

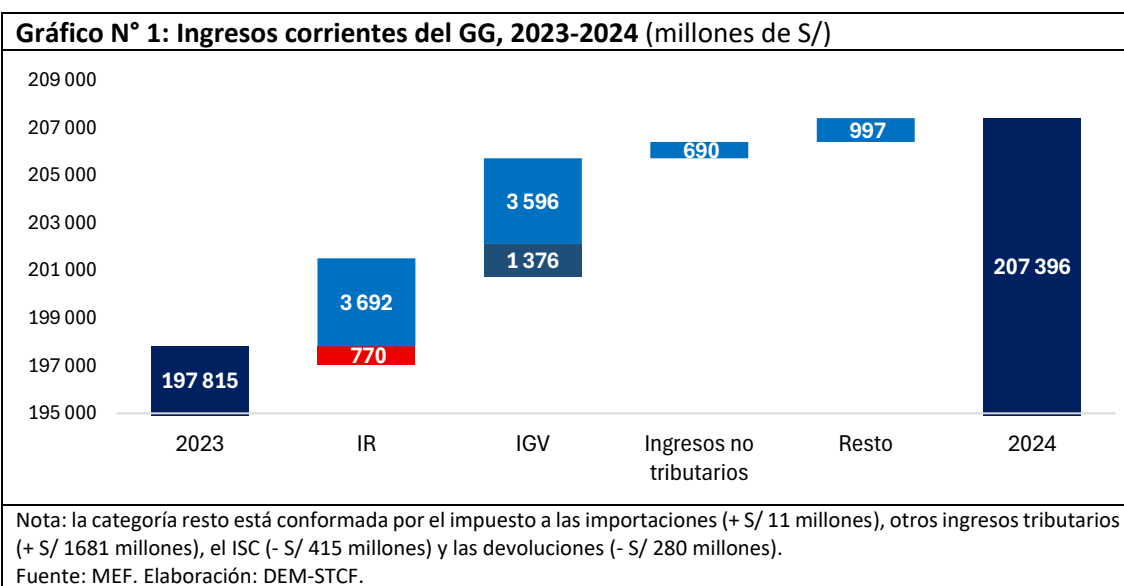
Reporte técnico N° 04-2025-CF/ST

Análisis de la evolución de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales durante el ejercicio fiscal 2024¹

El presente documento contiene el análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca de la “Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2024” (DCRF)². El presente constituye un documento técnico de respaldo del Informe N° 03-2025 CF, mediante el cual el Consejo Fiscal emitió su opinión sobre la evolución de las finanzas públicas durante el ejercicio fiscal 2024 y el cumplimiento de las reglas fiscales aplicables al Sector Público No Financiero (SPNF).

1. Evolución de las finanzas públicas durante 2024

Durante 2024, los **ingresos fiscales**³ crecieron 2,9% en términos reales y se situaron en S/ 207 396 millones, monto superior en S/ 9 581 millones respecto a lo registrado en 2023 (gráfico 1). Este incremento en la recaudación se explicó principalmente por los mayores pagos a cuenta del impuesto a la renta (+ S/ 3 692 millones) y el incremento del IGV (+ S/ 3 596 millones), en un contexto de recuperación de la actividad económica (ejecutado PBI 2023: -0,4%; ejecutado PBI 2024: 3,3%) y mayores precios de exportación (ejecutado IPX 2023: -2,6%; ejecutado IPX 2024: 7,9%). Sin embargo, estos factores positivos fueron parcialmente atenuados por la reducción de los coeficientes aplicables a los pagos a cuenta del IR⁴, el uso de saldos a favor de los contribuyentes⁵ y una menor regularización durante la Campaña de Renta 2023.



¹ Documento elaborado por la DEM-STCF. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal.

² Documento remitido al Consejo Fiscal por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante Oficio N° 0690-2025-EF/10.01 del 26 de junio de 2025. Disponible en el [portal institucional del MEF](#).

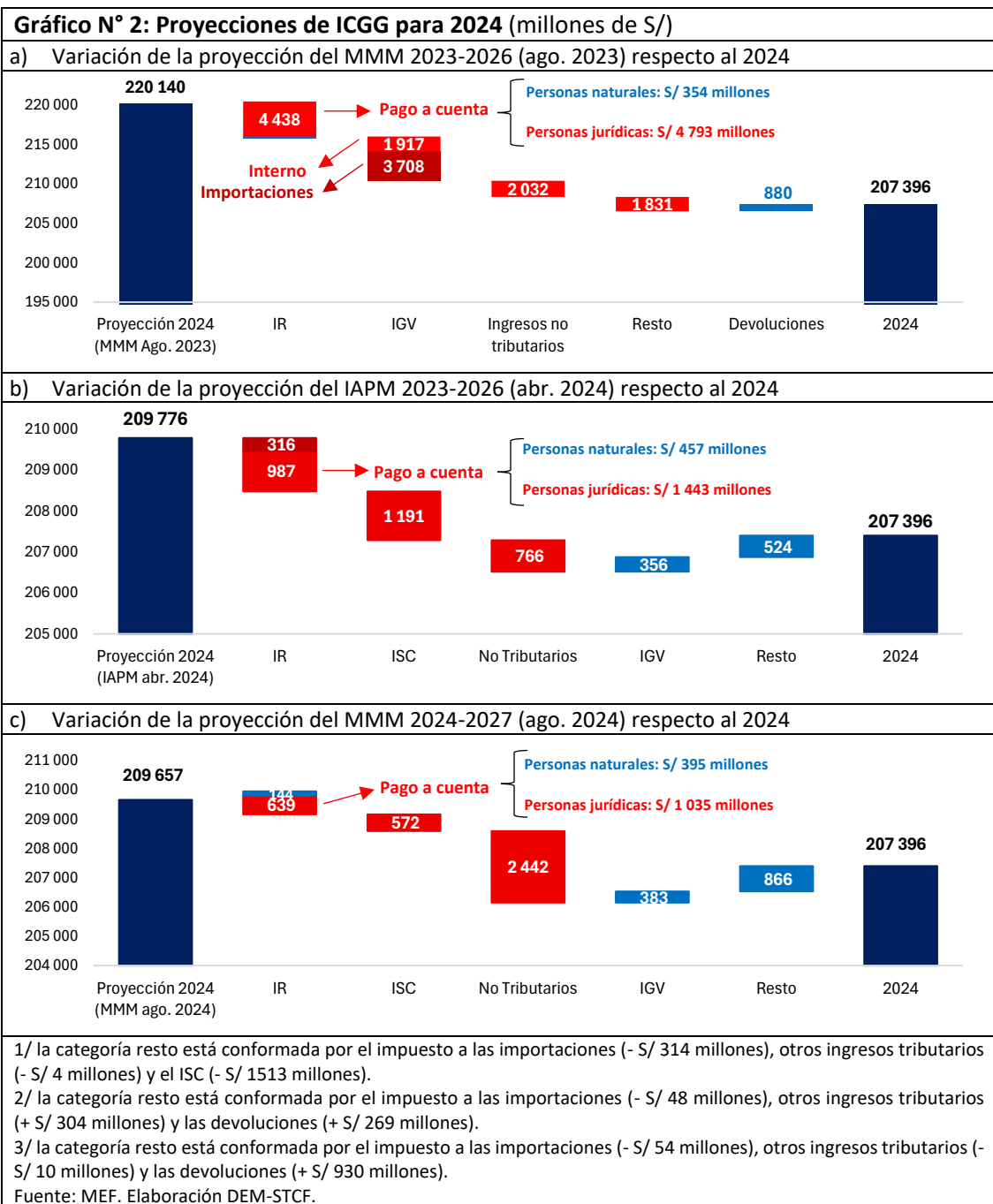
³ Correspondiente a los ingresos corrientes del Gobierno General.

⁴ Según información de SUNAT, los coeficientes de pago a cuenta, aplicables para el periodo marzo 2024 – febrero 2025, se redujeron en 12,7% respecto a los coeficientes utilizados en el periodo marzo 2023 – febrero 2024.

⁵ Según información de SUNAT, el saldo a favor del contribuyente solicitado como compensación contra los pagos a cuenta del IR creció en 8,3% para 2024.

