Consejo Fiscal

Comunicado N° 07-2025-CF

El Consejo Fiscal saluda la iniciativa de generar un pacto en torno a la sostenibilidad fiscal, pero advierte que debe ser acompañada de acciones inmediatas

El Consejo Fiscal (CF) saluda la iniciativa del Poder Ejecutivo de promover un proceso de diálogo amplio y participativo orientado a alcanzar un *Acuerdo Fiscal por el Crecimiento Sostenible*, cuyos objetivos son concordantes con nuestro mandato de promover una gestión responsable y sostenible de la política fiscal. Dicho acuerdo será importante para retomar consensos esenciales sobre disciplina fiscal que guíen las decisiones de las próximas autoridades. No obstante, para que dicho acuerdo contribuya de manera efectiva a la estabilidad macroeconómica del país, es indispensable que, en paralelo, vaya acompañado (y sea precedido) de acciones urgentes orientadas a salvaguardar la sostenibilidad fiscal.

El CF observa con preocupación que, en los dos últimos meses -periodo que coincide con la gestión del actual gobierno- se ha continuado promulgando normas con impacto fiscal adverso y significativo. En ese sentido, desde el 19 de octubre de 2025[1], el actual Poder Ejecutivo ha promulgado 18 leyes adicionales sin observaciones (ver Anexo 1)[2]. La mayoría de estas normas (17 de 18) implican mayor gasto público, principalmente a través de incrementos remunerativos en el sector público (9 leyes) y la creación de nuevas entidades (6 leyes)[3]. El costo fiscal anual estimado para 8 de las 9 leyes referidas a remuneraciones asciende a S/ 1 031 millones[4]; en el resto de las normas no se cuenta con una estimación oficial de su impacto fiscal. Adicionalmente, el CF ha identificado que existen 10 autógrafas con impacto fiscal adverso (ver Anexo 2), y que, de no ser observadas por el Poder Ejecutivo, añadirían un costo fiscal significativo (sólo una de ellas tendría un costo anual estimado de S/ 944 millones[5]).

Sumado a las normas ya aprobadas, existen múltiples iniciativas legislativas[6] en trámite referidas al traslado del personal del régimen CAS de diversas entidades al régimen laboral de la actividad privada (régimen 728)[7]. Al respecto, el CF recuerda que la Ley N° 31131, que disponía el traslado de todo el personal CAS a dicho régimen fue declarada inconstitucional en 2021[8]. En dicha ocasión, el Tribunal Constitucional (TC) argumentó que dicha ley: (a) vulneraba los artículos 78° y 79° de la Constitución que establecen que el presupuesto debe estar efectivamente equilibrado y que los congresistas no tienen iniciativa para generar gasto público, (b) vulneraba las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo como las de dirigir la política general del gobierno (artículo 118° numeral 3 de la Constitución) y administrar la hacienda pública (artículo 118° numeral 17 Constitución), y; (c) atentaba contra la

[1] Periodo desde que el Consejo Fiscal emitió el Comunicado N° 06-2025-CF (21/10/25) para alertar sobre la proliferación de leyes con impacto fiscal adverso. Dicho informe resaltó que, al 18 de octubre de 2025, durante el actual periodo parlamentario se publicaron 229 leyes con impacto fiscal adverso.

[2] Además, en ese periodo fue aprobada una ley (Ley N° 32499) por insistencia, la cual tiene un costo fiscal de S/ 217 millones anuales. Cabe resaltar que esta ley había sido observada por la anterior administración del Poder Ejecutivo.

[3] Otras 2 disponen asignar mayor presupuesto a entidades públicas y 1 autoriza brindar beneficios tributarios en el nivel subnacional.

[4] Los costos fiscales de las leyes son calculados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

[5] Dicha iniciativa propone incorporar a los trabajadores CAS del sector salud (MINSA y ESSALUD) al régimen aboral de la actividad privada (régimen 728). La propuesta está en estado de aclaración puesto que se requiere subsanar errores materiales.

