Nota de Discusión N° 01-2025

Análisis de las leyes e iniciativas legislativas con impacto fiscal adverso del Congreso de la República: periodo 2021-2026[1]

Christian Merino y Alison Murga[2]
(Dirección de Estudios Macrofiscales de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal)

Resumen ejecutivo

El presente documento presenta el análisis realizado sobre las iniciativas legislativas impulsadas durante el actual periodo parlamentario 2021-2026, y su potencial impacto sobre las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo.

En este documento se evidencia que el actual Congreso de la República ha incrementado la producción de leyes con efectos adversos sobre las finanzas públicas, respecto a otros periodos parlamentarios, tanto por normas que socaban la capacidad de recaudar ingresos fiscales como por aquellas que incrementan el gasto público sin identificar fuentes de financiamiento. En tanto, al cierre del presente informe, existe aún en trámite parlamentario un número importante de iniciativas legislativas que tendrían impactos fiscales negativos significativos adicionales. Asimismo, se presentan simulaciones acerca del efecto que tendría sobre las cuentas fiscales la plena implementación de dichas leyes e iniciativas legislativas. Con ello, se busca aportar al análisis técnico e independiente de la política fiscal, orientado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El análisis realizado muestra que, desde 2021, se han promulgado 229 leyes con impacto negativo sobre las finanzas públicas. Además, se han identificado 352 dictámenes en el Congreso de la República con un potencial impacto similar, de las cuales, las 10 iniciativas legislativas con mayor costo fiscal generarían un costo anual adicional de por lo menos S/ 25 mil millones anuales. En este contexto, la eventual aprobación de dichas iniciativas legislativas, así como la implementación de las últimas leyes promulgadas, generarían presiones importantes sobre el balance fiscal y la deuda pública, potencialmente comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

[1] Documento elaborado con la información del Diario Oficial El Peruano y el portal del Congreso de la República al **18 de octubre de 2025**.
[2] Los puntos de vista expresados en este trabajo corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición del Consejo Fiscal del Perú.

Tabla de contenidos

1. Introducción 3

2. Leyes promulgadas en el periodo 2006-2025 4

2.1. Leyes promulgadas en el Diario Oficial El Peruano 4
2.2. Leyes promulgadas con impacto fiscal adverso 5
2.3. Leyes con impacto fiscal llevadas al Tribunal Constitucional 6

3. Balance del período parlamentario 2021-2026 a la fecha 8

3.1. Leyes promulgadas en el Diario Oficial El Peruano 8
3.2. Leyes promulgadas con impacto fiscal en ingresos públicos 10
3.3. Leyes promulgadas con impacto fiscal en gasto público 10
3.4. Leyes promulgadas con impacto fiscal en materia subnacional 11

4. Estado de las iniciativas legislativas en trámite 12

4.1. Iniciativas legislativas con potencial impacto fiscal 13
4.2. Iniciativas legislativas con impacto fiscal en ingresos públicos 13
4.3. Iniciativas legislativas con impacto fiscal en el gasto público 15
4.4. Iniciativas legislativas con impacto fiscal en finanzas subnacionales 17
4.5. Iniciativas legislativas en trámite con mayor impacto fiscal 19

5. Impacto de la legislación sobre las finanzas públicas 21

5.1. Impacto sobre el déficit fiscal 22
5.2. Impacto sobre la deuda pública 25
5.3. Ejercicios con escenarios alternativos 26

6. Conclusiones 27

Recuadro 1: Riesgos fiscales de las negociaciones colectivas 28

Recuadro 2: Implicancias macroeconómicas de las iniciativas legislativas 31

Recuadro 3: Escenarios alternativos de la deuda pública 34

Anexos 36

1. Introducción

En el marco del principio de separación de poderes, la gestión de la hacienda pública recae primordialmente en el Poder Ejecutivo, responsable de formular, ejecutar y evaluar la política fiscal del Estado. Sin embargo, el Congreso de la República también desempeña un papel determinante, al ejercer su facultad legislativa sobre materias que inciden directa o indirectamente en los ingresos y gastos públicos.

Aunque la Constitución Política, en su artículo 79, establece que los congresistas no pueden crear ni aumentar el gasto público por iniciativa legislativa propia, en la práctica esta restricción era ocasionalmente ignorada o eludida, lo cual se ha vuelto un patrón sistemático en los últimos años. Así, en años recientes se han aprobado múltiples leyes que crean obligaciones de gasto, sin una evaluación técnica ni identificado medidas de financiamiento que compensen su impacto en las cuentas fiscales. Además, de aprobarse leyes con beneficios tributarios para grupos específicos. Ambas decisiones reducen el espacio fiscal, debilitan la credibilidad de la política económica y comprometen la sostenibilidad fiscal.

En ese contexto, el Congreso ha mostrado una actividad legislativa particularmente intensa en estos últimos cuatro años, tanto por el número creciente de normas con implicancias fiscales, así como por el mayor uso de la insistencia para su promulgación (contraviniendo la opinión técnica del Poder Ejecutivo). De hecho, desde agosto de 2021, se han promulgado 229 leyes que tienen impacto fiscal adverso, lo cual es más del triple que lo registrado en promedio en los tres periodos parlamentarios previos (2006-2021: 68 leyes en promedio). Además, desde 2021 también se ha registrado un incremento de las leyes con implicancias fiscales vía insistencia, que ya superan al total de leyes por esta vía en los 16 años previos.

El análisis muestra también que, a la fecha, existen 352 iniciativas legislativas en trámite en el Congreso con potencial impacto fiscal; en su mayoría, iniciativas que proponen tanto otorgar beneficios tributarios como incrementar el gasto público, principalmente, en remuneraciones y pensiones. De este grupo, se han identificado 10 iniciativas legislativas especialmente críticas por su elevado costo fiscal que, en conjunto, representan un costo anual de por lo menos S/25 mil millones[3] (2,0% del PBI de 2026).

Las simulaciones realizadas, que incluyen tanto un conjunto de leyes promulgadas desde agosto de 2024, así como de las iniciativas legislativas en trámite con los que se cuenta un costo fiscal estimado, muestran que su implementación implicaría un aumento significativo del déficit fiscal y la deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF). Los resultados muestran que la deuda pública podría ubicarse en alrededor del 70% hacia el 2036[4], año a partir del cual legalmente debería ubicarse por debajo del límite de la regla fiscal (30% del PBI), y más que duplicando lo proyectado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029 (MMM) del mes de agosto de 2025.

El documento se estructura en cinco secciones: (i) panorama de las leyes promulgadas del periodo 2006-2025; (ii) análisis de las leyes del periodo parlamentario actual; (iii) análisis de iniciativas legislativas en trámite en el Congreso; (iv) impacto de dichas iniciativas sobre las cuentas fiscales; y (v) conclusiones.

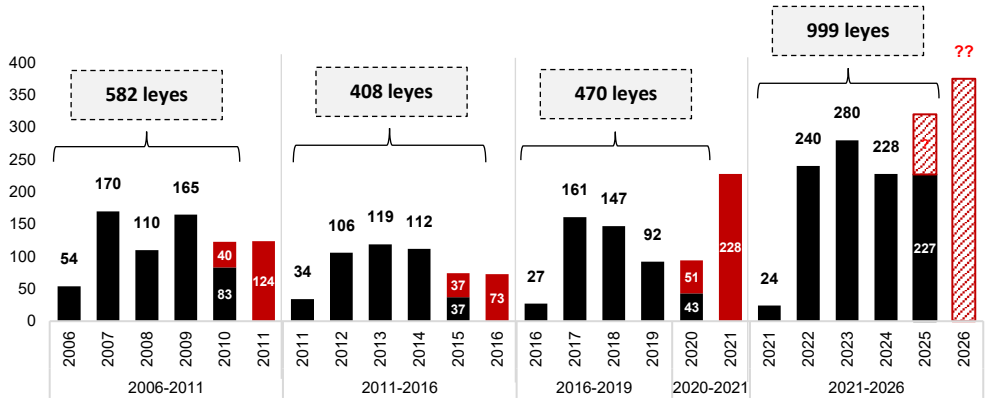
[3] Los costos fiscales son de las opiniones del Poder Ejecutivo sobre las iniciativas legislativas. Si la fuente de información es distinta a la mencionada, se señalará explícitamente cuando corresponda.
[4] Simulaciones bajo supuestos alternativos no modifican materialmente los resultados.

2. Leyes promulgadas en el periodo 2006-2025

2.1. Leyes promulgadas en el Diario Oficial El Peruano

En los últimos cuatro años, el número de leyes promulgadas (en general, no únicamente las que afectan las finanzas públicas) en el Perú se ha acelerado. Desde 2006 se han promulgado 3 012 leyes[5]; de ese conjunto, el actual Congreso de la República —en funciones desde agosto de 2021— ha aprobado, al 18 de octubre de 2025, 999 leyes (33% del total). Esto significa que, este Congreso, al cual aún le resta cerca de 10 meses para concluir su mandato, ya ha casi duplicado la producción legislativa de cada uno de los congresos previos en similar periodo de análisis[6] (ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1: Leyes promulgadas en El Peruano 2006-2025 (número de leyes)

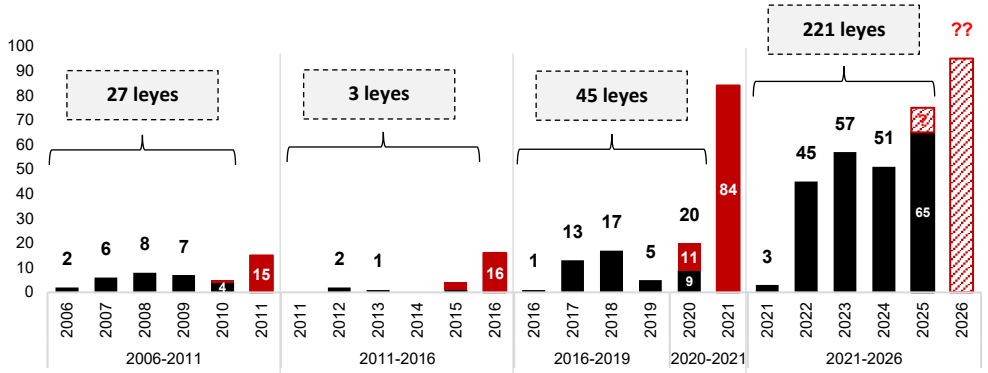


Nota 1: Cada periodo parlamentario se considera desde agosto del primer año en funciones del congreso hasta julio del último año. Por ejemplo, el periodo parlamentario 2006-2011 comprende desde agosto de 2006 hasta julio de 2011.
Nota 2: La suma por periodo parlamentario solo considera el acumulativo de las barras negras las cuales llegan hasta el 18 de octubre del penúltimo año en cada Congreso.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Asimismo cuando el Congreso aprueba una iniciativa legislativa en el pleno, antes de su promulgación, el Poder Ejecutivo puede ejercer su facultad constitucional de observarla si tiene una posición técnica contraria a lo aprobado por el Congreso. Ante esta observación, este puede insistir en el texto original y promulgar la norma por insistencia[7]. Sobre la aprobación de normas mediante esta vía, es decir, desconociendo las observaciones de las entidades técnicas del Poder Ejecutivo, en promedio, el número de **leyes promulgadas por insistencia por el actual Congreso se ha multiplicado por siete**. Entre 2006 y 2021, 76 leyes fueron promulgadas por insistencia en los primeros 4 años de cada Congreso, equivalente a 6 leyes en promedio por año. En contraste, solo desde 2021, se han aprobado 221 leyes por esta vía, es decir, 44 leyes en promedio por año (ver gráfico N° 2). También se observa que **las leyes promulgadas por insistencia tienden a incrementarse en el último año de cada periodo parlamentario.** En la finalización de los periodos 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2021, el número de leyes promulgadas por insistencia se elevó de forma importante respecto a los primeros años de cada Congreso (ver barras rojas), estacionalidad que de repetirse, implicaría un incremento significativo de estas leyes en los próximos meses.

[5] No se considera como parte de la contabilidad a las resoluciones legislativas.
[6] Para esta sección, se considera al periodo 2016-2021 como un solo Congreso de la República a pesar de la existencia de dos periodos (2016-2019 y 2020-2021), debido al cierre del Congreso en 2019.
[7] Además, ante una observación del Ejecutivo, el Congreso también puede allanarse a las observaciones o formular un nuevo texto legislativo. En este último caso, el Ejecutivo tiene la posibilidad de volver observar la iniciativa.

Gráfico N° 2: Leyes promulgadas en El Peruano por insistencia (número de leyes)

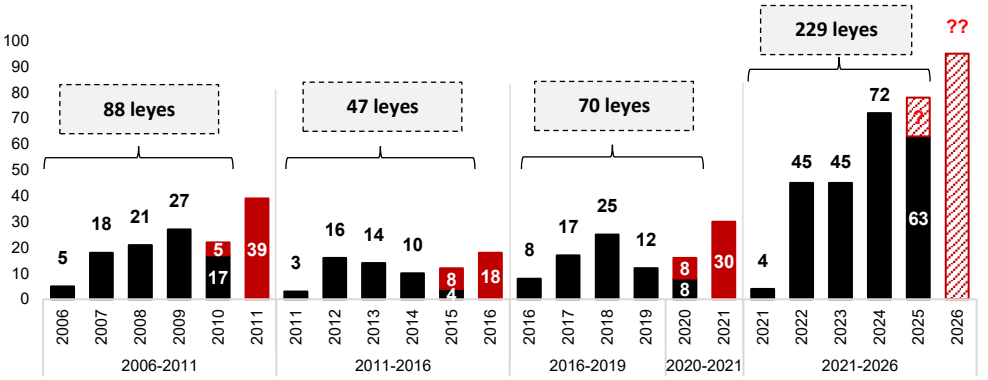


Nota: La suma por periodo parlamentario solo considera el acumulativo de las barras negras las cuales llegan hasta el 18 de octubre del penúltimo año en cada Congreso.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

2.2. Leyes promulgadas con impacto fiscal adverso

Para fines del documento, se considera que una ley tiene impacto fiscal adverso a través de una reducción de los ingresos públicos, el incremento del gasto público sin financiamiento identificado o por generar mayor gasto para el Gobierno General a través de cambios en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales[8], independientemente de si se cuenta con una estimación del costo fiscal de la medida[9]. Bajo esta definición, se ha identificado que desde agosto de 2021 se han promulgado 229 leyes con impacto fiscal adverso sobre las finanzas públicas. Este número de leyes es tres veces mayor a las 68 leyes promulgadas en promedio en los primeros cuatro años comparables de cada Congreso entre 2006 y 2021 (ver gráfico N° 3)[10].

Gráfico N° 3: Leyes con impacto fiscal, 2006-2025 (número de leyes)



Nota: La suma por periodo parlamentario solo considera el acumulativo de las barras negras las cuales llegan hasta el 18 de octubre del penúltimo año en cada Congreso.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

[8] Se entiende como iniciativas de este tipo a aquellas que: i) otorgan mayores transferencias a los gobiernos subnacionales, sin compensar con reducciones por otras fuentes de financiamiento; ii) asignan nuevas responsabilidades o competencias sin un financiamiento claro; y iii) establecen nuevos usos para las transferencias que ya reciben los gobiernos subnacionales. Estas normas pueden generar mayores gastos para el Gobierno General pues generan rigideces en la asignación de los recursos públicos que deben ser compensadas por el Gobierno Nacional.

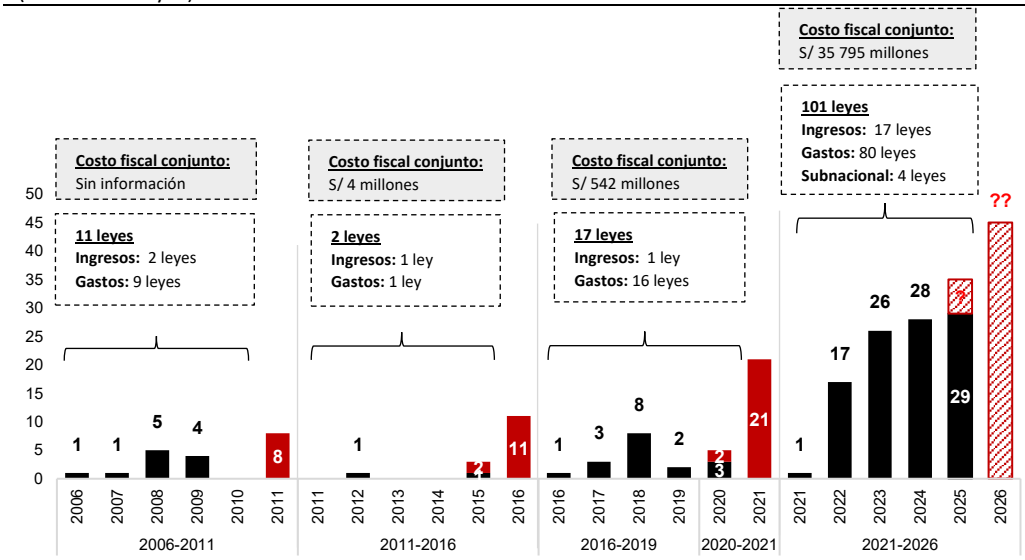
[9] Se consideran tres tipos de leyes: (i) leyes a partir de iniciativas del Congreso, (ii) leyes a partir de iniciativas en simultaneo del Congreso y Ejecutivo, y (iii) leyes a partir de iniciativas de otras entidades públicas. No se consideran: (i) las leyes de presupuesto; (ii) las leyes declarativas; y (iii) las leyes sobre retiros de fondos privados de pensiones.