En comparación a lo proyectado en el MMM de agosto de 2023, los ingresos fiscales recaudados en 2024 fueron inferiores en S/ 12,7 mil millones (gráfico 2.a). Esta diferencia se explicó principalmente por una sobreestimación en los pagos a cuenta del IR de personas jurídicas (S/4,8 mil millones) y del IGV (S/ 5,6 mil millones).

Si bien en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas (IAPM) publicado en abril de 2024 se revisó a la baja la proyección de ingresos fiscales (gráfico 2.b), persistió un sesgo optimista (sobreestimación de S/ 2,4 mil millones), explicado por una sobreestimación de los pagos a cuenta de personas jurídicas (S/ 1,4 mil millones). Este patrón de sobreestimación se mantuvo en niveles similares en el MMM de agosto de 2024, con un error de proyección de S/ 2,3 mil millones (gráfico 2.c).



Las proyecciones de ingresos contenidas en el IAPM de abril y el MMM de agosto de 2024 se elaboraron en un contexto en el que no se materializaron choques adversos no esperados. Por el contrario, tanto el crecimiento del PBI como de los precios de exportación fueron mas favorables de lo previsto (tabla 1).

En cuanto al crecimiento del PBI, el resultado ejecutado en 2024 (3,3%) fue superior a todas las proyecciones realizadas: fue 0,3 p.p. mayor que la proyección del MMM de agosto 2023 (3,0%), 0,3 p.p. más que la del IAPM de abril 2024 (3,1%) y 0,1 p.p. por encima de la del MMM de agosto 2024 (3,2%). Respecto a los precios de exportación, si bien las sucesivas proyecciones fueron ajustándose hacia un escenario más favorable (MMM agosto 2023: -1,4%; IAPM abril 2024: -0,3%; MMM agosto 2024: 4,8%), todas subestimaron el resultado ejecutado de 2024 (7,8%).

Proyección de los principales supuestos macroeconomicos para 2024	MMM 2024-2027 (ago. 2023)	IAPM 2024-2027 (abr. 2024)	MMM 2025-2028 (ago. 2024)	Ejecutado 2024	Diferencia (ejecutado - proyección)		
					MMM 2024-2027	IAPM 2024-2027	MMM 2025-2028
PBI (var. % real)	3.0	3.1	3.2	3.3	0.3	0.3	0.1
IPX (var. % anual)	-1.4	-0.3	4.8	7.8	9.2	8.1	3.0
Cobre (¢US\$/lb.)	360	380	410	415	55	34	5
Oro (US\$/oz.tr.)	1,783	2,000	2,190	2,388	605	388	198

Fuente: MEF. Elaboración: DEM-STCF.

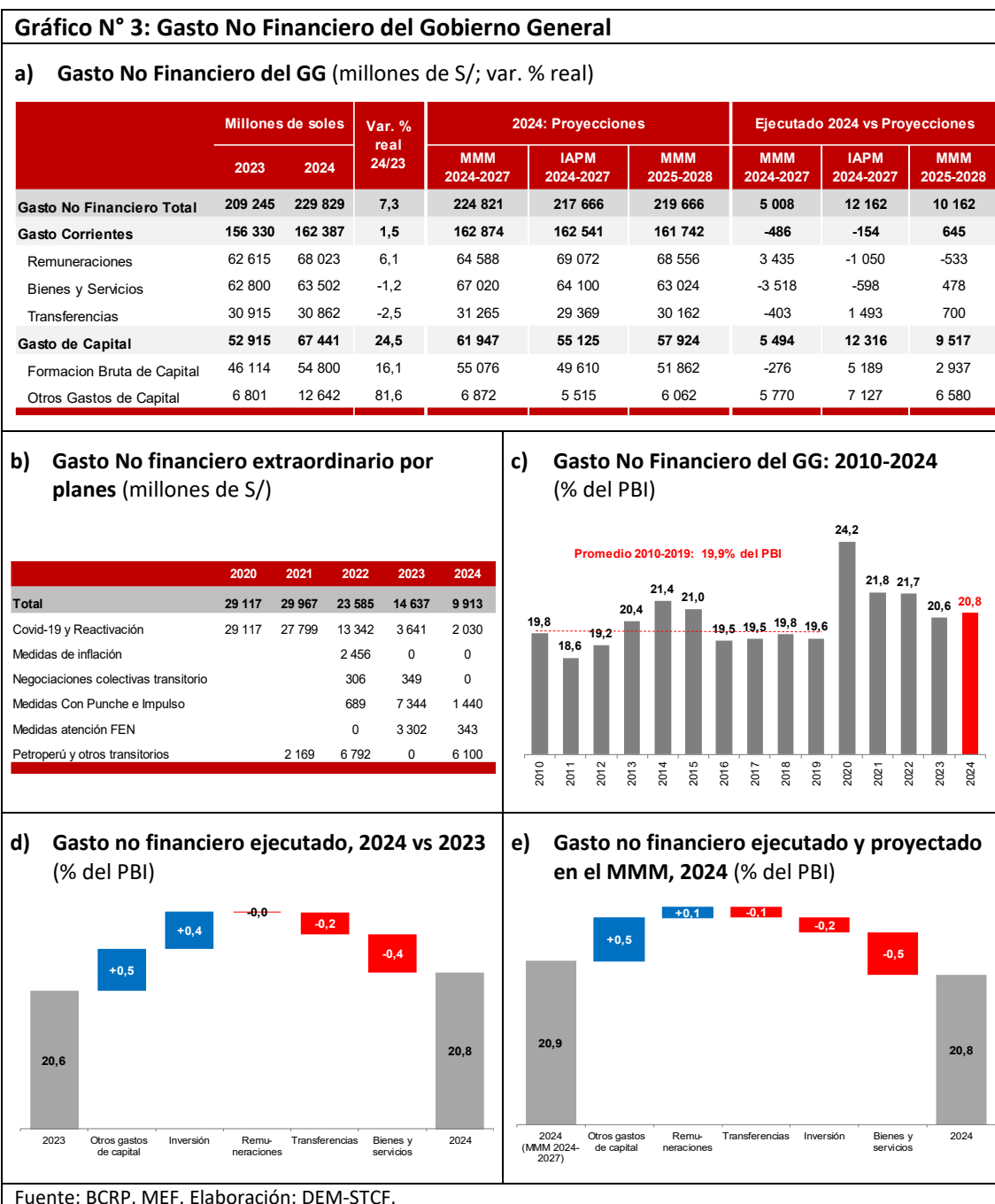
Por su parte, en 2024, el **gasto no financiero del Gobierno General (GNFGG)** creció 7,3% en términos reales y se situó en S/ 229 829 millones, monto superior en S/ 20 584 millones respecto a lo registrado en 2023 (gráfico 3.a), alcanzando el 20,8% del PBI, 0,2 p.p. del PBI por encima de lo registrado en 2023 y superior aún a los niveles registrados antes de la pandemia (gráfico 3.c). Los rubros que impulsaron este mayor gasto fueron la inversión pública que creció 16,1% real (+ 0,4 p.p. del PBI) debido al importante crecimiento en los tres niveles de gobierno; otros gastos de capital que creció 81,6% real (+ 0,5 p.p. del PBI) debido al aporte extraordinario de capital a Petroperú por S/ 6,1 mil millones en septiembre de 2024; y remuneraciones que creció 6,1% real en el marco de la continuidad de las políticas salariales y las negociaciones colectivas. Por otro lado, los únicos rubros que registraron contracciones fueron bienes y servicios (-1,2% real) y transferencias corrientes (-2,5% real), en un contexto de retiro progresivo de medidas extraordinarias, como el plan Con Punche y la atención del Fenómeno del Niño, así como por la aplicación de medidas de austeridad orientadas a contener el gasto no crítico⁶. Cabe resaltar que si bien los gastos extraordinarios se han venido retirando progresivamente (gráfico 3.c), en 2024 se continuó reorientando recursos hacia otras medidas como al aporte de capital a Petroperú, lo cual ha contribuido a que el gasto público se mantenga en niveles aún elevados.

