

Informe N° 01-2026-CF

Opinión del Consejo Fiscal sobre la evolución de las finanzas públicas y el cumplimiento de las reglas macrofiscales en el ejercicio fiscal 2025

El presente informe contiene la opinión colegiada del Consejo Fiscal (CF) sobre la “*Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal 2025*” (DCRF)¹, documento mediante el cual el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) analiza el desempeño de las finanzas públicas durante el ejercicio fiscal 2025, contrasta los resultados obtenidos con las proyecciones y metas establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2025-2028, publicado en agosto de 2024, y evalúa el cumplimiento de las reglas fiscales aplicables al Sector Público No Financiero (SPNF).

En este contexto, el CF cumple con su función de emitir opinión sobre la evolución de las finanzas públicas y el cumplimiento de las reglas fiscales, conforme a lo establecido en el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (MRTF-SPNF) y su reglamento².

1. Principales mensajes del Consejo Fiscal

- El CF observa que en 2025 se incumplieron de manera conjunta las reglas fiscales previstas en el MRTF-SPNF. En particular, se vulneraron las reglas del gasto no financiero del Gobierno General y del gasto corriente del Gobierno General excluyendo mantenimiento.
- El CF alerta que, con este, van tres años consecutivos de incumplimiento de las reglas fiscales. Ello refleja un debilitamiento del compromiso con el marco fiscal vigente y limita la capacidad de la política fiscal para actuar de manera contracíclica.
- El CF resalta que, si bien en 2025 se cumplió con la regla de déficit fiscal, dicho resultado estuvo favorecido por factores transitorios que impulsaron la recaudación. En ausencia de estos factores y dada la dinámica del gasto público, no se habría cumplido con esta regla.
- Respecto de la regla de deuda, el CF nota que, si bien esta se cumplió con un margen amplio, la evaluación de la posición fiscal debe considerar también la evolución de la deuda neta y de los activos financieros. En especial, preocupa que la deuda neta mantenga una tendencia creciente y que los activos financieros se ubiquen en niveles históricamente bajos, lo que reduce el margen de maniobra fiscal para enfrentar choques adversos.
- El CF alerta sobre el incumplimiento de la regla de gasto no financiero por segundo año consecutivo. Este incumplimiento refleja que no se adoptaron medidas suficientes para contener oportunamente la dinámica del gasto público, pese a las señales y advertencias previas del CF sobre el riesgo de incumplimiento.
- El CF considera que el incumplimiento de la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento refleja el aumento de la rigidez del gasto público. Este problema es agravado por la creciente aprobación de iniciativas legislativas con impacto fiscal adverso en materia de remuneraciones, pensiones y otros compromisos recurrentes que comprometen la asignación presupuestal.

¹ Documento remitido al CF por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Oficio N° 2590-2026-EF/13.01 y recibido el 9 de junio de 2026. Disponible en el siguiente [enlace](#).

² MRTF-SPNF aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 1276 (diciembre de 2016). Su reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 150-2017-EF (mayo de 2017).

- El CF observa que la DCRF no señala de manera explícita que las reglas que restringen el crecimiento del gasto, y por ende las reglas en su conjunto, fueron incumplidas. Asimismo, tampoco se detallan medidas correctivas específicas para evitar nuevos desvíos. En opinión del CF, estas omisiones afectan los principios de transparencia fiscal y rendición de cuentas, e implican una inobservancia de los objetivos fundamentales de la propia DCRF.
- El CF advierte que la vulneración recurrente de las reglas fiscales deteriora la credibilidad de la política fiscal y erosiona el papel del marco fiscal como ancla de disciplina. Por ello, considera necesario implementar medidas concretas para asegurar el cumplimiento de dichas reglas, fortalecer la recaudación tributaria y contener las presiones de gasto que comprometen la consolidación fiscal.
- El CF reitera su preocupación ante un nuevo incumplimiento conjunto de las reglas fiscales, especialmente en el actual contexto de altos precios de materias primas y factores puntuales que favorecieron la recaudación de forma transitoria. En escenarios de esta naturaleza, las reglas fiscales están diseñadas para restringir el dinamismo del gasto público; por ello, su incumplimiento limita el proceso de consolidación fiscal y reduce la posibilidad de recomponer ahorros con fines precautorios.

