

## Informe DNPACG-012-2026.I/CCL

**Para** : Presidencia

**De** : Dirección de Normatividad, Políticas y Articulación de Comisiones y Gremios

**Asunto** : Opinión sobre el Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 09659/2024-CR y N°14514/2025-CR - "Ley que promueve el desarrollo cabotaje y el fortalecimiento de la industria naval nacional"

**Referencia** : Oficio N° 02157- 2025-2026-CTC-JCMC-CR

**Fecha** : Lima, 05 de junio de 2026

---

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. La Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República ha aprobado el predictamen que acumula los Proyectos de Ley N° 09659/2024-CR y N° 14514/2025-CR, proponiendo la denominada "Ley que promueve el desarrollo del cabotaje y el fortalecimiento de la industria naval nacional".
- 1.2. El Proyecto de Ley N° 09659/2024-CR, buscaba modificar el Decreto Legislativo N°1413 y la Ley N° 32049 con el fin de mejorar la eficiencia y competitividad del cabotaje marítimo en el litoral peruano. El Proyecto de Ley N° 14514/2025-CR, planteaba promover la renovación de la flota comercial de cabotaje y fortalecer la industria naval nacional.
- 1.3. El texto sustitutorio del Predictamen es una versión reformulada del Proyecto de Ley N°14514 que incorpora algunas de las observaciones formuladas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), manteniendo en su estructura los mismos mecanismos de intervención estatal que motivaron las observaciones.
- 1.4. El texto aprobado propone lo siguiente:
  - Ámbito de aplicación restringido a empresas navieras nacionales autorizadas, astilleros y empresas proveedoras de la cadena naval.
  - Incorpora definiciones de cabotaje nacional (remitiendo a la Ley N°32049), industria naval, astillero nacional licenciado y "nave de construcción nacional" (la cual debe contar con un valor agregado nacional mínimo del 40%).
  - Régimen de reinversión de utilidades: Crea un incentivo que permite deducir el 100% del monto efectivamente reinvertido sobre la renta neta imponible, con un tope del 30% de dicha renta, por un plazo de vigencia de cinco años. El acceso está sujeto a condiciones (al menos el 40% de ingresos provenientes de

operaciones de cabotaje, plan operativo y contratos de carga). El beneficio requiere aprobación previa del MTC con opinión del MEF.

- Zonas Económicas Especiales (ZEE) Navales: El Ministerio de la Producción, en coordinación con el MEF y el MTC, puede proponer la delimitación de zonas orientadas a clústeres de cabotaje e industria naval, condicionadas a evaluación técnica y fiscal previa. Se eliminan las exoneraciones tributarias automáticas, limitándose a medidas de facilitación administrativa, capacitación e innovación.
- Compras estatales con preferencia nacional: Se introduce la posibilidad de considerar como factor de evaluación adicional el uso de naves de construcción nacional en contrataciones públicas, de manera excepcional y motivada. Se elimina la preferencia absoluta contenida en el proyecto de ley original, sustituyéndola por un criterio condicionado a eficiencia y disponibilidad de oferta.
- Facilidades financieras: La Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) "puede diseñar" programas financieros orientados al sector, sujetos a sus políticas de riesgo y disponibilidad presupuestal. Se propone una ventanilla especial del Fondo MIPYME.
- Estándares ambientales: Obligatoriedad de cumplir estándares internacionales de la Organización Marítima Internacional (OMI). Se otorgan incentivos adicionales a naves con tecnologías limpias, sujetos a certificación técnica y con un límite de acumulación de hasta el 50% del costo de inversión. Se crea la 'Certificación Verde' para astilleros.
- Disposición Complementaria Modificatoria: Se incorpora el artículo 16 a la Ley N°28583, estableciendo preferencia en permisos de operación y reservas de carga para empresas navieras nacionales que operen naves construidas en astilleros nacionales licenciados, limitada al transporte marítimo de líquidos a granel distintos del gas natural licuado en tráfico de cabotaje.

## **II. ANÁLISIS**

### **2.1. El texto sustitutorio mantiene la lógica intervencionista del proyecto original**

El texto sustitutorio, mantiene en lo esencial el mismo esquema intervencionista que el Proyecto de Ley original, esto es, promover el cabotaje a través de incentivos tributarios a la inversión en adquisición de flota nacional, preferencias en compras públicas y mecanismos de acceso diferenciado en permisos de operación. Este enfoque parte de la premisa de que el desarrollo del cabotaje depende de la protección y el estímulo a la oferta nacional, cuando la evidencia disponible en el propio mercado peruano demuestra lo contrario, toda vez que el cabotaje se dinamiza mediante la flexibilización del acceso al servicio, no mediante su protección.

