición que limitaba alcance de las negociaciones colectivas a nivel descentralizado.	Aprobado por insistencia	Acuerdos con incidencia económica sin considerar la disponibilidad presupuestaria
8789/2024-CR	Cambio de grupo ocupacional del personal de salud del M. de Defensa.	Aprobado por insistencia	Personal asistencial profesional, técnico y auxiliar del Ministerio de Defensa.
303/2021-CR	Modifica ley de reforma magisterial.	Aprobado en 2da votación	Bonificación extra por plaza de difícil cobertura
6445/2023-CR	Nombramiento excepcional de los docentes de educación básica.	Aprobado en 2da votación	Minedu y Servir opinaron que no era viable, MEF no envió su opinión.
8088/2023-CR	Nueva escala remunerativa para el Ministerio Público bajo el DL 728.	Exonerado 2da votación	El MEF deberá realizar un estudio técnico para plantear la nueva escala
8732/2023-CR	Ampliar carreras en Universidad Amazónica de Madre de Dios.	Exonerado 2da votación	Se añadirán 7 nuevas carreras, entre ellas Medicina
4982/2022-CR	Homologa aportes de trabajadores CAS a ESSALUD.	Exonerado 2da votación	-
1198/2021-CR	Se fija dieta de regidores en función al sueldo del alcalde.	Exonerado 2da votación	Dietas serán equivalentes al 30% de la remuneración de alcaldes
3002/2022-CR	Creación de 20 universidades como pliego presupuestal.	Aprobado 1ra votación	-
9547/2024-CR	Retirar a ESSALUD del ámbito del DL 1666 (Gestión Fiscal RRHH).	Aprobado 1ra votación	-

Fuente: Congreso de la República. Elaboración DEM-STCF.

¹⁷ Iniciativas legislativas aprobadas en la última semana. Con información al 18 de diciembre de 2024.