



**LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28754
LEY QUE ELIMINA SOBRECOSTOS
EN LA PROVISIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA
Y DE SERVICIOS PÚBLICOS
MEDIANTE INVERSIÓN PÚBLICA O
PRIVADA.**

La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

**"LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28754 LEY QUE ELIMINA
SOBRECOSTOS EN LA PROVISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DE
INFRAESTRUCTURA Y DE SERVICIOS PÚBLICOS MEDIANTE INVERSIÓN
PÚBLICA O PRIVADA."**

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N° 28754, Ley que elimina sobre costos en la provisión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos mediante inversión pública o privada, para la modernización y transparencia del régimen de reintegro tributario en obras públicas e infraestructura mediante inversión pública y privada.

Artículo 2.- Modifíquese los numerales 1.1, 1.2, 1.2-A, 1.4 y 1.5 del artículo 1, Artículo 2, y artículo N° 3 de la Ley N° 28754.

Modifíquese los numerales 1.1, 1.2, 1.2-A, 1.4 y 1.5 del artículo 1, Artículo 2, y artículo N° 3 de la Ley N° 28754, Ley que elimina sobrecostos en la provisión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos mediante inversión pública o privada, en los siguientes términos y textos:

Artículo 1.- Del reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas

*1.1. Las personas jurídicas que celebren contratos **con el Estado**, a partir de la vigencia de la presente Ley, en virtud de las disposiciones contenidas en el **Decreto Legislativo N° 1362** y normas modificatorias y que se encuentren en la etapa preoperativa, obtendrán derecho al reintegro tributario equivalente al Impuesto General a las Ventas que les sea trasladado o que paguen durante dicha etapa, siempre que el mismo no pueda ser aplicado como crédito fiscal.*

*1.2 El reintegro tributario a que se refiere el numeral anterior comprende únicamente el Impuesto General a las Ventas que haya sido trasladado o pagado en las operaciones de importación y/o adquisición local de bienes intermedios nuevos, bienes de capital nuevos, servicios y contratos de construcción que se utilicen directamente en la ejecución de los proyectos de inversión materia de los respectivos contratos **celebrados al amparo del Decreto Legislativo N° 1362.***

1.2-A En el caso de proyectos que contemplen su ejecución por etapas, tramos o similares, para efectos del reintegro tributario el inicio de operaciones productivas se verificará respecto de cada etapa,

*tramo o similar, según se haya determinado en el respectivo **contrato**. El inicio de explotación de una etapa, tramo o similar, no impide el acceso al reintegro tributario respecto de las etapas, tramos o similares posteriores siempre que se encuentren en etapas preoperativas.*

Iniciadas las operaciones productivas se entenderá concluido el reintegro tributario por el proyecto, etapa, tramo o similar, según corresponda.

(...)

*1.4 El reintegro tributario será de aplicación únicamente para los **proyectos adjudicados al amparo del Decreto Legislativo N° 1362, con contratos celebrados** a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.*

*1.5 Mediante Resolución Ministerial del sector correspondiente, se aprobará a las **empresas** que califiquen para gozar del reintegro tributario de acuerdo a los requisitos y características de cada contrato al **amparo del Decreto Legislativo N° 1362**.*

Artículo 2. Del Proyecto

*2.1 El proyecto materia de acogimiento al reintegro tributario debe contar con un compromiso de inversión no menor a **cuatro millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4 000 000,00)** como monto de inversión total incluyendo la sumatoria de todos los tramos, etapas o similares, si los hubiere. Dicho monto no incluye el IGV. Para proyectos en regiones priorizadas en el cierre de brechas de infraestructura y de servicios públicos, el compromiso de inversión no podrá ser menor a dos millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 2 000 000,00)*

como monto de inversión total incluyendo la sumatoria de todos los tramos, etapas o similares, si los hubiere. Dicho monto no incluye el IGV.

2.2 El proyecto debe requerir una etapa preoperativa igual o mayor a dos años, contado desde la fecha de suscripción del contrato al **amparo del Decreto Legislativo N° 1362** en el caso de Beneficiarios privados, o desde la fecha de inicio del cronograma de inversiones, en el caso de Beneficiarios estatales; hasta la fecha anterior al inicio de operaciones productivas.

(...)

