

LEY QUE ASEGURA EL FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA “NUEVA CARRETERA CENTRAL”

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE ASEGURA EL FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA “NUEVA CARRETERA CENTRAL”

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer un marco legal que garantice el financiamiento y ejecución del proyecto de inversión “Creación del servicio de transitabilidad vial interurbana en la nueva Carretera Central Ate - Cieneguilla - Antioquia - Santo Domingo de Olleros - Cuenca - Langa - Huarochirí - San Mateo - Yauli - EMP. PE-22, distrito de Yauli de la provincia de Yauli del departamento de Junín”, en adelante Nueva Carretera Central, con CUI 2623129.

Artículo 2. Modalidad de ejecución

Para efectos de optimizar la planificación, diseño, contratación y supervisión del proyecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones podrá implementar mecanismos de asistencia técnica especializada, incluyendo la contratación de una Oficina de Gestión de Proyectos (Project Management Office – PMO), así como celebrar convenios de gobierno a gobierno u otros instrumentos de gestión permitidos por la normativa vigente.

La ejecución del proyecto no podrá realizarse bajo las modalidades de concesión, Asociación Público-Privada ni iniciativa privada cofinanciada o autofinanciada que impliquen la transferencia de la titularidad, gestión integral o explotación económica de la infraestructura al sector privado.

Artículo 3. Financiamiento

3.1. Autorización de emisión de bonos

Facúltase al Poder Ejecutivo para que, mediante decreto supremo, apruebe las incorporaciones presupuestarias en el pliego respectivo, en la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, de los recursos provenientes de las operaciones de endeudamiento, a fin de garantizar el financiamiento y ejecución del proyecto de inversión “Creación del servicio de transitabilidad vial interurbana en la nueva Carretera Central Ate - Cieneguilla - Antioquia - Santo Domingo de Olleros - Cuenca - Langa - Huarochiri - San Mateo - Yauli - EMP. PE-22, distrito de Yauli de la provincia de Yauli del departamento de Junín”. Para tal efecto se autoriza la emisión de Bonos Soberanos de Infraestructura, destinados exclusivamente al financiamiento de este Proyecto.

3.2. Impuesto a la Sobreganancia Minera

Créase el Impuesto a la Renta Extraordinaria Minera (IREM), de carácter nacional y naturaleza permanente, independiente del Impuesto a la Renta, de las regalías mineras y de cualquier otro gravamen aplicable a los titulares de actividad minera metálica que generen rentas extraordinarias derivadas del aprovechamiento de recursos naturales no renovables.

Para efectos de la presente ley, la tasa de sobreganancia se calcula de acuerdo con la porción de la cotización internacional de los metales que excede al Precio Base.

El Precio Base de cada mineral, para el pago del IREM, se determina en función al promedio anual de la cotización internacional de cada mineral registrado durante los cinco (5) años previos al año corriente. El Precio Base se actualiza con cada año adicional de vigencia de la presente Ley, y en todos los casos toma el mismo número de años para el nuevo cálculo.

La tasa efectiva del IREM no discrimina estratos de la minería metálica; el impuesto es de 50% a la Sobreganancia o base imponible.

El reglamento definirá la metodología técnica de cálculo, el precio para cada uno de los metales que corresponden a la aplicación del IREM, garantizando objetividad, transparencia y neutralidad económica.

Los fondos recaudados por estos conceptos serán destinados a la cuenta especial establecida en el artículo 4 de la presente Ley.

3.3. Asignación de recursos para la ejecución de la Nueva Carretera Central

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, transfiere en el primer trimestre del año siguiente al de la recaudación el 3 % del total del impuesto general a las ventas (IGV) generado en las regiones de Junín, Huancavelica, Ayacucho, Pasco y Huánuco; a la cuenta especial del Tesoro Público establecida en el artículo 4 de la presente Ley.

Lo señalado, no exceptúa la asignación presupuestal anual establecida en la Ley de presupuesto del sector público a favor de este proyecto.

Artículo 4.- Cuenta intangible

Los recursos obtenidos por la emisión de bonos, los impuestos a las sobreganancias y la asignación de recursos establecidos en el artículo 3 de la presente Ley serán depositados en una cuenta especial del Tesoro Público y/o un Fondo de Fideicomiso que tendrá carácter intangible y exclusivo para el financiamiento prioritario del proyecto Nueva Carretera Central.

A la conclusión del proyecto Nueva Carretera Central o por disponibilidad presupuestal, el Poder Ejecutivo podrá asignar los recursos de estos fondos a otros proyectos de gran envergadura a nivel nacional. En este caso, se eliminará la asignación de recursos comprendidos en el numeral 3.3 del artículo 3.

