

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025
Segunda Legislatura Ordinaria**

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República los Proyectos de Ley 09659/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del congresista Jorge Luis Flores Ancachi, por el que propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1413 y la Ley N° 32049 para fomentar la eficiencia y competitividad del cabotaje marítimo en la costa peruana, y 14514/2025-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del congresista Eduardo Salhuana Cavides, teniendo también como autor principal al congresista Fernando Miguel Rospigliosi Capurro del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por el que proponen la “Ley que promueve la renovación de la flota comercial de cabotaje nacional y fortalece la industria naval nacional”.

Después del debate correspondiente, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su vigésima sesión ordinaria celebrada en Lima, el 8 de junio de 2026, acordó por mayoría aprobar el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 09659/2024-CR y 14514/2025-CR.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, Segundo Héctor Acuña Peralta, Patricia Rosa Chirinos Venegas, Jorge Luis Flores Ancachi, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Auristela Ana Obando Morgan, José Bernardo Pazo Nunura, Luis Raúl Picón Quedo, Hilda Marleny Portero López, Wilson Quispe Mamani, Rosío Torres Salinas, Oscar Zea Choquechambi y Cruz María Zeta Chunga.

Se abstuvieron los señores congresistas María Antonieta Agüero Gutiérrez, Alfredo Pariona Sinche y María Elizabeth Taipe Coronado.

Presentaron licencia los señores congresistas Roberto Sánchez Palomino y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 09659/2024-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 2 de diciembre de 2024. En esa misma fecha fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora.

El Proyecto de Ley 14514/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 30 de abril de 2026. Con fecha 5 de mayo de 2026 fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Comunicaciones como única comisión dictaminadora.

I.2 Antecedente parlamentarios

En el actual Periodo Parlamentario 2021-2026 se ha presentado los siguientes proyectos de ley relacionados al cabotaje:

- a) 05175/2022-PE presentado el 25/05/2023 por el Poder Ejecutivo y convertido en la Ley 32049, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, y aprueba otras disposiciones.
- b) 09659/2024-CR presentado el 02/12/2024 a iniciativa del congresista Jorge Luis Flores Ancachi, de Podemos Perú, que propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1413 y la Ley N° 32049 para fomentar la eficiencia y competitividad del cabotaje marítimo en la costa peruana, que fue decretado únicamente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones y se acumula a este dictamen.
- c) 13360/2025-CR presentado el 26/11/2025 a iniciativa del congresista Juan Carlos Mori, de Acción Popular, que propone la Ley que modifica la Ley del impuesto a la renta para promover el servicio de transporte en tráfico de cabotaje en el litoral peruano, y que fue decretado solo a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, quien lo tiene en estudio.

II.- CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

Proyecto de Ley 09659/2024-CR

El Proyecto de Ley tiene por finalidad modificar el Decreto Legislativo N° 1413 y la Ley N° 32049, con el objetivo de fomentar la eficiencia, competitividad y sostenibilidad del cabotaje marítimo en la costa peruana. Se trata de una propuesta que busca adecuar el marco normativo vigente a las nuevas condiciones del comercio marítimo, especialmente a partir de la puesta en operación del Puerto de Chancay, el cual se considera un nodo estratégico para el desarrollo logístico del país. La iniciativa adopta un enfoque de modernización regulatoria, orientado a facilitar la inversión privada, optimizar procesos, promover sostenibilidad ambiental y fortalecer el sistema portuario nacional.

En cuanto al análisis del articulado, el proyecto introduce modificaciones puntuales pero relevantes al marco legal del cabotaje. En primer lugar, se modifica el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1413, estableciendo que el cabotaje marítimo podrá ser realizado por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, con incentivos fiscales y facilidades administrativas, destacando el rol del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) en la simplificación de permisos y procedimientos. Este cambio refuerza el enfoque de apertura y facilitación del mercado, buscando atraer inversión y reducir barreras de entrada.

En segundo lugar, se modifica el artículo 2 de la Ley N° 32049, incorporando mecanismos

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

específicos de promoción del cabotaje. Entre estos destaca la implementación de programas de consolidación y optimización de carga, especialmente en el Puerto de Chancay, con el objetivo de maximizar la capacidad de las embarcaciones y reducir costos logísticos. Asimismo, se contempla el fomento a la inversión en infraestructura portuaria y la adopción de tecnología avanzada, mediante la digitalización de operaciones y la mejora de la gestión logística.

El articulado también incluye incentivos para prácticas sostenibles, orientados a promover el uso de tecnologías limpias, la reducción de emisiones y el manejo responsable de residuos, otorgando beneficios fiscales y acceso prioritario a infraestructura a las empresas que cumplan dichos criterios.

Adicionalmente, se prevé la simplificación de procedimientos regulatorios, mediante la implementación de sistemas más ágiles de permisos y autorizaciones, con el fin de reducir la carga administrativa y mejorar la eficiencia operativa.

Otro aspecto relevante es la incorporación de programas de capacitación y desarrollo de competencias técnicas, en coordinación con el sector privado y académico, con el propósito de elevar los estándares de calidad en el sector portuario y logístico. Finalmente, se establecen disposiciones complementarias que refuerzan el enfoque ambiental, crean mecanismos de evaluación bianual del desempeño de la norma y otorgan un plazo de 90 días para la reglamentación correspondiente.

En lo que respecta al análisis de la exposición de motivos, la iniciativa parte de la identificación de una oportunidad estratégica generada por la puesta en funcionamiento del Puerto de Chancay, que podría posicionar al Perú como un hub logístico regional. Sin embargo, se advierte que el marco normativo actual requiere ajustes para responder a las nuevas demandas del comercio marítimo y aprovechar plenamente este potencial. En ese contexto, el proyecto plantea optimizar el cabotaje mediante incentivos a la inversión en infraestructura y tecnología, la promoción de prácticas sostenibles y la simplificación administrativa.

Asimismo, la exposición de motivos resalta que la propuesta tendrá impactos positivos en diversas dimensiones. En términos de competitividad, se prevé la reducción de costos logísticos y tiempos de transporte, haciendo del cabotaje una alternativa eficiente frente al transporte terrestre. En el ámbito ambiental, se busca promover un desarrollo sostenible del sector, posicionando al país como referente en operaciones portuarias responsables. En el plano económico y territorial, se destaca el potencial del cabotaje para impulsar el desarrollo regional y mejorar la conectividad entre los puertos del litoral peruano.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta se sustenta en la Constitución Política del Perú, particularmente en disposiciones que promueven el desarrollo económico, la libre competencia, la inversión privada y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Asimismo, se articula con el marco normativo sectorial vigente, incluyendo la Ley del Sistema Portuario Nacional y la Ley

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

General del Ambiente, reforzando la coherencia del sistema jurídico.