[10] Visto de otra forma se puede señalar que a pesar de que faltan casi diez meses para el término del periodo parlamentario 2021-2026, las leyes con impacto fiscal promulgadas en los últimos cuatro años (229) ya se aproximan al total de normas de este tipo registradas en los quince años previos (313 leyes) y casi triplican el promedio anual observado en dicho periodo.

Por tipo de medida, predominan aquellas que generan un mayor gasto público. Solo en el periodo 2021-2026, 181 leyes (79% del total con impacto fiscal adverso) implicaban un mayor gasto público. Este dato cobra relevancia dado que el Congreso tiene una restricción constitucional que le impide aprobar leyes que impliquen nuevos gastos sin previo consentimiento del Poder Ejecutivo[11]. Además, en este periodo, se han promulgado 38 leyes (17% del total) que reducen los ingresos públicos, y 10 leyes con implicancias en los gobiernos subnacionales.

En esa línea, el número de leyes con impacto fiscal promulgadas por insistencia también ha aumentado, así como, notoriamente, el costo fiscal asociado a dichas leyes. En el periodo 2006-2021, se promulgaron 30 leyes por esta vía (15% de las leyes con impacto fiscal), lo que significa casi 3 leyes promulgadas en promedio por año. Estas leyes tuvieron un costo fiscal anual conjunto, estimado por el MEF, solo de S/ 546 millones. En cambio, solo en los últimos cuatro años ya se han promulgado 101 leyes con impacto fiscal por insistencia (20 leyes en promedio por año y 44% de las leyes con impacto fiscal), representando más que lo registrado en los 16 años previos. Asimismo, estas leyes tienen un costo fiscal conjunto de más de S/35 mil millones anuales, es decir 65 veces lo que representan los tres quinquenios previos sumados. (ver gráfico N° 4)

Gráfico N° 4: Leyes con impacto fiscal promulgadas por insistencia, 2006-2025
(número de leyes)



Nota: Las sumas por periodo parlamentario de número de leyes y de costos fiscales asociados sólo consideran el acumulativo de las barras negras las cuales llegan hasta el 18 de octubre del penúltimo año en cada Congreso.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

2.3. Leyes con impacto fiscal llevadas al Tribunal Constitucional

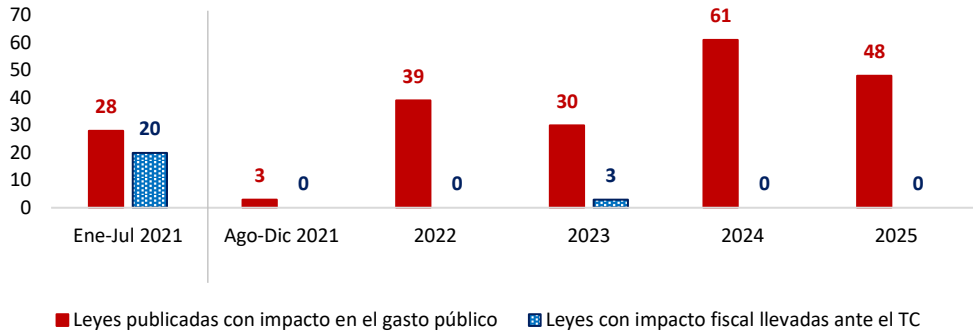
En los casos en el que el Poder Ejecutivo considera que una ley promulgada contraviene algún artículo de la Constitución Política del Perú, este tiene la potestad de presentar una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC), con el objetivo de que la norma (o parte de ella) se declare inconstitucional, y, en consecuencia, se disponga su inaplicación, cesando sus efectos jurídicos en el

[11] Artículo 79: "*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (…)*". Cabe resaltar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 0012-2023-AI estableció que las iniciativas que generen gastos, para ser acordes con la Constitución, deben coordinarse con el Poder Ejecutivo.

ordenamiento legal peruano[12]. En esa línea, pese al incremento de leyes con impacto fiscal previamente descrito, el Poder Ejecutivo ha optado en la mayoría de casos por no hacer uso de su facultad constitucional en aquellas leyes que incrementan el gasto público. Desde agosto de 2021 se han promulgado 181 leyes con impacto fiscal en dicha materia; no obstante, el Poder Ejecutivo solo ha presentado 3 acciones de inconstitucionalidad en el periodo 2021-2025, todas ellas el 2023 (ver gráfico N° 5).

Gráfico N° 5: Leyes con impacto fiscal enviadas al Tribunal Constitucional, 2021-2025
(número de leyes)

a) Leyes con impacto llevadas al TC 2021-2026



b) Detalle de las leyes con impacto fiscal llevadas al TC entre 2021 y 2026

Año	Detalle de las leyes enviadas al TC	Gobierno	Fallo	Costo fiscal (mill. S/)[2/]
2021	**Ley N° 31125** - Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma	Sagasti (jul-21)	Infundada (oct-22)	-
	15 Leyes[1] - Creación de 15 distritos en diferentes departamentos	Sagasti (jun-21)	Infundadas (abr-23)	-
	Ley N° 31131 - Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público	Sagasti (may-21)	Fundada en parte (dic-21)	4 245
	Ley N° 31173 - Ley que garantiza el cumplimiento de la Ley 29625, pago del Fonavi, priorizando a la población vulnerable	Sagasti (may-21)	Fundada en parte (mar-23)	3 835 569
	Ley N° 31188 - Ley negociación colectiva en el sector estatal	Sagasti (jun-21)	Infundada (dic-21)	-
	Ley 31288 - Ley que tipifica las conductas infractoras para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría	Sagasti (jul-21)	Infundada (jul-24)	
2023	**Ley N° 31720 -** Ley que crea el canon hídrico	Boluarte (dic-23)	Infundada	-
	Ley N° 31729 - Ley que actualiza el bono de reconocimiento de la ONP	Boluarte (oct-23)	Infundada (dic-24)	6 380
	Ley N° 31796 - Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado.	Boluarte (sep-23)	Fundada en parte (dic-24)	579

1/ Las leyes son: N° 31128, N° 31130, N° 31132, N° 31133, N° 31134, N° 31135, N° 31137, N° 31138, N° 31141, N° 31142, N° 31162, N° 31163, N° 31186, N° 31197 y N° 31216.
2/ Costos fiscales calculados en las observaciones del Poder Ejecutivo com excepción de la Ley 31729 que se obtuvo del MMM 2025-2028 (pag. 190).
Fuente: Portal del Tribunal Constitucional. Elaboración propia.

[12] Según el artículo 204 de la Constitución Política del Perú "*La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el Diario Oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal*".

3. Balance del período parlamentario 2021-2026 a la fecha

Esta sección presenta un análisis del actual periodo parlamentario (agosto de 2021 a la fecha), con énfasis en las leyes que tienen un impacto fiscal adverso.

3.1. Leyes promulgadas en el Diario Oficial El Peruano

Bajo el actual Congreso de la República se han promulgado 999 leyes, de las cuales, se ha identificado que 229 leyes tendrían impacto sobre las finanzas públicas. En particular, 216 leyes provienen de iniciativas de ley exclusivas del Poder Legislativo[13] y 13 leyes a partir de proyectos de ley en conjunto de ambos poderes[14]. Además, se observa que el número de leyes de este tipo ha venido incrementándose sustancialmente en el tiempo. En esa línea, en el actual periodo anual de sesiones (2025-2026) dicha tendencia se ha exacerbado, ya que el 40% de las leyes tienen impacto fiscal (ver gráfico N° 6.A).

Asimismo, de la revisión de la información sobre la estimación del costo fiscal de estas 229 leyes[15], se ha encontrado que el MEF estimó el costo fiscal para un grupo reducido de ellas (41 leyes). Sobre este grupo se encontró que en cada periodo anual de sesiones se ha incrementado el costo fiscal de las leyes promulgadas. Por ejemplo, para el periodo anual de sesiones 2025-2026, con la información disponible para 4 leyes, se observa un costo total de más de S/ 13 mil millones mientras que para el periodo anual de sesiones 2024-2025, de la cual se cuenta con más información (20 leyes), se estima un costo de S/ 25 mil millones (gráfico N° 6.B).

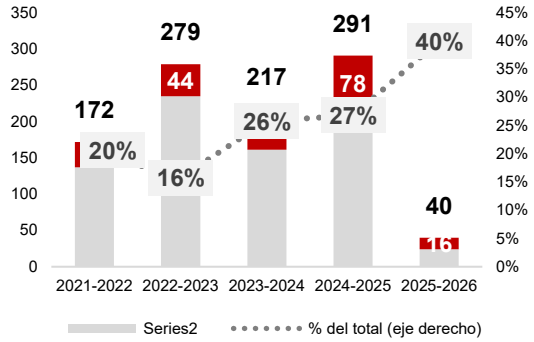
Como se observó en la sección anterior, en este periodo parlamentario se ha incrementado la aplicación del mecanismo de insistencia para promulgar leyes. En ese sentido, se observa que en cada periodo anual de sesiones el número de leyes con impacto fiscal promulgadas por esta vía es en promedio alrededor del 44% del total, muy pocas se aprobaron por allanamiento (4 leyes en todos estos periodos), mientras que el resto de leyes se aprobaron por la vía regular, es decir, sin observaciones del Poder Ejecutivo. En lo que va del período anual de sesiones 2025-2026, las leyes con impacto fueron promulgadas en su mayoría por insistencia (gráfico N° 6.C).

Finalmente, es preciso resaltar que la mayor parte de las leyes con impacto fiscal promulgadas por este parlamento implican un mayor gasto público (181 leyes), seguido de aquellas que reducen los ingresos fiscales (38 leyes) y en menor medida las que tienen implicancias en las finanzas públicas subnacionales (10 leyes) (ver gráfico N° 6.D). Del total de leyes con impacto fiscal promulgadas desde agosto de 2021 se identifican hasta 12 leyes que presentan costos fiscales superiores a los S/ 1 000 millones, y por lo tanto, tienen los efectos más perjudiciales para las finanzas públicas, dos de estas leyes están relacionadas a la Negociación Colectiva en el Sector Público[16], y además, 7 leyes fueron promulgadas recientemente en el año 2025 (ver gráfico N° 6.E).

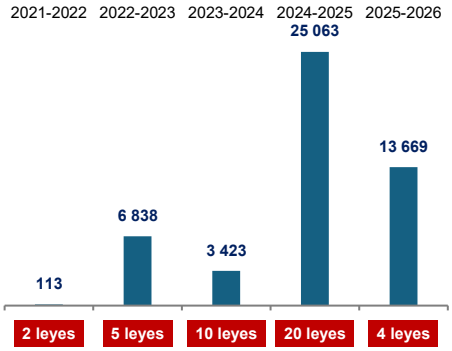
[13] Como parte de este grupo se consideran las leyes promulgadas a partir de proyectos de ley de otras instituciones públicas.
[14] **No se consideran** para esta sección las 26 leyes surgidas únicamente a partir de proyectos de ley del Poder Ejecutivo.
[15] Principalmente de las observaciones a las autógrafas precedentes a la ley y los informes de opinión que el Congreso solicitaba al MEF en los dictámenes precedentes.
[16] Para mayor detalle de los últimos cambios en la negociación colectiva del Sector Público, véase el **Recuadro N° 1**.

Gráfico N° 6: Leyes promulgadas durante el periodo parlamentario 2021-2026

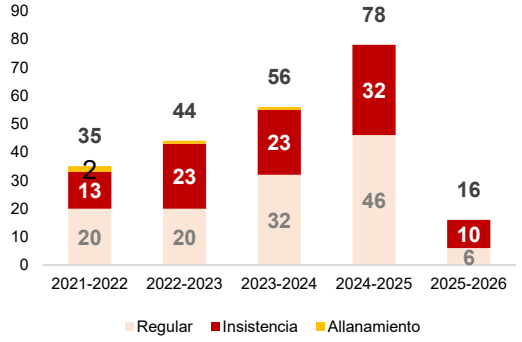
a) Leyes promulgadas con impacto fiscal por período parlamentario (número de leyes y %)



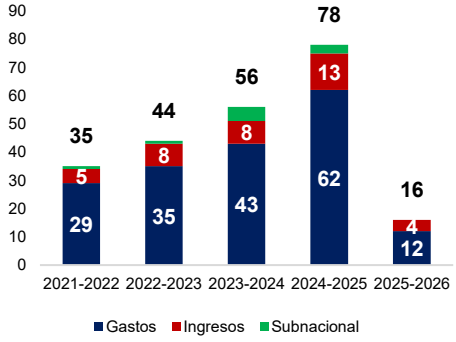
b) Costo fiscal anual de leyes promulgadas por período parlamentario (mill. de S/)[1/]



c) Por modalidad de aprobación (número de leyes)



d) Según tipo de impacto (número de leyes)



e) Leyes más importantes en materia fiscal promulgadas

Ley	Año	Detalle	Aprobado	Costo fiscal (S/ mill)
31495	2022	Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada	Regular	40 561 (Transitorio)
32448	2025	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1666 decreto legislativo marco de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público	Insistencia	12 110 (Permanente)
32433	2025	Ley que deroga el numeral 15.3 del artículo 15 y el numeral 1 de la primera disposición complementaria final del decreto legislativo 1441	Insistencia	9 574 (Permanente)
31729	2023	Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y ex aportantes de la ONP	Insistencia	6 380 (Transitorio)
32387	2025	Ley que promueve la descentralización fiscal para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales fortaleciendo el FONCOMUN	Regular	5 525 (Permanente)
32335	2025	Ley que modifica el decreto legislativo 816, código tributario, a fin de establecer cursos de capacitación como medida preventiva para las microempresas en el marco de la potestad sancionadora de la SUNAT	Insistencia	5 280 (Permanente)
32201	2024	Ley que establece un régimen excepcional del impuesto a la renta para promover la formalización de la economía y ampliación de la base tributaria de contribuyentes de rentas no declaradas al 31 de diciembre de 2022	Insistencia	3 600 (Transitorio)
32424	2025	Ley que establece la homologación CAFAE para los servidores administrativos del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales	Insistencia	2 621 (Permanente)
32392	2025	Nueva ley general de turismo	Regular	2 011 (Transitorio)
31903	2023	Ley que establece la libre disposición de los fondos de las cuentas de detracciones para fortalecer la capacidad financiera de las MYPE	Insistencia	1 660 (Transitorio)
32216	2024	ley que deroga el artículo 28 de la ley 32103, ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas	Insistencia	1 179 (Permanente)
32434	2025	Ley que promueve la transformación productiva competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna	Regular	1 170 (Transitorio)

1/ En los periodos anuales de sesiones 2021-2022 y 2025-2026, se ha excluido: (i) la Ley 31465 (S/ 40 561 millones) debido a que aún no se implementa en el presupuesto, y (i) la Ley 32448 (S/ 12 110 millones).
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

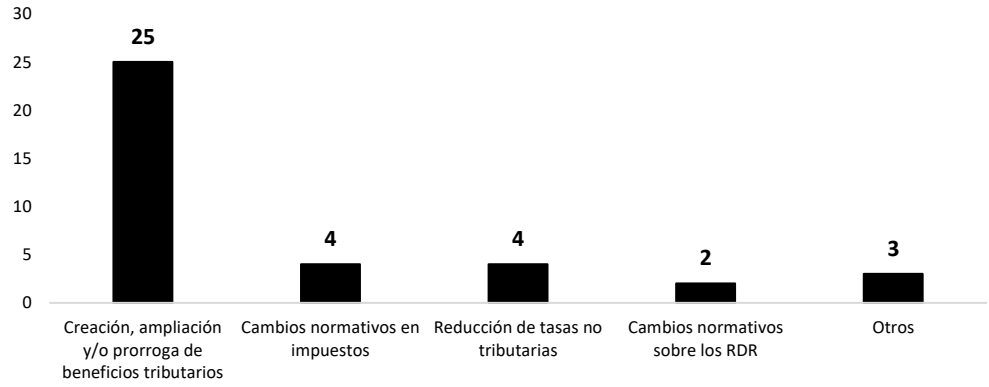
3.2. Leyes promulgadas con impacto fiscal en ingresos públicos

Desde 2021, a iniciativa del Congreso de la República, se han promulgado **38 leyes que reducen los ingresos públicos**. Como parte de este grupo se tiene que (ver gráfico N° 7):

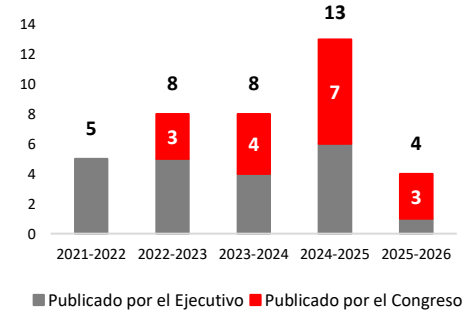
- Se han promulgado 25 leyes que otorgan beneficios tributarios a diversos sectores económicos o grupos específicos de la población.
- 17 leyes fueron promulgadas por la vía de la insistencia.
- 6 leyes no contaron con la opinión del MEF durante el proceso de elaboración de la norma, sea a nivel de dictamen u observación de la autógrafa.