Respecto a las proyecciones oficiales para 2024, se observa que el GNFGG fue superior a lo proyectado en el MMM de agosto de 2023 en S/ 5,0 mil millones, y que esta desviación se incrementó en las actualizaciones del IAPM de abril de 2024 y en el MMM de agosto de 2024 hasta en S/ 12,2 mil millones y S/ 10,2 mil millones, respectivamente (gráfico 3.a). Respecto al MMM de agosto 2023, la desviación de explica principalmente por la subestimación en la proyección del rubro de remuneraciones⁷, mientras que en el IAPM y el MMM de agosto 2024,

⁶ Decreto de Urgencia N° 006-2024, que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la sostenibilidad fiscal, el equilibrio presupuestario y la eficiencia del gasto público. Publicado el 23 de marzo de 2024.

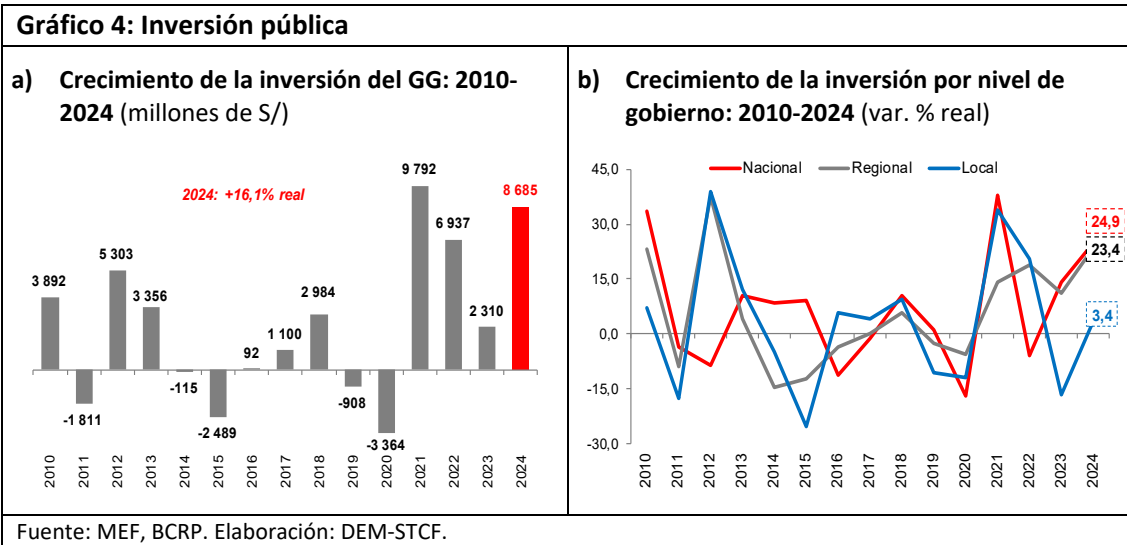
⁷ En el MMM se proyectaba un gasto en remuneraciones de S/ 64 588 millones (equivalente a un incremento nominal de S/3,8 mil millones; +2,7% real), mientras que lo que finalmente se ejecutó fue un gasto de S/ 68 023 millones (equivalente a un aumento de S/ 5,4 mil millones; +6,1% real).

las desviaciones se explican por la mayor ejecución en inversión. En todos los casos, el rubro de otros gastos de capital fue subestimado ya que no se preveía el aporte de capital que se otorgó a Petroperú, incluso en el MMM de agosto 2024.



Cabe resaltar el importante crecimiento de la inversión pública en 2024, que alcanzó un récord histórico en términos nominales de S/ 55 mil millones (5,0% del PBI), que representa un incremento interanual de S/ 8,6 mil millones (gráfico 4.a). Este crecimiento se observó en los tres niveles de gobierno destacando el crecimiento del gobierno nacional (24,9% real) y los gobiernos regionales (23,4% real) (gráfico 4.b). Asimismo, es preciso resaltar que durante el

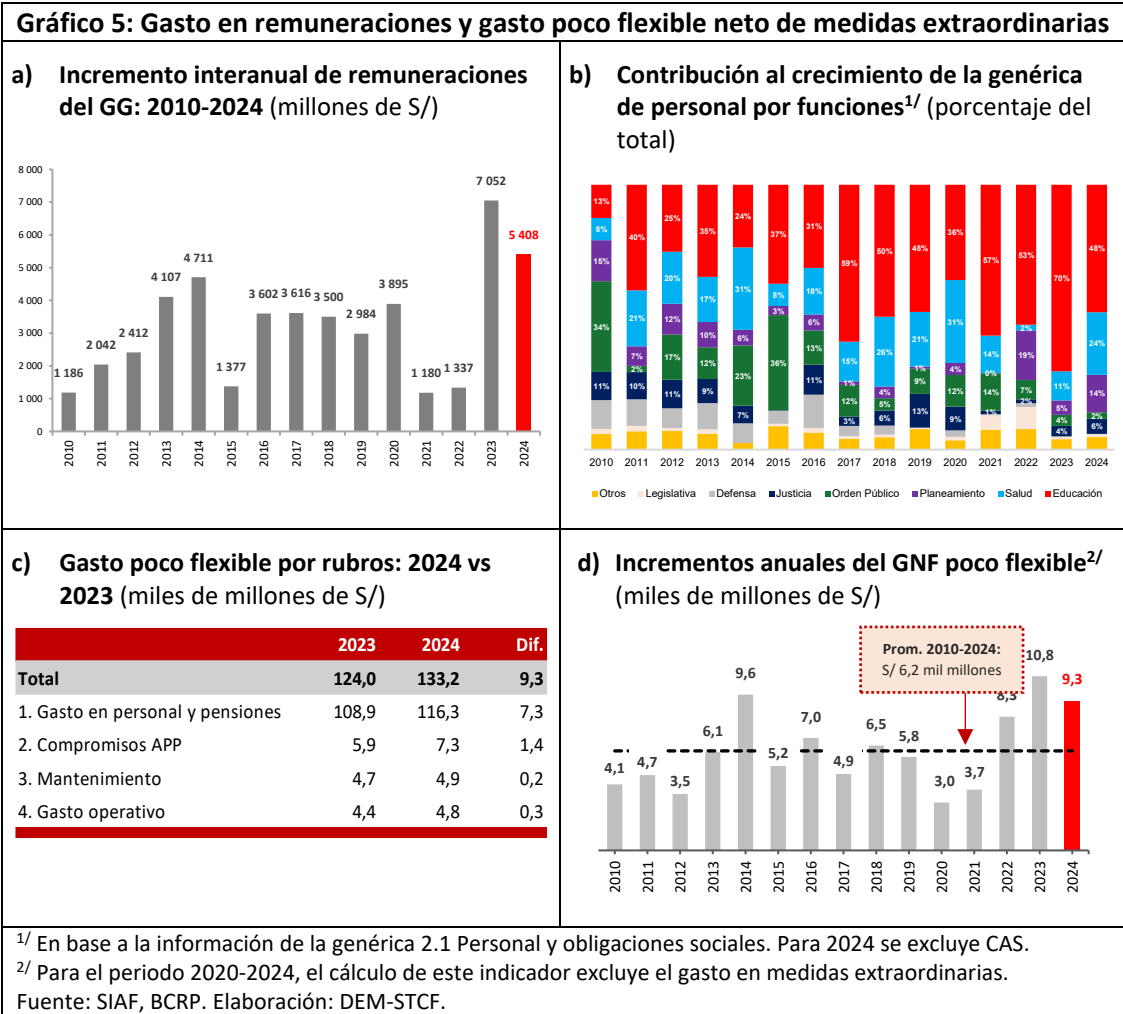
2024 se aprobó un crédito suplementario en el cual se destinaban recursos principalmente hacia proyectos de inversión⁸, lo cual habría apoyado a la dinamización de este rubro.