2. Evolución de las finanzas públicas durante 2025

En 2025, el déficit fiscal del SPNF se redujo hasta alcanzar el 2,2% del PBI, lo que representa una disminución de 1,3 puntos porcentuales (p.p.) del PBI respecto del nivel registrado en 2024 (3,4% del PBI). Esta reducción, medida como porcentaje del PBI, se dio por una disminución del gasto no financiero (0,8 p.p. del PBI) y por un incremento de los ingresos (0,3 p.p. del PBI). En términos nominales, el déficit fiscal observado (S/ 26,4 mil millones) superó la proyección del MMM 2025-2028 en alrededor de S/ 2 mil millones.

Los ingresos corrientes del Gobierno General crecieron 9,5% real en 2025, frente al 6,9% previsto en el MMM de agosto de 2024, insumo para la elaboración del presupuesto de 2025. Este resultado se explicó, por un lado, por el mejor desempeño de la actividad económica (PBI 2025: 3,4%) y los mejores precios de exportación (IPX 2025: 17,5%); y, por otro lado, por factores puntuales que incrementaron la recaudación, como el mayor registro de ingresos extraordinarios³, el aumento del impuesto a la renta (IR) producto del incremento de los coeficientes de pagos a cuenta aplicables a dicho tributo⁴, y el importante resultado de la campaña de regularización del IR que refleja la dinámica empresarial de 2024⁵. Así, este incremento no previsto se explica por el aporte de factores de naturaleza transitoria (mayores ingresos extraordinarios respecto de lo previsto⁶) y cíclica (mayores precios de exportación⁷). Cabe resaltar que, sin el aporte de estos factores, los ingresos de 2025 habrían sido inferiores a lo previsto en el MMM.

³ En 2025, se registraron aproximadamente S/ 12 mil millones por ingresos extraordinarios (tributarios y no tributarios).

⁴ De acuerdo con el Informe N° 000049-2025-SUNAT/1V3000, los coeficientes aplicables al pago a cuenta del IR para los Principales Contribuyentes (PRICOS) se incrementaron en 21,7% durante el ejercicio gravable 2025.

⁵ En 2025, la regularización del IR se situó en 1,1% del PBI, nivel que representa el segundo mejor resultado de los últimos 18 años.

⁶ El MMM de agosto de 2024 preveía ingresos extraordinarios por S/ 6,3 mil millones para 2025, y finalmente se registraron aproximadamente S/ 12 mil millones.

⁷ El MMM de agosto de 2024 proyectaba una caída de 0,9% del IPX en 2025. Sin embargo, en dicho año se registró un crecimiento 17,5%.

La naturaleza transitoria del incremento de los ingresos se refleja en el resultado de las cuentas estructurales. De acuerdo con los estimados utilizados en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas (IAPM) 2026-2029 del MEF, los ingresos estructurales de 2025 se habrían reducido en 0,1 p.p. del PBI potencial respecto del estimado para 2024. Así, el déficit fiscal estructural en 2025 habría alcanzado 3,2% del PBI potencial, menor al estimado para 2024 (3,9% del PBI potencial), pero todavía significativamente por encima del déficit fiscal observado (2,2% del PBI).

El Gasto No Financiero del Gobierno General (GNFGG) creció 3,6% real en 2025, frente al 3,9% previsto en el MMM del 2024, el cual sería consistente con el presupuesto aprobado para el 2025. El crecimiento del GNFGG, respecto al 2024, se explicó principalmente por la mayor ejecución del gasto en remuneraciones (6,2% real), bienes y servicios (4,4% real), transferencias corrientes (5,4% real) e inversión pública (6,2% real)⁸. No obstante, dicho incremento fue parcialmente compensado por una contracción de otros gastos de capital, asociados a la evolución de los apoyos financieros otorgados a Petroperú S.A. Respecto de la proyección del GNFGG en el MMM de agosto de 2024, el gasto ejecutado superó dicha proyección en S/ 8,2 mil millones, debido principalmente a una subestimación del gasto corriente (S/ 5,2 mil millones).