Artículo 5.- Creación del Consejo de Seguimiento y Control

Créase el Consejo de Seguimiento y Control de la ejecución de la Nueva Carretera Central, la misma que será integrada por:

- a) El Gobernador Regional de Junín, quien lo presidirá
- b) El Gobernador Regional de Huancavelica
- c) El Gobernador Regional de Ayacucho
- d) El Gobernador Regional de Pasco
- e) El Gobernador Regional de Huánuco
- f) Ministro de Transportes y Comunicaciones
- g) Ministro de Economía y Finanzas
- h) Representantes de la Sociedad Civil Organizada

La función de miembro del Consejo de Seguimiento y Control no tiene carácter remunerativo.

Artículo 6.- Funciones del Consejo de Seguimiento y Control

Son funciones del Consejo de Seguimiento y Control las siguientes:

1. Seguimiento del avance físico y financiero del proyecto.
2. Vigilancia de cumplimiento de cronogramas y metas.
3. Emisión de informes técnicos trimestrales de acceso público.

4. Coordinación con la Contraloría General de la República para efectos de las acciones de control que correspondan.
5. Otras que establezca el Reglamento correspondiente.

El Consejo no sustituye las competencias del Sistema Nacional de Control ni interfiere en la gestión administrativa de la Unidad Ejecutora. Su vigencia concluye una vez que el proyecto Nueva Carretera Central entre en funcionamiento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas (SUNAT), establece el reglamento correspondiente en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles, posteriores a la publicación de la presente Ley.

Lima, febrero de 2026

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES

1. Antecedentes generales

La Carretera Central constituye el principal eje de integración transversal entre Lima Metropolitana y la macrorregión centro del país, articulando el comercio, la producción minera, agroindustrial y el transporte de personas entre la capital y los departamentos de Junín, Huancavelica, Ayacucho, Pasco y Huánuco. Su trazo histórico, que atraviesa la Cordillera Central, fue diseñado bajo estándares de ingeniería del siglo pasado y hoy presenta una severa saturación vehicular, altos índices de siniestralidad, pérdidas logísticas y recurrentes interrupciones por fenómenos climatológicos.

El crecimiento sostenido del parque automotor, el incremento del transporte de carga pesada y la concentración de actividades extractivas y productivas en la macrorregión centro han superado ampliamente la capacidad operativa de la actual vía. Diversos estudios técnicos han advertido que la Carretera Central opera por encima de su capacidad de diseño, generando sobrecostos logísticos, congestión estructural y externalidades negativas en seguridad vial y medio ambiente.

En ese contexto, el proyecto de inversión “Creación del servicio de transitabilidad vial interurbana en la nueva Carretera Central Ate - Cieneguilla - Antioquia - Santo Domingo de Olleros - Cuenca - Langa - Huarochirí - San Mateo - Yauli - EMP. PE-22” se concibe como una infraestructura estratégica de carácter nacional, destinada a garantizar conectividad segura, eficiente y sostenible entre Lima y el centro del país. No se trata únicamente de una obra vial, sino de una intervención estructural que impactará en la competitividad nacional, la descentralización productiva y la cohesión territorial.

Sin embargo, dada su magnitud técnica y financiera, el proyecto requiere un marco normativo especial que garantice continuidad presupuestal, fuentes de financiamiento exclusivas, mecanismos de control concurrente y un modelo de ejecución que preserve la titularidad y gestión pública de la infraestructura.

Experiencias pasadas en megaproyectos han evidenciado que la fragmentación presupuestaria anual, la reversión automática de saldos y la incertidumbre en las fuentes de financiamiento constituyen factores críticos de retraso.

La presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de dotar al Estado de un instrumento jurídico que asegure financiamiento sostenible, reglas claras de ejecución bajo obra pública, intangibilidad de recursos y un sistema de seguimiento multinivel con participación de gobiernos regionales y sociedad civil.

2. Antecedentes legales: Ley 30568, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la modernización de la infraestructura vial de la ruta pe-22 carretera central y la creación de la nueva autopista central

La Ley 30568 constituye un hito normativo en la política de infraestructura vial del país al declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la modernización de la ruta PE-22 Carretera Central y la creación de la Nueva Autopista Central (Cieneguilla – Huaycán – La Oroya). Aunque su texto es breve —un artículo único declarativo— su alcance jurídico es significativo: eleva el proyecto a prioridad nacional, lo que implica que todas las entidades del Estado deben orientar su actuación para viabilizar su ejecución.