Por el contrario, el Decreto Legislativo 1413 - Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, exceptuó temporalmente, entre 2019 y 2022, a los operadores de la obligación de la exigencia de constitución en el país y del permiso tradicional de la Dirección General de

Transporte Acuático, abriendo el mercado a operadores extranjeros sin exigir su matriculación local, teniendo como efecto un claro aumento de la oferta. Según el Informe N° 0013-2023-MTC/17.04 (citado en por COMEX en junio de 2023), bajo este régimen de excepción se inscribieron 54 buques de 8 empresas distintas. Asimismo, según datos de la APN el tráfico de cabotaje tuvo un crecimiento del 109% respecto a 2020 y del 71.4% frente a 2019.

## **2.2. El incentivo tributario carece de sustento en la realidad del mercado de cabotaje**

El artículo 5 del texto sustitutorio crea un régimen de deducción del 100% sobre la renta neta imponible, con tope del 30%, para reinversiones en naves de construcción nacional, infraestructura portuaria vinculada al cabotaje o activos de astilleros, con una vigencia de cinco años.

Al respecto, debemos señalar que la experiencia de la Ley N°28583 - Ley de reactivación y promoción de la Marina Mercante Nacional, que permitía la importación temporal de naves con suspensión total de tributos por cinco años y depreciación del 20% anual que anulaba la base imponible, ya demostró que otorgar beneficios fiscales no produce un incremento significativo de la flota de cabotaje comercial. La razón es estructural es que no existe en el Perú un volumen de carga consolidado, contratos logísticos de largo plazo ni rutas regulares que hagan rentable la operación de cabotaje con flota dedicada.

Según datos de la Dirección de Transporte Acuático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a septiembre de 2025, el universo de naves con permiso de operación ascendía a 40 unidades, de las cuales solo 19 se encontraban aptas para prestar servicios, 18 no aptas y 3 suspendidas. La composición de esta flota evidencia una orientación mayoritaria a servicios auxiliares y de hidrocarburos (11 remolcadores, 9 tanqueros petroquímicos, 6 barcas/lanchones, 4 para transporte de hidrocarburos, 3 tanqueros petroleros, 2 de pasajeros y 2 multipropósito), confirmando la extrema reducción de la flota comercial general.

Asimismo, los propios datos estadísticos aportados durante el proceso de dictamen señalan que el volumen anual de carga transportada por cabotaje oscila entre 5,000 y 45,000 toneladas, representando aproximadamente el 0.03% del total de carga movilizadas en el sistema portuario nacional. En ese contexto, la inversión en naves nacionales inducida por un incentivo tributario no garantiza su utilización efectiva, generando el riesgo cierto de sobreinversión en activos subutilizados con cargo al erario nacional.

Por otro lado, el beneficio discrimina, sin justificación objetiva, entre la adquisición de una nave de construcción nacional y la de una nave de construcción extranjera, penalizando en términos fiscales la segunda opción. Dado que la capacidad de construcción naval en el Perú es muy limitada (SIMA-PERÚ opera al 35% de su capacidad instalada para servicios comerciales y los astilleros menores al 20%), el incentivo favorece artificialmente una oferta que en la práctica no existe en el volumen ni calidad necesarios para satisfacer las necesidades del mercado.

## **2.3. El incentivo tributario introduce riesgos fiscales inadecuadamente valorados**

La deducción de 100% sobre la renta neta imponible con tope del 30%, si bien más acotada que la propuesta original del 150%, sigue constituyendo un gasto tributario

real no justificado. El MEF ha advertido de manera reiterada sobre el deterioro de la presión fiscal en el Perú, que descendió del 16.8% del PBI en 2022 al 14.4% en 2024. Introducir nuevas deducciones sectoriales, aunque temporales, agrava esta tendencia.

Adicionalmente, la norma establece que el beneficio requiere "aprobación previa" del MTC con opinión del MEF, pero no establece con claridad cuáles son los criterios que dicho Ministerio aplicará para emitir su opinión. Asimismo, la disposición que encomienda al MEF publicar anualmente la estimación del costo fiscal del régimen y proponer su modificación o suspensión, siendo positiva en términos de transparencia, no establece un mecanismo automático de ajuste ni una regla fiscal que garantice que el costo del incentivo no exceda los beneficios económicos verificables.

