

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO DE URGENCIA N° 012-2019, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA SEGURIDAD VIAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE CARGA Y DEL TRANSPORTE REGULAR DE PERSONAS DE ÁMBITO NACIONAL



I. Objeto

La presente propuesta normativa tiene por objeto prorrogar el plazo de vigencia del Decreto de Urgencia N° 012-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del transporte regular de personas de ámbito nacional.

II. Finalidad

Garantizar la continuidad de las medidas destinadas a fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transportes público terrestre de carga y del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial.

III. Antecedentes

Mediante el Decreto de Urgencia N° 012-2019, modificado por la Ley N° 31647¹, se establecieron medidas para fortalecer la seguridad vial y reducir la accidentabilidad en la prestación del servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial y/o del servicio de transporte público terrestre de carga, mejorando las condiciones de calidad y seguridad del transporte en beneficio de la población.

A través del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 012-2019, se otorga a los transportistas que prestan el servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial y/o el servicio de transporte público terrestre de carga el beneficio de devolución del equivalente al setenta por ciento (70%) del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que forma parte del precio de venta del combustible diésel B5 y diésel B20 con un contenido de azufre menor o igual a 50ppm.

A su vez se dispone que la devolución del ISC se efectúa en función de los galones de combustible diésel adquiridos por el transportista del distribuidor mayorista y/o minorista, o establecimiento de venta al público de combustibles². Siendo estos últimos generadores de rentas de tercera categoría para efecto del IR y sujetos obligados al pago del IGV y a emitir comprobantes de pago electrónicos (CPE).

¹ Publicada el 20 de diciembre de 2022. Incorpora dentro de su ámbito de aplicación al servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito regional y provincial y amplía el porcentaje de devolución del Impuesto Selectivo al Consumo.

² Los proveedores de combustibles deben contar con inscripción vigente en el Registro de Hidrocarburos para la comercialización de combustibles.

Adicionalmente, se establece que el transportista, para acceder a dicha devolución, debe cumplir entre otras condiciones con las siguientes:



- i) Tener autorización vigente para prestar servicios otorgada por el MTC, por el Gobierno Regional, municipalidad provincial o la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao tratándose de las provincias de Lima y Callao, según corresponda.
- ii) Emitir comprobantes de pago electrónicos por la prestación de tales servicios.
- iii) Contar con vehículos dentro de los márgenes de antigüedad.

El transportista podrá solicitar a la SUNAT la devolución del ISC en la forma y plazos establecidos en el Reglamento, la que se efectúa mediante Notas de Crédito Negociables.

Asimismo, de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31647, a efecto de evaluar el impacto del beneficio regulado por el Decreto de Urgencia N° 012-2019 se debe tomar en cuenta el indicador siguiente:

*0.95 * # de fallecidos en siniestros de tránsito donde haya participado un vehículo con autorización para el servicio de transporte de carga y de transporte regular de personas en el ámbito nacional, regional y provincial, registrados en el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, con periodicidad mensual. + 0.05 * # de heridos en siniestros de tránsito donde haya participado un vehículo con autorización para el servicio de transporte de carga y de transporte regular de personas en el ámbito nacional, regional y provincial, registrados en el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, con periodicidad mensual.*

El beneficio de devolución del ISC previsto en el Decreto de Urgencia N° 012-2019 se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2025.

IV. Fundamento técnico de la propuesta normativa

4.1 Identificación del problema público

Según el MTC³, toda crisis internacional de precios sobre el combustible tiene un efecto multiplicador respecto a su impacto en el Perú, evidenciado a través del diésel, que es el combustible de mayor demanda en 23 de los 24 departamentos del país.

En general, la matriz energética peruana refleja una alta dependencia de los combustibles fósiles, siendo el diésel B5-S50 una de las principales fuentes de energía. Ello implica desafíos, dado que refleja exposición a fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo.

