Proyecto de Ley N° 3881/2022-PE

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 29 de diciembre 2022

OFICIO Nº 405 -2022 -PR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
29 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 5:15pm

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que establece medidas complementarias para promover el servicio de transporte público terrestre de mercancias y el servicio de transporte regular de personas.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA PROMOVER EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE MERCANCÍAS Y EL SERVICIO DE TRANSPORTE REGULAR DE PERSONAS

Artículo 1.- Objeto y finalidad

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas complementarias para garantizar la continuidad del otorgamiento del subsidio económico establecido mediante el Decreto de Urgencia N° 021-2022 "Decreto de Urgencia que establece medidas para promover el servicio de transporte público terrestre de mercancías y el servicio de transporte regular de personas" durante el Año Fiscal 2023, con la finalidad de efectivizar la entrega del subsidio a favor de los transportistas beneficiarios.

Artículo 2.- Medidas presupuestarias para asegurar el otorgamiento del subsidio dispuesto mediante Decreto de Urgencia N° 021-2022

2.1 Se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, durante el Año Fiscal 2023, a financiar el otorgamiento del subsidio económico correspondiente a las solicitudes no devengadas hasta el 31 de diciembre del Año Fiscal 2022 y a las solicitudes que se presenten en el Año Fiscal 2023, en el marco de lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 021-2022 y normas complementarias, así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación.

2.2 Para el financiamiento del otorgamiento del subsidio económico, así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación, según lo dispuesto en el numeral 2.1 del presente artículo, se autoriza en el Año Fiscal 2023, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, hasta por la suma de S/ 46,614,486.00 (CUARENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. Para tal fin, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones queda exceptuado de lo

33380

Proyecto de Ley

dispuesto en el numeral 9.8 del artículo 9 de la Ley Nº 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 y las restricciones presupuestarias establecidas en los incisos 4 y 5 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

2.3 Se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a efectuar, durante el Año Fiscal 2023, modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, con cargo a los recursos habilitados en el numeral 2.2 del presente artículo, a favor de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, hasta por la suma de S/ 663,896.00 (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS Y 00/100 SOLES) para financiar el otorgamiento del subsidio económico así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación, conforme a lo señalado en el numeral 2.1 del presente artículo, de acuerdo al siguiente detalle:

DE LA		**En Soles**
SECCIÓN PRIMERA	:	Gobierno Central
PLIEGO 036	:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
UNIDAD EJECUTORA 001	:	Administración General
CATEGORÍA PRESUPUESTARIA 9002	:	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
ACTIVIDAD 5001112	:	Promoción y Regulación del Servicio de Transporte
FUENTE DE FINANCIAMIENTO 1	:	Recursos Ordinarios
GASTO CORRIENTE		
2.3 Bienes y Servicios		96 300,00
2.5 Otros Gastos		567 596,00
		==========
	TOTAL EGRESOS	**663 896,00**
		==========

A LA		**En Soles**
SECCIÓN PRIMERA	:	Gobierno Central
PLIEGO 203	:	Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU
UNIDAD EJECUTORA 001	:	Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU
CATEGORÍA PRESUPUESTARIA 9002	:	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
ACTIVIDAD 5001112	:	Promoción y Regulación del Servicio

Proyecto de Ley

		de Transporte
FUENTE DE FINANCIAMIENTO 1	:	Recursos Ordinarios

GASTO CORRIENTE	
2.3 Bienes y Servicios	96 300,00
2.5 Otros Gastos	567 596,00
	==========
TOTAL EGRESOS	**663 896,00**
	==========

2.4 El titular del Pliego habilitador y el Pliego habilitado en la Transferencia de Partidas autorizada en el numeral precedente, aprueban, mediante Resolución, la desagregación de los recursos autorizados en el numeral 2.3 del artículo 2 de la presente Ley, a nivel programático, dentro de los cinco (05) días calendario de la vigencia del presente dispositivo legal. Copia de la resolución es remitida dentro de los cinco (05) días calendario de aprobada a los organismos señalados en el numeral 31.4 del artículo 31 del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

2.5 La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en cada pliego involucrado en la transferencia de partidas autorizadas en el numeral 2.3, solicita a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, las codificaciones que se requieran como consecuencia de la incorporación de nuevas Partidas de Ingresos, Finalidades y Unidades de Medida.

2.6 Para la aplicación de lo establecido en el numeral 2.3, se exceptúa al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los del mes de del año 2022.

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA PROMOVER EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE MERCANCÍAS Y EL SERVICIO DE TRANSPORTE REGULAR DE PERSONAS Y OTRAS DISPOSICIONES

I. OBJETO

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas complementarias para garantizar la continuidad del otorgamiento del subsidio económico establecido mediante Decreto de Urgencia N° 021-2022 "Decreto de Urgencia que establece medidas para promover el servicio de transporte público terrestre de mercancías y el servicio de transporte regular de personas" durante el Año Fiscal 2023, con la finalidad de efectivizar la entrega del subsidio a favor de los transportistas beneficiarios.

II. FINALIDAD

Efectivizar la entrega del subsidio económico a favor de los transportistas beneficiarios cuyas solicitudes no hayan sido devengadas hasta el 31 de diciembre del Año Fiscal 2022, así como para aquellas solicitudes que se presenten en el Año Fiscal 2023.

III. ANTECEDENTES

Mediante el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 021-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas para promover el servicio de transporte público terrestre de mercancías y el servicio de transporte regular de personas (en adelante el Decreto de Urgencia), se dispone otorgar a favor de los transportistas (personas naturales y/o jurídicas) que prestan el servicio de transporte público terrestre de mercancías[1] y el servicio de transporte regular de personas[2] un **subsidio económico** equivalente al cuarenta por ciento (40%) del monto pagado por peajes ubicados en el territorio nacional, por un periodo de cuatro (4) meses; para lo cual se toma como referencia el monto total mensual de las tarifas de peaje pagadas por el transportista.

El numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto de Urgencia, establece las condiciones que deben cumplir los transportistas para acceder al beneficio del subsidio económico, así como las que establezcan las respectivas normas complementarias.

Las condiciones señaladas en el Decreto de Urgencia son las siguientes:

a) Contar con títulos habilitantes vigentes a la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia; precisando que también pueden acceder al subsidio quienes hayan obtenido el título habilitante con posterioridad a la vigencia

---

[1] El numeral 3.64 del artículo 3 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, define al **Servicio de Transporte de Mercancías en General:** la Modalidad del servicio de transporte público de mercancías o carga en general, bajo cualquier modalidad.

[2] (Idem)

3.62 **Servicio de Transporte Regular de Personas:** Modalidad del servicio de transporte público de personas realizado con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización. Se presta bajo las modalidades de Servicio Estándar y Servicio Diferenciado, en vehículos que cumplan con lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Vehículos y el presente Reglamento.

del Decreto de Urgencia, siempre que hubieran presentado su solicitud hasta antes de dicha fecha.

b) Brindar el servicio de transporte a través de vehículos habilitados, cumpliendo los términos de la autorización otorgada.
c) Emitir comprobantes de pago electrónicos por la prestación del servicio de transporte público terrestre de mercancías y/o del servicio de transporte regular de personas, en tanto esté obligado, de acuerdo con las normas que emita la SUNAT. Se exime de esta condición al servicio de transporte regular de personas de ámbito provincial.
d) El contribuyente debe estar registrado con estado "activo" y en condición de habido en su Registro Único de Contribuyente (RUC).

Asimismo, el numeral 2.4 del artículo 2 del Decreto de Urgencia, establece los límites para el otorgamiento del beneficio del subsidio económico, aplicables a los vehículos habilitados del transportista:

a) Hasta quince (15) vehículos motorizados por cada transportista, en el caso del servicio de transporte público terrestre de mercancías.
b) Hasta cincuenta (50) vehículos motorizados por cada transportista, en el caso del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional y regional.
c) Hasta cincuenta (50) vehículos motorizados por cada ruta autorizada a los transportistas, en el caso del servicio de transporte regular de personas de ámbito provincial.

El numeral 2.5 del artículo 2 del Decreto de Urgencia dispone que el MTC y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) son los responsables de atender las solicitudes presentadas por los transportistas en la forma, plazo y condiciones precisadas en las respectivas normas complementarias; precisando que la ATU es responsable de atender las solicitudes respecto de los servicios prestados en el ámbito de su competencia.

IV. MARCO JURÍDICO Y LAS HABILITACIONES EN CUYO EJERCICIO SE DICTA EL PROYECTO DE LEY

El artículo 80 de la Constitución Política del Perú señala que las modificaciones presupuestarias que comprende a los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la ley de presupuesto y que durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente y su aprobación requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros. Por otro lado, en el artículo 101 de la Constitución Política del Perú se precisa las atribuciones de la Comisión Permanente y dentro de ellas se considera: Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario. Asimismo, el artículo 105 establece que los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo tienen preferencia con carácter de urgencia.