El gasto corriente del Gobierno General creció 5,3% real en 2025, frente al 1,9% previsto en el MMM del 2024. En 2025, el gasto en remuneraciones estuvo asociado a la implementación de compromisos establecidos en la Ley de Presupuesto 2025 y a la ejecución de medidas aprobadas en años anteriores, principalmente vinculadas a incrementos salariales en los sectores de educación, salud y militar-policial. El gasto en bienes y servicios respondió a la contratación de personal bajo la modalidad CAS y de locación de servicios, así como a una mayor ejecución del gasto en mantenimiento. Por su parte, las transferencias corrientes se sustentaron en el aumento de obligaciones previsionales y en la continuidad de la atención de programas sociales. En este contexto, se implementaron medidas de austeridad y eficiencia orientadas a contener partidas no críticas y racionalizar determinados gastos del Poder Ejecutivo⁹; sin embargo, su efecto fue limitado frente al peso de los componentes más rígidos del gasto.

El gasto de capital se redujo 0,5% real en 2025, frente al crecimiento de 9,7% real previsto en el MMM de 2024. La inversión pública creció 6,2% real respecto al año previo, impulsada principalmente por la mayor ejecución de los gobiernos locales. Ello fue parcialmente compensado por una menor ejecución del gobierno nacional, asociada al cierre progresivo de proyectos de gran magnitud y a una asignación más focalizada de recursos entre entidades. Por su parte, el rubro de otros gastos de capital registró una disminución de 29,7% real respecto a 2024, equivalente a S/ 3,6 mil millones. La menor ejecución de otros gastos de capital se debió a que en 2025 no se realizó un aporte de capital en favor de Petroperú S.A. como el desembolsado en 2024, aunque sí se efectuaron pagos por honramiento de garantías en favor de dicha empresa¹⁰.

⁸ El crecimiento de la inversión pública en 2025 fue impulsado por los gobiernos locales (15,7% real) y gobiernos regionales (4,3% real). En contraste, la inversión del gobierno nacional registró una contracción (-0,8% real).

⁹ El Decreto de Urgencia N° 008-2025 estableció, durante el Año Fiscal 2025, límites a la certificación del crédito presupuestario en determinadas específicas de gasto corriente del Poder Ejecutivo, como parte de medidas de austeridad y eficiencia del gasto público.

¹⁰ En 2025, los honramientos de garantías a Petroperú S.A. ascendieron a S/ 3 mil millones, asociados a los Decretos de Urgencia N° 010-2022 y N° 004-2024, con ampliación de plazo mediante el D.U. N° 013-2024. En 2024, estos recursos correspondieron a aportes de capital por S/ 6 mil millones bajo el mismo marco normativo.

En 2025, la deuda bruta del SPNF alcanzó el 30,1% del PBI, registrando una contracción de 1,9 p.p. del PBI frente al nivel observado en 2024 (32,0% del PBI). La reducción de la deuda bruta en 2025 se explicó por la contribución de factores macroeconómicos como el crecimiento del PBI nominal y la reducción (apreciación) del tipo de cambio, cuyos efectos superaron la acumulación de la deuda atribuible al déficit fiscal¹¹. Frente al nivel proyectado en el MMM 2025-2028, la deuda bruta de 2025, como porcentaje del PBI, fue inferior en 3,1 p.p. del PBI, mientras que en términos nominales fue inferior en S/ 10,4 mil millones, alcanzando los S/ 365,6 mil millones.

Finalmente, en 2025, la deuda neta del SPNF alcanzó el 22,7% del PBI; 0,7 p.p. del PBI por debajo de lo registrado en 2024 (23,4% del PBI). Esta reducción de la deuda neta se debió a que la disminución de la deuda bruta (1,9 p.p. del PBI) superó la contracción de los activos financieros como porcentaje del PBI (1,2 p.p. del PBI). Cabe señalar que, en 2025, el saldo de los activos financieros del SPNF alcanzó un mínimo histórico como porcentaje del PBI, equivalente a 7,4%¹².

3. Evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales aplicables al SPNF vigentes durante 2025

El MRTF-SPNF establece el cumplimiento conjunto de cuatro reglas fiscales, las cuales determinan límites a los siguientes agregados fiscales: (i) el déficit fiscal del SPNF; (ii) la deuda pública bruta del SPNF; (iii) el crecimiento del GNFGG; y (iv) el crecimiento del gasto corriente del GG, excluyendo mantenimiento.