#### **2.4. El beneficio tributario puede calificar como subvención específica bajo el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC**

El incentivo tributario señalado presenta elementos que calificaría como una subvención específica conforme al ASMC de la OMC, en tanto implicaría una contribución financiera del Estado, al suponer una renuncia a recaudar ingresos tributarios que, en condiciones ordinarias, serían percibidos, otorgando con ello un beneficio económico a los contribuyentes que accedan al régimen. Dicha medida sería considerada una subvención recurrible, en tanto estaría dirigida a determinados beneficiarios vinculados al cabotaje y a la industria naval, y no a la economía en general, habitando que otros Miembros de la OMC cuestionen la medida si se demuestra que genera efectos desfavorables a sus intereses, tales como daño a una rama de producción, anulación o menoscabo de ventajas comerciales, o perjuicio grave.

Asimismo, en tanto el incentivo tributario queda condicionado a la adquisición de naves de construcción nacional, calificaría como una subvención prohibida, al estar supeditada al uso de productos nacionales con preferencia a productos importados, supuesto expresamente prohibido por el artículo 3.1(b) del ASMC.

En consecuencia, la medida podría ser cuestionada por otros Miembros de la OMC cuyos astilleros, navieras o proveedores resulten afectados, incluidos socios comerciales con acuerdos vigentes con el Perú. Esta situación podría exponer al Estado peruano a controversias internacionales, así como a costos reputacionales, económicos y comerciales relevantes.

#### **2.5. Las Zonas Económicas Especiales Navales presentan serios problemas de técnica legislativa y orden institucional**

El artículo 6 del texto sustitutorio establece la posibilidad de crear Zonas Económicas Especiales (ZEE) navales, a propuesta del Ministerio de la Producción en coordinación con el MEF y el MTC, condicionadas a evaluación técnica, económica y fiscal previa. Esta propuesta colisiona con el marco legal vigente en materia de Zonas Económicas Especiales Privadas. Conforme a la legislación aplicable, la entidad competente para evaluar y calificar la creación de zonas económicas especiales es el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), previo cumplimiento de exigentes requisitos técnicos (extensión mínima de 90 hectáreas, garantías al Estado y compromisos de inversión mínima de 2,000 UIT). Tras la validación ministerial, la creación de una ZEE requiere de un proyecto de ley específico enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo. El texto sustitutorio omite este marco y otorga facultades a PRODUCE de manera paralela, quebrando la institucionalidad del sistema de ZEE.

Aunque el texto sustitutorio eliminó las exoneraciones tributarias automáticas de la versión original, mantiene la posibilidad de que las ZEE navales cuenten con "facilidades para la contratación de personal extranjero especializado", sin establecer el detalle de estas.

## **2.6. Las preferencias en compras estatales vulneran compromisos internacionales del Perú**

El artículo 7 del texto sustitutorio establece la posibilidad de otorgar un factor de evaluación adicional en contrataciones públicas a las empresas que usen naves de construcción nacional, y prioriza dichas naves para embarcaciones del Estado. Aunque se eliminó la preferencia absoluta del texto original, el mecanismo subsistente tiene los mismos efectos prácticos: favorecer a los operadores nacionales frente a operadores extranjeros en los procesos de contratación pública.

Esta disposición vulnera el principio de Trato Nacional suscrito por el Perú en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) y los Tratados de Libre Comercio vigentes con Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros. El Perú ha asumido compromisos formales de no discriminar a las empresas de países socios en materia de contratación pública y acceso al mercado.

En particular, cabe mencionar que las disciplinas del CPTPP respecto a las empresas del Estado exigen que estas actúen conforme a consideraciones comerciales sin recibir ventajas artificiales, en ese sentido la participación de SIMA-PERÚ como beneficiario del incentivo tributario y convertirse en proveedor preferente, configura exactamente el supuesto que el acuerdo busca neutralizar, exponiéndose al Perú a cuestionamientos de socios comerciales como Canadá, Australia, México o el Reino Unido.

En general, el establecer bonificaciones basadas en la nacionalidad de construcción de la nave opera como una barrera técnica al comercio que expone al Estado peruano a reclamos internacionales y potenciales sanciones.