[6] La mayoría están aún en discusión en comisiones ordinarias (83), mientras que el resto (28) ya ha pasado a tener dictámenes con distintos grados de avance dentro del proceso legislativo parlamentario (23 en dictamen, 1 en agenda, 1 en aclaración y 3 autógrafas).

[7] Si bien individualmente las iniciativas alcanzarían a trabajadores de alrededor de 54 entidades públicas, hay proyectos de ley que proponen el cambio de régimen laboral para todos los trabajadores del sector público.

[8] Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (expediente 00013-2021-AI con sentencia de diciembre de 2021). El TC declaró inconstitucional los artículos del 1 al 5 de la Ley N° 31131, manteniéndose la vigencia de la única disposición complementaria que establecía la duración indeterminada de los CAS.

meritocracia y reforzaba el tratamiento desarticulado y sin la debida planificación de la gestión de recursos humanos en el sector público.

El CF reitera que para salvaguardar la sostenibilidad fiscal y administrar la hacienda pública de manera responsable el Poder Ejecutivo debería considerar interponer acciones de inconstitucionalidad por aquellas leyes con impacto fiscal adverso que tengan vicios de inconstitucionalidad. Al respecto cabe indicar también que el TC ha interpretado que las leyes surgidas por iniciativa congresal que generan mayor gasto público serán contrarias a la Constitución cuando afecten al presupuesto anual vigente o la planificación multianual si: (i) no han sido coordinadas con el Poder Ejecutivo en el ejercicio del deber de cooperación; y (ii) no se ha acreditado la disponibilidad de recursos para su ejecución[9].

El CF exhorta al Poder Ejecutivo a tomar acción mediante la observación y, de corresponder, la posterior interposición de acciones de inconstitucionalidad tomando en consideración los precedentes antes mencionados, por ejemplo, los referidos al cambio de régimen laboral de CAS al régimen 728.

Finalmente, el CF reitera que la disciplina fiscal es un pilar esencial para preservar la estabilidad macroeconómica, atraer inversión privada, impulsar el crecimiento económico, generar empleo, reducir la pobreza y cerrar brechas sociales. Por ello, las autoridades de los distintos poderes del Estado deben adoptar medidas inmediatas orientadas a garantizar la sostenibilidad fiscal.

Lima, 22 de diciembre de 2025.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

[9] Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31796, Ley de asignación para el personal militar acuartelado (expediente 00012-2023-AI con sentencia de octubre de 2024). Cabe indicar que dicha ley fue declarada inconstitucional por unanimidad de los miembros del Tribunal Constitucional y que, al ser su interpretación más reciente sobre la materia, es la interpretación vigente a la fecha.

Anexo 1: Leyes con impacto fiscal adverso promulgadas desde el 19 de octubre de 2025