En el año 2025, permanecieron vigentes las cuatro reglas establecidas en el MRTF-SPNF aprobado en 2016, pero los parámetros aplicables a las reglas de déficit fiscal, de deuda pública y de gasto corriente sin mantenimiento fueron ajustados según lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1621¹³ del 2024. De esta forma, se establecieron límites transitorios para el déficit fiscal durante el periodo 2024-2028, para la deuda pública durante el periodo 2024-2034, y para el crecimiento del gasto corriente excluyendo mantenimiento durante el periodo 2025-2028.

A continuación, se detallan los límites establecidos para cada una de las reglas macrofiscales en 2025 y los valores ejecutados de los agregados fiscales correspondientes. Para ello, se hace uso de la información del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)¹⁴:

- I. **Regla del resultado económico del SPNF:** *El déficit fiscal anual del SPNF para el año 2025 no debe ser mayor a 2,2% del PBI.*

El déficit fiscal del SPNF en 2025 fue de 2,18% del PBI. En ese sentido, **se cumplió con la regla de déficit fiscal.**

- II. **Regla del saldo de deuda del SPNF:** *La deuda bruta del SPNF en 2025 no debe ser mayor a 38% del PBI.*

¹¹ El crecimiento del PBI nominal contribuyó a una reducción de la deuda de 2,7 p.p. del PBI, mientras que la apreciación cambiaria contribuyó a reducirla en 1,6 p.p. del PBI. Estos factores más que contrarrestaron la acumulación de deuda atribuible al déficit fiscal (2,2 p.p. del PBI) y a otros flujos (0,2 p.p. del PBI).

¹² Previo a 2025, los activos financieros del SPNF alcanzaron su nivel más bajo en 2004 (8,3% del PBI).

¹³ Decreto Legislativo que regula un retorno gradual a las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero, publicado el 8 de julio de 2024.

¹⁴ De acuerdo con el Artículo 84° de la Constitución Política del Perú, el BCRP "(...) informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales (...)". La información empleada tiene como fecha de corte el 22 de junio de 2026.

La deuda bruta del SPNF en 2025 fue de 30,1% del PBI. En consecuencia, **se cumplió con la regla de deuda pública.**

- III. **Regla de gasto del Gobierno General:** *La tasa del crecimiento real anual del gasto no financiero del Gobierno General no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI¹⁵, al que se suma un punto porcentual (1,0 p.p.).*

De acuerdo con las previsiones del MMM 2025-2028, el promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI fue estimado en 3,3%. Por lo tanto, el cumplimiento de la regla de gasto del Gobierno General establecía un crecimiento máximo de 4,3% real. Sin embargo, debido al incumplimiento de la regla de gasto no financiero en 2024, el límite del gasto para 2025 también está sujeto a la aplicación del mecanismo de compensación por los desvíos respecto de los límites en el año previo¹⁶. Por ello, para la evaluación de esta regla se tiene en cuenta el límite de gasto señalado en el MMM vigente¹⁷ (MMM 2026-2029), el cual asciende a S/ 234 987 millones para 2025^{18,19}.

En 2025, el GNFGG ascendió a S/ 241 743 millones, superior al límite establecido en el MMM 2026-2029 en S/ 6 757 millones. En consecuencia, **no se cumplió con la regla de gasto no financiero.**

- IV. **Regla de gasto corriente del Gobierno General:** *La tasa del crecimiento real anual del gasto corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI, al que se reduce uno punto dos puntos porcentuales (1,2 p.p.).*

De acuerdo con las previsiones del MMM 2025-2028, el promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI fue estimado en 3,3%. Por lo tanto, el cumplimiento de la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento establecía un crecimiento máximo de 2,1% real.

En 2025, el gasto corriente del GG excluyendo mantenimiento ascendió a S/ 166 830 millones, mayor al de 2024 en S/ 5,2 mil millones. Considerando la inflación prevista en el MMM 2025-2028, el gasto corriente sin mantenimiento del GG tuvo un crecimiento de 4,9% real. En consecuencia, **no se cumplió con la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento.**

En conclusión, **en 2025 se infringió el cumplimiento conjunto de las reglas fiscales establecidas en el MRTF-SPNF**, debido al incumplimiento de las reglas fiscales de crecimiento del GNFGG y del gasto corriente excluyendo mantenimiento.

¹⁵ Para calcular dicho promedio se utilizan las tasas de crecimiento real del PBI de 15 años previos a la elaboración del MMM, el estimado de crecimiento del año en que se elabora el MMM y las proyecciones de los cuatro años posteriores contempladas en el citado documento.