En cuanto a los efectos de la vigencia de la norma, se prevé una actualización del marco regulatorio del cabotaje, incorporando criterios de eficiencia, sostenibilidad y simplificación administrativa. Esto permitirá posicionar al cabotaje como una alternativa competitiva dentro del sistema de transporte nacional, al tiempo que se promueve la inversión privada y la modernización de la infraestructura portuaria. Asimismo, se fortalecerán las capacidades del capital humano mediante programas de capacitación continua.

En relación con el análisis costo-beneficio, el proyecto concluye que los beneficios superan ampliamente los costos asociados a la implementación. Entre los beneficios se encuentran el incremento de la competitividad, la reducción de costos de transporte, la atracción de inversiones, la generación de empleo y los beneficios ambientales derivados de la adopción de tecnologías limpias. Si bien se reconocen costos vinculados a la adecuación normativa, la inversión pública y los mecanismos de monitoreo, estos son considerados necesarios y compensados por los impactos positivos de la medida.

En cuanto a los beneficios que propone el proyecto, estos pueden agruparse en diversas dimensiones. En el ámbito económico, se busca reducir costos logísticos, mejorar la eficiencia del transporte marítimo e impulsar la actividad económica vinculada a los puertos. En el ámbito de competitividad, se promueve un entorno regulatorio más ágil y atractivo para la inversión, facilitando la participación de actores nacionales y extranjeros. En el plano ambiental, se incentiva el uso de tecnologías limpias y prácticas sostenibles, contribuyendo a la reducción de emisiones y a la protección del entorno marino.

En el ámbito productivo, se fomenta la modernización de la infraestructura portuaria y la adopción de innovación tecnológica, lo que fortalece la cadena logística. En el ámbito laboral, se promueve la capacitación y profesionalización del personal, generando empleo calificado. En el plano regional, se impulsa el desarrollo descentralizado, especialmente en las zonas costeras vinculadas al cabotaje. En el ámbito institucional, se mejora la calidad regulatoria mediante la simplificación de procedimientos y la introducción de mecanismos de evaluación periódica. Finalmente, en el ámbito estratégico, se fortalece el posicionamiento del Perú como hub logístico en el Pacífico, aprovechando la infraestructura del Puerto de Chancay.

En la valoración integral, el proyecto se configura como una iniciativa de carácter modernizador que busca optimizar el rendimiento del sistema de cabotaje a través de ajustes normativos, incentivos y mejoras en la gestión pública. Su principal fortaleza radica en su enfoque integral, que articula competitividad, sostenibilidad, inversión y desarrollo de capacidades humanas.

En conclusión, el Proyecto de Ley 09659/2024-CR propone una reforma orientada a mejorar la eficiencia y competitividad del cabotaje marítimo en el Perú, mediante la actualización del marco

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

normativo, la promoción de la inversión, la simplificación administrativa y el impulso de prácticas sostenibles, generando beneficios económicos, ambientales, logísticos, laborales y estratégicos que contribuirían al desarrollo del sistema portuario y del comercio marítimo nacional en el mediano y largo plazo.

Proyecto de Ley 14514/2025-CR

El Proyecto de Ley tiene como objetivo central promover la renovación y modernización de la flota comercial de cabotaje nacional, así como fortalecer la industria naval peruana en sus actividades de construcción, reparación y mantenimiento. Para ello, plantea un conjunto integral de medidas que combinan incentivos tributarios, financieros, regulatorios y de política industrial, configurando una intervención promotora del Estado en un sector considerado estratégico. La finalidad de la norma es generar empleo especializado, impulsar el desarrollo tecnológico y garantizar la sostenibilidad y competitividad del transporte marítimo nacional. En ese sentido, la iniciativa apunta a consolidar un enfoque de desarrollo productivo que reduzca la dependencia externa en servicios navales y potencie las capacidades internas del país.

En cuanto al análisis del articulado, el proyecto establece en sus primeras disposiciones el objeto, finalidad y ámbito de aplicación, abarcando a empresas navieras nacionales y extranjeras que operen en cabotaje, así como a la industria naval en su conjunto. Uno de los ejes centrales es el incentivo tributario previsto en el artículo 5, mediante el cual se permite a las empresas navieras deducir hasta el 150 % de las utilidades reinvertidas del Impuesto a la Renta cuando estas se destinen a la adquisición de naves de construcción nacional, modernización de flota o infraestructura complementaria. Este mecanismo constituye el principal instrumento económico para fomentar la inversión en el sector.

Adicionalmente, el artículo 6 introduce la posibilidad de establecer zonas económicas especiales navales, orientadas a la formación de clústeres productivos, con beneficios como simplificación administrativa, exoneraciones tributarias municipales por diez años, facilidades para la importación de tecnología y un régimen laboral especial para técnicos extranjeros. Esta disposición refleja una política industrial con enfoque territorial que busca concentrar capacidades productivas y generar economías de escala.

Por su parte, el artículo 7 establece un esquema de compras públicas con preferencia nacional, otorgando una bonificación del 20 % en procesos de contratación de servicios de transporte marítimo a empresas que operen naves de construcción nacional, así como una preferencia absoluta para embarcaciones del Estado construidas en astilleros nacionales, salvo inexistencia de oferta viable. Este mecanismo convierte al Estado en un agente dinamizador de la demanda interna. En materia de financiamiento, el artículo 8 dispone la creación de la línea “Proindustria Naval” a través de COFIDE, con tasas preferenciales, plazos de hasta quince años, periodos de gracia de hasta tres años y garantías estatales de hasta el 80 % del crédito, además de incorporar una ventanilla especial para MIPYMES proveedoras del sector. Esto permite reducir significativamente

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

las barreras de acceso a capital en un sector intensivo en inversión.

En el plano ambiental, el artículo 9 establece la obligatoriedad de cumplir estándares internacionales equivalentes a los de la Organización Marítima Internacional, promoviendo además el desarrollo de tecnologías limpias mediante incentivos adicionales para naves con propulsión híbrida o eléctrica, investigación en combustibles alternativos y certificación verde para astilleros. Con ello, el proyecto incorpora criterios de sostenibilidad y transición energética.