³ Informe N° 1342-2025-MTC/18.01



Estas variaciones en los precios del diésel impactan directamente sobre los costos operativos del sector transporte, que depende de este insumo. De acuerdo con la información del SCOP del Osinergmin, alrededor del 62% de la demanda de combustibles líquidos corresponde al diésel B5 (agosto 2025). Es decir, el precio del combustible es un factor determinante para la sostenibilidad económica del sector transporte en el Perú.

Esto se manifiesta en los conflictos sociales derivados del impacto del alza de precios de los combustibles (por ejemplo, las movilizaciones del 2022), que tuvieron un impacto económico inmediato: retrasos en circulación de mercancías, incremento de precios de productos básicos por desabastecimiento, perjuicios a las agroexportaciones, etc.

El Estado ha abordado la problemática desde diferentes aristas, entre ellas la ampliación del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, el refuerzo de la transparencia en la cadena de comercialización de combustible y la prórroga de la devolución del ISC a los combustibles a favor de los transportistas.

Si bien el ISC es un impuesto que grava a aquellos bienes cuyo consumo genera una externalidad negativa, su diseño no pasa por alto las tensiones que puedan generarse en determinados sectores por el comportamiento del precio de un bien específico, como es el caso del diésel en el sector transporte.

En ese sentido, existe la necesidad de continuar con las medidas destinadas a fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transportes público terrestre de carga y del servicio de transporte regular de personas, como el beneficio de devolución del ISC previsto en el Decreto de Urgencia N° 012-2019 que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2025.

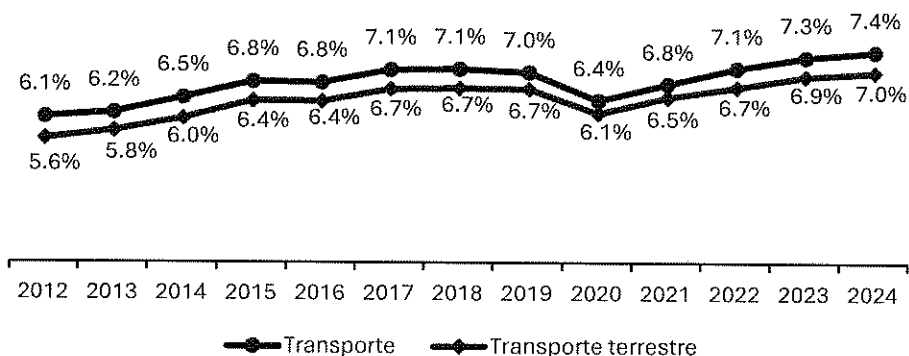
4.2 Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

Conforme con lo señalado por el MTC⁴, las empresas de transporte público actualmente son una fuente de empleo importante. Según datos de la ENAHO 2024, el sector transporte, en general, involucra un 7,4% de la PEA, y el subsector transporte terrestre alrededor de 7,0%, como se observa en el siguiente gráfico.

⁴ Informe N° 1689-2025-MTC/18.01



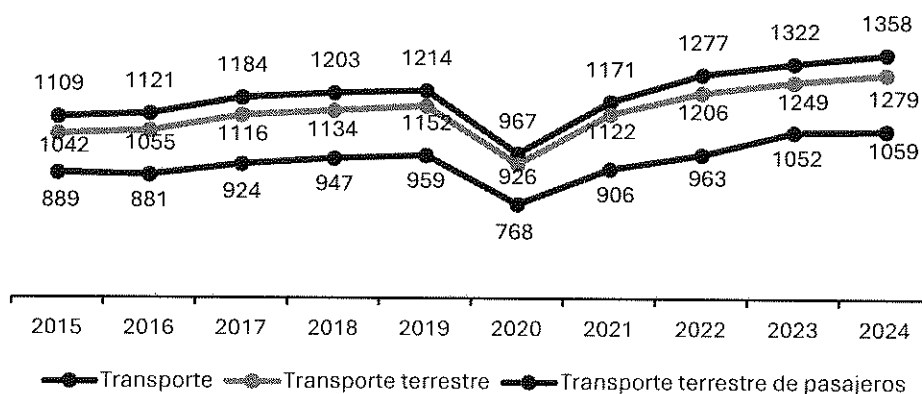
Proporción de la población ocupada en el sector transporte y en el subsector transporte terrestre (%PEA)