¹⁶ Conforme dispone el inciso 2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1276.

¹⁷ Conforme dispone el inciso 2 del artículo 8 del reglamento del Decreto Legislativo N° 1276.

¹⁸ Dicho límite es consistente con el límite máximo aplicando el mecanismo de compensación de desvíos, el cual se sitúa en S/ 234 994 millones, monto superior en S/ 7 millones al previsto en la proyección del MMM 2026-2029.

¹⁹ En términos de tasa de crecimiento real, la aplicación del mecanismo de corrección de desvíos llevaría a un límite de crecimiento de 0,0% real considerando la inflación prevista en el MMM 2025-2028.

4. Opinión del Consejo Fiscal

Sobre el incumplimiento de las reglas fiscales en 2025

El CF reitera su preocupación ante un nuevo incumplimiento conjunto de las reglas fiscales en 2025. Con ello, se acumulan tres años consecutivos de vulneración del marco fiscal vigente, situación especialmente preocupante considerando que este periodo ha estado acompañado por un contexto externo favorable, caracterizado por altos precios de exportación. Especialmente en circunstancias de esta naturaleza, el CF considera que se debió asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales y fortalecer la posición fiscal del país.

El CF recuerda que, de manera conjunta, las reglas fiscales están diseñadas para salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar una orientación procíclica de la política fiscal. En 2025, los ingresos del Gobierno General superaron su proyección presupuestaria; sin embargo, los gastos se incrementaron por encima de los límites establecidos por las reglas fiscales. En ese sentido, el CF considera que el manejo de la política fiscal incorporó un sesgo procíclico que pudo evitarse si se hubiesen respetado todas las reglas fiscales.

Respecto del cumplimiento de la regla de déficit fiscal en 2025, el CF resalta que este se produjo en un contexto excepcionalmente favorable para la recaudación. De no haberse materializado este escenario, en el que el precio de las materias primas alcanzó máximos históricos y, además, se registraron ingresos extraordinarios, no se habría cumplido con el límite de déficit fiscal dada la dinámica del gasto, tal como sucedió en 2023 y 2024. En ese sentido, el CF considera importante interpretar con cautela la evolución del déficit fiscal en 2025, pues su reducción fue favorecida por factores transitorios que no están asociados a un esfuerzo de consolidación fiscal sostenido.

En línea con lo anterior, el CF considera importante resaltar la evolución del déficit fiscal estructural estimado, que en 2025 habría alcanzado alrededor de 3,2% del PBI potencial. A diferencia del déficit fiscal observado, el déficit fiscal estructural excluye los efectos cíclicos vinculados al crecimiento económico y al precio de las materias primas, así como otros factores extraordinarios. Así, esta variable refleja que, en términos estructurales y en años recientes, el déficit fiscal se ha mantenido en niveles elevados, lo cual evidencia que el ajuste requerido para alcanzar la guía de mediano plazo es mayor al que sugieren las cuentas fiscales observadas y pone de manifiesto la necesidad de implementar medidas efectivas de consolidación fiscal.

En cuanto al cumplimiento de la regla de deuda bruta en 2025, el CF observa que el endeudamiento bruto se mantiene por debajo de su límite legal, con un margen considerable. Sin embargo, considera que la evolución de la deuda neta y de los activos financieros merece especial atención. En particular, el CF observa que la reducción de la deuda bruta en años recientes responde, principalmente, a factores macroeconómicos fuera del control de la autoridad fiscal, los cuales han favorecido el desempeño de las finanzas públicas. En ese contexto, resulta preocupante que la deuda neta mantenga una tendencia creciente sostenida durante los últimos 12 años y que los activos financieros se ubiquen en niveles históricamente bajos. En el pasado, los periodos de auge de los precios de exportación fueron aprovechados para acumular activos con fines precautorios, lo que brindó un mayor margen de maniobra para enfrentar choques adversos.

El CF considera preocupante el incumplimiento de la regla del GNFGG en 2025, especialmente porque constituye el segundo año consecutivo en que se vulnera dicha regla. El CF recuerda

que el gasto público es la variable fiscal sobre la cual las autoridades tienen mayor capacidad de control y, por ello, considera que el incumplimiento de la regla que limita su crecimiento evidencia que no se adoptaron las medidas necesarias para contener oportunamente su dinámica. Asimismo, el CF resalta la importancia de esta regla, cuyo objetivo es evitar que ingresos transitorios o cíclicos se traduzcan en mayores niveles permanentes de gasto público.