El Decreto Legislativo N° 1440 desarrolla el tema de las modificaciones presupuestarias en los artículos 45, 46 y 47, considerando que: los montos y las finalidades de los créditos presupuestarios contenidos en los Presupuestos del Sector Público solo podrán ser modificados durante el ejercicio presupuestario, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en la presente norma, mediante: 1) Modificaciones en el Nivel Institucional, y 2) Modificaciones en el Nivel Funcional y Programático.

- **Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional**

  Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional: son los créditos suplementarios y las transferencias de partidas, los que son aprobados mediante Ley. En el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos suplementarios de los fondos públicos administrados por dichos niveles de gobierno se aprueban en el marco del párrafo 50.4 del artículo 50 y del artículo 70 se aprueban por acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal según sea el caso. La definición de estas modificaciones es la siguiente:

  - Los créditos suplementarios, constituyen incrementos en los créditos presupuestarios autorizados, provenientes de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público; y,
  - Las transferencias de partidas, constituyen traslados de créditos presupuestarios entre Pliegos.

- **Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático**

  Las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático que se efectúan dentro del marco del Presupuesto Institucional vigente de cada Pliego, son las habilitaciones y las anulaciones que varían los créditos presupuestarios aprobados por el Presupuesto Institucional para los productos y proyectos, y que tienen implicancia en la estructura funcional y programática compuesta por las categorías presupuestarias que permiten visualizar los propósitos a lograr durante el año fiscal:

  - Las anulaciones: Constituyen la supresión total o parcial de los créditos presupuestarios de productos o proyectos.
  - Las habilitaciones: Constituyen el incremento de los créditos presupuestarios de productos y proyectos con cargo a anulaciones del mismo producto o proyecto, o de otros productos y proyectos.

Estas modificaciones presupuestarias son aprobadas mediante resolución del titular, a propuesta de la oficina de presupuesto o de la que haga sus veces enla entidad. El titular puede delegar dicha facultad de aprobación, a través de disposición expresa, la misma que debe ser publicada en el Diario Oficial El Peruano.

Entendiendo que la Administración Pública es la principal gestora del interés general y participa en las áreas de promoción de actividades prestacionales, a través de los servicios públicos en forma directa o por personas jurídicas, en este caso el servicio de transporte de mercancías constituye el medio principal para transportar diversos productos que integran a los diversos actores de la cadena de suministro, mientras que el servicio de transporte de personas está orientado a atender las necesidades de movilidad de la población, especialmente con motivos de trabajo, educativos y de salud.

El artículo 58 de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado orienta el desarrollo del país y actúa, en otras áreas, en los servicios públicos, para lo cual, debe establecer mecanismos y facilidades para que todo ciudadano cuente con el servicio público de transporte de mercancías y de personas y, además, que los consumidores de los productos que son transportados obtengan menores precios por los productos. Asimismo, la Ley N° 27181, Ley General de Transporte

y Tránsito Terrestre, señala en su artículo 3 que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

En el año 2020 se inició en nuestro país la pandemia producto de la COVID-19, que ha tenido un impacto severo en la economía global y en particular la peruana. En tal sentido, el país ha realizado esfuerzos destinados a la reactivación económica, destinando recursos y brindando incentivos con este objetivo. En efecto, de acuerdo a los lineamientos de política tributaria contenidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025 en lo que respecta a la reactivación económica:

> *Las actividades económicas vinculadas con la prestación de servicios, las cuales fueron las que registraron mayores caídas por la pandemia en 2020, retornarán gradualmente a los niveles pre COVID-19 entre 2023 y2025. Los sectores alojamiento y restaurantes;* ***transporte,*** *almacenamiento, correo y mensajería; y servicios prestados a empresas(12,1% del PBI)* ***crecerán 5,9% en promedio entre 2023 y 2025****. La recuperación de estos servicios se dará de forma progresiva y alcanzarían niveles similares a los registrados previo a la pandemia (2019) en 2025, a diferencia del resto de los sectores no primarios. La recuperación de estos sectores se dará en un escenario de control de la pandemia y de vacunación masiva de la población, lo que ayudará a eliminar las restricciones de aforo que existen en su operación. Asimismo, se espera que la demanda de estos servicios retorne a la normalidad progresivamente ante el incremento de gastos de los hogares y el flujo normal de turistas nacionales y extranjeros,* ***que serán complementados con las medidas de reactivación del Gobierno.*** (pp.61, subrayados propios)

Al respecto, es preciso mencionar que el transporte es una actividad fundamental para la economía de un país, pues a través de esta se realiza casi toda actividad comercial, desplazando insumos, mercancías, consumidores y trabajadores. En particular, en el caso peruano el transporte vial es el principal medio de transporte tanto para personas como en el caso de las mercancías, constituyendo un elemento central de la actividad económica.

Desde el punto de vista de la producción económica, el transporte es un bien intermedio, no un bien de consumo final[3]. En tal sentido, mientras mayor sea el costo del transporte, menor es el margen de beneficios de las otras actividades económicas. La logística es un elemento crucial de la competitividad y el rendimiento; una logística eficaz facilita la producción y distribución de bienes (o servicios) a bajo costo y de manera fiable. De manera general, el costo del transporte representa el 31.8% de los costos logísticos[4]. En tal sentido, el transporte terrestre, como actividad económica, depende fuertemente del costo de los combustibles, siendo que el precio de estos se viene incrementando. Por ello, un incentivo económico que reduzca el costo de otros insumos para los transportistas, por ejemplo, un subsidio a los peajes, tendrá un impacto económico significativo.

[3] De Rus, Ginés; Campos, Javier y Gustavo Nombela (2003). Economía del transporte.

[4] Guasch José (2011) La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe. https://www.competecaribbean.org/wp-content/uploads/2013/06/JL_Guasch_final_Logistics-as-a-Driver-for-Competitiveness-spanish.pdf

V. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

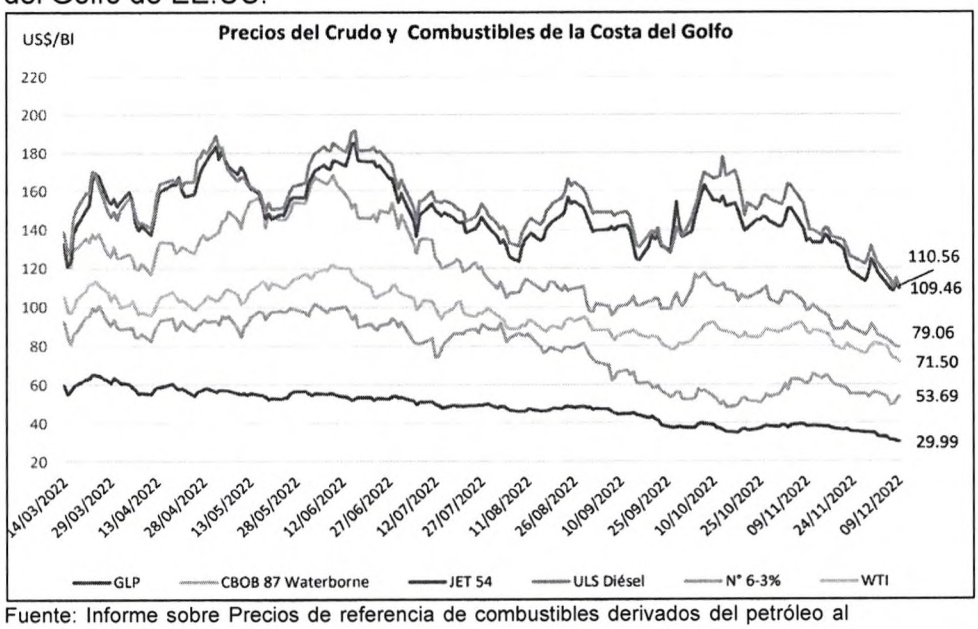
Identificación del problema público

El mundo y en particular América Latina enfrenta un incremento de precios en forma persistente en los últimos meses, como resultado de una serie de hechos que confluyen elevando la vulnerabilidad, principalmente de la población en extrema pobreza, en pobreza y la que no estando en dicha condición ve mermada su capacidad de compra real.

Uno de los sectores afectados directamente por el incremento de precios de insumos es el sector transporte terrestre de mercancías; situación que finalmente se traslada a mayores tarifas de fletes de transporte, principalmente de los alimentos y bienes de primera necesidad para los hogares y las industrias en el país. Por otra parte, el servicio de transporte regular de personas contribuye a la movilidad entre las ciudades de nuestro país, la misma que se realiza principalmente por motivos de trabajo, estudio y salud.