El contenido de la ley revela una triple dimensión estratégica. Primero, reconoce la situación de emergencia estructural de la Carretera Central, uno de los principales corredores logísticos del país. Segundo, establece como objetivo la descongestión vial, es decir, no se limita al mantenimiento, sino que apunta a una solución estructural mediante una nueva autopista. Tercero, incorpora un mandato expreso de respeto a áreas naturales, arqueológicas y al medio ambiente, lo que introduce un enfoque de sostenibilidad en la planificación del proyecto. La norma, por tanto, no solo prioriza infraestructura, sino que condiciona su ejecución a estándares ambientales y patrimoniales.

Desde el punto de vista institucional, la Ley 30568 cumple la función de habilitar políticamente un megaproyecto. Una declaración de necesidad pública y preferente interés nacional no asigna recursos automáticamente, pero sí crea un fundamento jurídico reforzado para posteriores decisiones presupuestales, expropiaciones, estudios definitivos, acuerdos interinstitucionales y eventuales mecanismos de financiamiento. En la práctica, este tipo de ley opera como punto de partida para estructurar un esquema financiero mayor, ya sea mediante endeudamiento, asignaciones tributarias específicas o fondos especiales.

En términos de política fiscal, esta ley permite avanzar hacia una norma complementaria que asegure el financiamiento sostenible del proyecto. Al haber sido reconocido como de preferente interés nacional, el Congreso cuenta con base legal suficiente para diseñar instrumentos extraordinarios de financiamiento —como emisión de bonos de infraestructura, creación de tributos afectados o asignación de porcentajes de impuestos existentes— sin que ello pueda considerarse arbitrario o carente de sustento público. La declaración previa legitima que el proyecto tenga un tratamiento diferenciado dentro de la política presupuestal.

En consecuencia, la Ley N.º 30568 puede entenderse como la piedra angular normativa de un proceso escalonado: primero se declara la prioridad estratégica del corredor vial y de la nueva autopista; luego, sobre esa base, puede edificarse una ley de financiamiento estructural que garantice su ejecución. Este esquema

demuestra que el ordenamiento peruano permite construir grandes proyectos de infraestructura mediante fases legislativas sucesivas, donde la declaración de interés nacional abre la puerta a mecanismos financieros más robustos y permanentes orientados a concretar la obra.

B. ANÁLISIS SOBRE LA EMISIÓN DE BONOS PARA FINANCIAR PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

1. La necesidad de emitir bonos

La ejecución de grandes proyectos de infraestructura pública, como carreteras, corredores logísticos y obras de integración territorial, requiere volúmenes significativos de recursos financieros que muchas veces no pueden ser cubiertos exclusivamente con el presupuesto ordinario anual. En este contexto, la emisión de bonos exclusivos emerge como un mecanismo eficaz para movilizar capital, distribuir el costo a lo largo del tiempo y alinear los intereses de largo plazo entre el Estado y los mercados financieros.

Pero ¿Qué son los bonos exclusivos de un proyecto? Los bonos son títulos de deuda emitidos por el Estado que se colocan en los mercados financieros, internos o internacionales para obtener recursos hoy, a cambio de un compromiso de devolución futura con intereses. Cuando estos bonos se vinculan a un proyecto específico, se estructuran de modo que los recursos obtenidos sean destinados exclusivamente a la ejecución de una obra pública, como una carretera, un sistema de transporte o una planta de tratamiento. Esto permite:

- Asegurar flujo de financiamiento continuo, independiente de la disponibilidad presupuestaria anual.
- Acceder a financiamiento en condiciones de mercado, diversificando las fuentes de recursos.
- Alinear los tiempos de pago con la vida útil del proyecto, reduciendo presión fiscal sobre un solo ejercicio presupuestario.

2. Experiencia y precedentes en Perú

El Estado peruano ya ha utilizado con éxito la emisión de bonos soberanos para apoyar inversiones públicas. Por ejemplo:

- En el año fiscal 2025, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) autorizó emisiones de bonos soberanos por más de S/1,356 millones para financiar más de 60 proyectos en gobiernos regionales, incluidos sectores de educación, salud y saneamiento, como parte de esfuerzos por reducir brechas de infraestructura social y territorial.
- A finales de 2025, el MEF aprobó una emisión por S/7,580 millones destinada a financiar parcialmente un proyecto de inversión del sector

Defensa, demostrando la escala que puede alcanzar este instrumento cuando se enmarca en un proyecto estructurante.