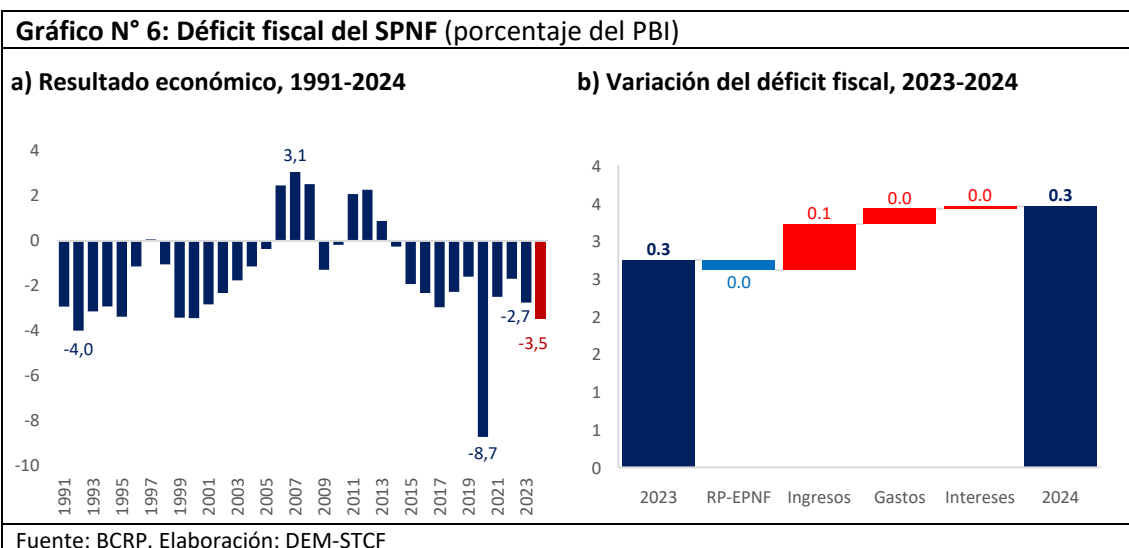
Por otro lado, el gasto en remuneraciones alcanzó en 2024 el nivel de S/ 68 mil millones (6,1% del PBI), registrando un incremento interanual significativo (+S/ 5,4 mil millones) sobre el nivel de crecimiento histórico que se había registrado en 2023 (+S/ 7,0 mil millones) (gráfico 5.a). Las principales funciones que explicaron el crecimiento de 2024 fueron educación (48%), salud (24%), y la función Planeamiento (14%) (gráfico 5.b). En este contexto, es preciso resaltar la evolución del gasto no financiero poco flexible neto de medidas extraordinarias⁹. En particular, en 2024, este indicador alcanzó la suma de S/ 133,2 mil millones, equivalente a un incremento interanual de S/ 9,3 mil millones sobre el gasto poco flexible registrado en 2023. Así, el aumento de 2024 se explica principalmente por los rubros de gasto en personal y pensiones, como por los mayores compromisos derivados de APP (gráfico 5.c). Al respecto, es preciso resaltar que desde el 2022 se vienen registrando incrementos sostenidos y significativos de este indicador, muy por encima del promedio histórico registrado entre 2010 y 2024 de S/ 6,2 mil millones (gráfico 5.d).

⁸ Ley N° 32103, que aprueba créditos suplementarios para financiar mayores gastos vinculados a la reactivación económica y establece otras disposiciones. Publicada el 26 de julio de 2024.

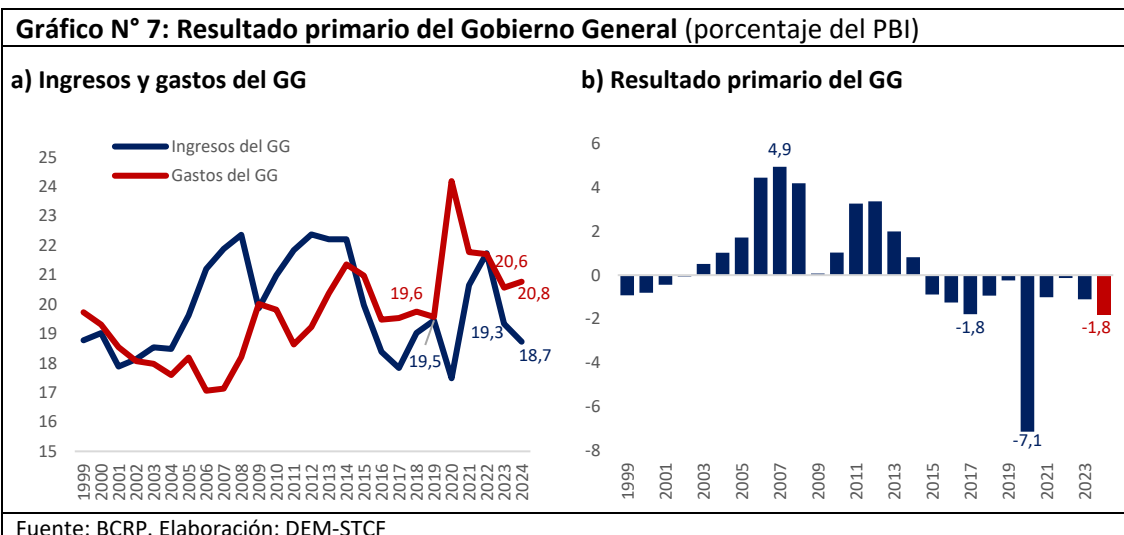
⁹ Se excluye el gasto en medidas extraordinarias (covid, reactivación, para afrontar la inflación, aportes a Petroperú, entre otros) debido a que ello podría incrementar el nivel del indicador de forma imprecisa. Asimismo, el indicador no considera gasto en intereses de la deuda.



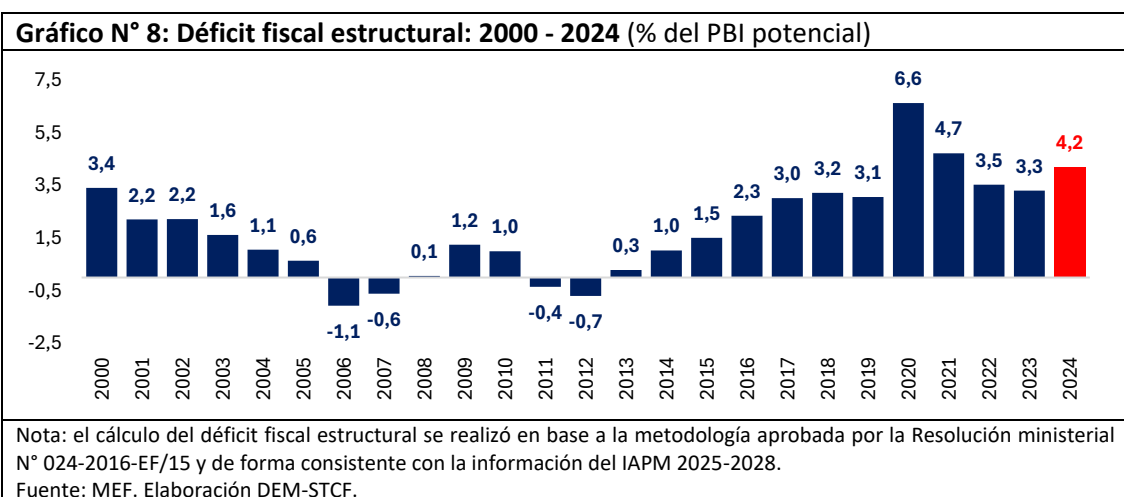
En 2024, el **déficit fiscal del SPNF** alcanzó el 3,5% del PBI, superior al 2,7% del PBI registrado en 2023 y el mayor registro, sin considerar el periodo de pandemia, desde 1992 (gráfico 6.a). Respecto al año anterior, el incremento del déficit fiscal en 0,8 p.p. del PBI (gráfico 6.b) se explicó principalmente por una caída en los ingresos (0,6 p.p. del PBI) y, en menor medida, por un incremento de 0,2 p.p. del PBI en el GNFGG.