Fuente: ENAHO
Elaboración: MTC

Asimismo, la población ocupada en el sector transporte se ha incrementado continuamente durante los últimos años, al igual que la población que trabaja específicamente en el subsector transporte terrestre, o en el transporte terrestre de pasajeros⁵. En tal sentido, al 2024, cerca de 1,4 millones de personas laboran en el sector transportes, de los cuales 1,3 millones laboran en el subsector transporte terrestre, y 1,1 millones en el transporte terrestre de pasajeros, conforme se aprecia en el siguiente gráfico.

Cantidad de personas que laboran en el sector transporte, en el subsector transporte terrestre y en el transporte terrestre de pasajeros (en miles)



Fuente: ENAHO
Elaboración: MTC

En este contexto, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley N° 31647 se incorporó dentro del ámbito de aplicación de dicha norma a los servicios de Transporte Terrestre Regular de Personas de Ámbito Regional y Provincial, conforme a las condiciones y requisitos establecidos en el propio decreto de urgencia. Esta

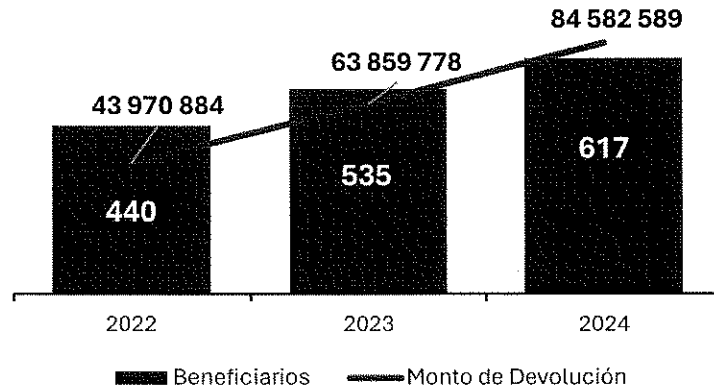
⁵ Incluye los que declararon como actividad primaria: "Transporte terrestre de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas", "Otros tipos de transporte terrestre de pasajeros" y "Actividades de servicios relacionadas con el transporte terrestre"



ampliación resulta relevante, puesto que ha permitido que un mayor número de operadores, especialmente aquellos que realizan servicios en zonas con altos niveles de exposición al riesgo vial, accedan a la medida, contribuyendo así a reforzar el objetivo de mejorar la seguridad vial en la prestación de los servicios de transporte terrestre.

Por otra parte, se evidencia un crecimiento sostenido tanto en el número de beneficiarios como en el monto de devolución asociado. En el año 2022 se registraron 440 beneficiarios con una devolución total de S/ 43,9 millones; en 2023, los beneficiarios aumentaron a 535, alcanzando un monto de S/ 63,9 millones; y en 2024 se llegó a 617 beneficiarios, con una devolución de S/ 84,6 millones.

Número de beneficiarios y monto de devolución del ISC (2022-2024)



Fuente: SUNAT
Elaboración: MTC

El incremento de beneficiarios refleja no solo una mayor acogida, sino también la pertinencia de extender la intervención hacia un segmento cuya accidentabilidad constituye un problema priorizado a nivel nacional.

Respecto al número de beneficiarios, y conforme a la información reportada anualmente por la SUNAT, se estima que el total de empresas y unidades acogidas al beneficio (tanto en el ámbito nacional como en el transporte provincial y regional) mantiene la dinámica que se detalla en la siguiente tabla.