En ese contexto, el precio del combustible diésel, insumo fundamental para la prestación del servicio de transporte, viene presentando alzas en su precio, en virtud a la elevación general de los precios del petróleo, siendo que el crudo WTI ha elevado sus precios de alrededor de 70 USD/barril a fines del año 2021, llegando a 120 USD/barril a inicios del mes de junio de 2022.

Ilustración 1: Precios del Petróleo Crudo y Combustibles en la Costa del Golfo de EE.UU.



Fuente: Informe sobre Precios de referencia de combustibles derivados del petróleo al 12/11/2022, Osinergmin.[5]

Después, experimentó una caída entre los meses de julio a diciembre; sin embargo, se destaca la volatilidad, puesto que se observa una tendencia al alza a partir de fines de setiembre llegando a costar 87.47 USD/barril para quincena de octubre. De manera similar, el precio del ULS Diésel muestra una elevada volatilidad, siendo que en las primeras semanas de octubre reportó un notable incremento, alcanzando los 167.69 USD/barril. En la **Ilustración 1**, se muestra la

[5] https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/Paginas/VisorPreciosReferencia.aspx?Codigo=2022

evolución de los Precios del Petróleo Crudo y Combustibles de la Costa del Golfo y Mont Belvieu, en dólares por barril.

Ilustración 2: Precios de los principales combustibles en abril y octubre de 2022.

MERCADO INTERNO
ESTRUCTURA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES
PRECIOS VIGENTE - ABRIL 2022 (Soles por Galón)

COMBUSTIBLES	Precio Neto Petroperú (1)	Precio al público (*)
Gas Licuado de Petróleo (**)	3.17	5.95
Gasohol 97 Oct.	14.42	21.72
Gasohol 95 Oct.	14.22	20.85
Gasohol 90 Oct.	13.75	18.66
Diesel B5 S-50	11.61	15.84
Petróleo Industrial N° 6 (***)	12.53	
Petróleo Industrial 500 (***)	12.13	

MERCADO INTERNO
ESTRUCTURA DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES
PRECIOS VIGENTE - OCTUBRE 2022 (Soles por Galón)

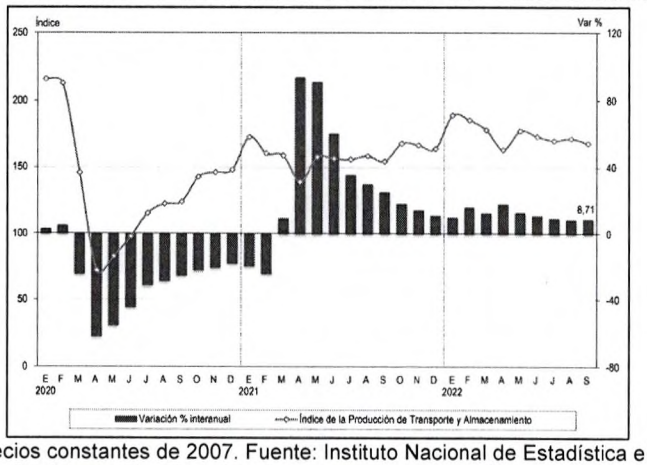
COMBUSTIBLES	Precio Neto Petroperú (1)	Precio al público (*)
Gas Licuado de Petróleo (**)	2.51	5.64
Gasohol 97 Oct.	15.08	22.44
Gasohol 95 Oct.	14.96	21.09
Gasohol 90 Oct.	14.00	19.31
Gasohol 84 Oct.	10.11	18.04
Diesel B5 S-50	13.77	19.68
Petróleo Industrial N° 6 (***)	10.30	
Petróleo Industrial 500 (***)	9.70	

Fuente: Estadísticas de hidrocarburos del MINEM. Consultado el 07 de diciembre de 2022.[6]

Como resultado, se reporta una elevación del precio de los combustibles a nivel nacional, en particular del combustible diésel, tal como se puede apreciar en la **Ilustración 2**, que muestra el comparativo entre precios de los principales combustibles en abril del 2022 y octubre de 2022. De esta manera, el precio al público del Diésel B5S-50 pasó de 15.84 a 19.68 soles por galón, acumulando un incremento de 24.24%.

En este contexto, el nivel de actividad de los servicios de transporte no viene presentando una recuperación. Dicho factor, unido a la subida generalizada de los precios de los combustibles, pone en riesgo la sostenibilidad financiera de corto plazo de los prestadores del servicio de transporte. En efecto, a pesar de los programas de préstamos temporales garantizados por el Estado, como el Plan Reactiva Perú, se ha tenido conocimiento de disoluciones de empresas de transporte terrestre por problemas financieros.[7]

Ilustración 3: Índice de la producción de transporte y almacenamiento. Año base 2007. Índice y variaciones interanuales de enero del 2020 a setiembre del 2022[8].



Nota: Valores a precios constantes de 2007. Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/produccion-nacional/1/#lista

[6] Fuente de información web: http://www.minem.gob.pe/_estadisticaSector.php?idSector=5
[7] Por ejemplo, ver https://grupoverona.pe/polemica-empresas-que-se-disuelven-luego-de-acceder-a-reactiva-peru/.
[8] https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/11-informe-tecnico-produccion-nacional-set-2022.pdf

Si bien el sector de Transportes, Almacenamiento, Correo y Mensajería fue impulsado por la reanudación de las actividades económicas, aún no hay una recuperación a los niveles antes de la pandemia. Como se puede observar en la **Ilustración 3**, los niveles de actividad económica del sector de Transporte y Almacenamiento requieren incrementarse cerca del 30% para alcanzar los niveles de enero del 2020.

Como muestra del impacto directo del incremento de los precios del combustible diésel en los costos de la prestación del servicio de transporte, se ha calculado la variación del precio del combustible Diésel B5-S50 UV para estimar cómo cambia la estructura de costos cuando hay incrementos en el precio del combustible en cuestión, esto se refleja en la siguiente fórmula:

ΔPC x Ponderador = $[(PCp/PCa) - 1]$ x [23.33%] = 0.4322 x 0.2333 = 10.08%

Siendo:

PCa = Precio ponderado del Diésel B5-S50 UV del periodo marzo 2020-febrero 2021: 11.448 soles por galón.

PCp = Precio ponderado del Diésel B5-S50 UV del periodo setiembre 2021-agosto 2022: 16.396 soles por galón.

Ponderador: Factor de actualización del Decreto Supremo N° 020-2021-MTC, equivalente a 23.33% para el caso del combustible.

Finalmente, una estimación desarrollada en virtud al mecanismo de indización de la Tabla de Valores Referenciales para el transporte terrestre de mercancías, aprobada mediante Decreto Supremo N° 020-2021-MTC, permite señalar que la variación anual de los costos totales del transporte en el último periodo anual estimado es de alrededor del 17%.

Tal como se presenta en la **Tabla 2**, más de la mitad de dicho incremento en los precios (alrededor de 10%) se explica por el efecto del aumento del precio del combustible Diésel B5-S50 UV. Se demuestra así que el incremento del precio de los combustibles tiene efectos importantes en el incremento de los costos operativos en las operaciones de transporte terrestre de mercancías, situación excepcional y concreta que debe ser atendida. El mismo razonamiento se aplica para el servicio de transporte regular de personas.

Tabla 2: Resultados de la estimación realizada para evaluar el impacto del combustible en los costos del transporte de mercancías.

Componentes	Variación anual	Ponderadores	Impacto relativo
RMV	10.22%	23.76%	2.43%
Tipo de Cambio	7.90%	42.83%	3.38%
Combustible	**43.22%**	**23.33%**	10.08%
Peaje	12.07%	10.08%	1.22%
Total			**17.11%**

Elaboración: DPNTRA

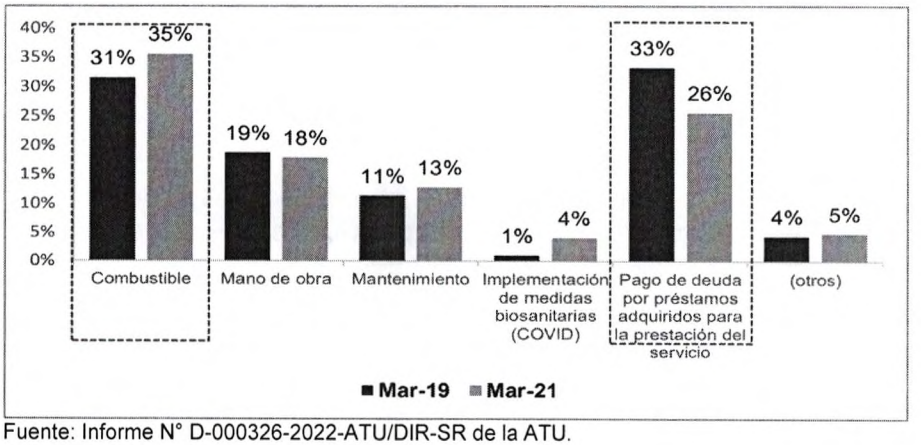
Por otra parte, la situación financiera de los prestadores del servicio público de transporte terrestre regular de personas basado en autobuses en el ámbito de

Lima Metropolitana y en la Provincia del Callao se ha debilitado desde la declaratoria del Estado de Emergencia a nivel nacional, a consecuencia de las medidas dispuestas por el Gobierno Central para afrontar las consecuencias de la COVID-19 y se ha acentuado con el aumento del precio del combustible.