Además, según datos oficiales, Perú ha venido desarrollando una política activa de bonos soberanos promoviendo emisiones sostenibles, con un promedio anual de S/18,000 millones colocados en los últimos años, cifra que alcanzó S/19,761 millones en 2024, lo que refleja la madurez del instrumento en el país.

Este uso frecuente de bonos muestra no solo la capacidad técnica del Estado peruano para gestionarlos, sino también la confianza creciente de los mercados financieros locales e internacionales en su riesgo soberano y en la transparencia del uso de estos recursos.

3. Ejemplos internacionales comparables

La práctica de emitir bonos vinculados a proyectos no es exclusiva de Perú:

- Seychelles emitió un “Blue Bond” de US\$15 millones para financiar la conservación marina y desarrollo sostenible costero, siendo pionero en el uso de bonos temáticos para financiamiento específico de políticas públicas ambientales.
- Bogotá (Colombia) colocó un bono verde internacional por el equivalente a US\$600 millones para financiar proyectos de movilidad urbana sostenible (metro, cables aéreos, troncal de transporte), con una fuerte demanda del mercado que adjudicó más del 90% de la emisión, lo que indica la alta receptividad del mercado a proyectos bien estructurados y con impacto social claro.

Estos ejemplos muestran que las emisiones dirigidas a proyectos específicos — y especialmente las etiquetadas como “sociales”, “verdes” o “sostenibles”— suelen captar el interés de inversionistas institucionales interesados en impacto social y retorno financiero.

4. Beneficios del uso de bonos para financiar una carretera estratégica

- Permite financiar inversiones de largo plazo sin depender exclusivamente del presupuesto anual: El presupuesto público puede estar sujeto a restricciones de caja o prioridades cambiantes. Los bonos distribuyen el costo de la obra en el tiempo, permitiendo ejecutar proyectos complejos sin interrupciones.
- Moviliza recursos de mercados de capital más amplios: Los inversionistas institucionales, fondos de pensiones y mercados internacionales suelen demandar instrumentos de deuda pública bien estructurados, lo que puede mejorar las condiciones de financiamiento (tasas y plazos) frente a otras formas de endeudamiento.
- Promueve transparencia y rendición de cuentas: Al vincularse explícitamente a un proyecto, se puede exigir informes periódicos de ejecución y uso de recursos, lo que fortalece el control social y fiscal.

- Flexibiliza el perfil de la deuda pública: Al emitir bonos específicos y con vencimientos escalonados, el Estado puede manejar mejor el perfil de amortización y los pagos de intereses, reduciendo picos de presión sobre las cuentas fiscales.

C. ANÁLISIS SOBRE UN IMPUESTO A LA SOBREGANANCIA MINERA

1. La realidad del sector minero

La minería metálica es uno de los sectores productivos más relevantes para la economía peruana. Según el Instituto de Estadística e Informática (INEI), el sector minero representa alrededor del 10% del Producto Bruto Interno (PBI) y más del 60% de las exportaciones totales del país. Este peso estructural convierte a la minería en un actor clave para la generación de ingresos fiscales y de divisas, lo que a su vez plantea la pregunta de cómo compartir equitativamente con la sociedad los beneficios derivados de la explotación de recursos no renovables.

Cuando los precios internacionales de los minerales exceden niveles considerados “normales” o estructurales, las empresas generan beneficios que no se esperan en condiciones promedio. Esas ganancias, denominadas sobreganancias, reflejan no solo la eficacia empresarial sino también el impacto de condiciones externas como boom de precios o especulación internacional.

Así, surge la posibilidad de gravar estas rentas extraordinarias con un impuesto que tenga un objetivo específico de política pública, como financiar infraestructura estratégica.

2. ¿Qué es un impuesto a la sobreganancia minera?

Un impuesto a la sobreganancia minera (también llamado impuesto a las “ganancias extraordinarias” o “windfall tax”) grava la porción de renta que excede lo que se consideraría una utilidad normal de la actividad. Este tipo de tributo no sustituye el Impuesto a la Renta ni las regalías existentes, sino que actúa sobre beneficios adicionales generados por precios internacionales superiores a niveles de referencia.

Este modelo tiene como objetivo no penalizar la actividad productiva en condiciones normales, sino capturar parte del beneficio que se atribuye a factores externos (como precios altos de los commodities), para destinarlos a inversión pública o redistribución social.