Artículo 3. Del goce indebido del reintegro tributario

Los beneficiarios que gocen indebidamente del reintegro tributario, deberán restituir el IGV devuelto, en la forma que se establezca en el reglamento, siendo de aplicación la Tasa de Interés Moratorio y el procedimiento a que se refiere el artículo 33 del Código Tributario, a partir de la fecha en que se puso a disposición del solicitante la devolución efectuada.

Para tal efecto, constituyen causales de goce indebido del reintegro tributario los siguientes supuestos:

1. El incumplimiento del compromiso de inversión.
2. El incumplimiento de la culminación del proyecto al término del plazo de vigencia del reintegro tributario.
3. La resolución u otra forma de terminación del **contrato celebrado al amparo del Decreto Legislativo N° 1362** que permite desarrollar el proyecto.

*Cuando el acaecimiento de alguna de las causales antes indicadas se produzca por causa atribuible al beneficiario, **la sanción aplicable será proporcional a la gravedad del incumplimiento, conforme al siguiente detalle:***

a) Si el retraso en la ejecución del proyecto es igual o menor al 10% del cronograma aprobado, se impondrá una multa equivalente al 20% del monto del reintegro tributario obtenido.

b) Si el retraso en la ejecución del proyecto supera el 10% y es igual o menor al 20% del cronograma aprobado, se impondrá una multa equivalente al 50% del monto del reintegro tributario obtenido, y se dispondrá la realización de una auditoría técnica independiente para reestructurar el proyecto.

c) Si el retraso en la ejecución del proyecto excede el 20% del cronograma aprobado, o en caso de dolo, negligencia grave o abandono injustificado, se dispondrá la restitución total del monto del reintegro tributario obtenido, así como la inhabilitación del beneficiario para acceder a este régimen por un período de cinco (5) años, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y/o penal a que hubiere lugar.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, dictará las normas reglamentarias necesarias para la adecuada implementación de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de su publicación. Dicha reglamentación deberá precisar los criterios técnicos para la determinación de zonas de atención preferente, los

procedimientos para la verificación de inversiones, así como los mecanismos de aplicación del régimen sancionatorio proporcional.

SEGUNDA. - Adaptación del reglamento

El Ministerio de Economía y Finanzas modificará el Reglamento de la Ley N° 28754, Ley que elimina sobrecostos en la provisión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos mediante inversión pública o privada, y sus normas modificatorias, a fin de adecuar sus disposiciones a las modificaciones introducidas por la presente ley, en el mismo plazo señalado en la disposición anterior.

TERCERA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo las disposiciones que requieran reglamentación, las cuales regirán a partir de la entrada en vigencia del respectivo reglamento.

CUARTA.- Disposición Derogatoria

Deróguese o modifíquese toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente ley.



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 17:05:26-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 16:18:09-0500

Lima, junio del 2025



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2025 17:32:38-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 17:05:35-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2025 17:37:26-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/06/2025 09:30:42-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2025 10:33:19-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2025 12:03:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ASPECTOS GENERALES

Los artículos 59° y 63° de la Constitución Política del Perú reflejan el compromiso del Estado con el desarrollo económico y la confianza de los inversionistas. El artículo 59° establece que el Estado no solo debe garantizar la libertad de empresa, comercio e industria, sino también estimular la creación de riqueza y ofrecer oportunidades de superación, especialmente a quienes enfrentan desigualdades. Esto significa que el Estado tiene el deber de crear un entorno donde tanto grandes empresas como pequeños emprendedores puedan crecer, innovar y generar empleo, contribuyendo así al bienestar colectivo y a la reducción de brechas sociales.

Por su parte, el artículo 63° garantiza que la inversión nacional y extranjera reciban el mismo trato, promoviendo un clima de igualdad y seguridad jurídica para quienes apuestan por el país. Además, asegura que la producción de bienes y servicios y el comercio exterior sean libres, y que los contratos entre el Estado y los inversionistas cuenten con reglas claras y estables, especialmente en materia tributaria. Esta estabilidad es fundamental para que los inversionistas puedan planificar a largo plazo y confiar en que las reglas del juego no cambiarán de manera arbitraria, lo que fortalece la competitividad y el desarrollo sostenible del Perú.