N°	Fecha	Forma de promulgación	Detalle	Costo (mill. S/)	Clase
32489	2/11/2025	No observada	Incorporar al personal CAS de la SUNARP al régimen 728.	149	CAS a 728
32504	22/11/2025	No observada	Incorporar a los trabajadores CAS del Poder Judicial al régimen 728.	504	CAS a 728
32520	6/12/2025	No observada	Incorporar a los trabajadores CAS de Migraciones al régimen 728.	5	CAS a 728
32486	2/11/2025	No observada	Actualización de la escala remunerativa de los trabajadores del régimen 728 de SUNAFIL.	42	Escala remunerativa
32509	28/11/2025	No observada	Actualización de la escala remunerativa de los trabajadores del Poder Judicial bajo el régimen 728.	190	Escala remunerativa
32521	6/12/2025	No observada	Nueva escala remunerativa para los trabajadores del SUNARP bajo el régimen 728.	124	Escala remunerativa
32522	6/12/2025	No observada	Nueva escala remunerativa para trabajadores del COFOPRI.	7	Escala remunerativa
32525	13/12/2025	No observada	Actualización de la escala remunerativa del personal del Instituto de Manejo del Agua y del Plan Copesco del GR del Cusco.	9	Escala remunerativa
32498	12/11/2025	No observada	Se permiten modificaciones presupuestarias en las universidades públicas para el financiamiento de remuneraciones	Sin costeo	Incremento de remuneraciones
32471	28/10/2025	No observada	Creación de la Universidad Nacional de Huaycán (Lima).	Sin costeo	Universidad
32473	31/10/2025	No observada	Creación de la Universidad Nacional de Lenguas del VRAEM de Kimbiri (Cusco).	Sin costeo	Universidad
32474	31/10/2025	No observada	Creación de la Universidad Nacional de Huaral (Lima).	Sin costeo	Universidad
32481	1/11/2025	No observada	Creación de la Universidad Nacional de Arte de Ancash a partir de Escuela Superior de Arte.	Sin costeo	Universidad
32483	2/11/2025	No observada	Creación de la Universidad Nacional de Talara y la Universidad Nacional Miguel Grau (Piura).	Sin costeo	Universidad
32485	2/11/2025	No observada	Creación de la Universidad Nacional de Arte Ignacio Merino a partir de Escuela Superior de Arte (Piura).	Sin costeo	Universidad
32490	2/11/2025	No observada	Presupuesto para el sector transportes ante casos de extorsión.	Sin costeo	Presupuesto para entidad
32531	19/12/2025	No observada	Fortalecimiento del Instituto Nacional de Oftalmología.	Sin costeo	Presupuesto para entidad
32487	2/11/2025	No observada	Se faculta a las municipalidades a otorgar beneficios tributarios a miembros de juntas vecinales.	Sin costeo	Beneficio tributario
Subtotal de 18 leyes aprobadas sin observación (con estimado de costo fiscal)				**1 031**	
32499	13/11/2025	Insistencia	Nombramiento de personal de la salud bajo el régimen 1057.	217	Nombramiento salud
Total (con estimado de costo fiscal)				**1 248**	

Nota: Información al 19 de diciembre de 2025.
Fuente: El Peruano y Congreso de la República. Elaboración propia.

Anexo 2: Autógrafas con impacto fiscal adverso

N° de Proyecto de Ley	Detalle	Costo (mill. S/)	Clase	Fecha máxima para presentar observaciones
05637	Incorporar a los trabajadores CAS del sector salud al régimen 728*	944	CAS a 728	-
09875	Incorporar a los trabajadores CAS del Ministerio Público al régimen 728.	275	CAS a 728	12/01/2026
10070	Incorporar a los trabajadores CAS del ANA al régimen 728.	75	CAS a 728	12/01/2026
11511	Incorporar a los trabajadores CAS de SUNAT al régimen 728.	Sin costeo	CAS a 728	05/01/2026
09124	Nueva escala del CAFAE para el personal de la BNP bajo el régimen 276.	3	Bonificaciones sector público	12/01/2026
08469	Pago de beneficios económicos para nuevas personas declaradas como defensores de la patria.	Sin costeo	Bonificaciones especiales	12/01/2026
08197	Creación de la Universidad Nacional de Pataz (La Libertad)	Sin costeo	Creación de universidad	08/01/2026
08847	Creación de la Universidad Nacional Autónoma de Sechín (Ancash).	Sin costeo	Creación de universidad	12/01/2026
11937	Se otorgan exoneraciones del IGV las operaciones relacionadas con créditos hipotecarios otorgados por el FOVIPOL.	Sin costeo	Beneficios tributarios	08/01/2026
09846	Se establece otorgarle el 3% del IGV del Rímac a dicho municipio.	Sin costeo	Transferencias a gobiernos subnacionales	12/01/2026

***** Actualmente "En aclaración" debido a que el 19 de diciembre se presentó una solicitud de aclaración para subsanar errores materiales.
Nota: Información al 19 de diciembre de 2025. **Fuente:** Congreso de la República. Elaboración propia.