Finalmente, la propuesta modifica el Decreto Legislativo 1413 introduciendo un sistema de preferencias en el cabotaje basado en puntaje, que prioriza la construcción nacional de las naves, su antigüedad, el cumplimiento de estándares ambientales y el empleo de tripulación nacional. Este mecanismo regula el acceso al mercado favoreciendo el desarrollo de la industria local.

En lo que respecta al análisis de la exposición de motivos, el proyecto parte de un diagnóstico crítico del sector naval peruano. Se señala que la marina mercante nacional cuenta con apenas 21 naves, muy por debajo de otros países de la región, y que más del 90 % de los servicios de mantenimiento naval se realizan en el extranjero, generando una fuga de divisas de aproximadamente 120 millones de dólares anuales. Asimismo, se identifican problemas estructurales como altos costos logísticos —25 % superiores al promedio regional—, baja utilización de la capacidad instalada de los astilleros nacionales y un déficit significativo de capital humano especializado. Este conjunto de factores evidencia una situación de dependencia externa y limitada competitividad del sector.

Desde el punto de vista jurídico, la iniciativa se sustenta en diversos artículos de la Constitución, vinculados a la soberanía sobre el dominio marítimo, el rol promotor del Estado en la economía social de mercado, el fomento de la inversión y el empleo, así como la seguridad y defensa nacional. Asimismo, se articula con la normativa sectorial existente, complementando y fortaleciendo el marco legal vigente en materia de cabotaje y marina mercante.

En relación con el impacto, el proyecto reconoce un costo fiscal inicial derivado del incentivo tributario, pero sostiene que este será compensado en el mediano plazo mediante el incremento de la actividad económica, la ampliación de la base tributaria y mayores niveles de recaudación. En términos económicos, se prevé la reducción de costos logísticos, la mejora de la eficiencia del cabotaje y la disminución de la dependencia de servicios extranjeros, contribuyendo además a evitar la salida de divisas y a generar crecimiento sostenible.

En cuanto a los beneficios que propone el proyecto, estos son amplios y multidimensionales. En el ámbito económico, se busca reducir costos logísticos, incrementar la competitividad del transporte marítimo y dinamizar la inversión privada. En el ámbito fiscal, se proyecta una ampliación de la base tributaria y un incremento progresivo de la recaudación. Desde el punto de vista productivo, se promueve el desarrollo de la industria naval nacional, la reactivación de astilleros y la transferencia tecnológica. En el ámbito laboral, se espera la generación de empleo especializado y la formación

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

de capital humano. En términos logísticos, se plantea mejorar la conectividad entre puertos y la eficiencia del cabotaje. A nivel estratégico, se fortalece la soberanía marítima y la capacidad nacional en transporte y defensa. En el ámbito financiero, se facilita el acceso a crédito de largo plazo con condiciones favorables, incluyendo a las MIPYMES. Finalmente, en el aspecto ambiental, se promueve la adopción de tecnologías limpias y la reducción de emisiones en el transporte marítimo.

En la valoración integral, el proyecto constituye una política pública de carácter integral que articula instrumentos fiscales, financieros, regulatorios e industriales para reactivar el cabotaje y fortalecer la industria naval. Su principal fortaleza radica en la coherencia y complementariedad de sus medidas, orientadas a transformar estructuralmente el sector, pasando de un modelo dependiente del exterior a uno basado en el desarrollo de capacidades productivas internas.

En conclusión, el Proyecto de Ley 14514/2025-CR propone una intervención estratégica del Estado para impulsar la modernización del transporte marítimo nacional y el desarrollo de la industria naval, mediante un conjunto consistente de incentivos y medidas que generan beneficios económicos, fiscales, productivos, laborales, logísticos, estratégicos, financieros y ambientales, con un impacto positivo esperado en el mediano y largo plazo.

III. MARCO NORMATIVO

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú, artículos 54, 58, 59, 60, 66, y 119.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 27073, Ley de Servicios Industriales de la Marina S.A. SIMA-PERU S.A.
- Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional.
- Ley N° 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 32049, Ley que complementa y modifica el Decreto Legislativo N°1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga.
- Decreto Legislativo N°1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, y aprueba otras disposiciones.
- Decreto Supremo N° 029-2019-MTC, Reglamento del Decreto Legislativo N°1413.

III.2 Legislación comparada

Se hacen referencias indirectas al estándar internacional y regional,

III.3 Normas convencionales

Organización Marítima Internacional (OMI)

Ambos proyectos hacen referencia a estándares internacionales como cumplimiento de normas ambientales y seguridad, y eficiencia en transporte marítimo. Incluyen implícitamente:

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

MARPOL (prevención de contaminación marina), SOLAS (seguridad de la vida humana en el mar) y convenios sobre eficiencia energética

IV. ANÁLISIS DE LAS PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

IV.1 Análisis técnico

Proyecto de Ley 09659/2024-CR

En relación con el **objetivo del Proyecto de Ley**, la iniciativa tiene como propósito principal optimizar el transporte marítimo de cabotaje en la costa peruana, mediante la promoción de la inversión en infraestructura y tecnología, la simplificación de los procesos regulatorios y la incorporación de incentivos económicos y ambientales. Asimismo, busca mejorar la eficiencia, competitividad y sostenibilidad del cabotaje, con un énfasis particular en el aprovechamiento del Puerto de Chancay como nodo estratégico dentro del sistema logístico nacional. En ese sentido, el proyecto persigue transformar el cabotaje en una alternativa real y eficiente frente al transporte terrestre, contribuyendo al desarrollo del comercio interno y a la competitividad del país.

Respecto al **problema público que pretende resolver**, el proyecto responde a una serie de deficiencias estructurales en el sistema de transporte marítimo nacional. Entre ellas se identifica la baja competitividad del cabotaje frente al transporte terrestre, derivada de costos logísticos elevados y falta de optimización de carga. Asimismo, se advierte la existencia de un marco regulatorio poco eficiente, caracterizado por trámites complejos y carga administrativa excesiva, lo cual desincentiva la inversión y la participación de operadores.

De igual forma, se evidencia un limitado aprovechamiento del sistema portuario, especialmente del potencial del Puerto de Chancay, así como una débil incorporación de innovación tecnológica y prácticas sostenibles. Finalmente, se reconoce la insuficiente formación de capital humano especializado en el sector. En este contexto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha señalado que el fortalecimiento del cabotaje resulta clave para generar mayor oferta de transporte, reducir costos y mejorar la competitividad logística del país.