El CF resalta que la aprobación, muchas veces por insistencia²⁰, de iniciativas legislativas con impacto fiscal adverso incrementó la magnitud de los compromisos rígidos de gasto público y, con ello, contribuyó al incumplimiento de la regla de GNFGG. En esa línea, la propia DCRF señala que *“la materialización de un conjunto de presiones sobre las finanzas públicas, asociadas principalmente a la persistente aprobación de medidas legislativas [...], hizo retador el cumplimiento conjunto de las reglas macrofiscales, derivando en desvíos respecto de las reglas relacionadas con el gasto público”*²¹.

Por otra parte, la dinámica de otros gastos de capital y, en menor medida, de la inversión pública también contribuyó al incumplimiento de la regla del GNFGG²². En particular, el CF resalta que la proyección de otros gastos de capital del MMM no contempló el gasto asociado al honramiento de garantías a favor de Petroperú S.A. Si bien la mayor parte de estas garantías se honró en el segundo semestre de 2025, su honramiento comenzó en junio de dicho año y respondió a una situación financiera que ya mostraba señales de deterioro desde 2021. Por ello, el CF considera que este riesgo fiscal debió ser previsto en las proyecciones fiscales y que debieron adoptarse medidas de contención o compensación que aseguraran el cumplimiento de la regla del GNFGG.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el CF opina que el incumplimiento de las reglas de gasto no obedeció a factores transitorios o extraordinarios, sino a presiones de carácter estructural que venían acumulándose desde años anteriores. En ese sentido, si bien el CF saluda que la DCRF reconozca explícitamente estas presiones, también considera que la actual administración del Gobierno debió haber adoptado medidas orientadas a enfrentarlas, por ejemplo, observando oportunamente aquellas iniciativas que no contaban con un sustento técnico adecuado, e interponiendo acciones de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas que afecten la sostenibilidad fiscal, cuando corresponda.

El CF considera que el incumplimiento de la regla de gasto corriente excluyendo mantenimiento en 2025 refleja la creciente rigidez del gasto público vinculada a remuneraciones, pensiones y otros compromisos recurrentes. Como muestra de ello, el gasto en remuneraciones aumentó 6,2% real y superó la proyección del MMM 2025-2028 en S/ 2,2 mil millones. El CF advirtió que el presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto Público del ejercicio fiscal 2025 para dicho rubro no guardaba consistencia con las proyecciones del MMM²³,

²⁰ La DEM-STCF identificó que, en 2025, el Congreso publicó 71 leyes con impacto en el gasto público, de las cuales, 21 fueron promulgadas por insistencia. En particular, en 2025 se publicaron 26 leyes en materia de remuneraciones, 12 de ellas aprobadas vía insistencia. Destacan las leyes N° 32504, N° 32489, N° 32538 y 32520 que incorporan a trabajadores del régimen CAS de diversas entidades públicas al régimen laboral 728, con un costo fiscal anual permanente de S/ 496 millones, según lo reportado en informes técnicos publicados en la web del Congreso. Asimismo, otro grupo de leyes, principalmente vinculado con la actualización de escalas remunerativas, implicaría un incremento permanente del gasto en remuneraciones de S/ 797 millones anuales.

²¹ Página 34 de la DCRF 2025.

²² Respecto al MMM 2026-2029 los otros gastos de capital para 2025 se subestimaron en S/2409 millones, mientras que la inversión pública del 2025 se subestimó en S/ 309 millones.

²³ En el Comunicado N° 05-2024-CF —publicado en diciembre de 2024—, el CF alertó que el rubro de personal es inconsistente con el objetivo de consolidación y responsabilidad fiscal. En efecto, la ley de presupuesto prevé un crecimiento en el rubro “Personal y obligaciones sociales” de S/ 3,7 mil millones, el cual supera ampliamente al estimado de crecimiento

lo cual implicaba un riesgo significativo para el cumplimiento de las reglas fiscales en el corto plazo y, por su naturaleza permanente, para los siguientes ejercicios fiscales. En ese sentido, resulta necesario mejorar la articulación entre la programación presupuestaria y las proyecciones del gasto en remuneraciones, en un contexto en el que se observan incrementos recurrentes de este componente²⁴.