En primer lugar, en el año 2021, los principales costos que enfrentan los referidos prestadores consisten en aquellos relacionados con la adquisición de combustible (alrededor del 35%), seguidos de aquellos destinados al pago de la deuda adquirida por los transportistas (alrededor del 26%). Al respecto se resalta que en el año 2019 el principal costo era el generado por el pago de las deudas (33%), mientras que en el año 2021 la adquisición de combustibles pasa a ser el principal costo (35%), como consecuencia del incremento de su precio. La disminución de la participación de los recursos utilizados para el pago de la deuda en el año 2021, periodo post – pandemia, se debería a la priorización de la continuidad del servicio respecto del pago de la deuda.

Cabe resaltar que, de acuerdo a los documentos remitidos mediante Oficio N° D-001855-2022-ATU/GG[9] el nivel total estimado de la deuda para operadores prestadores del servicio tanto como afiliados a la autorización prestadora del servicio en Lima y Callao asciende a más de 1,243 millones de soles. En la **Ilustración 4**, se presentan los principales factores de costo de la prestación del servicio.

Ilustración 4: Composición de los costos afrontados por los prestadores del servicio público de transporte terrestre regular de personas basado en autobuses en el ámbito de Lima Metropolitana y en la Provincia del Callao (distribución porcentual).



Fuente: Informe N° D-000326-2022-ATU/DIR-SR de la ATU.

Respecto a la deuda total estimada de los operadores autorizados para la prestación del servicio público de transporte terrestre regular de personas basado en autobuses en el ámbito de Lima Metropolitana y en la Provincia del Callao, que asciende a más de 550 millones de soles (44.3% del total), se puede señalar que su morosidad, calculada a partir de la cartera vencida, en cobranza judicial y refinanciada de la deuda directa, muestra un incremento a partir del año 2020, posterior a la declaración del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional por la COVID-19, evidenciando una tendencia a incrementarse, lo que representa un factor de riesgo para el sistema financiero. En efecto, según la información

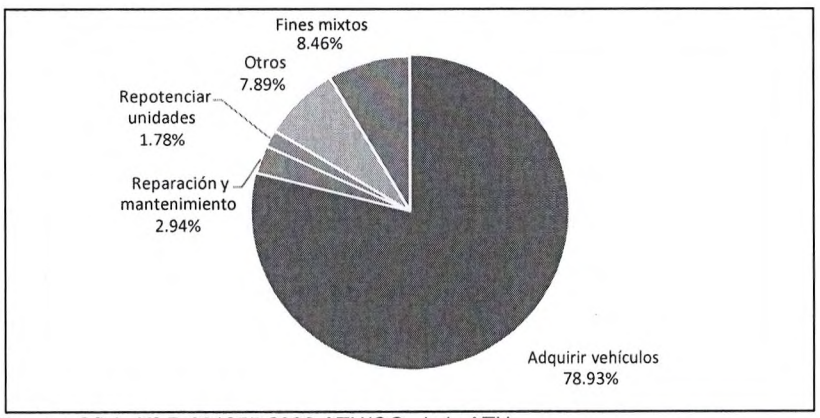
[9] Informe sobre la situación financiera de los operadores autorizados para la prestación del Servicio público de transporte terrestre regular de personas de ámbito provincial en la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao al cierre de junio de 2022.

remitida por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, la ATU), el nivel de morosidad de la deuda de los operadores autorizados para la prestación del servicio público de transporte terrestre regular de personas de ámbito provincial en la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao pasa del 14.5% en el año 2019 a 18.9% al mes de junio de 2022 de la deuda directa.

A su vez, respecto de la deuda de los afiliados a la autorización titulares de deuda, que alcanza alrededor de 693 millones de soles (55.7% del total). La parte correspondiente al crédito directo tiene niveles de morosidad que se han venido incrementando en los últimos años, pasando de 1.6% en el año 2018 a 4% en el año 2022.

Las dificultades financieras señaladas dificultan los esfuerzos realizados por los transportistas en la renovación de la flota vehicular, siendo que el 79% de los titulares de deuda prestadores del servicio público de transporte terrestre regular de personas basado en autobuses en el ámbito de Lima Metropolitana y en la Provincia del Callao reportaron que el motivo de la adquisición de la deuda fue para la compra de vehículos propios, tal como se presenta en la **Ilustración 5**.

Ilustración 5: Distribución de la cantidad de deudas según la principal finalidad adquirida por los titulares de deuda prestadores del servicio público de transporte terrestre regular de personas de ámbito provincial en Lima y Callao.



Fuente: Oficio N° D-001855-2022-ATU/GG, de la ATU.

Asimismo, se debe tener en cuenta que a partir del día 7 de diciembre, producto del anuncio de cierre del congreso y posterior vacancia del entonces presidente, se han desencadenado una serie de protestas en diversas partes del país, registrándose en los días sucesivos una escalada en el número de manifestantes y las medidas de fuerza adoptadas por estos. Entre estas medidas, se destaca la toma de carreteras, que limitan la circulación en al menos 17 regiones del país en el reporte a las 9.41 horas del 15 de diciembre del 2022, según el Mapa interactivo de alertas de SUTRAN.

El cierre de las vías señaladas implica la interrupción de los principales corredores logísticos del país, paralizando las actividades económicas y el transporte. Tal como se registra en diversas noticias[10], se registra la interrupción del transporte de mercancías y de pasajeros (incluyendo el cierre de terminales terrestres), con

[10] https://www.infobae.com/america/peru/2022/12/14/bloqueo-de-carreteras-generan-perdida-de-s50-millones-al-dia-en-empresas-de-transporte-interprovincial/
https://larepublica.pe/sociedad/2022/12/14/carreteras-bloqueadas-por-el-paro-y-protestas-en-peru-hoy-14-de-diciembre-segun-el-mtc-vias-bloqueadas-peru-sutran-red-vial-nacional/

pérdidas que podrían ascender a los 50 millones de soles solo en el caso del transporte interprovincial de pasajeros.

En tal sentido, el impacto que los recientes hechos de conflictividad social tienen en las empresas de transporte resulta bastante significativo (interrupción de los viajes, reducción de la demanda de viajes ante el riesgo que implica la coyuntura), que se suma a otras condiciones adversas como es el aún elevado precio del combustible.

Estado actual de la situación fáctica que se pretende regular

El artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 021-2022 autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) para el 2022, realizarmodificaciones presupuestarias en el nivel institucional, hasta por la suma de 110,000,000 soles a favor de los pliegos MTC y ATU, para financiar el subsidio económico a que se refiere el artículo 2 del Decreto de Urgencia, así como para gastosoperativos y financieros que se requieran para su implementación, con cargo a losrecursos de la Reserva de Contingencia del MEF, destinándose al MTC la suma de S/ 98,004,592 soles y a la ATU la suma de S/ 11,995,408 soles.

Asimismo, el numeral 3.5 del Decreto de Urgencia N° 021-2022 dispone que el MTC financia de manera complementaria el subsidio a que se refiere el artículo 2 del precitado Decreto de Urgencia, así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación, con cargo a los recursos disponibles de su presupuesto institucional, hasta por la suma de 97,826,052 soles. En total, considerando también el monto transferido por el MEF, los recursos disponibles para la implementación del subsidio económico por parte del MTC ascienden al mono total de S/ 195,830,644 soles.