Número de empresas beneficiarias por ámbito de aplicación

Año	Total	Pasajeros y Carga Ámbito Nacional	Pasajeros Regional y Provincial
2022	440	396	44
2023	535	489	46
2024	617	560	57

Fuente: SUNAT y DSTT. * La autorización para transporte de carga únicamente la realiza el MTC a nivel nacional.
Elaboración: MTC



Asimismo, resulta necesario destacar que el combustible representa un componente altamente sensible y significativo en la estructura de costos del transporte. Según el MTC, el combustible representa aproximadamente el 25% de los costos totales de operación de los transportistas de carga en el Perú. El valor del combustible se ve afectado, entre otros por factores externos como el precio internacional del petróleo y el tipo de cambio; por ello, cualquier variación genera impactos inmediatos en los costos operativos, afectando la capacidad de los transportistas de operar bajo condiciones seguras.

En este contexto, el beneficio regulado por el Decreto de Urgencia N° 012-2019 adquiere especial relevancia para la seguridad vial. El MTC afirma que esta medida forma parte de un conjunto de acciones complementarias orientadas a reforzar la seguridad vial, por lo que la articulación de estas acciones contribuye a la reducción de siniestros y sus consecuencias. Por tanto, la ampliación incorporada en 2022 se alineó con el objetivo central del Decreto de Urgencia N° 012-2019, el cual es el de fortalecer la seguridad vial y reducir la accidentabilidad en los servicios de transporte terrestre.

4.3 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Las exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios son instrumentos de política fiscal, de carácter excepcional, que son utilizados para favorecer determinadas actividades, zonas o sujetos, en función de objetivos concretos que justifiquen el otorgamiento de un tratamiento preferencial.

Constituyen recursos que el Estado deja de percibir como consecuencia de mecanismos que reducen o eliminan la carga fiscal de un grupo particular de contribuyentes. Estas medidas representan una asignación de los recursos públicos, ya que disminuyen la recaudación tributaria y buscan alcanzar objetivos de política económica y social de modo similar a los programas de gasto público directo.

Por su naturaleza, estas herramientas impactan significativamente en el sistema tributario, no solo en los niveles de recaudación sino también en la equidad y transparencia de éste; por lo que, no deben ser utilizados de manera indiscriminada y sin justificación. Su dación siempre deberá observar los principios constitucionales tributarios que garanticen su necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Así, a través de diversa jurisprudencia⁶ el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(...) si bien es cierto que generalmente los beneficios tributarios responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales, normalmente están obligadas a tributar; también lo es que el acto por el cual se otorga un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir

⁶ Expedientes N° 10138-2005-PC/TC, N° 0042-2004-AI/TC, entre otros.



en arbitrario. Es imperativo, entonces, que un acto de este tipo se realice no sólo con observancia de los demás principios constitucionales tributarios, sino también que revestir [revista] las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Lo contrario podría llevar a supuestos de desigualdad injustificada, cuando no de discriminación, lo cual, de acuerdo con nuestra Constitución (artículo 2, inciso 2) está proscrito”.

El Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029⁷ (MMM) establece que la política tributaria a mediano plazo debe procurar la racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, evitando la creación de nuevos beneficios tributarios, evaluando la eliminación o sustitución de los ya existentes; así como promover la transparencia respecto a los beneficiarios de estos tratamientos preferenciales, sin vulnerar la reserva tributaria.

Si bien el uso de tratamientos tributarios diferenciados responde a objetivos económicos o sociales, estos deben ser evaluados periódicamente para garantizar su efectividad, eficiencia y coherencia con el sistema tributario.

Por otro lado, la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario establece que para la aprobación de la prórroga de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se requiere necesariamente de la evaluación de parte del sector respectivo del impacto de tales medidas, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia.

Al respecto, si bien de acuerdo con el MTC las acciones para fortalecer la seguridad vial han sido reforzadas de manera progresiva con el propósito de reducir la accidentabilidad en las vías y mejorar las condiciones de operación del transporte público terrestre de carga y de pasajeros; aún se requiere de medidas que coadyuven a dicho fin; siendo que el Decreto de Urgencia N° 012-2019 se articula con un conjunto de normas que buscan abordar los factores de riesgo identificados en la siniestralidad vial, tales como la velocidad, la informalidad, la antigüedad vehicular, las condiciones técnicas, el comportamiento del conductor y la infraestructura vial.