En línea con lo anterior, el CF reitera su preocupación²⁵ por la persistente brecha entre el proceso de programación y formulación presupuestaria y las proyecciones de gasto, así como por la materialización de presiones que han contribuido a una composición cada vez más rígida del gasto público. Esta situación evidencia las limitaciones del proceso presupuestario para anticipar y contener factores que impulsan el crecimiento del gasto durante la fase de ejecución, lo que dificulta el cumplimiento de las reglas fiscales que restringen tanto el crecimiento del GNFGG como la expansión de sus componentes más rígidos.

El CF resalta que, pese a las señales y alertas de que las finanzas públicas en 2025 se dirijan hacia un escenario de incumplimiento de las reglas de gasto, ni el Poder Ejecutivo ni el Congreso de la República adoptaron las medidas necesarias para evitar dicho resultado. En pronunciamientos previos²⁶, el CF advirtió que el cumplimiento de las reglas fiscales en 2025 estaba condicionado a la implementación de medidas concretas orientadas a contener el crecimiento del gasto público y alinearlos con los niveles previstos en el MMM 2025-2028, documento que sirvió de base para la formulación del presupuesto público de 2025.

El CF considera que las reglas fiscales vigentes para 2025 debieron respetarse y que, con ello, se debió fortalecer el proceso de consolidación fiscal. En un contexto favorable para las finanzas públicas, dichas reglas debieron cumplirse de manera conjunta, tal como lo establece el marco fiscal vigente. Su cumplimiento no solo habría permitido registrar una mayor reducción del déficit fiscal, sino también una trayectoria más favorable para la deuda pública y, posiblemente, una reconstrucción gradual de los activos financieros del SPNF. Ello habría fortalecido la capacidad del Estado para responder a futuros choques adversos y contribuido a preservar las fortalezas fiscales del país en el mediano plazo.

Como se ha señalado en informes previos²⁷, el CF considera necesario implementar medidas concretas orientadas a asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales, antes de recurrir a modificaciones del marco fiscal vigente. Para ello, se requiere fortalecer la capacidad de recaudación tributaria y contener las presiones de gasto que comprometen la consolidación fiscal. Esto resulta especialmente importante en un contexto en el que la participación relativa

de remuneraciones del MMM (S/ 2,2 mil millones). Asimismo, en el Informe N° 01-2025-CF, el CF advirtió que para cumplir con la proyección de gasto del IAPM en 2025 se requería una desaceleración de los rubros “remuneraciones” y “formación bruta de capital” en los siguientes meses. Dada la magnitud del ajuste, el CF advirtió el riesgo de cumplimiento de ambas reglas de gasto.

²⁴ Desde 2023 el gasto en remuneraciones ha crecido en promedio S/ 6 mil millones anuales, y para 2026 se espera que crezca a ritmo similar en términos nominales. Estos aumentos son superiores a los registrados entre 2011 y 2022 (incrementos anuales promedio de S/ 3 mil millones).

²⁵ Ver informe N° 03-2025-CF.

²⁶ Ver: (i) Informe N° 05-2024-CF (ago-24) sobre alerta del gasto en remuneraciones para 2025 (pág. 14); (ii) Comunicado N° 05-2024-CF (dic-24) sobre la inconsistencia del gasto en remuneraciones para 2025 y la incorporación de disposiciones complementarias finales (DCF) adicionales sin fuente de financiamiento en la Ley de Presupuesto por parte del Congreso (págs. 3 y 4); (iii) Comunicado N° 03-2025-CF (may-25) se advierte riesgo de incumplimiento si el gasto no se mantiene dentro del límite establecido en el MMM 2025-2028 (pág.1); (iv) Informe N° 01-2025-CF (may-25), el CF advierte un serio riesgo de incumplimiento de la regla del gasto corriente (pág. 9); (v) Informe N° 04-2025-CF (ago-25) se alerta sobre incumplir las reglas fiscales que limitan el crecimiento del gasto (pág. 13).

²⁷ Véase los comunicados N° 03-2026-CF, N° 01-2026, N° 05-2025-CF y el informe N° 03-2025-CF.

del gasto corriente en el presupuesto ha desplazado progresivamente a componentes más flexibles y productivos del gasto, como la inversión pública²⁸.