Gráfico N° 7: Características de las leyes promulgadas en materia de ingresos

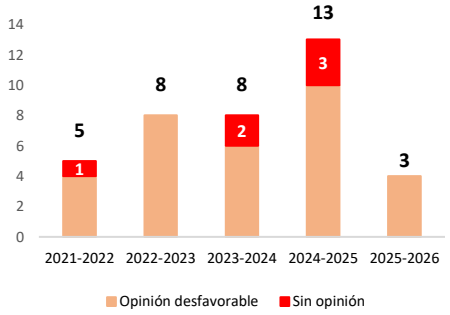
A) Leyes en materia de ingresos por tipo



B) Por insistencia



C) Opinión del MEF



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

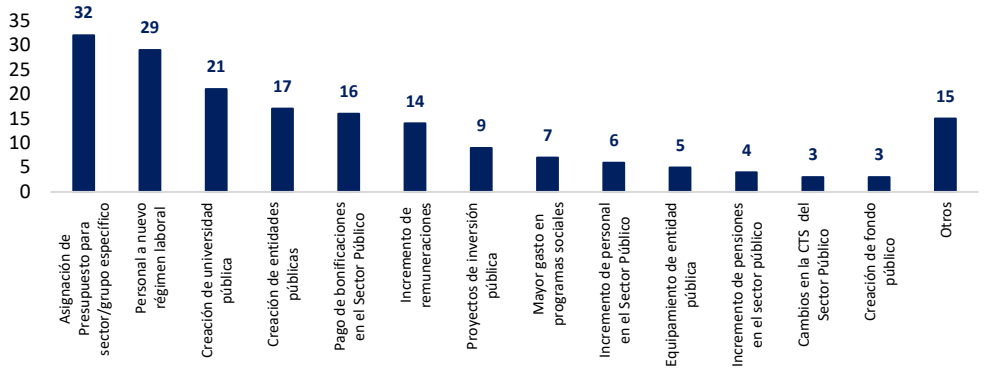
3.3. Leyes promulgadas con impacto fiscal en gasto público

Desde 2021, a iniciativa del Congreso de la República, **se han promulgado 181 leyes con implicancias sobre el gasto público**. En particular, resalta que (ver gráfico N° 8):

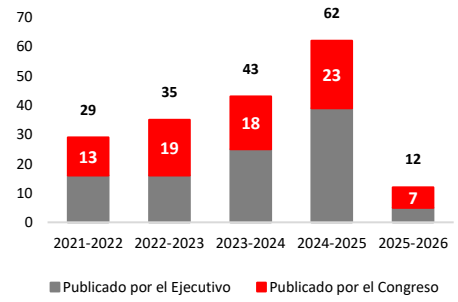
- Hay 29 leyes (16% de las leyes de gasto público) que cambian de régimen laboral a trabajadores del Sector Público y 21 leyes (12%) que proponen la creación de universidades públicas.
- Se han promulgado 80 leyes (44%) por la vía de la insistencia, cuya frecuencia de aprobación por este mecanismo se incrementó en cada periodo anual de sesiones.
- Finalmente, se observa que 134 leyes (74%) no tuvieron el análisis de la Comisión de Presupuesto durante el proceso de elaboración del dictamen, una muestra adicional de la creciente pérdida de rigurosidad y debida diligencia en el proceso de aprobación parlamentario.

Gráfico N° 8: Características de las leyes promulgadas en materia de gastos

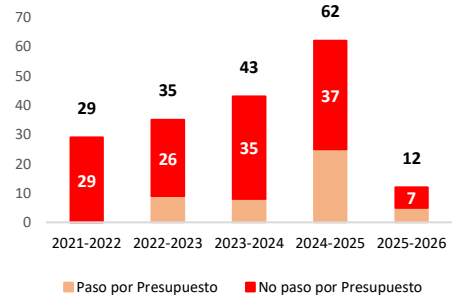
A) Leyes en materia de gasto público por tipo



B) Por insistencia



C) Revisión de la Comisión de Presupuesto



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

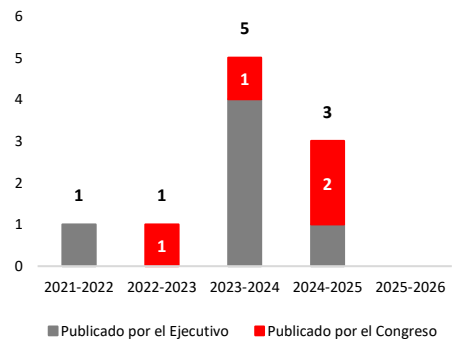
3.4. Leyes promulgadas con impacto fiscal en materia subnacional

En este periodo también se han promulgado **10** leyes en materia de finanzas subnacionales. En este grupo resalta lo siguiente (ver gráfico N° 9):

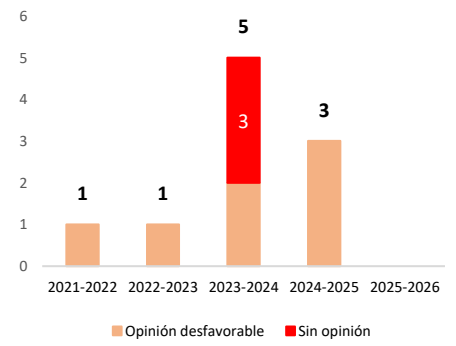
- La ley más importante en materia subnacional fue la Ley N° 32387 que incrementa los recursos de FONCOMUN.
- 4 de las leyes asociadas a temas subnacionales fueron promulgadas por la vía de la insistencia.
- 3 leyes no contaron con la opinión del MEF.

Gráfico N° 9: Características de las leyes aprobadas promulgadas en materia subnacional

A) Por insistencia



B) Opinión del MEF



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

4. Estado de las iniciativas legislativas en trámite

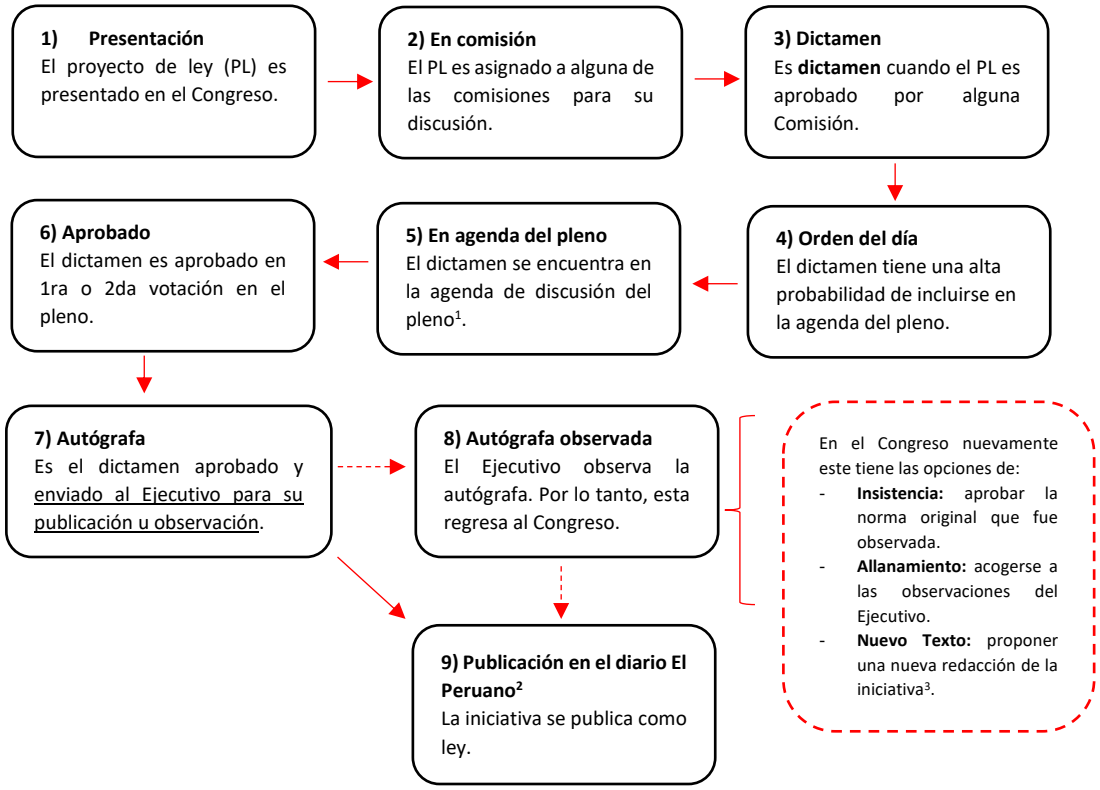
Esta sección muestra el estado de las iniciativas legislativas presentadas desde el inicio del periodo parlamentario 2021-2026 con información actualizada al 18 de octubre de 2025. Hasta esta fecha en el Congreso de la República se habían presentado 12 888 proyectos de ley individuales, de los cuales:

i) 9 306 proyectos de ley aún están disponibles para su discusión en el Congreso en las diferentes instancias del fuero parlamentario (ver gráfico N° 10).

ii) 3 129 proyectos de ley ya se convirtieron en leyes en el Diario Oficial El Peruano[17].

iii) 453 proyectos de ley fueron retirados o enviados al archivo.

Gráfico N° 10: Flujograma de los principales estados por los que pasa un proyecto de ley en el Congreso hasta convertirse en ley



1/ Durante este estado, los dictámenes también pueden estar "en cuarto intermedio" o "reconsideración", es decir, que la discusión en la sesión del pleno se puso en pausa.
2/ Los dictámenes también pueden estar "en aclaración" cuando el dictamen tiene errores en la redacción que deben ser aprobados nuevamente por el pleno antes de su promulgación.
3/ En este único caso, el Ejecutivo tiene la opción de volver a observar la autógrafa.
Elaboración propia.

De las iniciativas legislativas que aún se encuentran en el proceso de trámite parlamentario (9 306 proyectos de ley), nos centraremos en aquellas que presentan un potencial impacto sobre las finanzas públicas y que cumplen con los siguientes criterios:

[17] Estos proyectos de ley individuales se convirtieron en 1 207 dictámenes que se convirtieron en igual número de leyes y resoluciones legislativas promulgadas en el Diario Oficial El Peruano.

i) **Se considerarán las iniciativas legislativas que cuentan con dictamen**, es decir, aquellas que ya han sido evaluadas por alguna de las 24 comisiones ordinarias del Congreso[18], ya sea como iniciativas individuales o acumuladas con otros proyectos de ley[19].

ii) **No se consideran aquellas iniciativas legislativas de carácter declarativo[20]**.

iii) **Las iniciativas con potencial impacto fiscal adverso se clasifican en tres categorías**:
- Iniciativas que impactan negativamente los **ingresos públicos**.
- Iniciativas que implican un mayor **gasto público**.
- Iniciativas con implicancias en las **finanzas subnacionales**.

4.1. Iniciativas legislativas con potencial impacto fiscal

Al 18 de octubre de 2025, en el Congreso de la República existen un total de 1 788 iniciativas legislativas, de las cuales se ha identificado que 352 podrían presentar un potencial impacto adverso sobre las finanzas públicas (20% del total). En particular:
- 274 iniciativas legislativas (78% del total) corresponden a propuestas que generarían un mayor gasto público.
- Según su estado en el proceso parlamentario, hay 204 iniciativas legislativas (58% del total) que se encuentran en condición de dictamen.
- Además, se han identificado 48 iniciativas legislativas (14% del total) que se encuentran como autógrafas observadas, las cuales podrían ser promulgadas por la vía de la insistencia (ver tabla N° 1).

Tabla N° 1: Estado de las iniciativas legislativas del Congreso de la República

Estado	Total *(A=B+C)*	Sin potencial impacto fiscal *(B)*	Con potencial impacto fiscal			
			Total *(C=D+E+F)*	Ingresos *(D)*	Gastos *(E)*	Subnacional *(F)*
Dictamen	**744**	**540**	**204**	18	169	17
Orden del Día	**721**	**651**	**70**	14	49	7
En agenda del pleno	**87**	**70**	**17**	3	14	0
Aprobado	**10**	**8**	**2**	1	1	0
En reconsideración	**21**	**20**	**1**	0	1	0
Autógrafa	**25**	**15**	**10**	1	8	1
Autógrafa observada	**177**	**129**	**48**	13	32	3
TOTAL	**1 785**	**1 433**	**352**	**50**	**274**	**28**

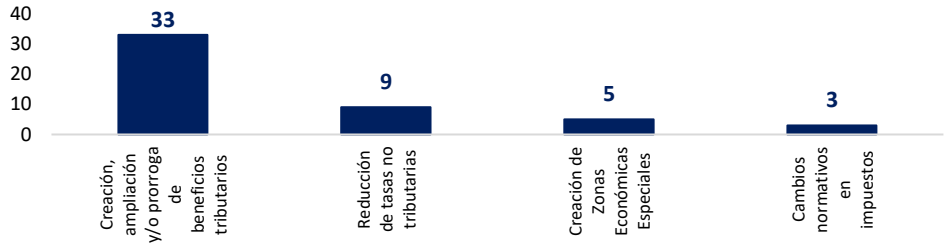
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

4.2. Iniciativas legislativas con impacto fiscal en ingresos públicos

Entre las iniciativas con potencial impacto sobre los ingresos públicos se identifican 50 dictámenes, de los cuales, la mayoría (38 dictámenes) propone la creación, ampliación o prórroga de beneficios tributarios (33 dictámenes) y la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) (5 dictámenes), que también establecen beneficios tributarios, dirigidos a sectores específicos o a determinadas regiones del país (ver gráfico N° 11).

[18] De forma excepcional se consideran proyectos de ley que fueron exonerados de la evaluación de las comisiones.
[19] Es preciso resaltar que los proyectos de ley presentados de forma individual, por lo general, se acumulan al pasar a la fase de dictamen ya que existen proyectos de ley que tienen propuestas similares.
[20] Una iniciativa declarativa tiene la característica de no tener carácter vinculante, es decir, al declarar una situación "de interés nacional" o "de necesidad pública", no tiene efectos sobre el ordenamiento jurídico del Estado peruano, pero puede conllevar a presiones futuras con implicancias fiscales.

Gráfico N° 11: Tipo de iniciativas legislativas en materia tributaria



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

En particular, sobre los dictámenes que proponen beneficios tributarios, se tiene que:

- 10 iniciativas (26% del total) ya han sido observadas por el Poder Ejecutivo.
- 5 iniciativas (13% del total) proponen la creación de Zonas Económicas Especiales a lo largo del país (ver tabla N° 2).

Tabla N° 2: Iniciativas legislativas que proponen beneficios tributarios

N°	Detalle	Estado
01358/2021-GL	Se faculta a las municipalidades a otorgar beneficios tributarios a juntas vecinales.	Autógrafa
09433/2024-CR	Extensión del régimen de arrastre de pérdidas por las pérdidas generadas entre 2020 y 2022.	Reconsideración (A. observada)
04656/2022-CR	Creación de un régimen de fraccionamiento de deudas tributarias agrarias.	Orden del día (A. observada)
00882/2021-CR	Se extienden los beneficios tributarios de la Amazonía a la provincia de Cutervo (Cajamarca).	Orden del día (A. observada)
00063/2021-CR	Se restituyen los beneficios tributarios en las zonas altoandinas.	Orden del día (A. observada)
02404/2021-CR	Permitir a las empresas deducir impuestos por inversiones del sector privado en áreas naturales protegidas.	Orden del día (A. observada)
04450/2022-CR	Se reduce la tasa de IGV a 8% para peluquerías y centros de belleza.	Dictamen (A. observada)
04638/2022-CR	Se exonera del IGV al consumo de carne de cuy.	En Comisión (A. observada)
00067/2021-CR	Se exonera a las empresas de electricidad del requisito de tener por lo menos el 70% de sus actividades en la Amazonía para acceder a los beneficios tributarios.	En Comisión (A. observada)
00072/2021-CR	Se extienden los beneficios tributarios de la Amazonía a las provincias de Cutervo, Chota, Celendín, Cajabamba y San Marcos (Cajamarca).	En Comisión (A. observada)
07065/2023-CR	Se crea el Régimen de Elaboración de Manufactura o Maquila y de Almacenamiento (REMA)	En Comisión (A. observada)
01054/2021-CR	Se exonera del IGV, ISC, patrimonio vehicular la importación o venta de vehículos eléctricos.	Dictamen
02407/2021-CR	Creación de la Zona Franca de Loreto.	Dictamen
03862/2022-CR	Creación de la ZEE de Chancay.	Dictamen
00961/2021-CR	Se le permite a la persona con discapacidad la deducciones del impuesto predial.	Aprobado
01300/2021-CR	Exoneración del IR por un periodo de 6 meses a MYPEs que inicien operaciones.	Orden del día
07177/2023-CR	Incentivos fiscales para empresas que promuevan estilos de vida saludables.	Orden del día
05417/2022-CR	Creación de la Zona Económica Especial de Huancavelica.	Agenda del pleno
06331/2023-CR	Se incorporan los gastos para ser deducibles del impuesto a la renta personal.	Agenda del pleno
07838/2023-CR	Se prorroga la tasa de IGV de 8% para restaurantes y hoteles.	Orden del día
09073/2024-CR	Exoneración de derechos arancelarios e IGV a los equipos de investigación científica.	Orden del día
10624/2024-CR	Inafectación del IGV a la emisión de dinero electrónico.	Agenda del pleno
00333/2021-CR	Se exonera del IGV las compras de bienes para donar en emergencias sanitarias.	Orden del día
01541/2021-CR	Se suspende el pago del ISC en casos de conflicto bélico internacional y similares.	Orden del día
01814/2021-CR	Descuentos de intereses y multas por el pago al contado de deudas tributarias de MYPEs.	Orden del día
02711/2021-CR	Se inafecta del impuesto a la alcabala al arrendamiento financiero.	Orden del día
06473/2023-CR	Se prorrogan los beneficios tributarios para el mercado de valores.	Orden del día
06604/2023-CR	Beneficios tributarios de la Amazonía para los distritos de Ayacucho Huancavelica.	Dictamen
07729/2023-CR	Suspensión de procesos de cobranza coactiva para azucareras de Lambayeque.	Dictamen
00359/2021-CR	Creación de la ZED de Islay.	Dictamen
03852/2022-CR	Creación del Régimen especial para la deuda tributaria del Sector Aeronáutico.	Dictamen
04478/2022-CR	Reducción del IGV para el sector turismo.	Dictamen
08629/2024-CR	Deducción del IR superiores al 100% por gastos en I+D.	Dictamen
08643/2024-CR	Exonerar del impuesto predial a los Centros de Acogida Residencial (CAR).	Dictamen
10125/2024-CR	Se establece un crédito tributario por inversiones en el Centro Histórico de Trujillo.	Dictamen
10676/2024-CR	Otorgan beneficios tributarios a contribuyentes con el Sello de Contribuyente Responsable.	Dictamen
11882/2024-CR	Creación de la ZEDT en Kotosh (Huánuco).	Dictamen
11937/2024-CR	Exoneraciones del IGV las operaciones relacionadas con créditos hipotecarios del FOVIPOL.	Dictamen