En ese sentido, se ha considerado necesario y procedente prorrogar por un periodo adicional de 3 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2028, la vigencia de la devolución del ISC regulado por el Decreto de Urgencia N° 012-2019, constituyendo esta una medida necesaria para continuar cumpliendo con los objetivos por los cuales fueron otorgados.

Cabe señalar que los beneficios tributarios son de carácter excepcional y no deben ser permanentes en el tiempo. El beneficio de devolución de ISC al diésel a los transportistas genera una reducción casi total de la tributación por este concepto:

⁷ Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 27 de agosto de 2025.



dado que el pago de ISC es deducible para la determinación del impuesto a la renta, la tasa de renta y la devolución de ISC del 70% representan en conjunto un 99,5% del ISC que los transportistas estarían dejando de tributar.

Debe señalarse que tanto la OCDE⁸ como el Banco Mundial⁹ advierten que el precio al carbono del diésel en el Perú es menor al de la gasolina, lo que ocurre por el uso de diferentes instrumentos que debilitan la recaudación y su propósito extra fiscal en reducir las externalidades asociadas, entre ellos la devolución del ISC a los transportistas.

Por su parte, el Banco Mundial¹⁰ recomienda reducir los subsidios a los combustibles fósiles para incrementar su precio al carbono y, desde una perspectiva de ingresos, contribuir significativamente con la movilización de recursos internos.

Respecto al plazo de la prórroga que se propone, este se alinea con lo dispuesto por la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, según la cual se podrá aprobar la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta 3 años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.

Dada la naturaleza temporal de los beneficios tributarios, el plazo de la prórroga permitirá realizar la evaluación permanente del referido beneficio tributario; a efectos de poder verificar si resulta efectivos para la consecución de los fines por el que fue otorgado.

4.4 Nuevo estado que genera la propuesta

La aprobación de la propuesta normativa permitirá que el beneficio de devolución del ISC previsto en el Decreto de Urgencia N° 012-2019 esté vigente hasta el 31 de diciembre de 2028.

4.5 Objetivos relacionados con el problema identificado

4.5.1 Objetivo general

Fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transportes público terrestre de carga y del servicio de transporte regular de personas.

⁸ OECD (2025), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/626594d0-es>.

⁹ World Bank. Taxing and subsidizing energy in Latin America and the Caribbean: Insights from a Total Carbon Price Approach (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099050525162018549>

¹⁰ Banco Mundial. Public Finance Review (Peru): Mobilizing resources for service delivery and growth. 2025.

4.5.2 Objetivos específicos

Mejorar las condiciones de calidad y seguridad del transporte en beneficio de la población.

V. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

5.1 Impacto cualitativo de la norma propuesta

La prórroga del beneficio de devolución del ISC previsto en el Decreto de Urgencia N° 012-2019 coadyuvará a fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transportes público terrestre de carga y del servicio de transporte regular de personas, con el fin de reducir la siniestralidad mejorando las condiciones de calidad y seguridad del transporte en beneficio de la población.

5.2 Impacto cuantitativo de la norma propuesta

El indicador establecido para evaluar en el tiempo el desempeño de la medida se definió de la siguiente manera mediante la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31647, que prorrogó la devolución del Impuesto Selectivo al Consumo aprobada mediante Decreto de Urgencia N° 012-2019:

*0.95 * # de fallecidos en siniestros de tránsito donde haya participado un vehículo con autorización para el servicio de transporte de carga y de transporte regular de personas en el ámbito nacional y regional, registrados en el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, con periodicidad mensual. + 0.05 * # de heridos en siniestros de tránsito donde haya participado un vehículo con autorización para el servicio de transporte de carga y de transporte regular de personas en el ámbito nacional y regional, registrados en el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, con periodicidad mensual.*