A través de la Resolución Ministerial Nº 708-2022-MTC/01 se aprueba la desagregación de los recursos correspondientes a la Transferencia de Partidas autorizadas al MEF, conforme al numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto de Urgencia Nº 021-2022, hasta por la suma de 98,004,592 soles, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, en el Presupuesto Institucional del Pliego 036: MTC para el Año Fiscal 2022, en su calidad de Pliego Habilitado.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 741-2022-MTC/01 se aprueban los "Lineamientos para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 021-2022, que establece medidas para promover el servicio de transporte público terrestre de mercancías y el servicio de transporte regular de personas" (en adelante, los Lineamientos). Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 013-2022-MTC/18 de fecha 23.09.2022, se aprueba la Directiva N° 005-2022-MTC/18, denominada "Reglas del Negocio destinadas a evitar conductas fraudulentas en el proceso de otorgamiento del subsidio dispuesto mediante Decreto de Urgencia Nº 021-2022".

Finalmente, mediante Resolución Ministerial N° 1039-2022-MTC/01 se modificó la Resolución Ministerial N° 741-2022-MTC/01 en los siguientes términos:

- Se precisó la competencia de la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre para la evaluación de las solicitudes de subsidio.
- Se habilitó la presentación de la denominada "facturación en bloque", documento anexo al comprobante de pago emitido por la unidad de peaje que permite individualizar a los vehículos de la flota del transportista cuando

el comprobante se emita para acreditar un servicio brindado de forma periódica.

- Se modificó el cronograma de entrega del subsidio, permitiendo que se pague el mes de setiembre con un cronograma similar al del mes de octubre.
- Se permitió a los transportistas presentar la solicitud de devolución hasta en dos (2) oportunidades.

Tabla 3: Cronograma de presentación de solicitudes de devolución del subsidio

Pagos de peaje realizados en los meses de:	Plazo de presentación de la solicitud de otorgamiento del subsidio:
Setiembre de 2022	Desde el 10 de octubre hasta el 10 de diciembre de 2022
Octubre de 2022	Desde el 10 de noviembre hasta el 10 de diciembre de 2022
Noviembre de 2022	Desde el 11 de diciembre de 2022 hasta el 10 de enero de 2023
Diciembre de 2022	Desde el 11 de enero hasta el 10 de febrero de 2023

Fuente: Resolución Ministerial N° 0741-2022-MTC/01, modificada con Resolución Ministerial N° 1039-2022-MTC/01.

Los plazos para la presentación de la solicitud de otorgamiento del subsidio establecidos en el artículo 9 de los Lineamientos, se establece el cronograma señalado en la **Tabla 3**. Es preciso señalar que los plazos de presentación de la solicitud de cada mes se definieron en 30 días, debido a dos motivos:

En primer lugar, en la reunión que se realizó el día 24 de agosto de 2022 a las 14:30 horas, por iniciativa de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal (DGPRTM), Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial (DPNTRA), Dirección General de Autorizaciones en Transportes (DGATR) y la Oficina General de Tecnología de la Información (OGTI), se socializaron ante los gremios de transporte la propuesta de lineamientos del Decreto de Urgencia N°021-2022. En dicha reunión los representantes de los gremios de transportistas señalaban que el tiempo inicialmente propuesto para el registro de la solicitud de otorgamiento de subsidio, de una semana, era muy ajustado.

En ese sentido, los representantes de los gremios de transportistas argumentaron que el ciclo de facturación de sus peajes se extendía en muchos casos hasta la quincena del mes siguiente al facturado, asimismo señalaron la gran mayoría son pequeños transportistas que no tienen un personal exclusivo para la tarea de registrar los comprobantes en la plataforma de solicitud de peaje, por lo que necesitaban tomarse un tiempo adicional para hacer dicha gestión administrativa. Considerando que los transportistas al mes tienen dos oportunidades de registrar su solicitud[11] al MTC o ATU, la tarea de consolidar los comprobantes del mes o en su caso solicitar la facturación a las administradoras de peajes representa un tiempo considerable para su realización. Como resultado de la reunión, se replanteó que el plazo de presentación de la solicitud sea durante un (01) mes.

[11] En el numeral 8.3 del artículo 8 de los lineamientos del Decreto de Urgencia N°021-2022, aprobados mediante la Resolución Ministerial N° 741-2022-MTC/01 y modificados con la Resolución Ministerial N° 1039-2022-MTC/01, se señala que "La solicitud de otorgamiento del subsidio se presenta según el cronograma establecido en el artículo 9. De presentarse fuera del plazo previsto, la citada solicitud se declara improcedente. La solicitud de otorgamiento del subsidio tiene carácter de declaración jurada sujeta a fiscalización posterior y se presenta en un máximo de dos (2) oportunidades en cada mes correspondiente."

En segundo lugar, es pertinente señalar que no se cuenta con un sistema interconectado entre la SUNAT, las administradoras de peajes con el MTC. En la reunión que se realizó el día 23 de agosto de 2022 a las 10:00 horas, por iniciativa de la DGATR y la OGTI, donde participaron las administradoras de peajes y la SUNAT, se coordinaron los procesos de información y plazos de la remisión de los comprobantes de pago a la DGATR para la validación respectiva.

Sobre este punto, es necesario señalar que no se le puede imponer obligaciones a las unidades de peaje, debido a que en el Decreto de Urgencia N° 021-2022 claramente se menciona que para la obtención de información de identificación vehicular se coordina con estas. Por otro lado, no es obligación contractual de las concesionarias remitir información[12] del detalle de los campos y formato de la información que se supone debería remitirse, ya que por regla general en los contratos de concesión no se estipulan dicha obligatoriedad[13].

Sumado a los plazos de presentación de la solicitud de otorgamiento del subsidio, el artículo 13 de los Lineamientos establece que el plazo para la evaluación de solicitudes de otorgamiento de subsidio correspondiente a la DGATR es de ocho (8) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud por el transportista, y el plazo para que la OGA efectúe el abono del subsidio es de siete (7) días hábiles contados a partir de la aprobación de la solicitud del otorgamiento de subsidio por la DGATR.

Se desprende de lo señalado en los párrafos anteriores que los pagos de peajes realizados por los transportistas en los meses de noviembre y diciembre 2022, considerando el plazo de presentación y evaluación de la solicitud de otorgamiento del subsidio, se harán efectivos en el periodo de enero y febrero de 2023[14], siendo además que existe la necesidad de asegurar los pagos no devengados de setiembre y octubre del 2022, por lo que se necesita asegurar el financiamiento necesario para el Año Fiscal 2023.

Necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta normativa

En ese sentido, en esta coyuntura, resulta necesario adoptar medidas que permitan a los transportistas obtener los recursos económicos suficientes a fin de que puedan continuar prestando el servicio de transporte público terrestre de mercancías y de personas, cumpliendo con las medidas sanitarias y de seguridad.

Ahora bien, el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece como atribuciones del Presidente de la República dictar ***medidas extraordinarias***, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, ***en materia económica y financiera***, cuando así ***lo requiere el interés nacional*** y con cargo de dar cuenta al Congreso.

Sin embargo, de acuerdo a la problemática advertida, podemos apreciar que no

[12] En los contratos se cita lo siguiente: "La auditoría del flujo vehicular se realiza con el objeto de verificar el ingreso efectivo recaudado por el concesionario".

[13] Por ejemplo, consúltese los contratos vigentes de la i) Concesión del tramo 2 de IIRSA Centro: Puente Ricardo Palma - La Oroya – Huancayo y La Oroya – DV Cerro de Pasco, ii) Concesión del Tramo Vial Puente Pucusana — Cerro Azul — ICA (Red Vial 6) y iii) Concesión Tramo Ancón – Huacho –PATIVILCA de la carretera Panamericana Norte.

[14] Mediante el Memorando N° 1064-2022-MTC/17, la Dirección General de Autorizaciones en Transportes remite el Informe N° 0213-2022-MTC/17.02. El referido informe sostiene que, a efectos de dar continuidad con el financiamiento destinado al pago de subsidios en el marco del Decreto de Urgencia N° 021-2022, así como a las actividades correspondientes a fiscalización posterior de los pagos otorgados a los beneficiarios, resulta necesario gestionar la disponibilidad de recursos para el año fiscal 2023.

se cumple con el requisito de extraordinariedad requerido por el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú en tanto que de acuerdo al estado actual de la situación fáctica que se pretende regular, existen dificultades de gestión que no califican como condición extraordinaria. En ese sentido, la emisión de un nuevo decreto de urgencia no viene a ser una alternativa óptima para la solución al problema planteado.

Asimismo, debemos advertir una alternativa adicional vendría a ser la falta de regulación por parte del Estado sobre el problema público, dejando al libre mercado ordenar la situación existente con la posible quiebra de las empresas de transporte terrestre que prestan el servicio público de transporte regular de personas, así como, de las empresas de transporte de mercancía que trasladan alimentos y bienes de primera necesidad de un mercado a otro. Siendo así, no constituye una alternativa óptima de solución la autorregulación del mercado ya que sus posibles beneficios son inexistentes y sus perjuicios son inminentes a corto plazo.