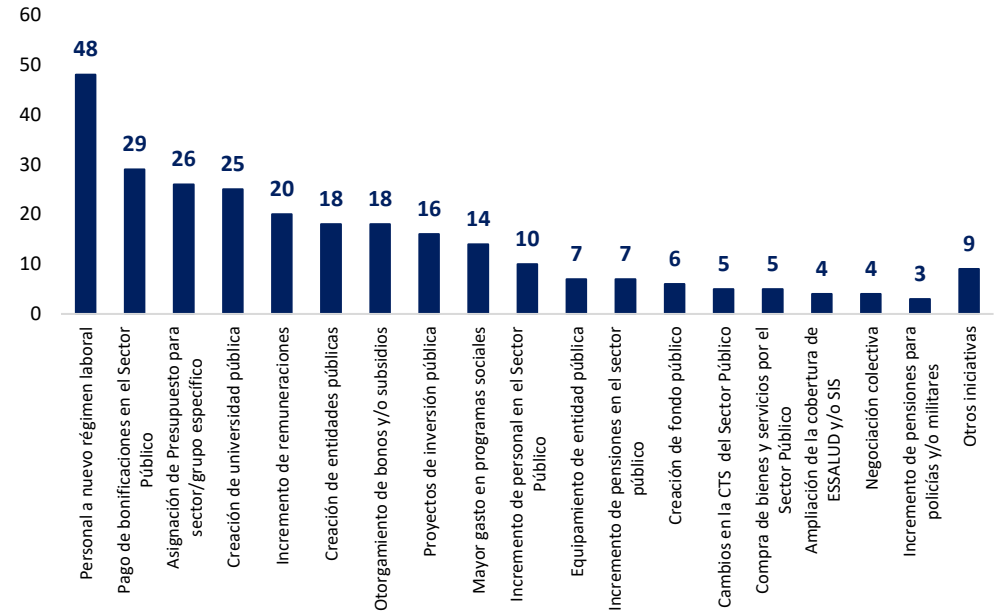
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

4.3. Iniciativas legislativas con impacto fiscal en el gasto público

Se han identificado 274 iniciativas legislativas que implicarían un mayor gasto público. De este conjunto, se ha encontrado que (ver gráfico N° 12):

- Existen 114 iniciativas legislativas (42% del total) orientados al incremento del gasto en remuneraciones del Sector Público, mediante el pago de bonificaciones a trabajadores (29 dictámenes), el traspaso de personal a un nuevo régimen laboral (48 dictámenes), el aumento de remuneraciones y pensiones (27 dictámenes) y la contratación de nuevo personal en el Estado (10 dictámenes).
- Asimismo, existen 43 iniciativas legislativas (16% del total) que proponen la creación de nuevas entidades públicas, destacando 25 dictámenes que proponen crear universidades públicas a lo largo del país.

Gráfico N° 12: Iniciativas legislativas que incrementan el gasto público[1]



1/ "Otras iniciativas" incluyen: dos iniciativas relacionadas al cuidado del medio ambiente, dos iniciativas relacionadas a la ejecución de censos poblacionales, una iniciativa sobre devolución de fondos, una iniciativa sobre la libre desafiliación del sistema de pensiones, una iniciativa sobre pago de sentencias judiciales, una iniciativa sobre la reestructuración de una empresa pública y una iniciativa que propone un tratamiento preferencial para ESSALUD.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Como parte de las iniciativas legislativas más importantes en materia de gasto público, respecto al volumen de iniciativas presentadas, se han identificado dos categorías que se caracterizan por incrementar el gasto del Sector Público en materia de remuneraciones, aumentando la rigidez del presupuesto público.

En primer lugar, se han identificado por lo menos 48 iniciativas legislativas que proponen traspasar personal del Sector Público a un nuevo régimen laboral con mayores beneficios laborales (ver tabla N° 3). En segundo lugar, se han identificado por lo menos 29 iniciativas legislativas que proponen otorgar bonificaciones a trabajadores de Sector Público, tanto a nivel de todo el Estado como para entidades puntuales (ver tabla N° 4).

Tabla N° 3: Iniciativas legislativas que proponen el cambio de personal del sector público a un nuevo régimen laboral

N°	Detalle	Estado
06015/2023-CR	Personal al Régimen 728 en el SUNARP.	Autógrafa
09169/2024-CR	Nombramiento de personal de la salud bajo el régimen 1057.	En comisión (A. observada)
01231/2021-CR	Nombramiento automático de profesores contratados de Educación Básica Regular.	Cuarto intermedio (A. observada)
03631/2022-CR	Cambio de grupo ocupacional del personal de la salud del MINDEF.	En comisión (A. observada)
05637/2023-CR	Incorporar a los trabajadores a los profesionales, técnicos, auxiliares, asistencial y administrativos CAS al régimen 728.	Agenda del pleno
05314/2022-CR	Incorporar a los trabajadores CAS del Poder Judicial al régimen 728.	Dictamen
00338/2021-CR	Se reduce la frecuencia de la convocatoria de plazas para el concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial de cada 2 años a 1 año.	Dictamen
05277/2022-CR	Nombramiento de jefes de práctica de las universidades públicas.	Dictamen
04156/2022-CR	Nombramiento de personal bajo locación de servicios del MINSA.	Dictamen
07403/2023-CR	Nombramiento de personal del sector salud del régimen 276 y 1057.	Dictamen
08822/2024-CR	Se incluyen disposiciones complementarias con impacto en gasto público.	En reconsideración
06711/2023-CR	Cambio de grupo ocupacional del personal administrativa y asistencial del MINSA.	Dictamen
09373/2024-CR	Nombramiento de personal de instituciones educativas para cargos directivos	Dictamen
11744/2024-CR	Nombramiento de docentes que aprobaron el concurso docente 2024 y no alcanzaron vacante.	Dictamen
00201/2021-CR	Cambio de grupo ocupacional en el MINSA.	Dictamen
05361/2022-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de la Defensa Pública al régimen 728.	Dictamen
06732/2023-CR	Incorporación del personal de salud del INPE bajo el régimen 1057, 276 al régimen 1153.	Dictamen
06124/2023-CR	Nombramiento de personal administrativo del sector educación.	Dictamen
07368/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de Migraciones al régimen 728.	Agenda del pleno
09197/2024-CR	Nombramiento de personal docente de institutos y escuelas de educación superior.	Dictamen
00721/2021-CR	Conversión de plazas eventuales a plazas orgánicas en el sector educación.	Agenda del pleno
02953/2022-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de SUNAFIL al régimen 728.	Dictamen
03015/2022-CR	Nombramiento del personal de salud CAS que no estuvo comprendido en la Ley 31638.	Dictamen
05213/2022-CR	Personal al Régimen 728 a los obreros municipales.	Dictamen
08374/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de los programas sociales del MIDIS al régimen 728.	Dictamen
10777/2024-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de SUNAT al régimen 728.	Dictamen
00744/2021-CR	Cambio de grupo ocupacional del personal de la salud de la policía.	Dictamen
02978/2022-CR	Cambio de grupo ocupacional del personal de la salud de la policía.	Dictamen
04593/2022-CR	Nombramiento de auxiliares de educación nombrados titulados a profesor de aula.	Dictamen
04735/2022-CR	Nombramiento de personal en el MINSA.	Dictamen
05788/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de Migraciones al régimen 728.	Dictamen
06066/2023-CR	Personal al Régimen 728 en el SUNAT.	Dictamen
06439/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de IRTP al régimen 728.	Dictamen
06731/2023-CR	El Estado garantiza en cada aula de la educación inicial un auxiliar de educación.	Dictamen
07058/2023-CR	Se prohíbe despedir a trabajadores CAS indeterminados.	Dictamen
07339/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS que son auxiliares de la PNP al régimen 728.	Dictamen
07499/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de la defensa pública al régimen 728.	Dictamen
08163/2023-CR	Nombramiento de los trabajadores bajo locación de servicios del MINSA.	Dictamen
08229/2023-CR	Nombramiento de personal administrativo del salud del régimen 276.	Dictamen
10070/2024-CR	Incorporar a los trabajadores CAS del ANA al régimen 728.	Dictamen
10101/2024-CR	Personal al Régimen 728 en el SENAHMI.	Dictamen
10350/2024-CR	Incorporar a los CAS de las direcciones generales de transporte al régimen 276.	Dictamen
10814/2024-CR	Nombramiento de personal CAS COVID y trabajadores bajo locación de servicios.	Dictamen
10947/2024-CR	Se autoriza a la PNP a convocar un concurso interno excepcional para el cambio de suboficial a oficial para profesionales de salud.	Dictamen
11118/2024-CR	Se incorpora a los trabajadores de la DG de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del MINCETUR al régimen 728.	Dictamen
11217/2024-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de la SBE al régimen 728.	Dictamen
11511/2024-CR	Nombramiento a régimen de la actividad privada a personal CAS de la SUNAT.	Dictamen
11558/2024-CR	Incorporar a los trabajadores del INGEMET al régimen 728.	Dictamen

Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Tabla N° 4: Iniciativas legislativas que proponen el pago de bonificaciones a trabajadores del Sector Público

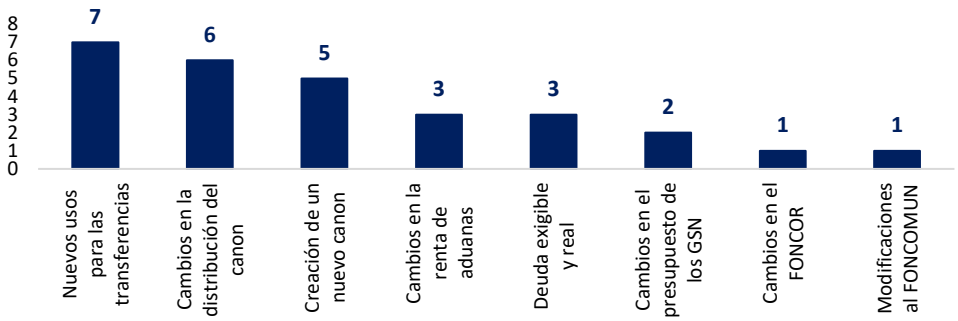
N°	Detalle	Estado
02991/2022-CR	Se realizan precisiones para el pago de la bonificación por preparación de clases de la Ley N° 31495.	Orden del día (A. observada)
06303/2023-CR	Compensación económica para trabajadores cesados inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.	Reconsideración (A. observada)
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.	Orden del día (A. observada)
01901/2021-CR	Pago de CTS y aguinaldos (fiestas patrias y navidad) para trabajadores CAS.	Aprobado
02490/2021-CR	Bonificaciones para docentes que decidan no retirarse a los 60 años y se mantengan trabajando hasta los 65 años.	Agenda del pleno
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
02318/2021-CR	Se autoriza al MEF otorgar una asignación mensual par personal administrativo del sector educación que laboren sobre los 3500 msnm.	Dictamen
00858/2021-CR	Se establece el pago de incentivos a docentes por contar con posgrado sin importar si la universidad es no licenciada.	Dictamen
03019/2022-CR	Pago de bonificación para los trabajadores del MINSA de Loreto y se amplían las bonificaciones para más personal del sector salud.	Dictamen
05783/2023-CR	Se incrementa los beneficios con goce de haber que tiene el profesional técnico y auxiliar asistencial de salud.	Dictamen
09124/2024-CR	Nueva escala del CAFAE para el personal de la BNP bajo el régimen 276.	Agenda del pleno
00056/2021-CR	Se establece el pago de la deuda social a trabajadores de Loreto con cargo con el fideicomiso de la Ley 30897.	Orden del día
00347/2021-CR	Extender beneficios de la Ley 26511 al personal militar que participó en el CENEPA.	Orden del día
00855/2021-CR	Se especifica el tiempo máximo para pagar los beneficios por asignación por tiempo de servicio, subsidio por luto y sepelio, y la CTS de los docentes de la carrera pública magisterial.	Orden del día
01468/2021-CR	Pago de asignación priorizada por atención en centros quirúrgicos.	Dictamen
04688/2022-CR	Otorgamiento del "bono centenario" de S/1400 a favor de los trabajadores del Hospital Loayza.	Dictamen
07543/2023-CR	Pago de bonificaciones a trabajadores destacados de entidades públicas.	Orden del día
01483/2021-CR	Compensación económica especial para personal del sector salud que trabaje en el VRAEM.	Dictamen
03385/2022-CR	Bonificación extraordinaria única de 3 RMV para los licenciados veteranos de la Ley 30826.	Dictamen
04122/2022-CR	Aprobación de nueva escala de bonificaciones para el personal militar acuartelado.	Dictamen
05144/2022-CR	Pago de bonificaciones para el personal de sector educación bajo encargatura.	Dictamen
05204/2022-CR	Restituir beneficios laborales para policías afectados por la derogación del DL 573 (art. 47).	Dictamen
06160/2023-CR	Pago de bono extraordinario equivalente a 2 UIT para los bomberos.	Dictamen
06248/2023-CR	Otorga un bono permanente equivalente al 10% de una UIT a los bomberos durante los meses de febrero, julio y diciembre.	Dictamen
07709/2023-CR	Pago de bonificaciones por escolaridad para los profesores que ingresaron a la carrera pública magisterial desde marzo de 2024.	Dictamen
08222/2023-CR	Pago de una asignación económica mensual del 10% de la RMV para trabajadores que laboren por encima de los 4 mil metros.	Dictamen
09744/2024-CR	Pago de bonificaciones para los trabajadores de SUNAFIL.	Dictamen
11204/2024-CR	Se entrega una bonificación de S/1000 semestral a favor de los trabajadores de la SBN.	Dictamen
11291/2024-CR	Se incrementa la bonificación por años de servicio de los trabajadores del DL 276.	Dictamen

Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

4.4. Iniciativas legislativas con impacto fiscal en finanzas subnacionales

Sobre este tipo de iniciativas legislativas, se han identificado por lo menos 28 que tendrían un impacto potencial sobre las finanzas de los gobiernos subnacionales (regionales y locales). En su mayoría, estas iniciativas proponen cambios en el esquema de transferencias intergubernamentales, como los que proponen cambios en la distribución de los distintos tipos de canon (6 dictámenes), así como la creación de nuevos canon (5 dictámenes) (ver gráfico N° 13 y tabla N° 5).

Gráfico N° 13: Iniciativas legislativas sobre finanzas subnacionales



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Tabla N° 5: Iniciativas legislativas en materia de finanzas subnacionales

N°	Detalle	Estado
03154/2022-CR	Se propone que los gobiernos locales puedan utilizar el canon para el saneamiento físico-legal de bienes prehispánicos.	Autógrafa
00695/2021-CR	Se habilita al MEF a detraer automáticamente los montos de las cuotas por el régimen de fraccionamiento de la deuda exigible de los gobiernos subnacionales.	En comisión (A. observada)
01921/2021-CR	Se incrementa de 10% a 20% la renta de aduanas del Callao destinada al Fondo Educativo de la región.	Orden del día (A. observada)
07767/2023-CR	Se cambia la distribución del sobrecanon petrolero en los gobiernos locales donde se explota el recurso natural.	En comisión (A. observada)
00312/2021-CR	Incrementar progresivo de la renta de aduanas a 10% (actual 3%).	Dictamen
00605/2021-CR	Creación del canon para el pueblo.	Orden del día
03423/2022-CR	Se le otorgan recursos del FONCOR a la Municipalidad Metropolitana de Lima.	Dictamen
03074/2022-CR	Se establece nuevos usos del canon para la educación.	Dictamen
00258/2021-CR	Creación del canon por actividades turísticas.	Dictamen
01093/2021-CR	Los GLs que reciben transferencias por canon (pero no son productores) destinan hasta el 9% de esta transferencia para comunidades nativas.	Dictamen
10929/2024-CR	Se permite que los gobiernos subnacionales puedan comprar bienes y servicios para el MINJUS y el Ministerio Público.	Dictamen
00806/2021-CR	Creación del canon por el uso del espectro radioeléctrico.	Orden del día
01179/2021-CR	Creación del régimen de reprogramación de pagos de entidades públicas con las AFP - REPRO AFP III.	Orden del día
02454/2021-GL	Creación del canon eólico.	Dictamen
05210/2022-CR	Se autoriza a los gobiernos subnacionales a utilizar los recursos del canon para la atención en salud por contaminación de metales pesados.	Dictamen
07972/2023-CR	Se incrementa a 70% el monto del impuesto a la renta que se destina al canon hidroenergético y se dictan otras disposiciones.	Orden del día
09828/2024-CR	Canon para seguridad ciudadana	Orden del día
10423/2024-CR	Canon para equipar a la PNP.	Orden del día
10838/2024-CR	Se dispone que las transferencias por eliminación de exoneraciones tengan una nueva regla de distribución.	Orden del día
02971/2022-CR	Se modifica la distribución del canon para priorizar sectores económicos.	Dictamen
03293/2022-CR	Los gobiernos subnacionales deben destinar el 1% de su presupuesto para incentivar plantaciones de árboles.	Dictamen
03306/2022-CR	Cambios en la distribución del canon hídrico.	Dictamen
05491/2022-CR	Creación del canon eólico.	Dictamen
08707/2024-CR	Cambios en la distribución del canon hidroenergético.	Dictamen
09304/2024-CR	Nuevo fraccionamiento de la deuda exigible de los gobiernos subnacionales tenga con ESSALUD al 31 de diciembre de 2024.	Dictamen
09436/2024-CR	Uso del Foncomun y FONCOR para pagar deuda exigible.	Dictamen
09467/2024-CR	Renta de aduanas para Chancay.	Dictamen
10748/2024-CR	Se propone destinar el 30% del canon para equipar centros de salud e instituciones educativas.	Dictamen

Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

4.5. Iniciativas legislativas en trámite con mayor impacto fiscal

Entre los 352 dictámenes en trámite con potencial impacto fiscal adverso, existen algunos cuya magnitud y naturaleza los convierten en un riesgo especialmente alto para la sostenibilidad de las finanzas públicas. En ese sentido, se han identificado por lo menos 10 dictámenes que, de ser promulgados como leyes, generarían, en su mayoría, un costo fiscal anual superior a los S/700 millones cada uno.