En cuanto a los **beneficios o incentivos que propone el proyecto**, estos se agrupan en diversas categorías. En primer lugar, se plantean incentivos económicos y fiscales orientados a fomentar la inversión en el sector; sin embargo, estos no se encuentran debidamente especificados en la fórmula legal. En segundo lugar, se introducen incentivos regulatorios, tales como la simplificación de permisos y la reducción de cargas administrativas. En tercer lugar, se contemplan incentivos logísticos, mediante programas de consolidación y optimización de carga en los puertos. Asimismo, se plantean incentivos tecnológicos vinculados a la digitalización de operaciones y la implementación de sistemas de monitoreo en tiempo real. En materia ambiental, se prevén incentivos para la adopción

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

de tecnologías limpias y la reducción del impacto ambiental, incluyendo beneficios fiscales y acceso prioritario a infraestructura. Finalmente, se propone el impulso de programas de capacitación para el desarrollo de competencias técnicas en el sector portuario. En conjunto, estos beneficios buscan reducir costos logísticos, atraer inversión y mejorar la competitividad del cabotaje.

En relación con la evaluación sobre si **los beneficios son necesarios y viables**, se concluye que la necesidad de los incentivos es alta, en tanto existe un consenso técnico sobre la importancia de fortalecer el cabotaje como alternativa de transporte eficiente. El propio MTC reconoce la necesidad de mejorar la oferta, la eficiencia y la competitividad del sector. No obstante, la viabilidad de los beneficios es limitada debido a diversos problemas en su diseño. En particular, la falta de precisión de los incentivos fiscales genera riesgos de inconstitucionalidad, dado que estos deben ser establecidos de manera expresa por ley.

Asimismo, se advierte el riesgo de distorsión del mercado al otorgar beneficios a empresas extranjeras, así como la posible duplicidad de funciones administrativas, considerando que varias de las medidas propuestas ya forman parte de las competencias del MTC o del funcionamiento del mercado. En consecuencia, los beneficios son pertinentes, pero requieren un rediseño para ser plenamente viables.

En cuanto a los **requisitos y controles para acceder a los beneficios**, el proyecto presenta debilidades importantes. Los requisitos son en su mayoría implícitos y poco desarrollados, destacando únicamente el cumplimiento de criterios ambientales y la adopción de tecnologías limpias como condiciones para acceder a incentivos. Asimismo, se prevé la participación en programas implementados por el MTC. Por otro lado, se mantienen obligaciones generales del régimen vigente, como el cumplimiento del Certificado de Condiciones de Seguridad de la Nave y la obligación de reportar información operativa. En materia de control, se establece un mecanismo de evaluación bianual a cargo del MTC y la reglamentación posterior de la norma. No obstante, estos mecanismos resultan insuficientes. En ese sentido, la Municipalidad Provincial de Huaral propone incorporar expresamente la fiscalización socioambiental a cargo de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del MTC, a fin de asegurar el cumplimiento de estándares ambientales. En general, los requisitos y controles del proyecto son débiles, genéricos y carecen de mecanismos claros de supervisión.

Respecto a los **riesgos y vacíos del proyecto**, se identifican múltiples aspectos críticos. En el plano económico, existe el riesgo de generar distorsiones en la competencia, particularmente por el otorgamiento de incentivos a empresas extranjeras en detrimento de operadores nacionales. En el ámbito fiscal, se advierte la ausencia de un análisis del impacto presupuestario de los incentivos propuestos. Desde el punto de vista regulatorio, el proyecto contiene disposiciones de carácter declarativo, sin mecanismos operativos claros, lo que

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

limita su eficacia. Asimismo, se observa un exceso de intervención estatal en ámbitos que corresponden al mercado, como la consolidación de carga o la inversión en infraestructura portuaria. Entre los principales vacíos normativos se encuentran la falta de definición de incentivos fiscales, la ausencia de criterios de acceso, la falta de identificación de beneficiarios directos y la inexistencia de mecanismos de financiamiento. También se advierte un riesgo de inequidad territorial al priorizar el Puerto de Chancay, lo que podría generar ventajas indebidas frente a otros terminales portuarios. Finalmente, se identifica un riesgo de contradicción con el proceso de liberalización del cabotaje, lo cual ha sido señalado críticamente por CONUDFI¹, que incluso plantea el rechazo de la iniciativa.

En relación con los **cambios que requiere la fórmula legal para que el proyecto sea factible**, se identifican diversas modificaciones necesarias. En primer lugar, se debe precisar el alcance, tipo y beneficiarios de los incentivos tributarios, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas. En segundo lugar, se debe garantizar la neutralidad competitiva, evitando generar ventajas indebidas entre operadores nacionales y extranjeros. En tercer lugar, se recomienda redefinir el rol del MTC, pasando de un enfoque de implementación directa a uno de promoción y facilitación, tal como propone el propio sector. Asimismo, es necesario incorporar un enfoque de “sandbox regulatorio”, que permita la experimentación bajo condiciones controladas, con participación del sector privado.

También se requiere fortalecer los mecanismos de control, incluyendo la fiscalización ambiental expresa. Adicionalmente, se debe eliminar la referencia específica al Puerto de Chancay para evitar distorsiones, y articular la participación de entidades como el MEF, la APN y la DICAPI, asegurando coherencia institucional.

Respecto a **los actores beneficiados con la aprobación del proyecto**, se identifican beneficiarios directos e indirectos. Entre los beneficiarios directos se encuentran las empresas navieras nacionales y extranjeras, los operadores logísticos y las empresas portuarias. Como beneficiarios indirectos se identifican los dueños de carga, quienes podrían acceder a menores costos de transporte, así como los consumidores finales y las regiones costeras, que se beneficiarían de una mejor conectividad y desarrollo económico. Asimismo, instituciones como el MTC y la Autoridad Portuaria Nacional podrían verse fortalecidas en su rol de gestión y regulación del sistema portuario.