La Ley N° 28754, denominada Ley que elimina sobrecostos en la provisión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos mediante inversión pública o privada, promulgada en el año 2006 y su finalidad principal es establecer medidas legales que permitan eliminar los sobrecostos que afectan la eficiencia y eficacia económica en la ejecución de proyectos de inversión, sean

ejecutados por el Estado directamente o mediante mecanismos de participación del sector privado, como asociaciones público-privadas o concesiones.

Esta norma tiene un ámbito de aplicación que comprende tanto la inversión pública como la inversión privada en proyectos de infraestructura y provisión de servicios públicos. En particular, busca eliminar aquellas cargas normativas o administrativas que, sin estar directamente relacionadas con los objetivos del proyecto, incrementan innecesariamente los costos de ejecución generando impactos económicos negativos.

Uno de los aspectos más relevantes de esta ley es su orientación hacia la racionalización normativa. Se promueve la revisión y adecuación de normas sectoriales que establecen requisitos duplicados, procedimientos burocráticos innecesarios o cargas desproporcionadas. Las entidades del Estado, al establecer condiciones en los contratos o licitaciones de obras públicas, deben ceñirse a criterios de eficiencia, legalidad y pertinencia técnica, justificando de manera clara cualquier exigencia adicional.

En cuanto a su implementación, la ley establece que los sectores involucrados en la ejecución de proyectos de infraestructura deben revisar sus marcos regulatorios para adecuarlos a los principios de eficiencia, transparencia y competitividad. Asimismo, fomenta la coordinación interinstitucional a fin de evitar contradicciones entre normas sectoriales y promover un entorno jurídico coherente que no obstaculice la inversión ni encarezca los proyectos sin sustento técnico.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley N.º 28754 se basa en principios como la eficiencia administrativa, la transparencia en el uso de recursos públicos, la competitividad económica y la razonabilidad de las cargas impuestas por el Estado. Estas directrices buscan generar un marco propicio para la inversión sostenible, tanto pública como privada, en sectores estratégicos para el desarrollo del país.

En cuanto al impacto esperado, esta norma tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, reducir el costo total de las obras de infraestructura, y mejorar la calidad y oportunidad de los servicios que se brindan a la población. Asimismo, se espera que contribuya a la creación de un ambiente más predecible y atractivo para la inversión privada, facilitando la ejecución de proyectos estratégicos de manera más ágil, eficiente y con menores trabas regulatorias.

No obstante, tras 19 años de aplicación en el país, se obtuvieron algunas limitaciones estructurales, como solo el 32% de los proyectos calificados entre 2015-2023 cumplieron plazos estimados, y la utilización del beneficio no supera el 40% en sectores prioritarios como energía y transporte. Estas deficiencias exigen una reforma que modernice el marco normativo, integrando mejores prácticas de asociaciones público-privadas (APP) y proyectos en activos regulados en el Decreto Legislativo N° 1362.

Asimismo, conforme al Informe N° 071-2008-SUNAT/2B0000 del 06 de mayo del 2008, la Superintendencia de Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, las normas que regulan el beneficio en mención, no han previsto la posibilidad que los Gobiernos Regionales, como tales y que realicen inversión pública en la ejecución de obras de infraestructura y de servicios públicos, sea a través de sus Gerencias Regionales de Infraestructura u Organismos Públicos Descentralizados, sean beneficiarios estatales del reintegro tributario del IGV previsto en la Ley N° 28754.

2. MARCO LEGAL

Entre las principales disposiciones legales emitidas, destacan:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la Republica.
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

- Ley N° 28754, Ley que elimina sobrecostos en la provisión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos mediante inversión pública o privada.
- Decreto Legislativo N° 1362.
- Decreto Supremo N° 059-96-PCM.

3. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

A pesar de casi dos décadas de vigencia de este mecanismo en el Perú, su aplicación ha revelado problemas de fondo como lograr cumplir los plazos establecidos, además que ciertos sectores estratégicos no se ven beneficiados con la norma. Estas cifras reflejan la urgencia de modernizar el marco legal actual, incorporando lecciones aprendidas de modelos exitosos de asociaciones público-privadas y alineando las normas con herramientas vigentes como el Decreto Legislativo N° 1362, que regula proyectos en activos. La reforma no solo busca corregir deficiencias, sino también dinamizar la inversión en obras esenciales para el desarrollo nacional, aprendiendo de errores pasados y adoptando buenas prácticas internacionales en gestión de infraestructura, especialmente en lo que respecta a la colaboración entre sector público y privado.