En ese sentido, según estimaciones del MEF, el costo fiscal de estos dictámenes representa, en conjunto, por lo menos S/25 mil millones anuales (2,0% del PBI del 2026). Por un lado, se encuentran dos dictámenes que reducirían la recaudación tributaria en, por lo menos, S/2,8 mil millones. Estos son los siguientes (ver tabla N° 6):

1) ***El dictamen que recae en el Proyecto de Ley (PL) N° 06331/2023-CR*** que propone incorporar nuevos gastos que pueden deducirse del impuesto a la renta (IR) laboral (cuarta y quinta categoría)[21]. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/2 082 millones.

2) ***El dictamen que recae en el PL N° 09433/2024-CR*** que propone extender el régimen de arrastre de pérdidas del IR por las pérdidas generadas en el periodo 2020-2022. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal total de S/ 5 100 millones (costo anual de S/729 millones)[22].

En materia de gasto público, se tienen 7 dictámenes que incrementarían el gasto público por S/ 21 mil millones, principalmente a través de mejoras remunerativas y el incremento de las pensiones en el Sector Público. Estos son:

3) ***El dictamen que recae en el PL N° 03864/2022-CR*** que propone establecer que los maestros jubilados de la carrera pública magisterial tengan una pensión equivalente al monto de la Remuneración Integral Mensual de la primera escala magisterial. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/5 670 millones, el cual aumentaría en el tiempo debida a su vinculación directa con la primera escala salarial vigente. En la práctica, se reestablece una forma de *cédula viva* al establecer que las pensiones se ajusten automáticamente en función de los ingresos de los trabajadores en actividad.

4) ***El dictamen que recae en el PL N° 01231/2021-CR*** que propone establecer el nombramiento automático de profesores contratados en educación básica regular con más de tres años de servicio. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/4 568 millones.

5) ***El dictamen que recae en el PL N° 07292/2023-CR*** que propone el incremento progresivo de las remuneraciones de los trabajadores bajo el régimen laboral CAS de todo el sector público. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/4 024 millones.

[21] Estos nuevos gastos deducibles son: el 50% de los gastos en educación (capacitación personal e hijos), el 40% de los gastos por atención médica y servicios quirúrgicos, el 70% de los gastos de intereses de créditos hipotecarios de primera vivienda, el 30% de los gastos de alimentos acreditados por boleta electrónica, el 70% de los gastos por pensión de alimentos, el 50% de los gastos de pasajes aéreos o terrestres al interior del país, y el 40% de los gastos de servicios veterinarios.
[22] Sobre este dictamen en particular, el Consejo Fiscal se pronunció en el Comunicado N° 05-2025-CF.

6) ***El dictamen que recae en el PL N° 01901/2021-CR*** que propone otorgar tres remuneraciones adicionales a los trabajadores CAS del Sector Público por medio del pago de la CTS y los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/3 050 millones.

7) ***El dictamen que recae en el PL N° 02020/2023-CR*** que propone homologar la remuneración de los docentes ordinarios y contratados de las universidades públicas con la de los magistrados del poder judicial. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/1 917 millones.

8) ***El dictamen que recae en el PL N° 05637/2023-CR*** que propone incorporar a los trabajadores del sector salud bajo el régimen laboral CAS al régimen 728. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/944 millones.

9) ***El dictamen que recae en el PL N° 05314/2022-CR*** que propone incorporar a los trabajadores CAS del Poder Judicial al régimen del Decreto Legislativo 728. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual de S/504 millones.

En materia subnacional, se tiene:

10) ***El dictamen recaído en el PL 00312/2021-CR*** que propone incrementar de forma progresiva la renta de aduanas de 3% a 10%. Según estimaciones del MEF, esta medida tendría un costo fiscal anual en el primer año de S/1 257 millones, alcanzando los S/4 190 millones una vez que el incremento total se materialice.

Tabla N° 6: Dictámenes con mayor costo fiscal en el Congreso de la República

A) Dictámenes en materia tributaria[1/]

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado	Costo (S/ mill.)	Duración
06331/2023-CR	Se incorporan gastos para ser deducibles del impuesto a la renta personal.	Agenda del pleno	2 082	Permanente
09433/2024-CR	Extensión del régimen de arrastre de pérdidas por las pérdidas generadas entre 2020 y 2022.	Reconsideración (A. Observada)	729	Transitorio (2026-2032)

B) Dictámenes que incrementan el gasto público

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado	Costo (S/ mill.)	Duración
03864/2022-CR	Se establece que la pensión de los jubilados de la carrera magisterial sea una proporción de la RIM.	En comisión (A. Observada)	5 670	Permanente
01231/2021-CR	Nombramiento automático de profesores de la Educación Básica Regular.	Cuarto intermedio (A. Observada)	4 568	Permanente
07292/2023-CR	Incremento progresivo de remuneraciones de trabajadores CAS al nivel de otros regímenes.	Dictamen	4 024	Permanente
01901/2021-CR	Homologación de beneficios laborales para trabajadores CAS (gratificaciones y CTS).	Aprobado 1ra votación	3 050	Permanente
02020/2023-CR	Homologar el salario de docentes universitarios al de los magistrados del Poder Judicial.	Orden del día	1 917	Permanente
05637/2023-CR	Nombramiento de los CAS COVID del Minsa y GR.	Agenda pleno	944	Permanente
05314/2022-CR	Incorporar a los CAS del PJ al régimen 728	Dictamen	504	Permanente

C) Dictamen en materia subnacional[2/]

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado	Costo (S/ mill.)	Duración
00312/2021-CR	Incrementar de la renta de aduanas a 10%.	Dictamen	1 257	Permanente

1/ El costo fiscal total de esta iniciativa es de S/ 5 100 millones. El considerado en tabla consiste en la división de dicho costo por su periodo de aplicación (2026-2032).
2/ El costo fiscal de esta iniciativa alcanzaría los S/ 4 190 millones en el escenario de implementación total.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

5. Impacto de la legislación sobre las finanzas públicas

En esta sección se analizará el impacto que tendrían sobre el déficit fiscal y la deuda pública del SPNF: (i) las leyes promulgadas desde agosto 2024, asumiendo que su implementación, a la fecha, aún no se ha materializado en el presupuesto del Sector Público; y (ii) las iniciativas legislativas con potencial impacto fiscal que tienen por lo menos un dictamen.

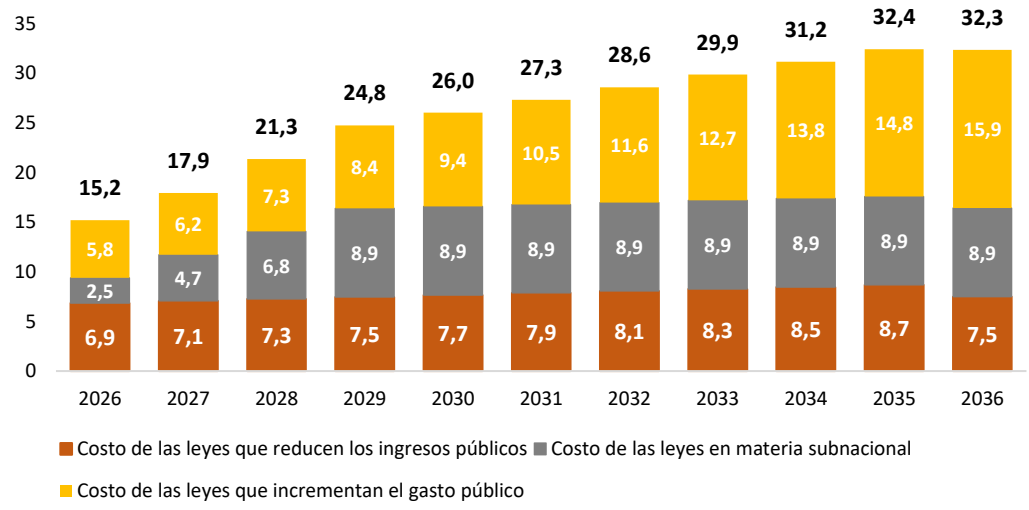
De las leyes con impacto fiscal adverso promulgadas desde agosto de 2024, se cuenta con el costo fiscal estimado de 21 leyes[23]. Se estima que implementar dichas leyes tendría un costo fiscal de alrededor de S/15,2 mil millones en el primer año y que alcanzaría los S/32,3 mil millones en 2036, tanto por medidas de carácter permanente como medidas temporales (ver gráfico N° 14). En particular:

- ✓ 13 leyes incrementan el gasto público, principalmente en materia de remuneraciones y pensiones del Sector Público. Estas leyes tienen un costo fiscal total estimado en el primer año de S/5,8 mil millones (2036: S/ 15,9 mil millones).

- ✓ 6 leyes reducen los ingresos, principalmente otorgando beneficios tributarios a grupos o sectores específicos. Estas leyes tienen un costo fiscal estimado en el primer año de S/6,9 mil millones (2035: S/7,5 mil millones)[24].

- ✓ 2 leyes hay en materia de finanzas subnacionales, que otorgan mayores recursos para los gobiernos locales. Estas leyes tienen un costo fiscal total estimado en el primer año de S/2,5 mil millones (2036: S/ 8,9 mil millones).

Gráfico 14: trayectoria del costo fiscal de las leyes con impacto fiscal, 2026-2036 (miles de millones de soles)



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

[23] El listado de las leyes consideradas se encuentra en el **Anexo N° 1**. Para este cálculo no se consideran las siguientes leyes: (i) La Ley N° 31495, que establece el pago del bono por preparación de clases para profesores, que a pesar de haber sido promulgada en 2022 a la fecha no se implementado y que cuenta con un costo fiscal total estimado por el MEF de S/ 40 mil millones; (ii) la Ley N° 32448 que establece un mecanismo de indexación para los salarios de los trabajadores del Sector Público; y (iii) las medidas que incrementan el gasto público de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto para el año fiscal 2025, al no presentar una cuantificación de su costo fiscal.

[24] Asimismo, se asume que el costo fiscal de la Ley N° 32392 (Creación de Zonas Especiales de Turismo) cuyo costo fiscal, estimado por el MEF, es de S/ 2 011 millones se alcanza recién en el año 2035.

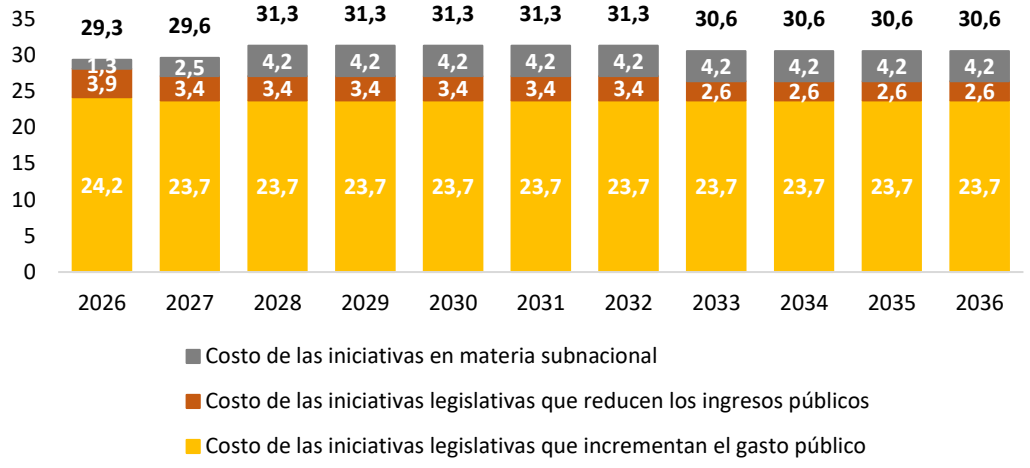
Por otro lado, **en el caso de las iniciativas legislativas en trámite**, la eventual publicación como ley de alguno de las 352 iniciativas legislativas con potencial impacto fiscal identificados en la sección anterior — no del total aprobados— podría generar un incremento adicional del déficit fiscal y, en consecuencia, de la deuda pública. En ese contexto, **se han identificado 53 iniciativas legislativas para las que hay estimaciones de su costo fiscal**[25], que tienen un costo fiscal conjunto estimado para el primer año de implementación en alrededor de S/29,3 mil millones (ver gráfico N° 15), tanto por medidas de carácter permanente como temporales. En particular:

- ✓ Hay 41 iniciativas legislativas en materia de gasto público que, de publicarse como leyes, incrementarían principalmente el gasto en remuneraciones y pensiones en el primer año de implementación en alrededor de S/ 24,1 mil millones (2036: S/ 23,7 mil millones).

- ✓ Hay 11 iniciativas legislativas en materia de ingresos, de publicarse como leyes, podrían reducir la recaudación tributaria durante el primer año de implementación en un monto estimado de S/ 3,9 mil millones (2036: S/ 2,6 mil millones).

- ✓ 1 iniciativa legislativa en materia subnacional, que de publicarse como ley, en el primer año de implementación tendría un costo fiscal de S/ 1,3 mil millones (2036: S/ 4,2 mil millones).

Gráfico 15: trayectoria del costo fiscal de los dictámenes con impacto fiscal, 2026-2036 (miles de millones de soles)



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

5.1. Impacto sobre el déficit fiscal

Para analizar el efecto que tienen la legislación sobre las cuentas fiscales se consideran los siguientes supuestos:

a) **El periodo de análisis será el 2025-2036.** Como escenario de referencia se consideran las proyecciones macroeconómicas y fiscales promulgadas en el MMM de agosto de 2025[26] (ver tabla N° 7).

[25] La lista de los 53 iniciativas legislativas que cuentan con un costo fiscal estimado se encuentra detallada en el **Anexo N° 2**.
[26] Para el periodo 2026-2029 se utilizan las proyecciones presentadas en el MMM. Para el periodo 2030-2036 se utilizan las proyecciones enviadas a la DEM-STCF para la proyección determinística de la deuda pública (página 169 del MMM).

Tabla N° 7: principales supuestos de proyección de la deuda pública del MMM

	2025	2026	2027	2028	2029	2030-2036
Proyecciones macroeconómicas						
PBI (var. % real)	3,5	3,2	3,2	3,2	3,2	2,5
Depreciación (%)	-0,9	0,5	1,1	0,0	0,0	0,0
Tasa de interés implícita (%)	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9	6,1
Proyecciones fiscales						
Ingresos corrientes (% del PBI)	19,4	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1
Gastos no financieros (% del PBI)	19,9	19,3	18,9	18,5	18,5	18,5
Intereses (% del PBI)	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
Déficit fiscal (% del PBI)	2,8	1,8	1,4	1,0	1,0	1,0

Fuente: MEF. Elaboración propia.

b) **Solo se considerarán aquellas leyes o iniciativas legislativas que cuentan con un costo fiscal estimado por el MEF[27].** Asimismo, se asume que estos costos se mantienen constantes en millones de soles durante el horizonte de proyección, a no ser que los cálculos del MEF establezcan lo contrario.

c) **Sobre el impacto de las iniciativas legislativas sobre el déficit fiscal, se asume que:**
   a. Las medidas tributarias rigen desde el año 2026. En el caso particular de los beneficios tributarios se asume que estos no se renuevan[28].

   b. Sobre las medidas de gasto público: (i) se implementan en su totalidad en el año 2026; y (ii) se asume que dicha implementación implica un mayor gasto público por encima de lo previsto en el MMM y no se dan reasignaciones presupuestales ni reducciones de gastos en otras partidas.

   c. Sobre las medidas en materia subnacional: (i) se implementan de acuerdo con lo establecido en la respectiva normativa; y (ii) sobre las leyes que reasignan transferencias para incrementar los recursos de los gobiernos locales se asume que no hay un efecto sustitución con otras transferencias y que esto implica mayores gastos por parte de este nivel de gobierno.

d) **Para la proyección de la deuda pública se asume que: i) no se utilizan activos financieros**, y ii) **la tasa de interés de la deuda se mantiene constante** durante el horizonte de proyección.

e) **El ejercicio consiste en un análisis de equilibrio parcial**, es decir, las iniciativas legislativas solo tienen efectos sobre las cuentas fiscales, no existiendo algún impacto sobre otras variables macroeconómicas[29].

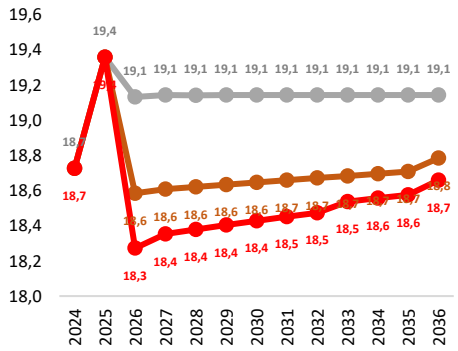
[27] Dicho costo se encuentra disponible tanto en los informes de opinión del MEF a los dictámenes y en las observaciones que realiza el Poder Ejecutivo a las autógrafas que decide observar.
[28] Esto significa que dichas normas mantienen su vigencia en el tiempo establecido en la respectiva normativa.
[29] La importancia de este tipo de medidas sobre las variables macroeconómicas se analiza en el **Recuadro N° 2**.