Finalmente, en cuanto a la **integración de las opiniones técnicas**, se observa que el MTC reconoce la relevancia del proyecto, pero formula observaciones sustantivas respecto a los incentivos, la competencia y la coherencia con el marco normativo vigente, concluyendo que

¹ CONUDFI es una asociación intergremial privada, con personería jurídica, conformada por sus gremios fundadores: Asociación Automotriz del Perú – AAP, Asociación de Exportadores – ADEX, Cámara de Comercio y Producción de Lambayeque – CCLAMB, Cámara de Comercio de Lima – CCL, Asociación Civil Frío Aéreo, Sociedad Nacional de Industrias – SNI, Sociedad Nacional de Pesquería – SNP; y por su asociado adherente: Hellmann Worldwide Logistics.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

la iniciativa requiere ajustes significativos. Por su parte, **CONUDFI** expresa un rechazo total, argumentando que el proyecto podría restringir la participación de empresas extranjeras y contiene incentivos fiscales mal definidos e inconstitucionales. En contraste, la **Municipalidad Provincial de Huaral** emite una opinión favorable con recomendaciones, destacando la importancia del cabotaje para el desarrollo regional y proponiendo fortalecer la fiscalización ambiental.

En conclusión, el Proyecto de Ley 09659/2024-CR es pertinente en su objetivo de fortalecer el cabotaje marítimo; sin embargo, presenta deficiencias estructurales en su diseño normativo, tales como la falta de precisión de incentivos, debilidad de controles, riesgos de distorsión de mercado y un enfoque excesivamente declarativo. En su versión actual, el proyecto no resulta técnicamente viable, tendría que ser reformulado íntegramente para constituirse en una herramienta efectiva de política pública. Por ello solo se acumula a este dictamen por tratarse de una iniciativa para fomentar la eficiencia y competitividad del cabotaje en la costa peruana y que se desarrolla ampliamente con el Proyecto de Ley 14514/2025-CR.

Proyecto de Ley 14514/2025-CR

Naturaleza y contenido del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 14514/2025-CR tiene como finalidad establecer un régimen integral de promoción del cabotaje nacional y fortalecimiento de la industria naval nacional, configurándose no como una norma regulatoria del mercado, sino como un instrumento de política industrial activa.

El proyecto se estructura sobre un conjunto de mecanismos de intervención estatal que incluyen: incentivos tributarios intensivos —particularmente la deducción del 150% del monto reinvertido—, establecimiento de zonas económicas especiales navales con beneficios fiscales y administrativos, preferencias en contratación pública y en el acceso al cabotaje, mecanismos de financiamiento mediante COFIDE con garantía estatal, promoción de estándares ambientales y tecnológicos, y modificaciones al régimen vigente previsto en el Decreto Legislativo N° 1413.

En términos sustantivos, la norma busca reconfigurar el sector marítimo nacional mediante el impulso simultáneo de la oferta (flota) y de la capacidad productiva de la industria naval, lo que revela un enfoque predominantemente **industrial-promotor**, más que un enfoque orientado al funcionamiento del mercado de transporte.

Identificación del problema público

El proyecto se sustenta en la existencia de una **debilidad estructural del sistema marítimo nacional, caracterizada** por una reducida flota mercante, una alta dependencia del exterior para mantenimiento naval, elevados costos logísticos y baja utilización de la capacidad instalada de los astilleros.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Asimismo, se identifica una fuga de divisas asociada a la externalización de servicios marítimos y un déficit de capital humano especializado, lo que limita el desarrollo de una industria naval competitiva.

No obstante, el análisis técnico revela que la problemática del cabotaje no es exclusivamente de carácter productivo o industrial, sino que responde a un **problema estructural multidimensional**, en el cual confluyen factores tales como la falta de demanda consolidada, la insuficiente infraestructura portuaria, la débil integración multimodal y la predominancia histórica del transporte terrestre.

En ese sentido, si bien el diagnóstico sectorial es parcialmente correcto, el proyecto no aborda integralmente la complejidad del problema público identificado.

Análisis de la estructura económica y logística del cabotaje

El cabotaje debe entenderse como parte de un **sistema logístico multimodal integrado**, cuya eficiencia no depende únicamente de la disponibilidad de flota, sino de la articulación entre puertos, transporte terrestre y cadenas logísticas.

La evidencia empírica demuestra que, en el Perú, el sistema logístico presenta una estructura altamente concentrada en el transporte terrestre, que domina más del 85% del transporte interno, mientras que el cabotaje tiene una participación marginal muy inferior al 5%.

A nivel comparado, este patrón es consistente en la región y en economías desarrolladas, donde el cabotaje rara vez supera el 10%–15% del transporte total, operando principalmente en segmentos específicos como transporte de larga distancia y grandes volúmenes.

En efecto, el cabotaje no sustituye al transporte terrestre, sino que lo **complementa funcionalmente**, lo que implica que su desarrollo depende de condiciones estructurales de demanda y logística, no únicamente de incentivos económicos.

Análisis de demanda y viabilidad de mercado

Desde una perspectiva económica, el desarrollo del cabotaje en el Perú enfrenta una **restricción crítica de demanda efectiva**, caracterizada por la fragmentación de carga, la falta de contratos logísticos de largo plazo y la ausencia de rutas regulares.

En este contexto, el proyecto presenta una desalineación relevante al centrarse en el estímulo de la oferta mediante incentivos a la inversión en flota, sin abordar los factores que determinan la demanda.

Esta discrepancia genera un riesgo de **sobreinversión en activos subutilizados**, en la medida en que el incremento de la capacidad de transporte no necesariamente se traduce

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

en mayor utilización si no existe carga suficiente, lo que podría derivar en ineficiencias económicas y pérdida de recursos.

Análisis del mercado real de cabotaje en el Perú

El cabotaje en el Perú se encuentra en una fase **incipiente y no consolidada**, caracterizada por la ausencia de operadores especializados, la inexistencia de una flota dedicada y la falta de rutas regulares sostenibles.

Los datos disponibles evidencian 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 movilizada en el sistema portuario nacional, lo que confirma su carácter marginal.

Asimismo, si bien existen algunas decenas de embarcaciones autorizadas, estas no constituyen una flota dedicada al cabotaje comercial, sino que se trata en su mayoría de unidades utilizadas para servicios auxiliares o actividades no regulares.

En consecuencia, no puede afirmarse que exista actualmente un mercado estructurado de cabotaje que justifique la implementación de incentivos tributarios intensivos a gran escala.

Análisis tributario y fiscal del proyecto: el régimen de reinversión de utilidades

El artículo 5 del Proyecto de Ley 14514/2025-CR constituye el eje central del régimen de incentivos económicos propuesto, al establecer un mecanismo de promoción basado en la reinversión de utilidades mediante beneficios tributarios. Su diseño responde a una lógica de política pública orientada a incentivar la inversión privada en el sector naval; sin embargo, su formulación original plantea importantes implicancias fiscales y de eficiencia económica que requieren un análisis técnico detallado.