3. Justificación económica y social

a. Captura de rentas extraordinarias Durante los últimos años, los precios internacionales de minerales han mostrado incrementos persistentes. Por ejemplo:

- El precio del cobre pasó de aproximadamente US\$ 2.70 por libra en 2019 a más de US\$ 4.00 por libra en varios tramos de 2021 y 2022, aunque con volatilidad posterior.
- El precio del oro osciló entre US\$ 1,200 y US\$ 2,000 por onza en la última década, reflejando picos importantes durante crisis globales.

Estas subidas generan utilidades extraordinarias para las empresas mineras más allá de la rentabilidad razonable ajustada por riesgo, tecnología y costos. Gravar solo la porción que excede el umbral estructural permite que el Estado recupere parte de esa plusvalía en beneficio social, sin afectar la rentabilidad mínima requerida para atraer inversión.

b. Principio de equidad fiscal. La minería explota recursos no renovables pertenecientes al país. A diferencia de sectores que pueden entrar y salir con facilidad, los depósitos minerales están en el territorio nacional. Por esto, la sociedad tiene un derecho natural a participar de la renta derivada de la explotación de sus recursos.

Un impuesto a la sobreganancia bien diseñado refuerza el principio constitucional de capacidad contributiva, ya que solo gravará beneficios extraordinarios y no la utilidad operativa normal.

c. Financiamiento de infraestructura estratégica. La recaudación proveniente de este impuesto puede destinarse a un fondo de inversión pública para infraestructura estratégica como carreteras, saneamiento, educación o salud. Esto:

- Mejora la calidad de vida de las poblaciones cercanas a zonas mineras y no mineras.
- Estimula la competitividad productiva al reducir costos logísticos y de transporte.
- Contribuye a la cohesión territorial y a la reducción de brechas regionales.

Además, al destinarse a proyectos específicos (como la Nueva Carretera Central), se puede estructurar un mecanismo transparente de seguimiento y asignación de recursos, lo que fortalece la rendición de cuentas.

4. Experiencias internacionales relevantes

Varios países han implementado impuestos similares con resultados variados pero instructivos:

Noruega. Sector petrolero: Noruega aplica un impuesto a las rentas extraordinarias del sector petrolero. El régimen fiscal incluye:

- Un impuesto corporativo básico.
- Una sobretasa de hasta el 56% sobre rentas extraordinarias derivadas del petróleo.

Este enfoque ha permitido al país acumular recursos en el Fondo de Pensiones Global (Government Pension Fund Global), el cual supera US\$ 1.3 billones y financia infraestructura social y estabilidad macroeconómica.

Australia. Impuesto sobre ganancias extraordinarias del hierro (2010). Australia implementó un impuesto temporal sobre las ganancias extraordinarias del sector del hierro cuando los precios subieron de forma abrupta. Aunque enfrentó críticas y ajustes, mostró que los impuestos a la sobreganancia pueden generar recursos significativos sin destruir la inversión productiva si se diseñan bien.

D. ANÁLISIS SOBRE LA ASIGNACIÓN DEL 3% DEL IGV DE LAS REGIONES COMPRENDIDAS EN EL PROYECTO NUEVA CARRETERA CENTRAL

El Impuesto General a las Ventas (IGV) constituye la principal fuente de ingresos tributarios del Estado peruano y representa aproximadamente el 40%–45% de la recaudación tributaria total anual. Sin embargo, el IGV no se distribuye territorialmente de manera automática en función de su generación regional, dado que opera bajo el principio de unidad de caja del Tesoro Público.

La propuesta analizada consiste en asignar el 3% del IGV generado en las regiones de Junín, Huancavelica, Ayacucho, Pasco y Huánuco a un fondo exclusivo para financiar la ejecución de la Nueva Carretera Central, infraestructura que beneficiará directamente a dichas jurisdicciones.

1. Dimensión fiscal de la medida

Aunque las cinco regiones mencionadas no concentran la mayor parte de la recaudación nacional, en comparación con Lima, sí aportan una fracción relevante, especialmente Junín y Pasco por su actividad minera y comercial.

Si se toma como referencia una recaudación nacional anual de IGV cercana a S/ 90,000 millones, y considerando que estas cinco regiones podrían representar aproximadamente entre 6% y 8% de la recaudación total (estimación razonable dada su estructura económica), el IGV regional agregado podría situarse en un rango aproximado de S/ 5,400 a S/ 7,200 millones anuales.

El 3% de ese monto equivaldría aproximadamente a entre S/ 162 millones y S/ 216 millones por año. En un horizonte de 8 a 10 años de ejecución, el fondo podría acumular entre S/ 1,300 y S/ 2,000 millones, sin considerar crecimiento económico o incremento de la recaudación.