Decreto Supremo N° 059-96-PCM

Cuando entró en vigencia la Ley 28754, el marco legal para promover la inversión privada en infraestructura estaba basado en el Decreto Supremo N° 059-96-PCM, que establecía la concesión como la única modalidad para la participación privada en obras públicas y servicios.

Sin embargo, en 2015, el Decreto Legislativo 1224 reemplazó esta norma, incorporando formalmente los "Proyectos en Activos" como una modalidad adicional de inversión privada junto con las concesiones, unificando así el marco legal para ambas modalidades y reconociendo su importancia para dinamizar la

economía, generar empleo y cerrar la brecha de infraestructura. No obstante, este Decreto fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1362, el cual se encuentra vigente desde 2018, mismo que declaró de interés nacional tanto las concesiones como los Proyectos en Activos para promover la inversión privada.

A pesar de ello, el beneficio del reintegro tributario quedó limitado solo a las concesiones bajo la Ley 28754. Esto genera un tratamiento desigual para modalidades que persiguen objetivos nacionales similares, lo cual resulta poco coherente.

Exclusión de actores regionales

La norma tiene requisito de un monto mínimo de inversión, siendo de US\$ 5 millones establecido en el artículo 2 de la Ley N° 28754, el cual es una brecha para la participación de PYMEs y gobiernos subnacionales en proyectos de infraestructura.

Este punto solo está diseñado para proyectos de gran escala o grandes empresas, ignorando la realidad económica de algunas regiones como el Amazonas, Cajamarca o Huancavelica, donde el 72% de las empresas tienen capitales inferiores a US\$ 1 millón, concentrándose la mayoría de proyectos beneficiados en Lima Metropolitana, perpetuando desigualdades territoriales y limitando el impacto multiplicador de inversiones en economías locales. Asimismo, las PYMEs son agentes con capacidad de generar empleo, del cual el 25% es empleo formal, sin embargo, enfrentas tasas de acceso al crédito inferiores al 6%¹.

Sanción desproporcional del Artículo 3 de la Ley N° 28754

¹ LAS MIPYME EN CIFRAS 2023. (2024). En Ministerio de Producción. Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. https://www.producempresarial.pe/wp-content/uploads/2024/10/130-Mipyme_2023_UEF.pdf
JKUM/xpgc
www.congreso.gob.pe

En cuanto al artículo 3 de la ley, presenta contraproducentemente un régimen sancionatorio desproporcional; este exige la devolución íntegra del reintegro tributario incluso cuando los retrasos en la ejecución de proyectos son mínimos. La medida planteada en la ley, está orientada a garantizar el cumplimiento de metas, plazos, etc de los proyectos, pero termina siendo un obstáculo para proyectos más complejos que requieran mayor tecnicismo o logística.

Por ejemplo, en aplicación de la norma actual, en el caso de una PYME que ejecute un proyecto, el cual tiene plazo de 30 meses y este se retrase 03 meses, lo que equivaldría al 10% del cronograma, podría significar la quiebra del mismo, puesto que se vería obligada a restituir el 100% y no obtener beneficio, aun cuando el contratiempo pueda ser por factores de fuerza mayor como trámites burocráticos de administración o por factores de casos fortuitos como desastres naturales.

De esta manera, las PYMEs evitarían postular al reintegro por el riesgo financiero extremo que podrían asumir, por tanto, reemplazar este enfoque punitivo por un sistema que diferencie los contratiempos justificados y los negligentes, alineándose con el principio de proporcionalidad. Esta disposición, diseñada en 2006, ignora realidades como desastres naturales, demoras en permisos municipales o crisis económicas imprevistas.

4. NECESIDAD DE DAR SOLUCION A DICHA PROBLEMÁTICA

El Informe de Cierre de la Brecha de Infraestructura 2019 de COMEXPERÚ revela que, aunque el Perú ha avanzado en reducir sus déficits de infraestructura durante las últimas dos décadas, estos esfuerzos no han sido suficientes para alcanzar estándares competitivos a nivel regional. Ello no solo refleja la falta de carreteras pavimentadas o redes de agua potable, sino también oportunidades perdidas para comunidades enteras, como en zonas de la región Selva, donde un porcentaje de población rural carece de acceso a electricidad, familias dependen de velas y generadores improvisados, limitando el desarrollo de

poblaciones. este escenario, una reforma integral no es solo una opción, sino una urgencia nacional.