Desde el punto de vista conceptual, el régimen de reinversión permite que las empresas que generen utilidades puedan reinvertirlas en activos vinculados al cabotaje —como naves, infraestructura o modernización de flota— y, a cambio, acceder a una reducción de la base imponible del Impuesto a la Renta. Esto equivale, en términos económicos, a otorgar un subsidio indirecto a la inversión privada mediante la disminución de la carga tributaria.

El elemento más relevante del diseño original del artículo 5 radica en la posibilidad de deducir hasta el **150% del monto reinvertido**, lo que implica que el Estado reconoce como gasto tributario un valor superior al realmente invertido por la empresa. En términos fiscales, este mecanismo genera un incentivo elevado, pero simultáneamente implica un costo significativo para la recaudación, al reducir de manera sustantiva la base imponible del impuesto.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

A efectos de ilustrar el impacto comparado entre el diseño original y una redacción técnicamente corregida —que establece una deducción del 100% del monto reinvertido con un límite máximo del 30% de la renta neta imponible—, se presenta la siguiente tabla:

Tabla comparativa del impacto tributario del artículo 5

Caso 1: Reinversión moderada (no aplica tope)

Concepto	Diseño original (150%)	Nuevo diseño (100% sin tope)	Nuevo diseño (100% + tope 30%)
Utilidad antes de impuestos	1,000	1,000	1,000
Monto reinvertido	200	200	200
Porcentaje deducción	150%	100%	100%
Deducción calculada	300	200	200
Tope aplicable (30%)	No aplica	No aplica	No aplica
Renta imponible final	700	800	800
Impuesto (29.5%)	206.50	236	236
Ahorro tributario	88.50	59	59
% de Ahorro tributario	30 %	20 %	20 %

Elaboración: Comisión de Transportes y Comunicaciones

Caso 2: Reinversión alta (aplica tope)

Concepto	Diseño original (150%)	Nuevo diseño (100% sin tope)	Nuevo diseño (100% + tope 30%)
Utilidad antes de impuestos	1,000	1,000	1,000
Monto reinvertido	500	500	500
Porcentaje deducción	150%	100%	100%
Deducción calculada	750	500	500
Tope aplicable (30%)	No existe	No existe	300
Deducción final efectiva	750	500	300
Renta imponible final	250	500	700
Impuesto (29.5%)	73.75	147.50	206.50
Ahorro tributario	221.25	147.50	88.50
% de Ahorro tributario	75 %	50 %	30 %

Elaboración: Comisión de Transportes y Comunicaciones

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

El análisis de estos resultados permite identificar con claridad las diferencias sustantivas entre ambos esquemas. En el diseño original, el beneficio tributario crece de manera proporcional al monto reinvertido sin establecer límites, lo que puede generar situaciones en las que la base imponible se reduce de manera extrema, incluso a niveles mínimos, afectando significativamente la recaudación fiscal. Este comportamiento obedece a la combinación de un porcentaje de deducción elevado (150%) con la ausencia de topes o límites cuantitativos.

Por el contrario, el diseño corregido —basado en una deducción del 100% con un tope del 30% de la renta neta imponible— introduce dos mecanismos de control fundamentales. En primer lugar, elimina el sobre incentivo al reconocer únicamente el monto efectivamente invertido, lo que alinea el beneficio con la inversión real. En segundo lugar, establece un límite máximo de deducción, lo que permite acotar el impacto fiscal del incentivo y evitar reducciones desproporcionadas de la base imponible.

Desde la perspectiva del control de las finanzas públicas, esta segunda configuración resulta sustancialmente más adecuada, ya que permite mantener el incentivo a la inversión privada sin comprometer de manera significativa la sostenibilidad fiscal. Se trata, en términos técnicos, de transformar un esquema de subsidio abierto en un incentivo acotado, sujeto a reglas de proporcionalidad y control.

Asimismo, el establecimiento de un tope del 30% de la renta neta imponible introduce un elemento de progresividad en la aplicación del beneficio. Las empresas pueden beneficiarse del incentivo, pero no pueden reducir su carga tributaria más allá de un umbral razonable, lo que asegura que continúen contribuyendo al financiamiento del gasto público.

En consecuencia, el análisis del artículo 5 permite concluir que, si bien el mecanismo de reinversión de utilidades es adecuado como instrumento de promoción económica, su diseño debe cumplir con criterios de racionalidad fiscal, proporcionalidad y control. La implementación de una deducción equivalente al 100% del monto reinvertido, combinada con un límite del 30% de la renta neta imponible, constituye una alternativa técnicamente idónea que equilibra el objetivo de incentivar la inversión con la necesidad de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En términos de dictamen, esta modificación permite alinear el proyecto con los principios constitucionales de responsabilidad fiscal, garantizar la viabilidad económica del régimen y responder a las observaciones formuladas por las entidades técnicas, particularmente en lo referido al control del gasto tributario y la evaluación del impacto fiscal de la medida.

Análisis de competencia y eficiencia económica

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

El proyecto incorpora mecanismos de preferencia a la industria nacional, tales como bonificaciones y priorización en compras públicas, lo que puede generar **distorsiones en el funcionamiento del mercado**, al introducir ventajas artificiales no basadas en eficiencia.

Este diseño puede afectar la neutralidad competitiva, favorecer la concentración del mercado en determinados actores y generar sobrecostos en la provisión de servicios, especialmente en ausencia de condiciones que garanticen la existencia de oferta suficiente y competitiva.

Asimismo, la literatura económica indica que los incentivos mal diseñados pueden derivar en situaciones de captura regulatoria, donde los beneficios son apropiados por agentes con mayor capacidad económica sin generar efectos positivos generalizados en la economía.

Análisis de seguridad logística y nacional

El proyecto no incorpora disposiciones suficientes en materia de seguridad logística, tales como mecanismos de trazabilidad de carga, supervisión interinstitucional o control de operadores, lo que constituye una debilidad relevante en un contexto de creciente riesgo asociado a actividades ilícitas.

Asimismo, la falta de regulación sobre la participación de operadores extranjeros y la ausencia de coordinación con entidades de defensa y autoridad marítima puede generar riesgos en términos de control de rutas estratégicas y seguridad económica.