La potencial implementación de las leyes mencionadas tendría como consecuencia un incremento permanente del déficit fiscal, tanto por el deterioro del resultado primario del Gobierno General (GG) como por el incremento en el pago de intereses de la deuda. De esta manera, el déficit fiscal se ubicaría en promedio en 3,2% del PBI para el periodo 2026-2036, superior a lo previsto por el MEF (MMM: 1,0% del PBI). Asimismo, se incumpliría la regla de resultado económico del SPNF durante todo el horizonte de proyección[30]. Así, en 2028, el déficit fiscal sería de 2,8% del PBI, año en que se debería retornar a un nivel de 1,0% del PBI. En esa línea, en el mediano plazo, la trayectoria creciente del déficit fiscal tendría como resultado que este supere el 3,0% del PBI de forma recurrente desde el 2030.

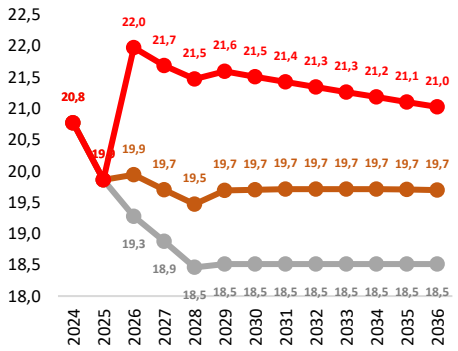
La publicación de las 53 iniciativas legislativas en proceso, sumada a la implementación de las 21 leyes (ya promulgadas) con impacto fiscal cuantificado tendría severas consecuencias para la trayectoria del déficit fiscal de corto y mediano plazo. En ausencia de sustitución de partidas de gasto o incremento de la presión tributaria en magnitudes inéditas que permitan acomodar los costos fiscales de estas medidas, el déficit fiscal sería, en promedio, de 5,8% del PBI en el periodo 2026-2036. Ello haría altamente improbable el cumplimiento de cualquier trayectoria razonable de las reglas fiscales, resultando, en consecuencia, en una trayectoria creciente de la deuda pública (es decir, una trayectoria insostenible). El déficit fiscal lejos de reducirse como requiere el proceso de consolidación fiscal se incrementaría en todos los años, quintuplicando lo previsto en el MMM para 2035 (ver gráfico 16).

Gráfico N° 16: Impacto fiscal de las iniciativas sobre el déficit fiscal (% del PBI)

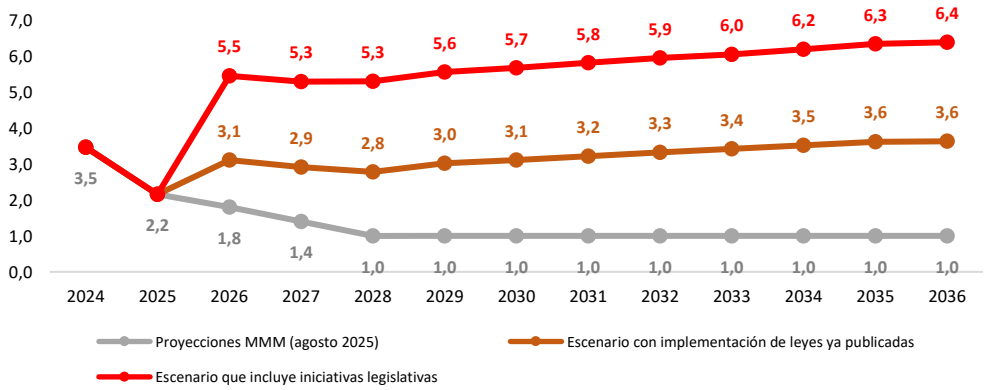
a) Ingresos públicos



b) Gastos no financieros



c) Deficit fiscal



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

[30] Del Decreto Legislativo N° 1276 (2016), cuyos límites transitorios se fijaron en el Decreto Legislativo N° 1621 (2024).

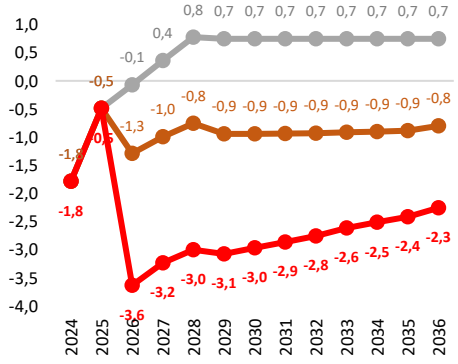
5.2. Impacto sobre la deuda pública

En el caso de la deuda pública, considerando los supuestos previamente descritos, se observa que esta, al igual que el déficit fiscal, adoptaría una tendencia creciente, como consecuencia de un deterioro del resultado primario y de los mayores pagos de intereses. Por el lado de la regla fiscal, se estarían incumpliendo los límites transitorios desde el año 2031, con un nivel de deuda pública por encima del 38% del PBI, más de 9 p.p. del PBI encima de lo previsto por el MMM. En esa línea, en el 2036, cuando la deuda debería retornar a niveles por debajo del 30% del PBI, esta se ubicaría en torno al 47% del PBI, más de 18 p.p. por encima de lo previsto en el MMM.

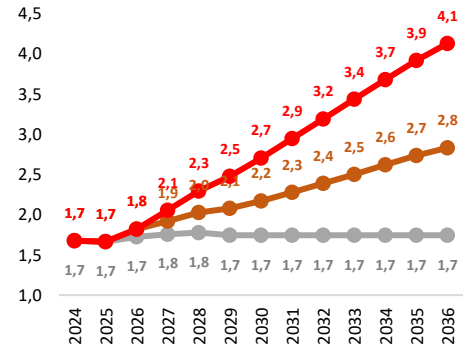
La promulgación de las 53 iniciativas legislativas en trámite actualmente, sumado a la implementación de las 21 leyes ya promulgadas antes descritas tendría aún más severas consecuencias para la sostenibilidad de la deuda pública. En el horizonte de proyección esta variable presentaría una tendencia creciente aún más marcada. Así, en solo seis años al 2031, la deuda pública superaría el umbral del 50,0% del PBI. Mientras que al 2035, cuando la deuda pública debería retornar a niveles por debajo del 30% del PBI, esta estaría en torno al 70% del PBI, superior en más de 40 p.p. a lo previsto en el último MMM (ver gráfico N° 17).

Gráfico N° 17: Impacto fiscal de la legislación (leyes e iniciativas legislativas) sobre las cuentas fiscales, 2025-2035 (% del PBI)

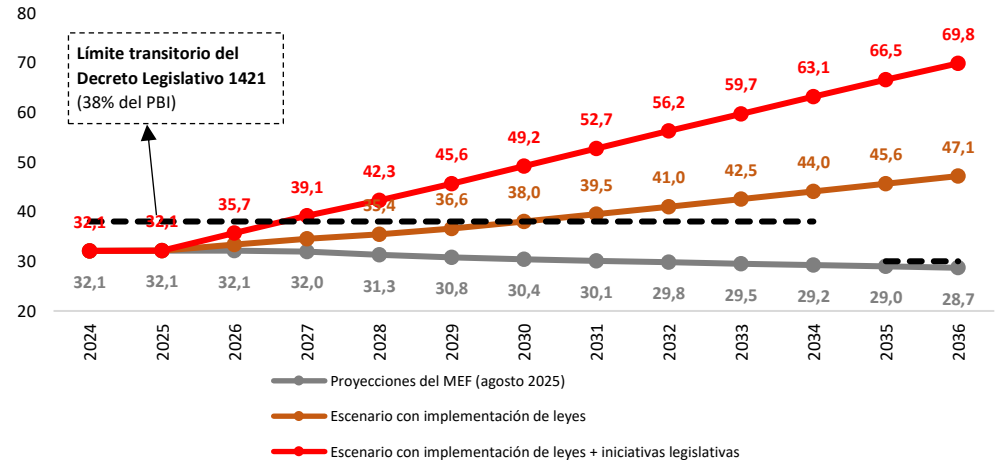
a) Resultado primario



b) Intereses



c) Deuda pública



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

5.3. Ejercicios con escenarios alternativos

Finalmente, el Recuadro N° 3 presenta los resultados de cinco simulaciones alternativas en las que se modifican parcialmente algunos de los supuestos empleados en el análisis principal, con el objetivo de verificar la consistencia de los resultados obtenidos.

En el **primer escenario**, se considera un incremento gradual de la tasa de crecimiento del PBI a partir de 2027, a razón de 0,5 puntos porcentuales (p.p.) por año, hasta alcanzar una tasa de crecimiento de 5% en 2030. En el **segundo escenario**, por el contrario, se plantea una reducción gradual del crecimiento del PBI a razón de 0,5 p.p. anuales desde 2027, hasta converger a 1,5% en 2030.

En el **tercer escenario**, se mantienen los estimados de crecimiento del PBI previstos en el MMM, pero se asume que el 35% del costo fiscal de las medidas que generan mayor gasto público se reasigna dentro del presupuesto de las entidades involucradas, o bien, se incorpora mediante reducciones de gasto en otras partidas presupuestarias. En el **cuarto escenario**, se supone que el costo fiscal de las medidas se actualiza en términos nominales de acuerdo con las tasas de crecimiento de la inflación (para las medidas de gasto) y del PBI nominal (para las medidas de ingresos). Por último, en el **quinto escenario**, se combinan los supuestos de los escenarios 3 y 4.

Los resultados (véase Tabla N° 8) muestran que, a pesar de los distintos supuestos, la deuda pública mantiene una tendencia creciente en todos los escenarios, alcanzando en 2036 un nivel de 59% del PBI en el escenario más favorable (escenario 1) y 75% del PBI en el escenario menos favorable (escenario 2).

Tabla N° 8: resumen de las proyecciones de los escenarios alternativos (% del PBI)

	Escenario base	Escenario 1 (Mayor PBI)	Escenario 2 (Menor PBI)	Escenario 3 (reasignaciones presupuestales)	Escenario 4 (actualización costos fiscales)	Escenario 5 (Combinación de escenario 3 y 4)
Nuevo supuesto de PBI	-	Si	Si	No	No	No
Actualización de costos	No	No	No	No	Si	Si
Sustitución presupuesto	No	No	No	Si	No	Si
Deuda 2029 (% del PBI)	45,6	44,4	46,8	42,4	46,1	42,6
Deuda 2036 (% del PBI)	**69,8**	**59,5**	**75,4**	**61,1**	**74,2**	**63,9**

Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Los ejercicios descritos evidencian que la implementación de las leyes e iniciativas legislativas actualmente en trámite generaría una trayectoria ascendente de la deuda pública bajo todos los escenarios considerados, incluso en aquellos más favorables, lo que podría conducir a una situación potencial de insostenibilidad fiscal. En este sentido, los resultados de las simulaciones confirman que los efectos fiscales adversos asociados a la aprobación de dichas medidas representan un riesgo significativo para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

6. Conclusiones

- Durante el periodo parlamentario 2021-2026 se ha evidenciado un incremento significativo en la producción legislativa del Congreso de la República, tanto en términos de la cantidad de normas aprobadas como en la proporción de aquellas con impacto fiscal.
- Asimismo, en este periodo se ha observado un aumento en la promulgación de leyes mediante la vía de insistencia, es decir, sin considerar las opiniones técnicas desfavorables emitidas por entidades especializadas, especialmente en normas con implicancias fiscales.
- Además, muchas de estas leyes fueron aprobadas sin contar con una estimación de su costo fiscal, es decir, sin considerar su potencial impacto sobre las finanzas públicas.
- Las leyes promulgadas en los últimos años implican costos fiscales cada vez más elevados, siendo individualmente más onerosas para el fisco que aquellas promulgadas en periodos parlamentarios anteriores. Solo desde agosto de 2024, la implementación plena de las cinco leyes con mayor impacto sobre las finanzas públicas tendría un costo fiscal anual cercano a S/ 22 mil millones.
- Además, el Congreso, viene tramitando un número elevado de iniciativas legislativas con impacto fiscal adverso que, de aprobarse, profundizarían las presiones sobre las finanzas públicas. El costo fiscal anual conjunto de las diez iniciativas más onerosas supera los S/ 25 mil millones.
- El análisis del impacto de las leyes e iniciativas legislativas sobre las cuentas fiscales muestra que la implementación de estas medidas podría incrementar considerablemente los niveles de déficit fiscal y deuda pública. Considerando los costos fiscales de las leyes con impacto adverso promulgadas desde agosto de 2024, así como los dictámenes para los que se dispone de una estimación, en un horizonte de diez años la deuda pública podría ubicarse alrededor de 40 p.p. del PBI por encima de lo previsto en el MMM.
- El análisis de escenarios alternativos muestra que, incluso bajo supuestos más favorables para la estabilidad fiscal —como un incremento significativo de la tasa de crecimiento del PBI—, la deuda pública mantendría una tendencia creciente, con potencial de generar una situación de insostenibilidad fiscal.
- La responsabilidad por esta situación no recae exclusivamente en el Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo también ha contribuido a ella al omitir la observación de determinadas leyes o al no interponer demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Desde agosto de 2021, menos del 45% de las leyes con impacto fiscal adverso fueron observadas por el Poder Ejecutivo y, únicamente se han presentado 3 acciones de inconstitucionalidad ante el TC.
- Estos resultados evidencian que, de continuar la tendencia de aprobar iniciativas legislativas con alto impacto fiscal, se produciría una pérdida sustancial del espacio fiscal disponible para destinar recursos a inversiones y gastos prioritarios. Por ello, se recomienda a las entidades competentes a asumir con responsabilidad y sentido de urgencia la tarea de proteger la sostenibilidad fiscal del país, evitando que decisiones de corto plazo comprometan el bienestar de largo plazo de la población.

Recuadro 1: Riesgos fiscales de las negociaciones colectivas

En mayo de 2021 se promulgó, por insistencia, la Ley N° 31188 que regula los procesos de Negociación Colectiva en el sector estatal. A través de este marco legal se contempla que se negocien acuerdos con incidencia económica entre el empleador y el trabajador, los cuales deben respetar la disponibilidad presupuestal de cada año según los lineamientos dispuestos en el Decreto Supremo N° 008-2022-PCM.

Desde su aplicación se han observado riesgos en todas las fases del proceso de negociación colectiva. Estos riesgos se exacerbarían con la entrada en rigor de dos nuevas normativas que liberaran los pocos candados que buscan limitar los costos fiscales de estos procesos de negociación. En este recuadro se advierte sobre estas normativas y las implicancias que tendrían sobre las finanzas públicas.

I. Características de la negociación colectiva en Perú:
En el marco peruano existen 2 niveles de negociación:

a) **Nivel centralizado:** representa a todos los servidores del sector público en todos los niveles de gobierno.
b) **Nivel descentralizado:** representa los niveles sectoriales (carreras especiales de educación y salud), territorial (servidores de municipalidades y organismos adscritos) y entidad pública (resto de entidades excepto las municipalidades).

En ambos niveles se pueden negociar materias tales como remuneraciones, condiciones de trabajo con incidencia económica (bonificaciones), entre otros. Sin embargo, a nivel descentralizado solo se pueden pactar aspectos que no se acordaron previamente en el nivel centralizado. Cabe resaltar que los procesos de negociación se rigen bajo los principios de previsión y provisión presupuestal.

Las negociaciones comienzan con la presentación del proyecto de convenio colectivo hasta el 30 de enero de cada año. Posterior a ello, se publica el Informe de Estado Situacional de la Administración Financiera que es elaborado por el MEF basado en las proyecciones del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas (IAPM)[31] y el cumplimiento de las reglas fiscales. Este informe establece el espacio fiscal disponible para financiar los compromisos que se acuerden en los convenios sin comprometer la sostenibilidad fiscal. El convenio colectivo a nivel centralizado se firma hasta el 30 de junio, tiene fuerza de ley y entra en vigor desde el primer día del siguiente año fiscal.

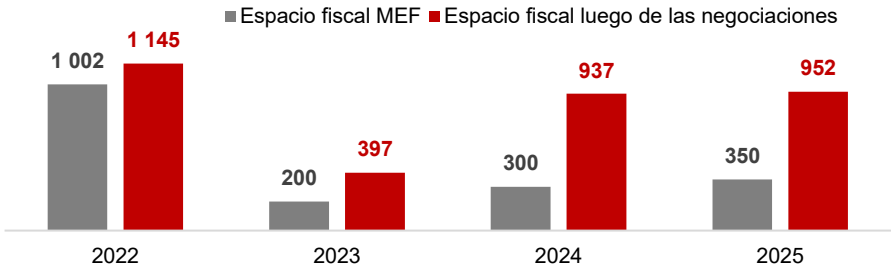
II. Negociación colectiva en la práctica

Desde su implementación se ha observado que las negociaciones terminan sobrepasando los límites dispuestos en los informes elaborados por el MEF. Así, en el gráfico R.1 se observa cómo desde el 2022 el espacio fiscal promulgado en el Informe de Estado Situacional no se ha respetado y ha terminado siendo elevado en el convenio colectivo final, en especial los dos últimos años, en el que el espacio fiscal se ha casi triplicado sobre lo anunciado inicialmente. Esto implicaría que el espacio inicialmente estimado no se considere como un límite, sino más bien un punto de partida para las negociaciones, lo que conlleva a riesgos para las finanzas públicas y en particular representa un problema de transparencia fiscal ya que no se visibiliza cómo se financiará el diferencial del costo final que asumirá el Estado.