Adicionalmente, el artículo asume que el Estado realiza actividades comerciales irrestrictas de transporte de carga y pasajeros, lo cual es incorrecto. Conforme al artículo 7.4 de la Ley N° 28583, la reserva de carga en el ámbito nacional está estrictamente limitada al transporte de hidrocarburos y sujeta a porcentajes fijos. La disposición complementaria modificatoria que incorpora el artículo 16 a la Ley N° 28583 limitando la preferencia al transporte de líquidos a granel distintos del GNL, no resuelve la incompatibilidad de fondo con los acuerdos internacionales.

## **2.7. La preferencia en permisos de operación introduce criterios ajenos a la seguridad marítima**

La disposición complementaria modificatoria incorpora el artículo 16 a la Ley N° 28583, estableciendo una preferencia en el otorgamiento de permisos de operación y reservas de carga para empresas navieras nacionales que operen naves construidas en astilleros nacionales licenciados, limitada al transporte marítimo de líquidos a granel distintos del gas natural licuado en tráfico de cabotaje, siempre que se cumplan las especificaciones técnicas aplicables. Cabe destacar que esta disposición difiere

de manera sustancial respecto al mecanismo previsto en el proyecto de ley original (PL 14514/2025-CR), que contemplaba un sistema de puntaje incorporado como artículo 4-A en el Decreto Legislativo 1413, con criterios de preferencia basados en el origen de construcción, antigüedad de la nave, cumplimiento ambiental y empleo de tripulación nacional.

En el régimen vigente, el acceso al cabotaje requiere el Certificado de Condiciones de Seguridad de Transporte, que exige acreditar Certificaciones Marítimas nacionales, Certificación de Clase emitida por un miembro de la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS) y coberturas obligatorias de seguros de protección y reparación (P&I). El texto sustitutorio condiciona la preferencia al cumplimiento de “las especificaciones técnicas aplicables”, lo que en principio preserva los estándares de acceso vigentes. Sin embargo, el criterio determinante para obtener la preferencia (el origen nacional de construcción de la nave) es ajeno a las condiciones de seguridad navegacional que rigen el régimen de acceso al cabotaje. Introducir un factor de preferencia basado en el origen de construcción agrega una diferenciación que no tiene sustento en el criterio de seguridad.

Adicionalmente, aunque la preferencia queda circunscrita al segmento de líquidos a granel distintos del GNL, el mecanismo sigue generando el riesgo de desplazar del mercado a operadores con naves extranjeras que presten servicios eficientes y seguros, en beneficio de naves nacionales que, por el solo hecho de su origen de construcción, obtendrían preferencia en los permisos de operación.

Esta preferencia podría generar un riesgo de incompatibilidad con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de servicios e inversión, particularmente en aquellos acuerdos comerciales que incluyen obligaciones sobre establecimiento, acceso al mercado y prestación transfronteriza de servicios. En el caso del Acuerdo Comercial con la Unión Europea, vigente para el Perú desde 2013, una preferencia en permisos de operación basada en el origen nacional de construcción de la nave podría ser cuestionada en la medida en que introduce una condición de acceso al mercado distinta de los requisitos técnicos, de seguridad y solvencia exigibles a los operadores, no prevista en los compromisos sectoriales asumidos por el Perú.

## **2.8. Las facilidades financieras a través de COFIDE no garantizan viabilidad económica**

El artículo 8 del texto sustitutorio establece que COFIDE "puede diseñar" programas financieros para el sector, sujetos a sus políticas de riesgo, disponibilidad presupuestal y normativa vigente. Si bien se dejó de lado la propuesta del proyecto original que imponía la obligación de crear una línea de crédito denominada "Proindustria Naval" con tasas preferenciales, plazos de hasta quince años y garantía estatal del 80%, el riesgo de que el Estado termine asumiendo garantías sobre créditos de alto riesgo no ha desaparecido completamente.

El problema central es que ningún incentivo financiero puede crear demanda de transporte donde esta no existe. Si el mercado de cabotaje es estructuralmente incipiente, facilitar el acceso a crédito para adquirir naves de construcción nacional únicamente trasladaría el riesgo de la inversión hacia COFIDE.

**2.9. Se expone al Estado peruano a arbitrajes inversionista-Estado bajo el TLC con los Estados Unidos**

El incentivo tributario condicionado a la adquisición de naves de construcción nacional, así como la preferencia en permisos de operación y reservas de carga para empresas que operen naves construidas en astilleros nacionales, podrían ser cuestionados como medidas que condicionan la obtención de una ventaja al uso o preferencia de bienes producidos en el territorio nacional.