Análisis comparado internacional

La experiencia comparada demuestra que los países utilizan distintos instrumentos para promover el cabotaje y la industria naval, tales como regímenes fiscales estructurados (España), incentivos acotados (Brasil) o modelos regulatorios de protección (Chile). No obstante, ninguno de estos países combina simultáneamente incentivos tributarios de alta intensidad, apertura del mercado y ausencia de mecanismos de control, como plantea el proyecto.

En consecuencia, la propuesta se configura como un modelo atípico, que se aparta de las tendencias internacionales en materia de diseño de políticas públicas para promover el cabotaje y la industria naval.

Evaluación de efectividad de las medidas propuestas

El análisis integral permite concluir que las medidas propuestas presentan una **baja efectividad esperada**, en tanto no inciden sobre el principal factor limitante del cabotaje, que es la demanda efectiva.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Asimismo, el incentivo tributario puede generar un alto costo fiscal sin garantizar resultados proporcionales, configurándose como una política potencialmente ineficiente desde el punto de vista económico y fiscal.

Existe además un riesgo significativo de asignación ineficiente de recursos públicos, en la medida en que el beneficio podría concentrarse en determinados operadores sin impacto estructural en el sistema logístico nacional.

Diagnóstico integrado

El análisis técnico permite establecer que el problema del cabotaje en el Perú es de naturaleza estructural y sistémica, vinculado a la falta de integración logística, la debilidad de la demanda y las limitaciones de infraestructura.

El proyecto, sin embargo, propone una solución centrada en incentivos tributarios y promoción de la oferta, lo que genera una desalineación entre el problema identificado y los instrumentos propuestos.

En consecuencia, la intervención planteada resulta parcial y potencialmente ineficiente si no se acompaña de un enfoque integral.

El gasto público y los beneficios tributarios

El análisis del Proyecto de Ley 14514/2025-CR exige evaluar, desde la perspectiva constitucional y reglamentaria, la compatibilidad de sus disposiciones con el régimen de control del gasto público y, en particular, con las reglas aplicables a los beneficios tributarios en el ordenamiento jurídico peruano. En este contexto, resulta fundamental precisar que los incentivos tributarios —como la deducción del 150% de utilidades reinvertidas prevista en el proyecto— constituyen jurídicamente una forma de **gasto público indirecto o gasto tributario**, en tanto implican una renuncia del Estado a percibir ingresos fiscales para promover determinadas actividades económicas.

En el plano constitucional, el parámetro normativo central es el **artículo 79 de la Constitución Política del Perú**, que establece que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público y que la iniciativa del gasto corresponde al Poder Ejecutivo.

Esta disposición, si bien no menciona de manera expresa a los beneficios tributarios, ha sido interpretada de manera sistemática en la doctrina y la práctica legislativa en el sentido de que toda medida que reduzca la recaudación estatal —incluidos los incentivos tributarios— debe ser considerada dentro del ámbito del gasto público y, por tanto, sujeta al control del Ejecutivo, especialmente a través del Ministerio de Economía y Finanzas. En consecuencia, la creación de beneficios tributarios sin la participación del Ejecutivo vulnera el principio de

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

iniciativa exclusiva en materia fiscal, afectando la sostenibilidad del sistema presupuestario y el equilibrio de las finanzas públicas.

Este marco se complementa con el **artículo 74 de la Constitución**, el cual dispone que los tributos —incluidas las exoneraciones— solo pueden crearse por ley, bajo principios de igualdad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad. Si bien este artículo habilita al legislador para establecer beneficios fiscales, también condiciona su ejercicio a criterios de razonabilidad y equidad, lo que necesariamente exige una evaluación técnica del impacto de dichas medidas. De igual manera, el **artículo 77** vincula la administración económica del Estado con el presupuesto anual, lo cual implica que toda medida que reduzca ingresos debe ser evaluada en función de su impacto en el equilibrio fiscal. A ello se suma el **artículo 118 inciso 17**, que atribuye al presidente de la República —y por ende al MEF— la administración de la hacienda pública, reforzando el rol del Ejecutivo como autoridad rectora en materia de política fiscal.

Este marco constitucional encuentra desarrollo operativo en el **Reglamento del Congreso de la República**, particularmente en el **artículo 76**, que establece que las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta disposición reglamentaria resulta plenamente aplicable a los beneficios tributarios, en la medida en que estos constituyen gasto público indirecto, por lo que deben someterse al mismo estándar de control que el gasto presupuestario directo.

Asimismo, el Reglamento del Congreso refuerza este control a través de sus disposiciones sobre el procedimiento legislativo, al exigir que los proyectos de ley cuenten con sustento técnico y evaluación de viabilidad económica, y al establecer que las comisiones dictaminadoras deben considerar el impacto presupuestario de las iniciativas. En tal sentido, la exigencia de opinión del Ministerio de Economía y Finanzas no constituye una formalidad, sino una garantía esencial para asegurar que las decisiones legislativas en materia fiscal se adopten con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad financiera.

A partir de este marco normativo resulta especialmente relevante la opinión del MEF, considerando la magnitud del beneficio planteado —la deducción del 150% de las utilidades reinvertidas—, el cual puede generar una reducción significativa de la base imponible del Impuesto a la Renta y, por ende, una afectación sustantiva de los ingresos fiscales.

En definitiva, el control de los beneficios tributarios no constituye un obstáculo para la promoción de sectores estratégicos como la industria naval, sino una condición necesaria para garantizar que las políticas públicas sean fiscalmente sostenibles, económicamente eficientes y constitucionalmente válidas. Bajo este enfoque, cualquier régimen de incentivos debe diseñarse dentro de un marco de responsabilidad fiscal que asegure un adecuado

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

balance entre el objetivo de promoción económica y la preservación de la estabilidad de las finanzas públicas.

Conclusión técnica

El Proyecto de Ley 14514/2025-CR constituye una iniciativa pertinente en cuanto a su objetivo de fortalecer la industria naval y promover el cabotaje; no obstante, su diseño actual presenta deficiencias estructurales que podrían comprometer su eficacia.

En particular, el proyecto sobrevalora el impacto de los incentivos tributarios, no aborda adecuadamente los factores estructurales del problema, presenta riesgos fiscales importantes y puede generar distorsiones en el mercado.