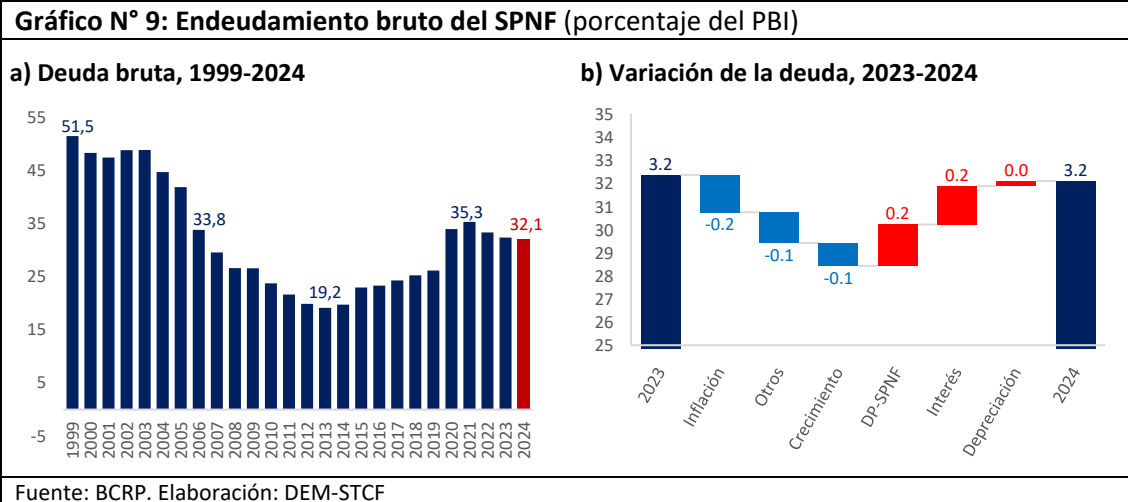
En 2024, los IGG disminuyeron a 18,7% del PBI, regresando a niveles similares previos a la pandemia (gráfico 7.a). Por su parte, el GNF del GG alcanzó 20,8% del PBI, todavía por encima del nivel prepandemia. La caída en los ingresos y el incremento de los gastos ampliaron la brecha entre estas variables, generando un déficit primario del GG equivalente 1,8% del PBI en 2024, nivel similar al observado en 2017 (gráfico 7.b).



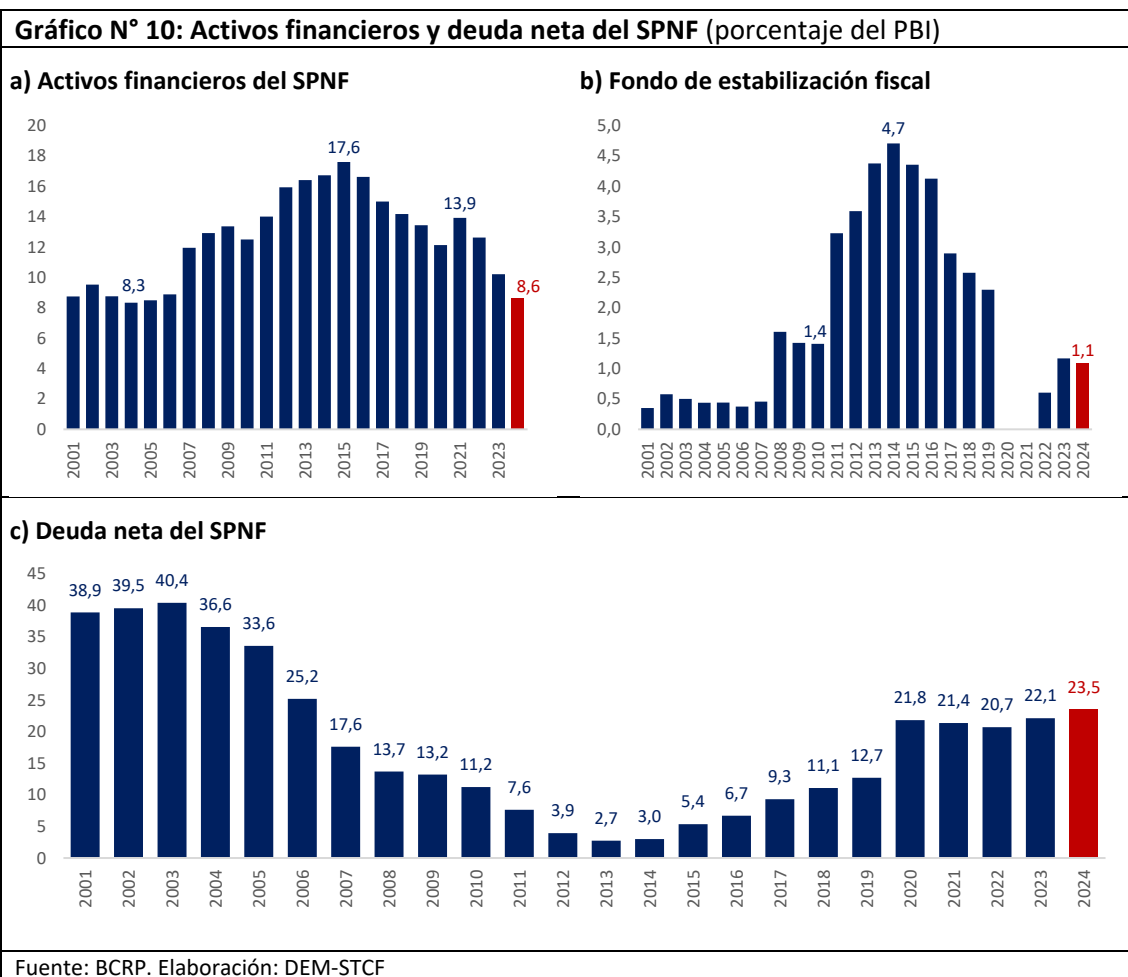
En relación con las cuentas fiscales estructurales, según los estimados utilizados en el IAPM 2025-2028, el déficit fiscal estructural en 2024 ascendió a 4,2% del PBI potencial (gráfico 8). Este resultado constituye el valor más alto registrado desde el año 2000 —excluyendo el periodo de la pandemia—, y se sitúa muy por encima del promedio 2000-2019 (1,3% del PBI potencial).



La **deuda bruta** registró una ligera reducción (0,3 p.p. del PBI) en 2024 al pasar de 32,4% (registrado en 2023) a 32,1% del PBI (gráfico 9.a). Esta reducción (gráfico 9.b) se explicó principalmente por presiones a la baja derivadas de la inflación del deflactor del PBI (1,6 p.p. del PBI), otros flujos que incluyen el uso de activos financieros (1,3 p.p.), y el crecimiento del PBI (1,0 p.p.); los cuales contrarrestaron las presiones al alza derivadas del déficit primario (1,8 p.p. del PBI), el pago de intereses (1,7 p.p.) y la depreciación del sol respecto al dólar (0,2 p.p.).



En 2024 los activos financieros del SPNF representaron el 8,6% del PBI (gráfico 10.a), nivel inferior en 1,6 p.p. del PBI respecto al registrado en 2023¹⁰ y cercano al nivel más bajo observado en 2004 (8,3% del PBI). Por otro lado, el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) se mantuvo en alrededor de 1,0% del PBI (gráfico 10.b). Considerando la variación de los activos y los pasivos, la deuda pública neta pasó de 22,1% a 23,5% del PBI entre 2023 y 2024, manteniendo una tendencia creciente desde el 2013 (2,7 por ciento del PBI). (gráfico 10.c).



¹⁰ En términos nominales, los activos financieros del SPNF se redujeron en S/ 8 420 millones.

2. Evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales aplicables al SPNF durante 2024

De conformidad con el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (MRTF) vigente, el SPNF se sujeta al cumplimiento conjunto de las cuatro reglas fiscales, que establecen límites a los siguientes agregados fiscales: (i) el déficit fiscal del SPNF; (ii) la deuda pública bruta del SPNF; (iii) el crecimiento del GNFGG; y (iv) el crecimiento del gasto corriente. Para 2024 se mantienen vigentes las reglas que limitan el crecimiento del gasto, tal como se encuentran en el MRTF-SPNF, aprobado en 2016. En el caso del déficit fiscal y la deuda pública, se aplica los parámetros del Decreto Legislativo N° 1621¹¹ que estableció los límites para el déficit fiscal para el periodo 2024-2028 y el límite para la deuda pública para el periodo 2024-2035 (tabla 2).