Asimismo, se ha observado que la forma de estimación del espacio fiscal es a través de proyecciones a un año, siendo que los acuerdos en materia de remuneraciones tienen

implicancias permanentes. Por otro lado, para la estimación del espacio no se restringe a otras fuentes de financiamiento, siendo que el MEF no asigna espacio para gobiernos locales, los cuales negocian con sus recursos. Finalmente, las entidades tienen la facultad de aprobar reasignaciones en la programación de su presupuesto a fin de financiar los acuerdos, lo cual dificulta conocer cuánto es el impacto fiscal final.

Gráfico R.1: Espacio fiscal para el proceso de negociación colectiva



Fuente: MEF, Informes de Viabilidad Presupuestal. Elaboración propia.

III. Normativa que modifica la negociación colectiva promulgada en el actual parlamento

a. Ley 32216 "Ley que deroga el artículo 28 de la Ley 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas"

Esta ley fue promulgada por insistencia el 28 de diciembre de 2024. La norma elimina el artículo 28 de la Ley 32103, artículo que establecía medidas para garantizar el equilibrio presupuestario en los acuerdos suscritos en los procesos de negociación colectiva a nivel descentralizado. Este artículo delimitaba las materias de negociación por entidad pública y por ámbito territorial, estableciendo que no se podían negociar condiciones de trabajo con incidencia económica. Con la entrada en vigor de la ley, según el MEF[32], se estima que las negociaciones colectivas previstas para 2026 incurrirán en un costo de **S/ 2 266 millones**, con un incremento proyectado de **S/ 8 979 millones** al 2032.

b. Ley 32448 "Ley que modifica el DL 1666, DL marco de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público"

Esta ley fue promulgada por insistencia el 26 de septiembre de 2025. Los principales cambios que se proponen al Decreto Legislativo son:

a. **Eliminar el requisito de opinión favorable del MEF** para llevar a cabo convenios colectivos en materia de ingresos del Sector Público, modificando el artículo 7.
b. Se permite un mecanismo de indexación por inflación a favor de los acuerdos de negociación colectiva. Según las observaciones del Poder Ejecutivo, de aplicar este mecanismo de indexación a los acuerdos firmados hasta la fecha, **el costo fiscal total ascendería a S/ 12 110 millones[33].**
c. Excluir al Congreso de la República y ESSALUD del ámbito de aplicación de Decreto Legislativo (artículo 3 y artículo 6).

[31] Se calcula como proyecciones de ingresos fiscales por la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, consistente con el IAPM, lo cual es contrastado con la estimación de gasto por recursos ordinarios.
[32] De acuerdo con el costo fiscal estimado en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la Ley 32216. Para mayor detalle ver enlace (página 4).
[33] De acuerdo con el costo fiscal estimado en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autografa del PL 11286. Para mayor detalle ver enlace (página 3).

Tabla R.1: modificación de diversos artículos del DL 1666

Art.	DL 1666 (marco legal vigente)	Propuesta (PL 11286/2024-CR)
Art. 3	El presente DL se aplica a las entidades del Sector Público, definidas por la normativa de la Administración Financiera del Sector Público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del DL 1436, con excepción de la SBS y del BCRP.	El presente DL se aplica a las entidades del Sector Público, definidas por la normativa de la Administración Financiera del Sector Público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del DL 1436, con excepción de la SBS y del BCRP **y del Congreso de la República**.
Art. 6	La cobertura de evaluación, validación y registro de los ingresos …: a. Entidades Públicas: i. Gobierno Nacional que comprende a: **i.1 Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial** ii. Gobiernos regionales. iii. Gobiernos locales. iv. Organismos públicos de los niveles de Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales. **v. Seguro Social de Salud (EsSalud).**	La cobertura de evaluación, validación y registro de los ingresos …: a. Entidades Públicas: i. Gobierno Nacional que comprende a: **i.1 Poderes Ejecutivo y Judicial** … ii. Gobiernos regionales. iii. Gobiernos locales. iv. Organismos públicos de los niveles de Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales. **v. ~~Seguro Social de Salud (EsSalud).~~**
Art. 7.1	Las medidas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que impliquen el uso de fondos públicos, se autorizan por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central, convenios colectivos, actas de conciliación o laudos arbitrales, para lo cual dichas medidas previamente deben estar supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, así como, de corresponder, contar con la **opinión favorable del MEF**, a través de la DGGFRH y de la DGPP.	Las medidas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que impliquen el uso de fondos públicos, se autorizan por Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central, convenios colectivos, actas de conciliación o laudos arbitrales, para lo cual dichas medidas deben contar con disponibilidad presupuestaria. En el caso de las medidas autorizadas por norma con rango de ley del Gobierno Central en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, **deben contar con la opinión del MEF**, a través de la DGGFRH y de la DGPP.
Art. 7.4	Para la implementación de la Gestión Fiscal de los RRHH del SP se observan las siguientes reglas: **7.4** Sobre la distribución porcentual, sistemas remunerativos vinculantes y mecanismos de indexación, se prohíbe la aprobación de normas que establezcan: **c.** Mecanismos de referencia o indexación en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad de quien la emite y/o apruebe, así como del Titular de la entidad, o su máxima autoridad administrativa, según corresponda.	Para la implementación de la Gestión Fiscal de los RRHH del SP se observan las siguientes reglas: **7.4** Sobre la distribución porcentual, sistemas remunerativos vinculantes y mecanismos de indexación, se prohíbe la aprobación de normas que establezcan: **c.** Mecanismos de referencia o indexación en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público. **Lo dispuesto en los literales b y c no afecta lo regulado en la Ley 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal.** Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad de quien la emite y/o apruebe, así como del Titular de la entidad, o su máxima autoridad administrativa, según corresponda.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

IV. Consideraciones finales

Las negociaciones colectivas representan un riesgo fiscal importante que el MEF debe limitar, pues pueden generar problemas de sostenibilidad fiscal. En ese sentido, al tratarse de materias de negociación que por lo general elevan el gasto público en su componente más rígido (remuneraciones), se sugiere que se evalúen criterios de sostenibilidad fiscal para el cálculo del espacio fiscal en el que se asegure el financiamiento con recursos provenientes de ingresos más permanentes. También se sugiere que para internalizar los costos de la negociación colectiva a nivel descentralizado, se establezca con claridad que el financiamiento de esta será con cargo a los recursos ya asignados sin demandar mayores recursos del tesoro público.

Asimismo el MEF deberían transparentar en informes tanto el espacio fiscal, como el costo fiscal que se viene asumiendo sobre los compromisos de las negociaciones colectivas, ya sea que generen obligaciones permanentes o transitorias.

Recuadro 2: Implicancias macroeconómicas de las iniciativas legislativas

Las diversas iniciativas legislativas actualmente impulsadas por el Congreso de la República del Perú tienen un costo fiscal significativo que podría deteriorar la sostenibilidad fiscal del país. Estos proyectos, que en su mayoría se orientan al gasto corriente o a reducciones tributarias, muchas veces son aprobados sin considerar una evaluación técnica de sus implicancias macroeconómicas y fiscales, generando obligaciones de gasto sin fuente clara de financiamiento o con reducciones permanentes en la recaudación tributaria.

I. Efectos de la política fiscal sobre la actividad económica en el Perú

Estudios empíricos a nivel nacional muestran que la política fiscal tiene efectos diferenciados sobre el crecimiento económico, los cuales se suelen medir a través del cálculo de multiplicadores fiscales[34]. Como se muestra en la tabla R.1, la mayoría de los estudios encuentran que el gasto de capital —asociado a inversión pública— tiene un efecto multiplicador (promedio de 1,17) superior al del gasto corriente (promedio de 0,63), y ambos componentes del gasto tienen un efecto multiplicador superior al de los ingresos tributarios (promedio de -0,18). Asimismo, estos estudios muestran que el tamaño del multiplicador se amplifica en escenarios recesivos, mientras que en fases expansivas tiende a reducirse. En ese sentido, impulsar el crecimiento económico a través de medidas de gasto corriente o reducción de impuestos tendría un efecto limitado, especialmente en ausencia de una crisis económica.

Tabla R.2.1: Multiplicadores fiscales estimados en Perú

Fuente	Estimación	Gasto		Ingreso
		Corriente	Capital	
Rossini et al. (2012)	Lineal	0,59	2,46	-0,30
BBVA (2014)	Lineal	0,30	1,50	-0,20
Consejo Fiscal (2018)	Lineal	0,96	1,08	-0,23
Sánchez y Galindo (2013)	Expansión	0,55		0,01
	Recesión	1,30		-0,18
Salinas y Chuquilín (2013)	Expansión	0,14	0,63	n.d.
	Recesión	0,80	1,17	n.d.
MEF (2015)	Expansión	0,82	1,74	n.d.
	Recesión	0,95	1,69	n.d.
BCRP (2012)	Expansión	0,46	0,75	-0,00
	Recesión	1,22	1,53	-0,25
Vtyurina y Leal (2016)	Expansión	0,04	0,30	-0,24
	Recesión	0,10	0,55	-0,24
Resultados promedio	Lineal	0,62	1,68	-0,24
	Expansión	0,40	0,79	-0,08
	Recesión	0,87	1,25	-0,22
	Total	0,63	1,17	-0,18

Nota: "n.d." indica datos no disponibles en la fuente original.
Fuente: Jiménez et al. (2023). Elaboración propia.

Sobre el gasto corriente en particular, la evidencia empírica muestra que las medidas basadas en este tipo de gasto tienden, además, a tener un efecto transitorio y poco eficiente sobre la actividad económica, sin inducir aumentos sostenibles en inversión, empleo o productividad. Este resultado es respaldado por estudios como los de Morozumi y Veiga (2016) y Acosta-Ormaechea y Morozumi (2013), en los cuales se resalta que solo bajo instituciones fiscales sólidas y con orientación hacia sectores productivos como infraestructura o educación, el gasto público contribuye al crecimiento de largo plazo. Pessino, Altinok y Chagalj (2022) advierten, incluso, que cuando el gasto corriente desplaza a la inversión pública, el crecimiento económico se ve afectado negativamente.

Respecto a los ingresos públicos, estudios cuestionan la efectividad de otorgar beneficios tributarios como mecanismo para dinamizar la economía en el largo plazo. En particular, Klemm y Van Parys (2012) destacan que estos incentivos pueden inducir distorsiones y deteriorar la eficiencia del gasto público. Por otra parte, Ilzetzki et al. (2013) y el FMI (2020) concluyen que, en países emergentes, los beneficios tributarios raramente modifican decisiones de inversión. En América Latina, Sanz y Sanz (2014) y Bejarano (2023) señalan que tales medidas suelen implicar altos costos fiscales con escasos efectos sobre el empleo o la productividad. En Perú, Campana (2011) demuestra que las exoneraciones en la Amazonía no lograron mejorar el bienestar ni fomentar la inversión regional, pese a su elevado costo fiscal.

II. Características generales de las iniciativas legislativas actualmente en proyecto

Actualmente, los proyectos legislativos en evaluación (leyes más iniciativas) tienen un potencial impacto fiscal adverso sobre las finanzas públicas. De esta cifra, aproximadamente S/ 25 000 millones corresponden solo a 5 iniciativas legislativas que aún se encuentran en trámite en el Congreso de la República.

Considerando los estudios empíricos revisados previamente, estas medidas, aunque políticamente atractivas, tendrían un impacto limitado en términos crecimiento o de productividad. Asimismo, su elevado costo fiscal podría llevar a un incremento permanente del déficit fiscal y del nivel de endeudamiento público, más aún ante la falta de metas de desempeño, mecanismos de focalización o indicadores verificables.

III. Posibles implicancias adicionales asociadas a la materialización de iniciativas legislativas

Teóricamente, en contextos económicos de elevado endeudamiento público, la eficacia de los estímulos fiscales se reduce debido a que los agentes económicos podrían anticipar ajustes futuros en la política tributaria o en el gasto público (Corsetti, Meier y Müller, 2012). Empíricamente, Kirchner et al. (2010), Ilzetzki et al. (2013), Estevão y Samake (2013), Huidrom et al. (2020) e Izquierdo y Pessino (2019) confirman que los multiplicadores del gasto público se reducen o incluso se tornan negativos en economías altamente endeudadas, lo cual se asocia a la pérdida de credibilidad y la estrechez del espacio fiscal.

Para el caso peruano en particular, Guevara (2018) encuentra que un incremento en la proporción de la deuda como porcentaje del PBI reduce significativamente el multiplicador del gasto público[35]. Meléndez (2024) reafirma este resultado encontrando que aplica tanto para el multiplicador del gasto corriente como para el de gasto de capital[36]. Así, la materialización de medidas con poco impacto sobre el crecimiento pero con un costo fiscal elevado podrían no solo llevar a un incremento en el nivel de endeudamiento público —y todos los efectos negativos que ello conlleva[37]—, sino también reducir la capacidad del gobierno para implementar políticas contracíclicas ante crisis futuras.

[34] Los multiplicadores fiscales miden el cambio en el PBI como respuesta a un cambio en el gasto o los ingresos del gobierno. En otras palabras, los multiplicadores fiscales señalan cuántas unidades monetarias adicionales (o menores) de PBI se generan por cada unidad monetaria adicional de gasto público o recaudación tributaria.
[35] Específicamente, el incremento de un p.p. del ratio de deuda entre PBI reduce el multiplicador de gasto público total en 1,61 desviaciones estándar.
[36] Específicamente, el incremento de un p.p. del ratio de deuda entre PBI reduce el multiplicador de gasto corriente y de capital en S/ 0,0116 y S/ 0,0160, respectivamente.
[37] Especialmente sobre el costo de financiamiento que enfrentan el gobierno y el sector privado. Para mayor detalle sobre este tema, véase el Recuadro N° 2 del RT N° 004-2021-CF.

III. Consideraciones finales

Las iniciativas legislativas que incrementan el gasto corriente o reducen los ingresos fiscales, en ausencia de evaluaciones técnicas rigurosas, no solo presentan un impacto limitado sobre el crecimiento económico, sino que también generan presiones adicionales sobre las finanzas públicas. En particular, su aprobación puede contribuir al deterioro progresivo del espacio fiscal, aumentar el riesgo de ingresar en una senda de endeudamiento insostenible y debilitar la capacidad del Estado para utilizar la política fiscal como herramienta contracíclica. En ese contexto, preservar un espacio fiscal adecuado durante fases expansivas del ciclo económico constituye una condición necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica y la resiliencia frente a posibles choques adversos futuros.

IV. Referencias

Bejarano, R. (2023). *No existe evidencia de que las exenciones tributarias atraigan inversiones en los países en desarrollo*. Nueva Sociedad, 308(nov-dic), 46–53.

Campana, Y. (2011). *¿Son efectivas las exoneraciones tributarias en la selva? Evaluación del impacto en el bienestar*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Corsetti, G., Meier, A., & Müller, G. J. (2012). *What determines government spending multipliers?* Economic Policy, 27(72), 521–565.

Estevão, M. M., & Samaké, I. (2013). *The economic effects of fiscal consolidation with debt feedback* (IMF Working Paper No. 13/136). International Monetary Fund.

Guevara Kenty, C. E. (2018). *El impacto del gasto público en la actividad económica real: Un análisis a través del tiempo* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú.

Huidrom, R., Kose, M. A., Lim, J. J., & Ohnsorge, F. L. (2020). *Why do fiscal multipliers depend on fiscal positions?* Journal of Monetary Economics, 114, 109–125.

Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., & Végh, C. A. (2013). *How big (small?) are fiscal multipliers?* Journal of Monetary Economics, 60(2), 239–254.

International Monetary Fund (IMF) (2020). *Tax expenditures: Shedding light on government spending through the tax system* (IMF Policy Paper).

Izquierdo, A., & Pessino, C. (2019). *Efectividad de la política y reglas fiscales en América Latina* (Technical Note IDB-TN-01890). Inter-American Development Bank.

Jiménez, A., Rodríguez, G., & Ataurima, M. (2023). *Time-varying impact of fiscal shocks over GDP growth in Peru: An empirical application using hybrid TVP-VAR-SV models*. Structural Change and Economic Dynamics, 64, 314–332.

Kirchner, M., Cimadomo, J., & Hauptmeier, S. (2010). *Transmission of government spending shocks in the euro area: Time variation and driving forces* (ECB Working Paper No. 1219). European Central Bank.

Klemm, A., & Van Parys, S. (2012). *Empirical evidence on the effects of tax incentives*. International Tax and Public Finance, 19(3), 393–423.

Meléndez Holguín, A. (2024). *How much does monetary policy affect the fiscal multipliers in a small and open economy? The Peruvian case* (Tesis de maestría). The University of Chicago.

Morozumi, A., & Veiga, F. J. (2016). *Public spending and growth: The role of government accountability*. European Economic Review, 89, 148–171.

Ormaechea, M. S. A., & Morozumi, A. (2013). *Can a government enhance long-run growth by changing the composition of public expenditure?* International Monetary Fund.

Pessino, C., Altinok, N., & Chagalj, C. (2022). *Allocative efficiency of government spending for growth in Latin American countries*. Inter-American Development Bank.

Sanz-Sanz, J. F., & Sanz Labrador, I. (2014). *Política fiscal y crecimiento económico: Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas* (Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 134). CEPAL.

Recuadro 3: Escenarios alternativos de la deuda pública

Como ejercicios adicionales se propone la incorporación de escenarios alternativos para la trayectoria de la deuda pública analizados en la sección 5. En particular se presentan los siguientes cinco escenarios de proyección:

i) En el **primer escenario se asume un escenario optimista para la actividad económica**, en el que el PBI se incrementaría progresivamente hasta alcanzar una tasa de 5% en el periodo 2027-2036 (MMM: 2,5%).

ii) En el **segundo escenario se asume un escenario pesimista para la actividad económica**, en el que el PBI se reduciría progresivamente hasta alcanzar una tasa de 1,5% en el periodo 2027-2036 (MMM: 2,5%).

iii) En el **tercer escenario se asume que el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de reasignar el presupuesto**. En particular se asume que se puede reasignar el 35% del costo fiscal de las iniciativas de gasto mediante reasignaciones en las entidades involucradas o a través reducciones de gasto en otras partidas.