En cambio, se propone que, a través de un Proyecto de Ley, se establezcan medidas complementarias para garantizar la continuidad del otorgamiento del subsidio económico establecido mediante Decreto de Urgencia N° 021-2022, durante el año fiscal 2023, con la finalidad de efectivizar la entrega de los subsidios económicos a favor de los transportistas beneficiarios, que no han sido devengados y entregados a los transportistas al 31 de diciembre del año fiscal 2022. Si bien se prevé la disminución del presupuesto público del Estado, se considera que dicho perjuicio es mucho menor al beneficio de mantener competitivo el mercado de transporte terrestre.

Asimismo, con la citada propuesta se busca la promoción de la reactivación económica a través de la inyección de liquidez de las empresas con el fin de evitar que pasen a la informalidad completa, siendo que las empresas de transporte informal, al no seguir ningún tipo de regulación vinculada a horas de manejo y velocidades máximas, tienen niveles de accidentabilidad más elevados.

De la misma forma, se busca la reducción de los costos logísticos en beneficio de la población a consecuencia del fomento de las actividades de transporte de mercancías y de personas, tiene impacto positivo en la economía del país, contribuyendo a la reducción de los precios de los bienes transportados, en particular de los alimentos, así como el incremento de la movilidad de la población.

Nuevo estado que genera la propuesta

Tomando en cuenta que las solicitudes de otorgamiento de subsidio económico no devengadas presentadas por los transportistas durante el 2022 ni aquellas solicitudes que se presenten en el Año Fiscal 2023 en base a los derechos generados por el Decreto de Urgencia N° 021-2022 no estarían cubiertas en su totalidad con el abono a las cuentas (pago) de los beneficiarios con el presupuesto para el Año Fiscal 2022, corresponde asegurar la continuidad de recursos para financiar el subsidio a que se refiere el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 021-2022, durante el Año Fiscal 2023.

En ese sentido, con la finalidad de efectivizar la entrega de los subsidios a favor de los transportistas beneficiarios correspondientes al 2022, no devengados hasta el 31 de diciembre del año fiscal 2022, a través del presente Proyecto de Ley se propone autorizar al MTC y a la ATU, durante el Año Fiscal 2023, a financiar el subsidio bajo las condiciones antes señaladas, en el marco de lo dispuesto por el

artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 021-2022, así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación.

Así también se identifica plenamente a los beneficiarios, siendo los siguientes, conforme a lo previsto en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante, RNAT):

- **Prestadores del servicio de transporte público terrestre de mercancías (carga)**

  Concordando con los numerales 3.60, 3.64 y 3.65 del artículo 3 del RNAT, el servicio de transporte público terrestre de mercancías (carga) comprende al servicio de transporte de mercancías general y especial que es prestado por un transportista autorizado a cambio de una contraprestación económica. La entidad competente para emitir las autorizaciones es el MTC.

- **Prestadores del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional.**

  De acuerdo con lo previsto en los numerales 3.62 y 3.68 del artículo 3 del RNAT, el servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional es aquel servicio de transporte público de personas que se realiza con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización; y que se realiza para trasladar personas entre ciudades o centros poblados de provincias pertenecientes a regiones diferentes. La entidad competente para emitir las autorizaciones es el MTC.

- **Prestadores del servicio de transporte regular de personas de ámbito regional**

  Asimismo, de acuerdo con lo previsto en los numerales 3.62 y 3.67 del artículo 3 del RNAT, el servicio de transporte regular de personas de ámbito regional es aquel servicio de transporte público de personas que se realiza con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización; y que se realiza para trasladar personas entre ciudades o centros poblados de provincias diferentes, exclusivamente en una misma región. Las entidades competentes para emitir las autorizaciones son los gobiernos regionales correspondientes, así como las entidades que se señalen en norma reglamentaria.

- **Prestadores del servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito provincial**

Igualmente, de acuerdo con lo previsto en los numerales 3.62 y 3.66 del artículo 3 del RNAT, el servicio de transporte regular de personas de ámbito provincial es aquel servicio de transporte público de personas que se realiza con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacernecesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización, y que se realiza para trasladar personas exclusivamente al interior de una provincia, o al interior de una región cuando ésta

tiene una sola provincia.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 17 del Decreto Supremo N° 005-2019-MTC, Decreto Supremo que aprueba el reglamento de la Ley N° 30900, Ley que crea la autoridad de transporteurbano para Lima y Callao (ATU), en el caso de Lima Metropolitana y Callao, los servicios de transporte regular comprenden los servicios de transporte basados en autobuses, tales como buses de tránsito rápido - BTR, buses, microbuses u otros. Esta denominación incluye al denominado servicio de transporte urbano. Las entidades competentes para emitir las autorizaciones son las municipalidades provinciales correspondientes, la ATU (con limitaciones), así como las entidades que se señalen en norma reglamentaria.

El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer medidas complementarias para garantizar la continuidad del otorgamiento del subsidio económico establecido mediante Decreto de Urgencia N° 021-2022 durante el año fiscal 2023, con la finalidad de efectivizar la entrega de los subsidios a favor de los transportistas beneficiarios correspondientes al año 2022, no devengados hasta el 31 de diciembre del año fiscal 2022, así como aquellos que se presenten el año 2023 con derechos generados por el Decreto de Urgencia N° 021-2022.

En ese sentido, en el artículo 2 del proyecto de Ley se propone autorizar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, durante el Año Fiscal 2023, a financiar el otorgamiento del subsidio económico correspondiente a las solicitudes no devengadas hasta el 31 de diciembre del Año Fiscal 2022 y a las solicitudes que se presenten en el Año Fiscal 2023, en el marco de lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 021-2022 y normas complementarias, así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación.

Para el financiamiento del otorgamiento del subsidio económico, así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación, se autoriza en el Año Fiscal 2023, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, hasta por la suma de S/ 46,614,486.00 (CUARENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios. Para tal fin, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones queda exceptuado de lo dispuesto en el numeral 9.8 del artículo 9 de la Ley Nº 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 y las restricciones presupuestarias establecidas en los incisos 4 y 5 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Asimismo, se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a efectuar, durante el Año Fiscal 2023, modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, con cargo a los recursos habilitados según el párrafo anterior, a favor de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, hasta por la suma de S/ 663,896.00 (SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS Y 00/100 SOLES), para financiar el otorgamiento del subsidio económico así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

Se estima que la medida de otorgamiento del subsidio económico tendrá impactos

importantes sobre el nivel de costos de los agentes económicos que prestan el servicio de transporte terrestre público de mercancías y el servicio de transporte regular de personas.

Subsidio para el Transporte Regular de Personas en Lima y Callao

De acuerdo a información proporcionada por la ATU mediante Informe N° D-003240-2022-ATU/DO-SSTR, para financiar las solicitudes de subsidio del 2022 que no han sido devengadas, durante los meses pendientes del 2022, se requiere la cantidad estimada de S/ 663,896.00 de los cuales S/ 567,596.00 corresponde al pago por subsidio económico por peajes, más los S/ 96,300.00 de gastos operativos.

En relación al monto total solicitado para ejecutar el año 2023, el detalle se muestra en la **Tabla 4**.

Tabla 4: Gastos operativos de DGATR.

FTE FTP/ GENERICA DE GASTO	CONCEPTO	SALDO POR EJECUTAR	Programación 2023	
			Enero	FEBRERO
00.RECURSOS ORDINARIOS				
3.BIENES Y SERVICIOS	Gastos Operativos	S/ 96,300.00	S/ 96,300.00	S/ 0.00
5 OTROS GASTOS	Subsidio	S/ 567,595.14	S/ 477,645.03	S/ 89,950.11
Total general		**S/ 663,895.14**	**S/ 573,945.03**	**S/ 89,950.11**

Fuente: ATU.

Subsidio para el Transporte Regular de Personas en el resto del territorio nacional para las demás modalidades de transporte[15]

Al 31 de diciembre del presente año, se estima atender un promedio de 2,450 solicitudes de otorgamiento de subsidio y teniendo en consideración que al 10 del presente mes ha ingresado un total de 7,526 solicitudes correspondientes a los comprobantes de pago emitidos en los meses de septiembre y octubre, quedarán 5,076 solicitudes pendientes de atención para el año 2023 correspondiente a los comprobantes de pago emitidos en los meses antes mencionados. Cabe precisar que, al 20 de diciembre del presente año se ha aprobado un total de 1,565 solicitudes lo que corresponde a pagar un total de S/ 5,483,716.48, estimándose a subsidiar un total S/ 8,584,730.30 al 31 de diciembre del presente año.