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Regla de deuda	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%
Deuda bruta del SPNF menor a:	del PBI	del PBI	del PBI	del PBI	del PBI	del PBI
Regla de resultado económico	2,8%	2,2%	1,8%	1,4%	1,0%	1,0%
Déficit fiscal del SPNF es menor o igual a:	del PBI	del PBI	del PBI	del PBI	del PBI	del PBI
Regla de gasto no financiero del GG						
Crecimiento real es menor o igual a:	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente
Regla de gasto corriente del GG (excluyendo mantenimiento)						
Crecimiento real es menor o igual a:	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente

Fuente: Elaboración DEM-STCF.

a) Regla de saldo de deuda

A cierre de 2024, la deuda bruta del SPNF fue de 32,1% del PBI, 5,9 p.p. del PBI por debajo del límite de 38,0% del PBI establecido en el Decreto Legislativo N° 1621. De esta forma, se cumplió con la regla de deuda. Respecto a la proyección contemplada en el MMM 2024-2027, la deuda pública registrada en 2024 fue menor en 0,4 p.p. del PBI (tabla 3). Por componentes, la sobrestimación de la deuda bruta se explica por una sobrestimación de la deuda interna.

	Millones de soles			% del PBI			Regla de déficit 2024
	MMM 2024-2027	2024	Diferencia	MMM 2024-2027	2024	Diferencia	
Deuda externa	168,481	168,356	-125	15.2	15.2	0.0	
Deuda Interna	191,387	186,825	-4,561	17.3	16.9	-0.4	
Total	359,868	355,181	-4,687	32.5	32.1	-0.4	38.0

Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

¹¹ Decreto Legislativo que regula un retorno gradual a las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero, publicado el 8 de julio de 2024.

b) Regla de déficit fiscal

En 2024, el déficit fiscal fue de 3,5% del PBI, superior en 0,7 p.p. del PBI respecto al límite de 2,8% del PBI establecido en el DL N° 1621. De esta forma, se incumplió con la regla del déficit fiscal. Asimismo, el déficit observado en 2024 superó en 1,5 p.p. del PBI al 2,0% del PBI proyectado en el MMM 2024-2027 (tabla 4). Este resultado se explica, principalmente, por una recaudación 1,2 p.p. del PBI inferior a la esperada.

	Millones de soles			% del PBI			Regla de déficit 2024
	MMM 2024-2027	2024	Diferencia	MMM 2024-2027	2024	Diferencia	
Ingresos del GG	220,647	207,207	-13,440	19.9	18.7	-1.2	
Gastos no financieros del GG	224,821	229,829	5,008	20.3	20.8	0.5	
Gastos corrientes	162,874	162,387	-486	14.7	14.7	0.0	
Gastos de capital	61,947	67,441	5,494	5.6	6.1	0.5	
RP de las EPNF	727	2,887	2,160	0.1	0.3	0.2	
Resultado primario del SPNF	-3,446	-19,734	-16,288	-0.3	-1.8	-1.5	
Intereses	18,426	18,532	106	1.7	1.7	0.0	
Déficit fiscal	21,873	38,266	16,394	2.0	3.5	1.5	2.8

Fuente: BCRP. Elaboración: DEM-STCF.

c) Regla de gasto no financiero del Gobierno General

La regla fiscal de gasto no financiero del Gobierno General (GG): establece que “La tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI más un punto porcentual”. Para el año 2024, considerando las proyecciones del MMM, la regla fiscal del gasto no financiero fue de 4,7 por ciento en términos reales. En ese año, el gasto no financiero ascendió a S/ 229 829 millones, el cual fue superior en S/ 20 584 millones al registrado en 2023. Considerando la inflación prevista en el MMM de 3,4 por ciento, el gasto no financiero se incrementó en 6,2 por ciento en términos reales. En consecuencia, no se cumplió la regla de gasto no financiero.

Cabe resaltar que el incumplimiento de la regla fue facilitado por el aumento del gasto en remuneraciones en 6,1% en términos reales, a pesar de que el CF advirtió oportunamente que el presupuesto asignado en la ley de presupuesto público del ejercicio fiscal 2024 para dicho rubro no guardaba consistencia con las proyecciones del MMM¹². Asimismo, otro factor determinante en el incumplimiento de la regla fue el incremento de la inversión del GG en 16,1% en términos reales (GN: +24.9%, GR: +23.4%, GL: +3.4%). Por último, si se realizara el ejercicio de excluir de la contabilidad de la regla aquellos gastos asociados a medidas extraordinarias implementadas en 2023 y 2024¹³, el crecimiento del gasto no financiero habría sido de 9,3% en términos reales, mientras que, si únicamente se descontara el aporte a Petroperú en 2024, el GNFGG habría crecido 3,4% real (gráfico 12.a).

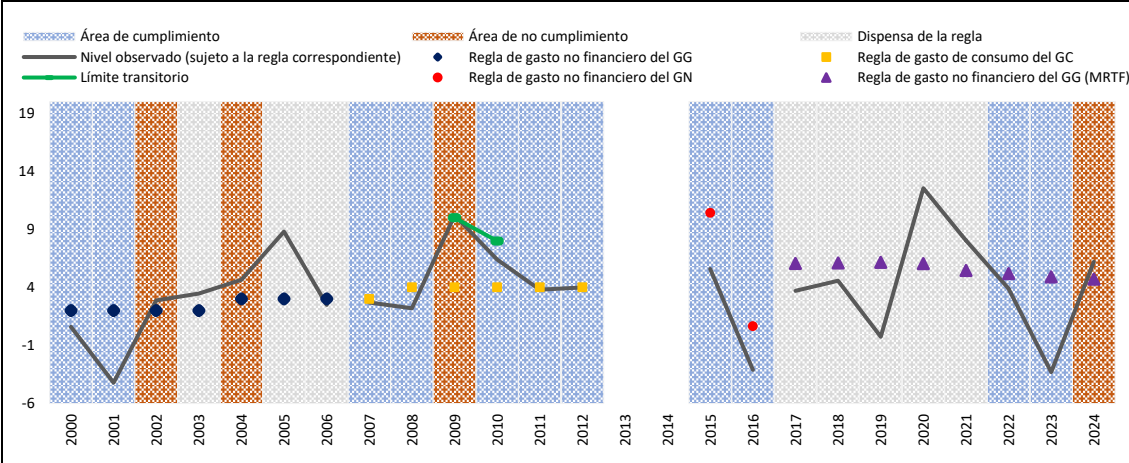
En este contexto, es preciso resaltar que el incumplimiento registrado en 2024 se produjo por primera vez desde la crisis financiera de 2009, año en el que se vulneró la regla de crecimiento

¹² Véase el Comunicado N° 02-2023-CF y el Informe N° 01-2024-CF.

¹³ Para el cálculo, se considera que el gasto total estimado en medidas en 2023 fue de S/ 14 637 millones, mientras que en 2024 ascendió a S/ 9 913 millones. El gasto en medidas en 2024 comprende el aporte a Petroperú por S/ 6 100 millones, el gasto por honramiento de garantías por S/ 2 000 millones, y el gasto de Con Punche Perú por S/ 1 440 millones.

del gasto público a pesar de que se estableció un límite transitorio debido a la implementación del Plan de Estímulo Económico que disponía medidas de gasto corriente y capital (gráfico 11).