Esto implica que la medida no desfinancia significativamente el presupuesto nacional, pero sí crea un flujo estable y predecible para cofinanciar la infraestructura estratégica.

2. Justificación económica territorial

- **Principio de retorno territorial:** La carretera beneficiará directamente a estas cinco regiones, reduciendo tiempos logísticos, costos de transporte y riesgos de aislamiento. Resulta coherente que una fracción de la recaudación generada por su propia actividad económica contribuya a financiar la infraestructura que potenciará su desarrollo. Esto se alinea con una lógica de reinversión territorial del crecimiento regional, sin romper el esquema nacional del IGV.
- **Impacto multiplicador regional** La mejora de conectividad:
 - Reduce costos logísticos de productos mineros y agroindustriales.
 - Amplía mercados para productores locales.
 - Aumenta comercio interregional.
 - Incentiva formalización económica.

Ese dinamismo podría incrementar la propia recaudación del IGV en el mediano plazo, generando un efecto circular positivo.

3. El antecedente de la Ley 32552

La Ley 32552 modificó la Ley 31980 para fortalecer el régimen especial del Centro Histórico de Lima e incorporar expresamente al distrito del Rímac dentro del esquema de financiamiento para la recuperación patrimonial. Su elemento central es la asignación del 3 % del Impuesto General a las Ventas (IGV) recaudado en el Cercado de Lima y en el Rímac a favor de sus respectivas municipalidades, con destino exclusivo a proyectos de inversión pública e intervenciones de rehabilitación urbana vinculadas a sus planes maestros. Esta decisión fue aprobada por el Congreso con amplio consenso, reconociendo el valor histórico, cultural y económico de ambos territorios.

El mecanismo adoptado resulta relevante porque introduce una afectación específica de un impuesto nacional, el IGV, a un destino territorial determinado. Tradicionalmente, los ingresos tributarios ingresan al Tesoro Público bajo el principio de unidad de caja, lo que implica que su asignación se define anualmente en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, esta norma demuestra que el legislador puede establecer, mediante ley expresa, reglas de transferencia automática de un porcentaje de la recaudación hacia fines públicos concretos, cuando exista una justificación de interés nacional debidamente sustentada.

Desde el punto de vista financiero, la medida permite dotar a los gobiernos locales involucrados de una fuente estable y predecible de recursos para

intervenciones urbanas de alta complejidad técnica y elevado costo. En el caso del Rímac, se estimó que la transferencia podría representar entre 50 y 100 millones de soles anuales, cifra significativa para proyectos de restauración patrimonial, mejora de servicios públicos y dinamización económica. Esta estabilidad reduce la dependencia de asignaciones discrecionales y facilita una planificación multianual coherente con la magnitud de las obras requeridas.

En términos institucionales, la aprobación de esta ley sienta un precedente importante: evidencia que es posible ir más allá de una interpretación rígida del principio de unidad del Estado y de la unidad presupuestal, permitiendo esquemas de asignación tributaria con destino específico sin que ello implique fragmentar la soberanía fiscal. La norma no crea un nuevo tributo ni descentraliza la potestad tributaria, sino que redefine el destino de una fracción de la recaudación dentro de un marco legal nacional, preservando la competencia del Congreso para decidir sobre la política fiscal.

En consecuencia, la Ley 32552 constituye un antecedente relevante para futuras iniciativas legislativas que busquen asignar porcentajes del IGV u otros tributos a proyectos estratégicos de inversión pública. Demuestra que, con sustento técnico y consenso político, es jurídicamente viable establecer afectaciones específicas orientadas a objetivos de desarrollo territorial, infraestructura o recuperación urbana, consolidando un modelo en el que la recaudación tributaria puede vincularse de manera más directa con necesidades estructurales concretas del país.

4. El antecedente de la Ley 14700

La Ley 14700 constituye uno de los antecedentes más sólidos en el ordenamiento peruano sobre financiamiento territorial con afectación específica de rentas. La norma no solo declaró de utilidad pública e interés nacional un programa integral de obras en el departamento de Junín, con prioridad para Huancayo por su centenario provincial, sino que diseñó un esquema financiero propio, estructurado y diversificado para garantizar su ejecución. No se trató de una declaración simbólica, sino de una arquitectura fiscal completa orientada a asegurar recursos permanentes y suficientes.