Del cálculo realizado a las solicitudes que quedaran pendientes de atención para el año 2023 señaladas en el párrafo precedente, se tendrá que tener destinado para el cumplimiento de dichos pagos un presupuesto de S/ 17,786,159.60, el cual ha sido estimado realizando la siguiente fórmula:

Fórmula 1: Cálculo para hallar el monto promedio por solicitud

$$\frac{\textbf{MA}}{\textbf{NSA}} = \textbf{MPS}$$

Monto Aprobado (MA)	Número de solicitudes aprobadas (NSA)	Monto promedio por solicitud (MPS)

[15] La información en esta sección se basa en información del Informe N° 1775-2022-MTC/17.02.13, remitido por la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre mediante Memorando N° 2564-2022-MTC/17.02.

S/ 5,483,715.48	1,565	S/ 3,503.97

Fórmula 2: Determinación del monto proyectado a pagar a diciembre del año 2022

SEA * MAS = MDD

Solicitudes estimadas atender a diciembre del 2022 (SEA)	Monto promedio por solicitud (M.A.S)	Monto a devolver a diciembre del 2022 (MDD)
2450	S/ 3,503.97	S/ 8,584,730.30

Fórmula 3: Determinación del monto proyectado a pagar durante el año 2023 por las solicitudes ingresadas hasta el 10 de diciembre

NSI * MPS = MTA

MTA – MDD = MR

MR = S/ 17,786,159.60 = 26,370,889.90 - 8,584,730.30

Donde:

NTS: Número total de solicitudes.
MTA: Monto total a devolver.
MR: Monto Requerido.
NSI: Número de solicitudes ingresadas al 10.12.2022.

Ahora bien, del análisis al comportamiento del monto requerido a ser subsidiado presentados por los transportistas, se tiene que el promedio a devolver oscila a un total de S/ 13,185,445.00 para el mes de noviembre y S/ 13,185,445.00 para el mes de diciembre, equivalente al monto total a devolver, dividido entre los dos meses a los que corresponden las solicitudes presentadas (MTA / 2).

Gastos operativos

Si bien es cierto, se ha señalado el monto requerido para subsidiar las solicitudes de otorgamiento subsidio, es oportuno también, indicar los gastos operativos y el presupuesto a requerirse para continuar con la contratación del personal que atendará dichas solicitudes en el año 2023, lo cual se detalla a continuación:

Tabla 5: Gastos operativos de DGATR.

Descripción	Cant.	P.U.	Ene-23	Feb-23	Mar-23	Abr-23	Total
Locadores de Servicios	77	S/ 11,000 / S/ 2,500	S/ 389,000.00	S/ 389,000.00	S/ 389,000.00	S/ 215,500.00	S/ 1,382,500.00
Adquisición de Material Publicitaria e indumentaria	1		S/ 2,340.00	S/ 0.00	S/ 0.00	S/ 0.00	S/ 2,340.00
Servicio de Flete	1		S/ 700.00	S/ 0.00	S/ 0.00	S/ 0.00	S/ 700.00
Total			S/ 392,040.00	S/ 389,000.00	S/ 389,000.00	S/ 215,500.00	**S/ 1,385,540.00**

Del presupuesto para la contratación de personal requerido por la Oficina General de Administración - OGA

Conforme al correo de fecha 16/12/2022, remitido por la Oficina General de Administración – OGA, requieren para continuar realizando el abono del subsidio, el siguiente presupuesto:

Tabla 6: Gastos operativos de OGA.

DU 021-2022 "Decreto de Urgencia que establece medidas para promover el servicio de Transporte Publico Terrestre de Mercancías y el Servicio de Transportes de Personas"							
Descripción	**Cant.**	**P.U.**	**Ene-23**	**Feb-23**	**Mar-23**	**Abr-23**	**Total**
Locadores de Servicios	15	S/ 9,000 / S/ 6,000	S/ 93,000.00	S/ 93,000.00	S/ 93,000.00	S/ 93,000.00	S/ 372,000.00
Alquiler de PC	15	S/ 600.00	S/ 9,000.00	S/ 9,000.00	S/ 9,000.00	9,000.00	S/ 36,000.00
TOTAL S/			S/ 102,000.00	S/ 102,000.00	S/ 102,000.00	S/ 102,000.00	S/ **408,000.00**

En resumen y con los montos redondeados, la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha estimado ejecutar al 31 de diciembre del Año Fiscal 2022 un total S/ 8,584,731.00.

Asimismo, del cálculo realizado a las solicitudes que quedaron pendientes de atención para el año 2023 señaladas en el párrafo precedente, se tendrá que destinar para el cumplimiento de dichos pagos un presupuesto de S/ 17,786,160.00. Ahora bien, del análisis al comportamiento del monto requerido a ser subsidiado presentados por los transportistas, se tiene que el promedio a devolver oscila entre un total de S/ 13,185,445.00 para el mes de noviembre y S/ 13,185,445.00 para el mes de diciembre. Esto quiere decir que se requiere de un total de S/ 44,157,050.00 adicional para el pago del subsidio por parte del MTC.

Tabla 7: Resumen de los recursos requeridos, en soles.

Genérica	**Total**
1. ATU: **2.3 Bienes y servicios (costos operativos y financieros)**	96,300.00
2. ATU: **2.5 Otros gastos (subsidio)**	567,596.00
3. MTC: **2.3 Bienes y servicios (costos operativos y financieros)**	1,793,540.00
4. MTC: **2.5 Otros gastos (subsidio)**	44,157,050.00
5. Total otorgamiento del subsidio (2 + 4)	44,724,646.00
6. Total gastos operativos y financieros (1 + 2)	1,889,840.00
Total recursos requeridos (5 + 6)	46,614,486.00

Elaboración: DPNTRA.

Si bien es cierto, se ha señalado el monto requerido para subsidiar las solicitudes de otorgamiento subsidio, es oportuno también, indicar los gastos operativos y el presupuesto a requerirse para continuar con la contratación del personal que atendará dichas solicitudes en el año 2023, lo cual asciende a un total de S/ 1,385,540.00. Asimismo, de acuerdo con la información remitida por la Oficina General de Administración – OGA, para continuar realizando el abono se requiere un presupuesto de S/ 408,000.00. En suma, dentro del MTC se requieren gastos de implementación del subsidio de S/ 1,793,540.00.

Incluyendo los requerimientos de la ATU, se requiere una habilitación presupuestal de S/ 44,724,646.00 (CUARENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS Y 00/100 SOLES) para el otorgamiento del subsidio por parte del MTC y la ATU, y de S/ 1,889,840.00 (UN MILLÓN OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y 00/100 SOLES) para los gastos operativos y financieros requeridos para la implementación del subsidio por parte del MTC y la ATU. En total, se requiere la suma de S/ 46,614,486.00 (CUARENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS Y 00/100 SOLES). La disgregación presupuestal se presenta en la **Tabla 7.**

En ese sentido, si bien la propuesta generará un impacto fiscal para el Estado, dicha medida contribuiría con un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones de las empresas por el uso de los comprobantes de pago electrónicos.

Sobre la Disponibilidad Presupuestal del MTC en el Año Fiscal 2023

Ahora bien, la propuesta normativa requiere de una disponibilidad presupuestal total de S/ 46,614,486.00 para financiar el otorgamiento del subsidio económico así como los gastos operativos y financieros que se requieran para su implementación; en ese sentido, se ha realizado la evaluación integral del presupuesto institucional del Pliego 036: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con la finalidad de identificar recursos registrados en el Año Fiscal 2023, que pudiesen financiar la propuesta normativa en mención.

Tabla 8: Presupuesto institucional 2023 del Pliego 036: MTC.

(En soles)

FTE. FTO / C. GASTO / GG	PRESUPUESTO 2023
1. RECURSOS ORDINARIOS	**11,321,406,723**
5. GASTOS CORRIENTES	**3,856,514,900**
1. PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	114,473,526
2. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	70,633,535
3. BIENES Y SERVICIOS	3,518,346,642
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	34,235,199
5. OTROS GASTOS	118,825,998
6. GASTOS DE CAPITAL	**7,464,891,823**
6. ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	7,464,891,823
2. RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	**32,241,803**
5. GASTOS CORRIENTES	**32,241,803**
5. OTROS GASTOS	32,241,803
3. RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	**710,943,069**
6. GASTOS DE CAPITAL	**710,943,069**
6. ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	710,943,069
TOTAL	12,064,591,595

Fuente: Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023

Considerando que los gastos asociados al subsidio económico y los gastos operativos se registran en la categoría de gasto: Gasto Corriente; además, se cuenta con la restricción del inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el cual menciona lo siguiente: "No se autorizan habilitaciones para gastos corrientes con cargo a anulaciones presupuestarias de gastos de capital"; el análisis de disponibilidad presupuestal se realizará sobre la Categoría de Gasto "5. Gastos Corrientes".