Gráfico 11: Cumplimiento de las reglas fiscales de gasto público 2000-2024 (Var. % real con IPC del MMM)



Notas:

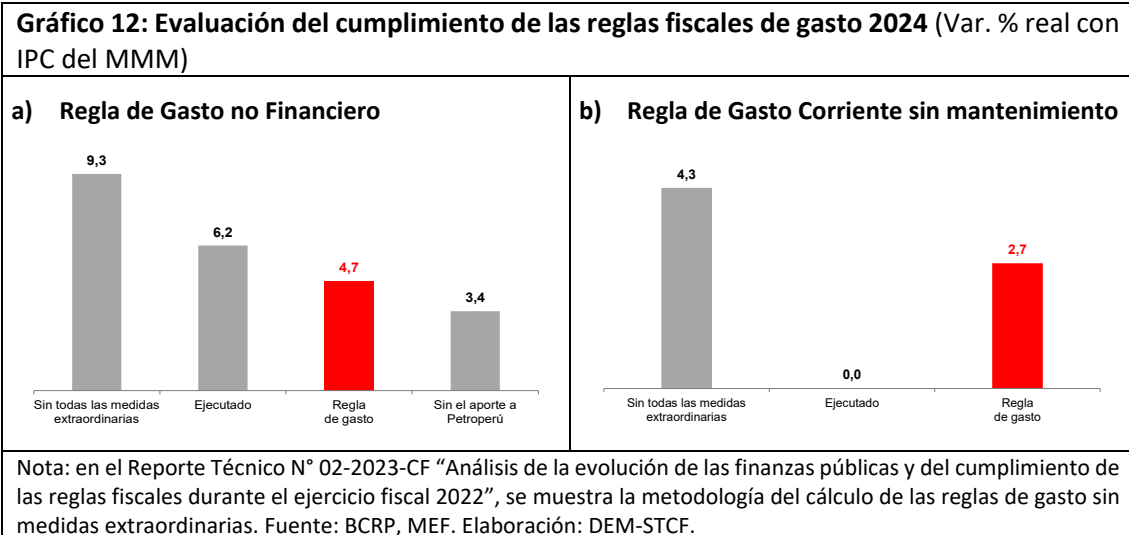
Para el periodo 2000 a 2006 ver el siguiente marco legal: Leyes N° 27245, 27958, 28562, 28750.
 Para el periodo 2007 a 2012 ver el siguiente marco legal: Leyes N° 29035, 29144, 29368, 29812, 29854.
 Para el periodo 2013 a 2014 no hubo reglas de gasto, ver Ley N° 29951.
 Para el periodo 2015 a 2016 ver el siguiente marco legal: Leyes N° 30099, D.S. 084-2014-EF y D.S. 242-2015-EF.
 Para el periodo 2017 a 2024 ver el siguiente marco legal: D.L. N° 1276, Leyes N° 30499, 30637 y D.L. N° 1457.
 Fuente: BCRP, MEF, Normas legales y Nota de Discusión N° 002-2016-CF. Elaboración: DEM-STCF.

d) Regla de gasto corriente sin mantenimiento:

El marco macrofiscal establece que *“La tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente sin mantenimiento no debe ser mayor al promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI menos un punto porcentual”*. Para el año 2024, considerando las proyecciones del MMM, la regla fiscal del gasto corriente sin mantenimiento fue de 2,7% en términos reales. En ese año, el gasto corriente que excluyó mantenimiento ascendió a S/ 155 483 millones, superior al de 2023 en S/ 5 161 millones. Considerando la inflación prevista en el MMM de 3,4 por ciento, el gasto corriente excluyendo mantenimiento se incrementó en 0% en términos reales. En consecuencia, se cumplió la regla de gasto corriente no financiero sin mantenimiento.

Es preciso recalcar que, a que a pesar de que se cumplió la regla del gasto corriente excluyendo mantenimiento, este también fue facilitado por los altos niveles de gastos extraordinarios que se ejecutaron en 2023. En ese sentido, si se descontara de la contabilidad de la regla aquellos gastos extraordinarios para 2023 y 2024¹⁴, el crecimiento del gasto corriente sin mantenimiento sería de 4,3 por ciento real, con lo cual se estaría incumpliendo la regla (gráfico 12.b).

¹⁴ Para dicho cálculo se estima que las medidas extraordinarias de gasto corriente neto de mantenimiento en 2023 y 2024 ascendieron a S/ 9 798 y S/ 1 612 millones, respectivamente. Cabe resaltar que las consultas amigables Con Puche y Emergencias FEN no tienen información del gasto público a nivel de subgenérica, se aproximó el cálculo a través de sus dispositivos legales.

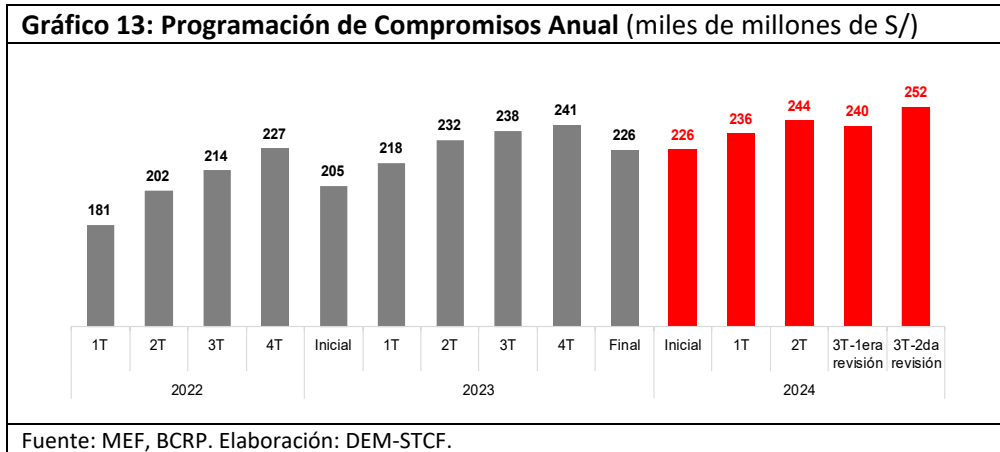


Por consiguiente, el hecho de que en 2024 se cumpliera la regla fiscal de gasto corriente se explica por el retiro de medidas frente a la pandemia, entre otras, lo cual brindó espacio para implementar nuevas medidas, que a su vez generó que el gasto en millones de soles fuera superior a lo establecido en el MMM. Es decir, los gastos temporales o extraordinarios ejecutados el año previo brindaron espacio en el año fiscal siguiente para acomodar mayores gastos, lo que ocasionó una extensión de la temporalidad de los desvíos.

Por último, se observa que en la DCRF se omitió detallar las medidas correctivas que se adoptarán para evitar nuevos desvíos en el futuro. De la misma manera, los documentos de seguimiento trimestral de las reglas fiscales no fueron útiles para prever oportunamente el incumplimiento de las reglas fiscales, por el contrario, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo implementaron acciones que contribuyeron a acelerar el crecimiento del gasto público. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo aprobó un crédito suplementario de S/ 3,0 mil millones en julio de 2024 intensivo en recursos para dinamizar la inversión pública a pesar de que a junio de 2024 ya se registraba un crecimiento alto de este gasto (+28,6 por ciento real). Asimismo, durante todo el 2024 se aumentó la Programación de Compromisos Anual (PCA) hasta el nivel de S/ 252 mil millones en la última revisión del tercer trimestre¹⁵, a pesar de que en la primera revisión se intentó reducir la PCA a S/ 240 mil millones¹⁶ (gráfico 13).

¹⁵ Resolución Directoral N° 0034-2024-EF/50.01, de fecha 5 de octubre de 2024.

¹⁶ Resolución Directoral N° 0030-2024-EF/50.01, de fecha 19 de setiembre de 2024.



Cabe indicar que, el Congreso de la República promulgó 24 leyes en materia de personal durante el 2024¹⁷ que generan un costo fiscal conjunto superior a S/ 4 390 millones (0,4% del PBI)¹⁸. Más del 60% de las referidas leyes fueron promulgadas mediante insistencia, mientras que el grupo restante se aprobó de manera regular, es decir, sin observaciones del Poder Ejecutivo (tabla 5). Actualmente¹⁹ existen al menos 105 iniciativas legislativas en materia de personal en distintas instancias²⁰ del Congreso de la República que generarían una presión sobre el gasto público, entre ellas se proponen cambios a un nuevo régimen laboral, incrementos en remuneraciones y modificaciones a la CTS para diversos pliegos del Sector Público. En la tabla N° 6 se muestran 20 de estas iniciativas, las cuales se encuentran en un estado más avanzado dentro del proceso legislativo, y en las que se dispone más información de su costo fiscal. En suma, la promulgación de este grupo de iniciativas implicaría un costo fiscal aproximado de S/ 20 mil millones.

¹⁷ De un total de 228 leyes aprobadas en todo el año, es decir, 1 de cada 10 leyes aprobadas por el Congreso fueron en materia en personal.

¹⁸ Ver la temporalidad de los costos fiscales en las notas del pie de la tabla 5.

¹⁹ La información de leyes y dictámenes es al 16 de agosto de 2025.

²⁰ Del total, 9 fueron ya observados por el Poder Ejecutivos (9% del total), 3 en agenda del pleno (3%), 13 como orden del día (12%) y 80 se encuentran como dictamen (76%).