Finalmente, **el CF advierte que la vulneración recurrente del marco fiscal deteriora la credibilidad de la política fiscal y erosiona el papel de las reglas fiscales como ancla de disciplina fiscal**. La pérdida de credibilidad puede afectar la percepción de riesgo soberano por parte de los inversionistas y las agencias calificadoras, lo que a su vez podría incrementar el costo de financiamiento público y privado, afectando negativamente los flujos de inversión.

Sobre el contenido de la DCRF

La DCRF incluye una sección dedicada a las reglas macrofiscales aplicables durante 2025, en la que se presenta un recuento de los límites máximos establecidos para las distintas variables contempladas en cada regla, así como de los valores efectivamente ejecutados. Sin embargo, **el documento no señala de manera explícita²⁹ que las reglas fiscales aplicables al SPNF fueron incumplidas**. Si bien la DCRF reconoce que el cumplimiento conjunto de las reglas fiscales se ha tornado cada vez más exigente debido, entre otros factores, a la aprobación de medidas legislativas que incrementan la rigidez del gasto³⁰, el CF considera que dicho reconocimiento resulta insuficiente si no va acompañado de una declaración clara sobre el cumplimiento o incumplimiento de cada regla fiscal, tanto de manera individual como conjunta.

Asimismo, el CF advierte que, aunque la DCRF señala de manera general las causas del incumplimiento de las reglas de gasto, no evalúa la razonabilidad de dichos desvíos ni en qué medida estos eran previsibles o necesarios. En esa misma línea, el CF considera preocupante que los límites aplicables al crecimiento del GNFGG y del gasto corriente se presenten únicamente en notas al pie, y no en el cuerpo principal del análisis³¹, pese a que constituyen parámetros centrales para evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales. Esta forma de comunicar el cumplimiento de las reglas fiscales limita la claridad del diagnóstico y dificulta una adecuada rendición de cuentas sobre la magnitud y naturaleza de los desvíos registrados.

Finalmente, el CF nota que, si bien la DCRF incluye un resumen de la agenda pendiente para las finanzas públicas³², esta no contiene acciones ni mecanismos específicos orientados a corregir los desvíos respecto de las reglas fiscales. En opinión del CF, estas omisiones no solo afectan los principios de transparencia fiscal y rendición de cuentas, sino que también implican una inobservancia de las disposiciones contenidas en el MRTF-SPNF³³, así como de los objetivos fundamentales de la propia DCRF³⁴, en tanto dicho documento debe evaluar el cumplimiento de

²⁸ En la DCRF (p. 24) se informa que: "...mientras la participación del gasto corriente pasó de 68,7% del PIA en 2023 a 71,0% en 2025, la inversión pública redujo su participación de 28,5% a 25,7% en el mismo periodo".

²⁹ Por ejemplo, en la evaluación de la regla de GNFGG la DCRF señala que: "En 2025, el gasto no financiero del gobierno general ascendió a S/ 242 mil millones superior a lo establecido en el MMM de agosto de 2025 (S/ 235 mil millones)" más no se señala de forma explícita el incumplimiento de esta.

³⁰ Ver página 34 de la DCRF 2025.

³¹ Véanse las notas al pie N° 53 y 57 del informe. Cabe señalar que, si bien en la DCRF 2024 también se recurrió a notas al pie para informar sobre estos límites, al menos se mostraba de manera gráfica sus valores nominales (véanse los gráficos N° 24 y 25). En contraste, la DCRF 2025 no las presenta ni de manera gráfica.

³² Sección incorporada en el IAPM 2026-2029.

³³ El MRTF-SPNF en su artículo 9° establece que en la DCRF del ejercicio anterior se "evalúa el artículo 12 [contenido del Marco Macroeconómico Multianual]. (...) De verificarse desvíos, debe incluir la sustentación detallada de las causas y las medidas correctivas a ser adoptadas". Por su parte, el reglamento del MRTF-SPNF establece en su artículo 14° que la DCRF "contiene la evaluación del cumplimiento de las reglas macrofiscales establecidas en el artículo 6 del Decreto Legislativo".

³⁴ Según la DCRF, "El objetivo del referido documento es evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales y las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual" (página 3).

las reglas fiscales, sustentar los desvíos observados y detallar las medidas correctivas que correspondan.

Lima, 24 de junio de 2026.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