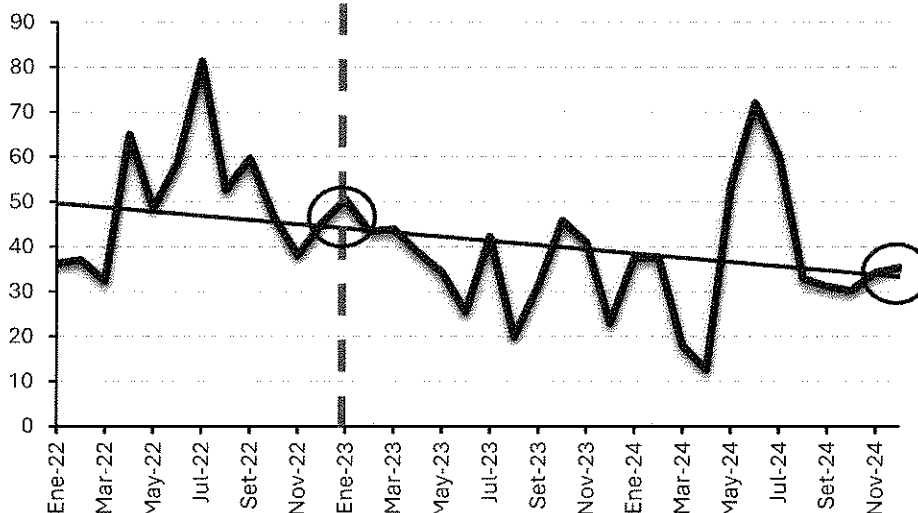
Para evaluar el desempeño del Decreto de Urgencia N° 012-2019, el MTC presenta información correspondiente al indicador propuesto en la norma, incluyendo una línea de tendencia a fin de identificar el comportamiento estructural del indicador y evitar distorsiones que puedan ser ocasionadas por factores como la estacionalidad.

Se observa que la tendencia es decreciente, registrándose que el indicador promedio en el 2022 se calcula en 50,6, mientras que en el 2024 fue de 37,8. Siguiendo la línea de tendencia del indicador, el MTC estima que esto representa una caída de 25% en la severidad de los siniestros viales asociados al transporte de carga y al transporte regular de personas, lo que puede evidenciar una mejora sostenida y acumulativa en las condiciones de seguridad vial durante el periodo analizado.





Indicador de desempeño del Decreto de Urgencia N° 012-2019



Fuente: ONSV
Elaboración: MTC.

Según el MTC, esta caída tiene un beneficio económico asociado de S/ 26,7 mil por persona herida, según la cobertura máxima del SOAT por gastos médicos, y S/ 466 mil por fallecimiento prematuro¹¹. Si se considera la información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial 2022, que reporta 53 552 heridos y 3 328 fallecidos, el potencial ahorro promedio anual generado es cercano a S/ 373 millones.

En conjunto, según el MTC, la evolución del indicador indica que el Decreto de Urgencia N° 012-2019 podría estar contribuyendo a la reducción de la severidad de los siniestros viales en el transporte de carga y en el transporte regular de personas, beneficiando a los transportistas, por lo que se considera pertinente su prórroga, la cual tendría un costo fiscal estimado de S/ 85 millones¹².

VI. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

El proyecto de Ley no colisiona con el marco constitucional vigente, siendo que el mismo tiene por objeto prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2028 el beneficio de devolución del ISC previsto en el Decreto de Urgencia N° 012-2019.

VII. Análisis del impacto regulatorio (AIR Ex Ante)

Las propuestas en materia tributaria se encuentran exceptuadas de la aplicación del Análisis de Impacto Recaudatorio (AIR) Ex Ante, toda vez que se encuentra comprendida en el supuesto del literal k) del párrafo 41.1 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de

¹¹ La Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones del MEF, proporciona un parámetro respecto del valor estadístico de la vida, ascendiente a 465,784.50 soles.

¹² Estimación de la SUNAT tomada del Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029.



Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM¹³, el cual establece que “Las disposiciones normativas de naturaleza tributaria” están fuera del alcance de la obligación de presentar expediente AIR Ex Ante a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR).

¹³ Publicado el 25 de febrero de 2025.