Tabla N° 5: Normas aprobadas en materia de personal durante 2024 (S/ millones)

N°	Fecha	Ley	Aprobada por	Costo
31996	10-abr	Ley que promueve el ingreso a la carrera pública de los profesores que fueron retirados	Insistencia	585 ^{1/}
32031	18-may	Ley que modifica la ley 30493 a fin de precisar aspectos sobre el régimen laboral del auxiliar de educación	Sin observación	-
32044	6-jun	Ley que aprueba el incremento de la propina de las promotoras educativas comunitarias del Pronoei	Sin observación	69 ^{2/}
32045	6-jun	Ley que regula el cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar de EsSalud	Insistencia	-
32046	6-jun	Ley que autoriza el nombramiento excepcional de docentes contratados en Cetpro	Insistencia	-
32059	14-jun	Ley que autoriza el nombramiento progresivo del personal administrativo del MINSA	Insistencia	176 ^{3/}
32064	18-jun	Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental	Insistencia	-
32086	4-jul	Ley que dispone el nombramiento de docentes contratados de varias escuelas de educación superior	Insistencia	-
32091	6-jul	Ley que modifica el cálculo de la CTS para los docentes universitarios	Insistencia	357 ^{4/}
32121	20-sep	Ley que otorga una bonificación extraordinaria a los docentes y auxiliares de educación básica regular	Sin observación	155 ^{5/}
32127	28-set	Ley que modifica la ley de presupuesto 2024 a fin de mejorar el desempeño de los profesionales de salud	Sin observación	-
32128	28-set	Ley que autoriza un concurso excepcional para el cambio de categoría de suboficial a oficial de la PNP	Insistencia	-
32136	16-oct	Ley que autoriza a EsSalud a reconvertir plazas vacantes para trabajadores declarados elegibles en 2023	Insistencia	-
32141	24-oct	Ley que modifica la ley universitaria a fin de fortalecer la institucionalidad de las universidades públicas	Sin observación	-
32148	31-oct	Ley que garantiza el incremento de la RIMS de varias escuelas de educación superior	Sin observación	-
32164	19-nov	Ley que amplía bonificación adicional a jueces y fiscales	Insistencia	575 ^{6/}
32171	21-nov	Ley que autoriza el nombramiento excepcional de docentes contratados en universidades públicas	Sin observación	-
32173	27-nov	Ley que autoriza al M. del Interior a revisar los casos de vulneración en el personal de sanidad de la PNP	Insistencia	-
32177	3-dic	Ley que regula el otorgamiento de dietas y la realización de sesiones en los órganos del Indecopi	Insistencia	-
32179	4-dic	Ley que precisa condiciones del personal de suplencia en salud para ser contratado a plazo indeterminado	Insistencia	-
32197	16-dic	Ley que autoriza una entrega económica para el personal policial que preste servicios contra la inseguridad	Sin observación	-
32199	17-dic	Ley que establece nuevos rangos para la licencia sin goce, el periodo de cese y el cálculo de la CTS	Insistencia	207 ^{7/}
32215	28-dic	Ley que aprueba la escala remunerativa de los servidores de proyectos especiales creados por el ex Inade	Sin observación	-
32216	28-dic	Ley que autoriza suscribir acuerdos con incidencia económica en la negociación colectiva descentralizado	Insistencia	2 266 ^{8/}

1/ Costo anual según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 00043/2021-CR.

2/ Costo anual según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 02938/2022-CR.

3/ Costo total según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 02437/2021-CR.

4/ Costo del año 1 según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 01376/2021-CR.

5/ Costo total según la exposición de motivos del PL N° 07931/2023-CR.

6/ Costo anual según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 05961/2023-CR.

7/ Costo diferencial según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 05880/2023-CR.

8/ Costo del año 1 según las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa sobre el PL N° 08500/2024-CR.

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

Tabla N° 6: Iniciativas legales en materia de personal (S/ millones)

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado	Costo anual (S/ mill.)
08188/2023-CR	Homologación del incentivo CAFAE a todos los trabajadores del DL 276.	Aprobada (A. observada)	2 621
06303/2023-CR	Compensación económica para trabajadores cesados inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.	En agenda del pleno (A. observada)	350
09468/2024-CR	Otorgar una bonificación mensual para los fiscales del Ministerio Público.	Dictamen (A. observada)	304
01231/2021-CR	Nombramiento automático de profesores contratados de Educación Básica Regular.	Orden del día (A. observada)	4 568
00303/2021-CR	Se establece el pago de bonificaciones como seguro de vida y bono de transporte para profesores. Además del nombramiento de profesores en zonas de difícil cobertura.	Dictamen (A. observada)	n.d.
01901/2021-CR	Pago de CTS y aguinaldos (fiestas patrias y navidad) para trabajadores CAS.	En agenda del pleno	3 050
09169/2024-CR	Nombramiento de personal de la salud bajo el régimen 1057.	En agenda del pleno	884
03631/2022-CR	Cambio de grupo ocupacional del personal de la salud del MINDEF.	En comisión (A. observada)	n.d.
11286/2024-CR	Se quita el requisito de opinión favorable del MEF para convenios colectivos.	En comisión (A. observada)	n.d.
02490/2021-CR	Bonificaciones para docentes que decidan no retirarse a los 60 años y se mantengan trabajando hasta los 65 años.	En agenda del pleno	n.d.
05637/2023-CR	Incorporar a los trabajadores a los profesionales, técnicos, auxiliares, asistenciales y administrativos CAS al régimen 728.	Dictamen	944
06015/2023-CR	Personal al Régimen 728 en el SUNARP.	Orden del Día	111
01693/2021-CR	Concurso excepcional de plazas docentes para directores y subdirectores cesados en 2014.	Orden del Día	n.d.
02634/2021-CR	Pago de la bonificación diferencial, sin la exigencia de sentencia judicial a favor del personal administrativo del sector educación régimen 276.	Orden del Día	n.d.
06633/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS del Poder Judicial al régimen 728.	Dictamen	504
02020/2021-CR	Creación de la RIMSU para docentes universitarios.	Orden del Día	1 917
06732/2023-CR	Incorporación progresiva del personal de salud del INPE bajo el régimen 1057, 276 al régimen 1153,	Dictamen	592
00721/2021-CR	Nombramiento de personal del sector educación (conversión de plazas eventuales a plazas orgánicas).	Orden del Día	n.d.
07292/2023-CR	Incremento progresivo (5 años) de remuneraciones de trabajadores CAS para su homologación con otros regímenes.	Dictamen	4 024
08374/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de los programas sociales del MIDIS al régimen 728.	Dictamen	109

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

3. Conclusiones

El análisis de la DEM-STCF sobre la DCRF correspondiente al 2024 concluye:

- Con relación a las **finanzas públicas del SPNF**, en el 2024, se observa un incumplimiento de las reglas fiscales: i) el déficit fiscal se vulneró en 0,7 p.p. del PBI, por primera vez, el incumplimiento ocurrió en el mismo año en que se modificó la regla para facilitar su cumplimiento; y ii) también por primera vez desde la crisis financiera de 2009, se infringió la regla de crecimiento del gasto público no financiero.
- Respecto a los **ingresos fiscales**, estos registraron un crecimiento 2,9 por ciento en términos reales, impulsados por la recuperación de la actividad económica (crecimiento del PBI: 3,3%) y los mayores precios de exportación (crecimiento del índice de precios de exportación (IPX): 7,9%). Estos factores se vieron parcialmente atenuados por la reducción de los coeficientes aplicables a los pagos a cuenta del impuesto a la renta (IR), el uso de saldos a favor de los contribuyentes y una menor regularización durante la Campaña de Renta 2023.

- En cuanto al **gasto público**, estos se incrementaron en 7,3 por ciento en términos reales, debido a una mayor ejecución de la inversión pública (+16,1%), mayores transferencias de capital por el aporte a Petroperú S.A. (S/ 6,1 mil millones) y un aumento importante en el gasto en remuneraciones (+6,1%), lo que fue compensado por el retiro parcial del gasto en medidas asociadas principalmente al plan Con Punche Perú y en preparación ante un posible Fenómeno El Niño.