El artículo 2 creó impuestos adicionales específicos dentro del departamento: S/ 4.00 por litro de alcohol absoluto de caña y S/ 2.00 por kilo de coca; el artículo 3 estableció un gravamen de S/ 10.00 por tonelada de madera de eucalipto para uso minero e industrial; el artículo 4 incrementó en 1 % el impuesto de alcabala en Junín; y el artículo 5 asignó el pago a cuenta del impuesto a las utilidades mineras provenientes del departamento a la Junta de Obras Públicas de Junín. Es decir, la ley configuró un sistema de tributación territorial afectada, donde la recaudación generada en el propio departamento financiaba directamente su programa de infraestructura.

Además, el artículo 6 dispuso una asignación presupuestal del Gobierno Central de diez millones de soles oro anuales durante diez años, mientras que el artículo 11 autorizó operaciones de crédito hasta por 150 millones de soles oro, con aval del Estado y garantía de las rentas creadas por la propia ley. Este diseño combinó tres pilares de financiamiento: nuevos tributos afectados, transferencias presupuestales plurianuales y endeudamiento respaldado por ingresos específicos. Se trata, en términos modernos, de un esquema mixto de financiamiento estructurado para infraestructura regional.

Desde la perspectiva institucional, la ley evidencia que el principio de unidad del Estado no impide que el Congreso cree rentas específicas con destino territorial determinado. El producto total de los tributos creados debía ser entregado a la Junta de Obras Públicas de Junín, entidad encargada de ejecutar un listado detallado de 25 grandes obras (mercados, aeropuerto, carreteras, puentes, sistemas de agua y desagüe, estadios, central hidroeléctrica, encauzamiento del río Mantaro, entre otras). La norma incluso incorporó el mecanismo de “derecho de mejora” (artículo 9), obligando a los propietarios beneficiados a contribuir adicionalmente, reforzando el principio de beneficio directo.

E. ANÁLISIS SOBRE LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA NUEVA CARRETERA CENTRAL

La ejecución de megaproyectos de infraestructura pública en el Perú ha estado históricamente expuesta a riesgos estructurales: retrasos, ampliaciones presupuestales, controversias contractuales y, en algunos casos, corrupción. Según información del Ministerio de Economía y Finanzas, la ejecución promedio de inversión pública en gobiernos subnacionales ha oscilado en los últimos años entre 60% y 75% del presupuesto anual, evidenciando brechas de capacidad de gestión y seguimiento.

En proyectos de gran escala, especialmente aquellos que involucran múltiples niveles de gobierno y atraviesan varias jurisdicciones, la complejidad técnica, presupuestaria y política se multiplica. En ese contexto, la creación de un Consejo de Seguimiento y Control no constituye una instancia burocrática adicional, sino un mecanismo de gobernanza estratégica destinado a garantizar transparencia, continuidad y articulación interinstitucional.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente ley no deroga normas estructurales del ordenamiento jurídico vigente, sino que establece disposiciones especiales aplicables exclusivamente al proyecto de la Nueva Carretera Central.

Se mantiene la sujeción al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, a la Ley de Presupuesto del Sector Público y al marco de endeudamiento público. La autorización para emisión de bonos se realiza conforme a las reglas macrofiscales vigentes y dentro de los límites establecidos por la legislación de responsabilidad fiscal.

La creación del Consejo de Seguimiento y Control no invade competencias del Sistema Nacional de Control ni de la Contraloría General de la República, sino que establece un mecanismo complementario de vigilancia y transparencia.

Por tanto, la vigencia de la norma fortalece el marco legal de ejecución de inversiones estratégicas, introduce herramientas de financiamiento especial y consolida mecanismos de control sin generar contradicciones estructurales con la legislación nacional vigente.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

1. Contexto económico y magnitud del proyecto

La infraestructura vial en el Perú presenta brechas estructurales. Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la brecha de infraestructura de transporte supera los US\$ 40 mil millones, mientras que estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sitúan la brecha total de infraestructura nacional por encima de los US\$ 100 mil millones.

La actual Carretera Central moviliza aproximadamente el 30 % de la carga que conecta Lima con el centro del país, pero enfrenta sobrecostos logísticos significativos: tiempos de tránsito que pueden duplicarse en temporada de lluvias y pérdidas económicas anuales estimadas en cientos de millones de dólares por congestión y bloqueos. Estudios internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que mejoras en corredores logísticos estratégicos pueden reducir costos de transporte entre 15 % y 25 %, e incrementar el PBI regional hasta en 1,5 puntos porcentuales en zonas de influencia directa.

Si el proyecto de la Nueva Carretera Central demandara, por ejemplo, una inversión del orden de US\$ 8000 millones (cifra coherente con megaproyectos viales de similar complejidad en la región), su impacto multiplicador podría ser significativo: el MEF estima que el multiplicador fiscal de inversión pública en infraestructura en el Perú oscila entre 1,2 y 1,8 en el mediano plazo.