Respecto a la fuente de financiamiento "2. Recursos Directamente Recaudados", son recursos intangibles destinados a la infraestructura de Telecomunicaciones, según lo dispuesto por la Ley Nº 28900, Ley que otorga al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones - FITEL, la calidad de persona jurídica de derecho público, adscrita al Sector Transportes y Comunicaciones y su Reglamento.

Ante ello, la evaluación de disponibilidad presupuestal para el Año Fiscal 2023 se realizará en base a las genéricas de gasto vinculadas a la Categoría de gasto "5. Gastos Corrientes" y en la fuente de financiamiento "1. Recursos Ordinarios":

Conforme a las restricciones establecidas en la normatividad presupuestaria vigente en el artículo 9 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, los recursos asignados en las Genéricas de Gastos 2.1. Personal y Obligaciones Sociales, 2.2. Pensiones y Otras Prestaciones Sociales, no pueden ser destinados a otros fines según lo mencionado en los numerales 9.1 y 9.2 del presente artículo. Asimismo, la normatividad presupuestaria vigente, señala que los recursos asignados en el detalle de sub-genérica "2.3.2.8 Contrato Administrativo de Servicios" no pueden habilitar a otras partidas, genéricas o específicas del gasto de sus presupuestos institucionales ni ser habilitadas, salvo las habilitaciones que se realicen entre o dentro de las indicadas específicas en la misma unidad ejecutora o entre unidades ejecutoras del mismo pliego, en cumplimiento del numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley N° 313638.

Por otro lado, los recursos asignados en las Genéricas de Gasto 2.4 Donaciones y Transferencias están previstos para el financiamiento de intervenciones que son materia de Aportes Financieros No reembolsables, Convenios de Préstamos o compromisos de transferencias financieras a Organismos Nacionales o Internacionales previstos en una normativa con rango de Ley, los cuales no pueden ser destinados a otros fines.

Así también, los recursos asignados en las Genéricas de Gasto 2.5 Otros Gastos están destinados a la Operación y Mantenimiento de los Servicios de Telecomunicaciones de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, a la atención del transporte Hidroviario y aéreo subsidiado y para el pago de Sentencias Judiciales y la implementación de Negociaciones Colectivas en el marco de la Ley Nº 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal.

Por ende, y considerando las restricciones presupuestarias señaladas en los párrafos anteriores, el análisis presupuestal se realizará únicamente en la Genérica de Gasto "3. Bienes y Servicios" en la fuente de financiamiento "1. Recursos Ordinarios", identificándose el detalle en la **Tabla 9**.

Referente al financiamiento, se concluye que existe la posibilidad de garantizar el financiamiento solicitado para dicho Año Fiscal, hasta por el monto de S/

46,614,486.00 con cargo a los recursos asignados en la Partida de Gasto 2.3.2.4 "Servicios de mantenimiento, acondicionamiento y reparaciones" del Pliego 036 Ministerio de Transportes y Comunicaciones, toda vez que, de la evaluación del presupuesto institucional 2023, en la categoría de gasto "5. Gastos Corrientes", Fuente de Financiamiento "1. Recursos Ordinarios" y Genérica de Gastos "3. Bienes y Servicios", se ha identificado mayor presupuesto en la Partida de Gasto 2.3.2.4 (aproximadamente el 63% del presupuesto total) y la anulación de recursos por S/ 46,614,486.00 no generaría variaciones o impactos significativos en el cumplimiento de los objetivos del Pliego MTC para el Año Fiscal 2023.

Tabla 9: Presupuesto en la Genérica de Gasto "3. Bienes y Servicios" del Pliego 036: MTC, en soles.

PLIEGO: 036. MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

CATEGORÍA DE GASTO: 5. GASTOS CORRIENTES

FUENTE DE FINANCIAMIENTO: 1. RECURSOS ORDINARIOS

GENÉRICA DE GASTO: 3. BIENES Y SERVICIOS

PARTIDAS DE GASTO	PPTO 2023 (S/)	% TOTAL
2 3 2 4. SERVICIO DE MANTENIMIENTO, ACONDICIONAMIENTO Y REPARACIONES	2,211,183,857	63%
2 3 2 7. SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNICOS	562,109,373	16%
2 3 2 9. LOCACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADAS AL ROL DE LA ENTIDAD	213,656,940	6%
2 3 2 8. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS	185,043,589	5%
2 3 2 3. SERVICIOS DE LIMPIEZA, SEGURIDAD Y VIGILANCIA	87,117,124	2%
OTRAS SUBGENÉRICAS DETALLADAS	259,235,759	7%
TOTAL	**3,518,346,642**	**100%**

Fuente: Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023

Sin embargo, de disponerse recursos de las partidas de gasto "2 3 2 7. SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNICOS" o "2 3 2 9. LOCACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADAS AL ROL DE LA ENTIDAD", si generaría impactos negativos para el funcionamiento y operatividad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en sus diversas Unidades de Organización y Unidades Ejecutoras, considerando además, la contratación de Locadores de Servicio subyace en la necesidad de reforzar los equipos de trabajo a nivel nacional, tanto en la Sede Central como en los Centros Desconcentrados Territoriales a nivel nacional, motivo por el cual, no resulta conveniente disponer de esos limitados recursos.

Para tal fin, y para poder disponer de los recursos asignados en la Partida de Gasto 2.3.2.4, hasta por el monto de S/ 46,614,486.00 se requiere habilitar a las genéricas de gasto "2.3 Bienes y Servicios" y "2.5 Otros Gastos", se debe exceptuar al Pliego MTC de las restricciones presupuestarias asociadas a dicha partida de gasto en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 y las restricciones presupuestarias establecidas en los incisos 4 y 5 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Así también, se debe exceptuar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de

lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público", con la finalidad que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, durante el Año Fiscal 2023, efectúe modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, con cargo a los recursos asignados a su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, a favor de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, hasta por el importe de S/ 663,896.00.

Beneficios potenciales de la medida de subsidio

La implementación del presente Proyecto de Ley brindará los siguientes beneficios:

1. **Ingresos y beneficios alternativos:** Como consecuencia de financiar las solicitudes de subsidio del 2022 no devengadas, y aquellas que se presenten durante el año 2023 con base a los derechos generados con el Decreto de Urgencia N° 021-2022, se espera:

   - Reactivación económica, por cuanto se estima un incremento esperado del 5% anual en el valor agregado bruto del sector transporte (alrededor de 4.5% del PBI), lo que representa alrededor de 450 millones de dólares adicionales de producto cada año.
   - El uso del comprobante electrónico amplía la base tributaria y reduce la evasión y elusión tributaria, lo que incrementa los ingresos tributarios y reduce el déficit presupuestario.
   - Siendo que la formalidad fomentada por la presente norma reduce la posibilidad de accidentes de tránsito, su promoción tiene efectos en términos de la reducción de la mortalidad y lesiones por los referidos accidentes.

2. **Reducción de los costos logísticos de todas las actividades económicas**: La reducción de los costos para el transportista tendría un impacto en los costos logísticos de todas las actividades económicas que tienen lugar en el país; en especial aquellas que dependen del traslado de mercancías.

3. **Reducción de los costos de los hogares**: Como se indicó anteriormente, el costo de transporte tiene un fuerte impacto en los costos en que incurren los hogares, en especial en los más vulnerables, asimismo, la medida contribuirá con la reducción del costo de los pasajes.

Por otra parte, el beneficio resulta más conveniente que otras medidas de política económica tomadas para reactivar el sector de transporte a través de la reducción del costo del combustible. Por ejemplo, se estima que el Decreto Supremo N° 068-2022-EF, que excluyó temporalmente del ámbito de aplicación del ISC al combustible diésel hasta el 30 de junio del 2022, ha tenido un costo fiscal de 200 millones de soles mensuales, muy superior al costo fiscal de la medida propuesta.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El objeto del Proyecto de Ley es, establecer medidas complementarias para garantizar la continuidad del otorgamiento del subsidio económico establecido mediante Decreto de Urgencia N° 021-2022 durante el año fiscal 2023, con la

finalidad de efectivizar la entrega de los subsidios a favor de los transportistas beneficiarios correspondientes al año 2022, no devengados al 31 de diciembre del año fiscal 2022.

La presente Ley no contraviene ni modifica el marco jurídico vigente sobre la materia en tanto que no existe una Ley que tenga el mismo objeto y finalidad.