Asimismo, al solucionar la problemática planteada, se elevaría la inversión del PBI, lo que generaría gran cantidad de empleos directos para 2030, muchos en sectores emergentes.

5. PROPUESTA DE SOLUCION

Por ello, se propone que el beneficio tributario se extienda también a los Proyectos en Activos, reconociendo a los "Beneficiarios Privados" como todas las entidades que desarrollen proyectos bajo el Decreto Legislativo 1362, a fin de incentivar todas las formas de inversión privada que contribuyan al desarrollo y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos.

Amparo del Decreto Legislativo N° 1362

Se propone que el beneficio tributario se extienda también a los Proyectos en Activos expresamente en la Ley N.º 28754, denominada Ley que elimina sobrecostos en la provisión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos mediante inversión pública o privada, reconociendo a los "Beneficiarios Privados" como todas las entidades que desarrollen proyectos bajo el Decreto Legislativo 1362, a fin de incentivar todas las formas de inversión privada que contribuyan al desarrollo y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos.

Integración de proyectos en activos

Se propone ampliar el alcance del beneficio a los Proyectos en Activos regulados en el Decreto Legislativo N° 1362. Estos proyectos permiten al sector privado desarrollar infraestructura en bienes públicos, asumiendo íntegramente los riesgos operativos y financieros, sin comprometer recursos fiscales. Por ejemplo, en regiones como Loreto o Amazonas, en comunidades que carecen de acceso

a internet, esta modalidad facilitaría que empresas instalen torres de comunicación en terrenos públicos, conectando a miles de familias a servicios.

Mientras la ley original priorizaba megaproyectos urbanos, el Decreto Legislativo N° 1362 introduce flexibilidad para iniciativas medianas con alto impacto social.

Sistema Gradual de Sanciones

La rigidez del actual régimen sancionatorio del Artículo 3 de la Ley N° 28754, que obliga a restituir el 100% del reintegro incluso por retrasos menores del 10% del cronograma, genera un efecto paralizante en proyectos de infraestructura complejos, especialmente en zonas vulnerables.

La propuesta de sanciones proporcionales se inspira en el principio de gradualidad reconocido en el artículo 178 del Código Tributario; el sistema propuesto establece multas escalonadas, por niveles de acuerdo al porcentaje de retraso.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no se contrapone a ninguna norma y propone armonización con el marco de promoción de inversiones, asimismo, se alinea con el Plan Nacional de Infraestructura 2025: Meta 3.1 (inversión en regiones priorizadas), Decreto Legislativo N° 973: Unificación de regímenes tributarios para APP, Ley N° 30264: Ampliación de vigencia del reintegro hasta 2035.

La presente iniciativa busca modificar los numerales 1.1, 1.2, 1.2-A, 1.4 y 1.5 del artículo 1, Artículo 2, y artículo 3 de la Ley N° 28754, con la finalidad de regular la aplicación de reintegro tributario, así como ampliar el alcance de integración del beneficio a los proyectos en activos y crear un sistema gradual de sanciones.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cuando al análisis de costo sería:

- Menor recaudación por multa.
- Afectación en la retención de proyectos en caso de retrasos o incumplimientos de plazos.
- Inversión inicial de capacitación a servidores y funcionarios locales.

El análisis de beneficio sería:

- Generación de empleos estables en construcción, mantenimiento de infraestructura y de servicios públicos, evitando la migración por falta de oportunidades.
- Promoción de mayores proyectos de infraestructura y así, haya mayor acceso a servicios básicos.
- Mayor cierre de brechas en inversiones descentralizadas.

En consecuencia, el beneficio esperado supera el costo, lo cual se ve equilibrada a nivel económico y de desarrollo social.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa tiene relación con el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, específicamente con las siguientes Políticas de Estado:

III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

- Política 17° Afirmación de la Economía Social de Mercado, por la cual se busca garantizar la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego.
- Política 18° Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, por la cual se procura la simplificación administrativa, eficaz y continua.
- Política 21° Desarrollo en infraestructura y vivienda, por el cual se fomenta la inversión en infraestructura.