5. Beneficios económicos del esquema propuesto

a) Emisión de Bonos Soberanos de Infraestructura

El Perú ha mantenido históricamente un nivel de deuda pública moderado (alrededor de 35 % del PBI en los últimos años), inferior al promedio

latinoamericano (superior al 60 % del PBI según datos del Fondo Monetario Internacional).

Emitir bonos etiquetados exclusivamente para infraestructura:

- Permite distribuir el costo del proyecto a lo largo del tiempo.
- Aprovecha tasas históricamente competitivas.
- No compromete flujos corrientes inmediatos.

Experiencias comparables incluyen los bonos soberanos temáticos emitidos por Chile y Colombia para infraestructura y sostenibilidad, que lograron sobredemanda en mercados internacionales.

Beneficio estimado: acelera la ejecución sin depender exclusivamente de caja fiscal anual.

Costo: incremento del servicio de deuda; exposición a riesgos de tasa de interés y tipo de cambio.

b) Impuesto a la Renta Extraordinaria Minera (IREM)

La minería representa alrededor del 10 % del PBI peruano y más del 60 % de las exportaciones. En ciclos de altos precios internacionales (como el cobre en 2021–2022), las utilidades del sector crecieron exponencialmente. En 2021, la recaudación minera (entre canon, regalías e impuesto especial) superó los S/ 14 000 millones.

Un impuesto de 50 % sobre la sobreganancia, calculada sobre el exceso del precio internacional respecto de un promedio móvil quinquenal, podría capturar parte de la renta económica extraordinaria sin afectar la rentabilidad base.

Beneficios potenciales:

- Mayor progresividad tributaria.
- Captura de renta extraordinaria derivada de recursos no renovables.
- Reducción de dependencia exclusiva del endeudamiento.

Costos y riesgos:

- Posible reducción de inversión marginal en proyectos de alto costo.
- Percepción de mayor carga tributaria estructural.
- Riesgo de litigios internacionales si no se diseña con neutralidad técnica.

Estudios del Banco Mundial muestran que los impuestos a rentas extraordinarias son eficientes cuando gravan únicamente la renta económica y no el retorno normal del capital.

c) Asignación del 3 % del IGV regional

El IGV representa aproximadamente el 50 % de la recaudación tributaria nacional. Si la recaudación anual del IGV supera los S/ 80 000 millones a nivel nacional, y las cinco regiones involucradas aportan, hipotéticamente, entre 8 % y 12 % del total nacional, el 3 % de ese subtotal podría generar varios cientos de millones de soles anuales para el fondo.

6. Beneficios institucionales

La prohibición de APP y concesiones elimina pagos por disponibilidad futuros y reduce controversias contractuales. El uso de PMO o acuerdos Gobierno a Gobierno —como los aplicados en los Juegos Panamericanos 2019— demostró mejoras en eficiencia y cumplimiento de cronogramas.

La creación del Consejo de Seguimiento fortalece legitimidad política y transparencia, especialmente si se articula con la Contraloría General de la República bajo control concurrente.

IV. CONCORDANCIA DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se encuentra alineada con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Política de Estado N.º 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

La creación de mecanismos de control concurrente, informes públicos trimestrales y participación de gobiernos regionales fortalece la transparencia, la rendición de cuentas y la institucionalidad democrática en la ejecución de megaproyectos.

2. Política de Estado N.º 5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico y prospectiva nacional. La ley asegura planificación multianual, continuidad presupuestal y un modelo estructurado de financiamiento, coherente con la programación estratégica de inversiones públicas de largo plazo.

3. Política de Estado N.º 10: Reducción de la pobreza. La conectividad vial es un factor determinante para reducir brechas territoriales. La integración de regiones altoandinas mejora el acceso a mercados y servicios, contribuyendo a la inclusión económica.

4. Política de Estado N.º 15: Promoción de la seguridad ciudadana. Al mejorar estándares de seguridad vial y reducir siniestralidad, la nueva infraestructura contribuye a la protección de la vida y la integridad de los ciudadanos.

5. Política de Estado N.º 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. La planificación técnica especializada y la ejecución bajo estándares modernos permiten incorporar criterios de sostenibilidad, mitigación ambiental y resiliencia climática.



6. Política de Estado N.º 23: Política de desarrollo agrario y rural. La integración vial favorece a productores rurales, reduciendo costos de transporte y ampliando acceso a mercados nacionales.