Este esquema genera un riesgo desde la perspectiva del Capítulo de Inversión del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos. Cabe mencionar que, a diferencia de una controversia ante la Organización Mundial de Comercio, que solo puede ser activada por los Estados, el Capítulo de Inversión del TLC con Estados Unidos permite que inversionistas privados inicien directamente reclamaciones arbitrales contra el Estado peruano, siempre que aleguen una violación del tratado y la existencia de pérdidas o daños.

En ese sentido, los incentivos condicionados a la construcción naval nacional incrementan la exposición del Estado peruano a controversias internacionales de alta complejidad y costo.

**2.10. La propuesta puede generar un efecto adverso sobre la competitividad logística asociada al Puerto de Chancay**

Más allá de los riesgos de incompatibilidad con compromisos internacionales, la propuesta normativa puede afectar la estrategia logística nacional que busca promover. El potencial del Puerto de Chancay depende, entre otros factores, de que el cabotaje funcione como un mecanismo competitivo de distribución de carga hacia otros puertos del litoral, bajo reglas de acceso claras, previsibles y no discriminatorias.

En ese contexto, la introducción de preferencias basadas en el origen nacional de construcción de la nave, tanto en permisos de operación como en contratación pública y reservas de carga, puede desincentivar la participación de operadores con capacidad logística, flota disponible y experiencia en servicios de alimentación marítima o cabotaje.

**III. CONCLUSIONES**

- 3.1.** El texto sustitutorio no resuelve el problema estructural del cabotaje. La baja participación del cabotaje en el sistema logístico nacional responde a una insuficiencia de demanda efectiva, expresada en la ausencia de carga consolidada, rutas regulares y contratos de largo plazo. Los instrumentos propuestos actúan exclusivamente sobre la oferta nacional sin crear condiciones para el desarrollo de la demanda. La evidencia confirma que el mercado se dinamiza mediante la apertura competitiva del acceso, no mediante la protección de la oferta nacional.
- 3.2.** El beneficio de deducción del 100% sobre la renta neta imponible, con tope del 30%, discrimina sin justificación objetiva entre naves de construcción nacional y extranjera, y generaría un gasto tributario cuyo impacto en la recaudación no ha sido adecuadamente cuantificado. Cuantificado y podría calificar como subvención específica bajo el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Asimismo, al estar condicionado a la adquisición de naves de construcción

nacional, podría ser considerado una subvención prohibida por estar supeditada al uso de productos nacionales con preferencia sobre productos importados.

- 3.3.** Las Zonas Económicas Especiales Navales planteadas quiebran la institucionalidad vigente, ignorando el marco legal aprobado recientemente por el propio Congreso.
- 3.4.** El otorgamiento de preferencias en compras estatales en beneficio al transporte de líquidos a granel distintos del GNL, exponen al Perú a sanciones internacionales, al vulnerar el principio de Trato Nacional asumido por el Perú en el marco de la OMC, el CPTPP y sus TLC bilaterales vigentes.
- 3.5.** La preferencia en permisos de operación y reservas de carga circunscrita al transporte de líquidos a granel distintos del GNL, basada en el origen de construcción de la nave, criterio ajeno a las condiciones de seguridad que rigen el acceso al cabotaje, introduce una lógica de acceso diferenciado que puede desplazar a operadores competentes que utilicen naves extranjeras.
- 3.6.** El esquema de incentivos y preferencias por construcción nacional incrementa la exposición del Estado peruano a controversias internacionales, en particular, bajo el Capítulo de Inversión del TLC con Estados Unidos, inversionistas privados podrían cuestionar directamente al Estado peruano si consideran que las medidas condicionan ventajas al uso o preferencia de bienes producidos en el territorio nacional y les generan pérdidas o daños.
- 3.7.** La propuesta puede afectar la competitividad logística asociada al Puerto de Chancay, en la medida en que el desarrollo de servicios de cabotaje y alimentación marítima requiere reglas de acceso claras, previsibles y no discriminatorias. Las preferencias basadas en construcción nacional pueden desincentivar la participación de operadores con flota disponible, experiencia logística y capacidad para articular carga hacia otros puertos del litoral, generando un efecto contrario al objetivo declarado de fortalecer el cabotaje y la conectividad portuaria nacional.
- 3.8.** Por lo expuesto, manifestamos nuestra posición contraria a la aprobación del predictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 09659/2024-CR y N° 14514/2025-CR, denominado “Ley que promueve el desarrollo del cabotaje y el fortalecimiento de la industria naval nacional”.