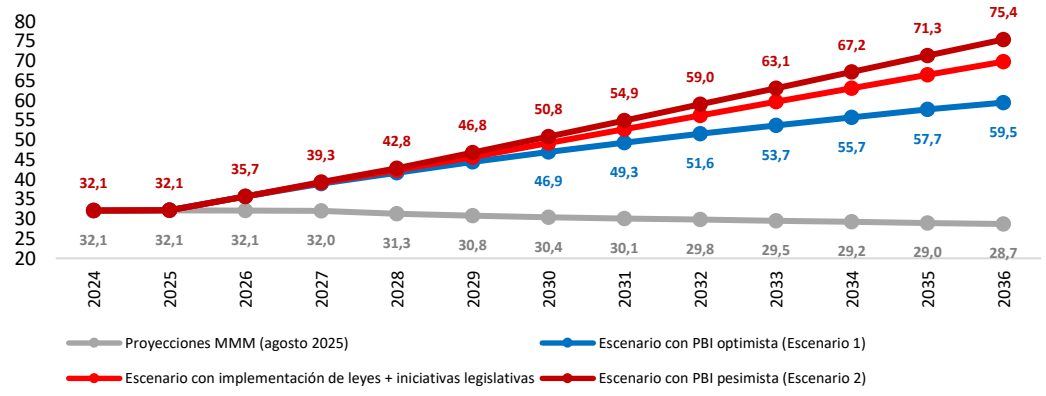
iv) En el **cuarto escenario se asume que los costos fiscales tanto de las iniciativas legislativas como de las leyes son crecientes**. Por un lado las iniciativas que reducen los ingresos públicos crecen al ritmo del PBI nominal, mientras que, las iniciativas que incrementan el gasto público crecen al ritmo de la inflación meta del BCRP.

v) En el **quinto escenario se asume una combinación del tercer y cuarto escenario de proyección**.

Respecto a los escenarios asociados a variaciones en la tasa de crecimiento, los resultados muestran que, en el **primer escenario**, aun con tasas de crecimiento que no se registran desde hace más de 10 años, la deuda pública mantendría la tendencia creciente, aunque menos pronunciada. En 2036, la deuda pública se ubicaría alrededor del 59% del PBI, ligeramente por debajo de lo estimado en el escenario base del presente documento (69,8% del PBI).

Por su parte, en el **segundo escenario** se observa que, con una tasa de crecimiento del PBI de 1,5% para el periodo 2030-2036, la deuda pública acentuaría su tendencia creciente, alcanzando el 75,4% del PBI en 2036, más que duplicando los niveles previstos en el MMM para 2036, y 46 p.p. del PBI superior a lo calculado en dicho documento (ver gráfico R.3.1).

Gráfico R.3.1: proyección de la deuda pública ante distintos escenarios del PBI (% del PBI)

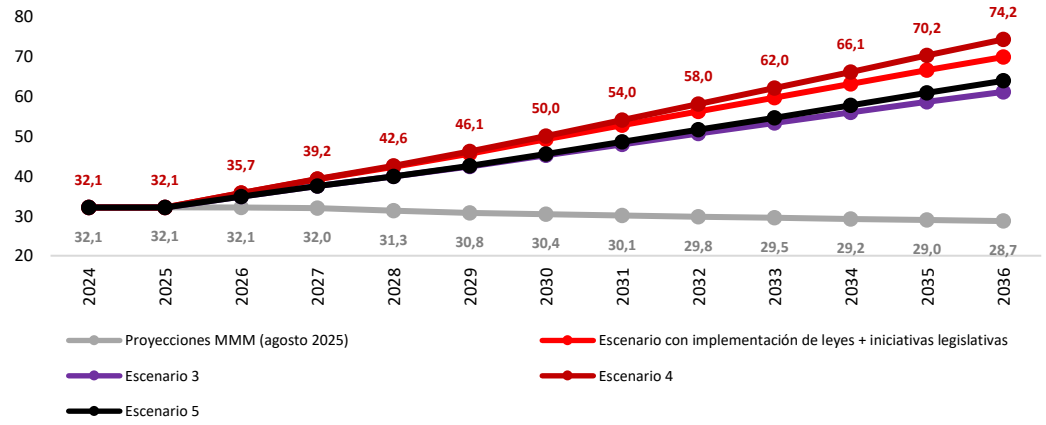


Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Respecto a los otros escenarios de proyección, en el **tercer escenario**, donde se asume que el Poder Ejecutivo puede realizar reasignaciones de partidas del presupuesto público para reducir la carga asociada a los costos fiscales de las iniciativas legislativas se observa que, al año 2036, la deuda pública se reduciría ligeramente respecto al escenario base ubicándose alrededor del 61,1% del PBI.

En el caso del **cuarto escenario** al asumir costos que presentan una tendencia creciente, la deuda pública al 2036 se ubicaría en torno al 74,2% del PBI. Mientras que en dicho contexto, al asumir que el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de reasignar el presupuesto público (**quinto escenario**), la deuda pública al 2036 si bien sería ligeramente menor al escenario previo, esta se ubicaría en niveles superiores al 63,9% del PBI (ver gráfico R.3.2).

Gráfico R.3.2: proyección de la deuda pública ante el escenario de costos y reasignaciones
(% del PBI)



Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Anexos

Anexo N° 1: Lista de 21 leyes con impacto fiscal adverso con costos fiscales estimados por el MEF

Tabla N° A.1.1: Leyes con impacto fiscal en materia de gasto público

N°	Fecha	Propone	Detalle	Costo (S/ mill.)	Tiempo
32124	24/09/2024	Congreso	Ley que modifica la ley 31532, ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario, a fin de establecer medidas económicas de emergencia para mitigar los efectos del alza de costos para el sector agropecuario.	16[1]	Permanente
32164	19/11/2024	Congreso	Ley que extiende la bonificación adicional mensual a los jueces titulares del poder judicial.	274[1]	Permanente
32176	30/11/2024	Congreso	Ley de fortalecimiento e implementación de las boticas públicas FARMAMINSA a nivel nacional	15	Permanente
32199	17/12/2024	Congreso	Ley que modifica el DL 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del Sector Público, a fin de establecer nuevos rangos para la licencia sin goce de haber, el periodo de cese y el cálculo de la CTS.	207[1]	Permanente
32216	28/12/2024	Congreso	Ley que deroga el artículo 28 de la Ley 32103, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos para reactivación económica y dicta otras medidas.	1 179[1]	Permanente
32263	20/03/2025	Congreso	Ley que autoriza la actualización de la escala remunerativa para los servidores del ministerio público sujetos al régimen laboral del decreto legislativo 728, ley de formación y promoción laboral	95[1]	Permanente
32269	22/03/2025	Congreso	Ley que modifica la ley 27972 ley orgánica de municipalidades, sobre la dieta de los regidores	3[1]	Permanente
32318	1/05/2025	Congreso	Ley que otorga una bonificación económica mensual para los defensores de la patria a quienes se refiere la Ley 24053, y declaran el 31 de julio día central conmemorativo	26[1]	Permanente
32328	10/05/2025	Congreso	Ley que restituye los depósitos semestrales de la CTS a los trabajadores del régimen 728, respecto a los periodos entre mayo de 2014 y octubre de 2015, con cargo a los créditos presupuestarios y disponibilidad presupuestal	911[1]	Transitorio (2026)
32390	17/06/2025	Congreso	Ley que autoriza el nombramiento excepcional de los docentes de la educación básica que aprueben dos etapas del concurso de ingreso a la carrera pública magisterial	145[2]	Permanente
32410	12/07/2025	Congreso	ley que aprueba el monto y la escala del CAFAE para el personal de las unidades ejecutoras del pliego 456: gobierno regional del departamento de pasco.	3[1]	Permanente
32424	20/08/2025	Congreso	ley que establece la homologación del CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales	2 621[1]	Permanente
32432	09/09/2025	Congreso	ley que homologa la bonificación adicional mensual de los jueces titulares del poder judicial, dispuesta en la ley 32164 a los fiscales titulares del ministerio público	304[1]	Permanente

1/ Consiste en el costo fiscal calculado en las observaciones del Poder Ejecutivo.
2/ Solo considera la conversión de bolsa de horas a plazas orgánicas y la inclusión de lenguas originarias en mallas curriculares.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Tabla N° A.1.2: Leyes con impacto fiscal en materia subnacional

N°	Fecha	Propone	Detalle	Costo (S/ mill.)	Tiempo
32278	2/4/2025	Congreso	Ley que crea el fondo social para el desarrollo de Chancay	419[1]	Permanente
32387	16/6/2025	Congreso	Ley que promueve la descentralización fiscal para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales fortaleciendo el FONCOMUN	8 500[2]	Permanente

1/ Consiste en el costo fiscal calculado en las observaciones del Poder Ejecutivo.
2/ Costo fiscal estimado por la DEM-STCF en el Comunicado N° 05-2025-CF.
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Tabla N° A.1.3: Leyes con impacto fiscal sobre los ingresos públicos

N°	Fecha	Propone	Detalle	Costo (S/ mill.)	Tiempo
32309	25/04/2025	Congreso	Ley que crea incentivos económicos y fiscales para las actividades cinematográfica y audiovisual del Perú	50[1/]	Permanente
32317	1/05/2025	Congreso	Ley que precisa que San Martín es sujeto del otorgamiento del beneficio del crédito fiscal especial del IGV	85[1/]	Permanente
32335	16/05/2025	Congreso	Ley que modifica el DL 816, Código Tributario, a fin de establecer cursos de capacitación como medida preventiva para las microempresas bajo la potestad sancionadora de la SUNAT	5 280[1/]	Permanente
32392	27/06/2025	Congreso	Nueva ley general de turismo	2 011[2/]	Transitorio (2026-2042)
32430	21/08/2025	Congreso	Ley que modifica el DL 774, ley del impuesto a la renta, a fin de regular el pago de impuestos por el arrendamiento de inmuebles, denominado arrendamiento justo	75[2/]	Permanente
32434	10/09/2025	Congreso	Ley que promueve la transformación productiva competitiva y sostenible del sector agrario	1 170[2/]	Transitorio (2026-2036)

1/ Consiste en el costo fiscal calculado en las observaciones del Poder Ejecutivo.
2/ Calculados por el MEF en los siguientes informes: Informe N° 0022-2025-EF/61.05 (Ley N° 32392), Informe N° 0104-2024-EF/61.01 (Ley N° 32430) e Informe N° 0174-2024-EF/61.01 (Ley N° 32434).
Fuente: Congreso de la República, El Peruano. Elaboración propia.

Anexo N° 2: Lista de 53 iniciativas legislativas con impacto fiscal adverso con costos fiscales estimados por el MEF

Tabla A.2.1: Iniciativas legislativas en materia subnacional

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado	Costo fiscal anual (S/ mill.)
00312/2021-CR	Incrementar progresivo de la renta de aduanas a 10% (actual 3%).	Dictamen	4 190[1/]

1/ Se calcula a partir de la observación del Poder Ejecutivo a la Ley N° 32278.
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Tabla A.2.2: Iniciativas legislativas en materia de ingresos

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado	Costo fiscal anual (S/ mill.)
06331/2023-CR	Se incorporan los gastos para ser deducibles del impuesto a la renta personal.	Agenda del pleno	2 082
09433/2024-CR	Extensión del régimen de arrastre de pérdidas por las pérdidas generadas entre 2020 y 2022.	Reconsideración (A. Observada)	729
03852/2022-CR	Creación del Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de la deuda tributaria del Sector Aeronáutico.	Dictamen	541
09645/2024-CR	Cambio en la base tributaria para el pago del ISC a los servicios digitales.	En comisión (A. Observada)	284
01300/2021-CR	Exoneración del IR por un periodo de 6 meses a MYPEs que inicien operaciones.	Orden del Día	97
04638/2022-CR	Se exonera del IGV al consumo de carne de cuy.	En comisión (A. Observada)	81
08629/2024-CR	Deducción del IR superiores al 100% por gastos en investigación y desarrollo.	Dictamen	52
04450/2022-CR	Se reduce la tasa de IGV a 8% para peluquerías y centros de belleza.	Dictamen (A. Observada)	19
06457/2023-CR	Reducción del aporte a ESSALUD de los pensionistas.	Dictamen	10
06473/2023-CR	Se prorrogan los beneficios tributarios para el mercado de valores.	Orden del Día	9
09073/2024-CR	Exoneración de derechos arancelarios e IGV a los equipos e insumos de investigación científica.	Orden del Día	6

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Tabla A.2.3: Iniciativas legislativas en materia de gasto público

N°	Detalle de la iniciativa legislativa	Estado real	Costo fiscal anual (S/ mill.)
03864/2022-CR	Se establece que la pensión de los jubilados de la carrera pública magisterial sea una proporción de la RIM.	En comisión (A. Observada)	5 670
01231/2021-CR	Nombramiento automático de profesores contratados de Educación Básica Regular.	(A. Observada)	4 568
07292/2023-CR	Incremento progresivo (5 años) de remuneraciones de trabajadores CAS para su homologación con otros regímenes.	Dictamen	4 024
01901/2021-CR	Pago de CTS y aguinaldos (fiestas patrias y navidad) para trabajadores CAS.	Aprobado	3 050
02020/2021-CR	Creación de la RIMSU para docentes universitarios.	Orden del día	1 917
05637/2023-CR	Incorporar a los trabajadores a los profesionales, técnicos, auxiliares, asistencial y administrativos CAS al régimen 728.	Agenda del pleno	944
05314/2022-CR	Incorporar a los trabajadores CAS del Poder Judicial al régimen 728.	Dictamen	504
04982/2022-CR	Incremento progresivo de la tasa de contribución a ESSALUD en el sector público.	En comisión (A. Observada)	480
06303/2023-CR	Compensación económica para trabajadores cesados inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente.	Reconsideración (A. Observada)	350
00919/2021-CR	Incremento de la pensión de orfandad y ascendencia en régimen de pensiones de policías y militares.	En comisión (A. Observada)	289
09169/2024-CR	Nombramiento de personal de la salud bajo el régimen 1057.	En comisión (A. Observada)	217
02093/2021-PJ	Actualización de la escala remunerativa de los trabajadores del Poder Judicial bajo el régimen 728.	Dictamen	190
10070/2024-CR	Incorporar a los trabajadores CAS del ANA al régimen 728.	Dictamen	171
06015/2023-CR	Personal al Régimen 728 en el SUNARP.	Autógrafa	149
11884/2024-CR	Nueva escala remunerativa para los trabajadores del SUNARP bajo el régimen 728.	Dictamen	124
08374/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de los programas sociales del MIDIS al régimen 728.	Dictamen	109
08371/2023-CR	Se autoriza un pago excepcional de 1/4 de UIT a los adultos mayores con menos de 10 años de aportes al SNP como enfermedades crónicas o terminales.	Dictamen	105
04122/2022-CR	Aprobación de nueva escala de bonificaciones para el personal militar acuartelado.	Dictamen	84
06066/2023-CR	Personal al Régimen 728 en el SUNAT.	Dictamen	81
05361/2022-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de la Defensa Pública al régimen 728.	Dictamen	67
05788/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de Migraciones al régimen 728.	Dictamen	66
11291/2024-CR	Se incrementa la bonificación por años de servicio de los trabajadores del DL 276.	Dictamen	53
09552/2024-CR	Incremento de 55% de la bonificación por guardias hospitalarias.	Dictamen	44
07197/2023-CR	Nueva escala remunerativa para los trabajadores del SUNAFIL bajo el régimen 728.	Autógrafa	42
00303/2021-CR	Pago de bonificaciones como seguro de vida y bono de transporte para profesores. Además del nombramiento de profesores en zonas de difícil cobertura.	Orden del día (A. Observada)	42
10101/2024-CR	Personal al Régimen 728 en el SENAHMI.	Dictamen	41
02953/2022-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de SUNAFIL al régimen 728.	Dictamen	34
07709/2023-CR	Pago de bonificaciones por escolaridad para los profesores que ingresaron a la carrera pública magisterial desde marzo de 2024.	Dictamen	29
08222/2023-CR	Pago de una asignación económica mensual del 10% de la RMV para trabajadores que laboren por encima de los 4 mil metros.	Dictamen	25
06417/2023-CR	Nueva escala remunerativa para el INIA y el SENASA.	Dictamen	22
06124/2023-CR	Nombramiento de personal administrativo del sector educación.	Dictamen	17
04593/2022-CR	Nombramiento excepcional de auxiliares de educación nombrados titulados a profesor de aula.	Dictamen	16
06439/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de IRTP al régimen 728.	Dictamen	16
11266/2024-CR	Nueva escala remunerativa para trabajadores del COFOPRI.	Dictamen	11
11217/2024-CR	Incorporar a los trabajadores CAS de la SBE al régimen 728.	Dictamen	8
06533/2023-CR	Nueva escala remunerativa para el personal civil de la FAP.	Dictamen	7
02877/2022-CR	Actualización de la escala remunerativa de los elencos musicales del sector público.	Dictamen	6
07339/2023-CR	Incorporar a los trabajadores CAS que son auxiliares de la PNP al régimen 728.	Dictamen	6
11118/2024-CR	Se incorpora a los trabajadores de la DG de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del MINCETUR al régimen 728.	Dictamen	4
09124/2024-CR	Nueva escala del CAFAE para el personal de la BNP bajo el régimen 276.	Agenda del pleno	3
06732/2023-CR	Incorporación progresiva del personal de salud del INPE bajo el régimen 1057, 276 al régimen 1153,	Dictamen	1

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.