En ese sentido, el análisis técnico concluye que el proyecto requiere una reformulación sustancial que incorpore un enfoque integral, condicionalidad de los incentivos, sostenibilidad fiscal y articulación con el sistema logístico nacional, a fin de asegurar el desarrollo efectivo y competitivo del cabotaje en el país.

Modificaciones de los artículos del Proyecto de Ley 14514/2025-CR a partir del análisis técnico y de las opiniones recibidas

A continuación, se desarrolla el análisis del proceso de reformulación de la fórmula legal, empezando por el cambio de la denominación de la ley, las modificaciones a cada uno de los artículos y de las disposiciones complementarias, explicando qué se modifica, por qué se realiza el cambio y qué opiniones institucionales sustentan dicha variación.

Denominación de la ley

En primer término, se advierte que la propuesta inicial denominada “Ley que promueve la renovación de la flota comercial de cabotaje nacional y fortalece la industria naval nacional” ha sido sustituida por la denominación “Ley que promueve el desarrollo del cabotaje y el fortalecimiento de la industria naval nacional”. Este cambio no constituye una simple modificación semántica, sino que responde a una reconducción del enfoque normativo del proyecto.

El cambio introduce como elemento central el concepto de “desarrollo del cabotaje”, desplazando la noción más restringida de “renovación de flota”, ampliando así el objeto de la intervención legislativa desde una política de sustitución o modernización de activos hacia una política integral de impulso del cabotaje como sistema de transporte. Se pasa de un enfoque predominantemente sectorial (flota e industria) a uno sistémico (cabotaje, logística, industria y servicios conexos).

La justificación de este cambio se sustenta principalmente en la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el cual advierte que el proyecto original presenta una mezcla de objetivos normativos sin articulación clara, al combinar medidas propias de política de marina mercante, cabotaje y promoción industrial, sin delimitar su alcance

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

material. En esa línea, el MTC señala que el problema central no es únicamente la renovación de flota, sino el déficit estructural del sistema de cabotaje en su conjunto, lo que exige una formulación normativa más amplia y coherente.

De igual modo, la modificación recoge la observación estructural del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que advierte que el objeto del proyecto resulta excesivamente amplio y difuso, integrando múltiples instrumentos sin delimitación ni evaluación clara de impacto fiscal. En consecuencia, el cambio de denominación permite ordenar el contenido del proyecto bajo un eje rector claro —el desarrollo del cabotaje—, facilitando su evaluación económica, regulatoria y fiscal dentro de un marco conceptual más coherente.

Asimismo, esta reformulación se encuentra alineada con la opinión del Ministerio de Defensa (MINDEF) y de entidades como la ENAMM, que resaltan la importancia del cabotaje no solo como mecanismo económico, sino como un instrumento estratégico de integración territorial, soberanía marítima y capacidad logística nacional, lo que exige una visión integral más allá de la mera renovación de flota.

Adicionalmente, el nuevo título armoniza con las observaciones formuladas por la Dirección de Políticas del MTC, en el sentido de que el proyecto debe articularse adecuadamente con la Ley N° 28583 y el Decreto Legislativo N° 1413, evitando superposición normativa y precisando que el cabotaje constituye un componente del sistema de transporte multimodal, y no únicamente un problema de flota.

En términos técnicos-legislativos, el cambio permite precisar el alcance de la intervención estatal, evitar una interpretación reduccionista de la norma, ordenar los instrumentos normativos (tributarios, financieros, regulatorios) bajo un objetivo común y evaluable y compatibilizar la ley con el marco vigente, especialmente con la Ley 28583 (marina mercante) y el DL 1413 (cabotaje).

Finalmente, cabe señalar que este cambio también responde a las observaciones de actores como ASMARPE y el Gobierno Regional de Piura, que enfatizan que la norma no debe limitarse a incentivos aislados, sino constituir una política pública integral, con incentivos correctamente diseñados y vinculados a resultados económicos, logísticos y productivos.

Artículo 1. Objeto de la ley

En la versión original, el artículo 1 se centraba en la “renovación y modernización de la flota comercial de cabotaje”, con un énfasis primario en la adquisición de naves y en el fortalecimiento de la industria naval. además, fórmula legal sustituida se introduce una modificación sustancial al establecer que el objeto es promover el desarrollo del cabotaje en conjunto con la renovación y modernización de la flota, incorporando además una referencia expresa a su articulación con la Ley N° 28583 y el Decreto Legislativo N° 1413.

Este cambio responde directamente a la observación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que advirtió que el proyecto original presentaba una deficiente delimitación del alcance normativo, al mezclar objetivos de política industrial con regulación del cabotaje sin articularlos adecuadamente. En esa línea, el MTC señaló la necesidad de

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

diferenciar entre el régimen general de la marina mercante (Ley 28583) y el régimen especial del cabotaje (DL 1413), recomendando una integración normativa expresa.

Asimismo, el cambio recoge la observación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que consideró que el objeto de la ley debía delimitar con mayor precisión el ámbito de intervención pública, evitando formulaciones amplias que dificulten la evaluación fiscal.

En consecuencia, la modificación del artículo 1 cumple con precisar el alcance material de la norma, articularla con el marco normativo vigente, y evitar superposición regulatoria.

Artículo 2. Finalidad de la ley

En la formulación original, la finalidad se orientaba a la generación de empleo y desarrollo tecnológico, sin mayor desarrollo operativo. La nueva redacción mantiene dichos objetivos, pero introduce elementos adicionales como: el desarrollo del cabotaje como complemento del sistema de transporte nacional, la promoción de la competitividad en condiciones de mercado, y la referencia expresa a estándares ambientales.

Esta modificación responde a varias observaciones concurrentes. En primer lugar, el MEF señaló que la finalidad debía estar vinculada a resultados verificables y a una lógica económica evaluable, no solo a enunciados generales. En segundo lugar, el MTC advirtió que el cabotaje debe concebirse como parte del sistema logístico nacional y no como un sector aislado. Finalmente, el MINDEF y ENAMM resaltaron que el cabotaje cumple funciones estratégicas de integración territorial y desarrollo económico.

En ese contexto, la modificación permite: alinear la finalidad con políticas públicas multisectoriales, incorporar un enfoque sistémico del transporte, y justificar los incentivos en términos de competitividad y sostenibilidad.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

El artículo 3 presenta uno de los cambios más relevantes. En la versión original se incluía a empresas navieras nacionales y extranjeras dentro del ámbito de aplicación sin mayor diferenciación. En la versión del texto sustitutorio se introduce una modificación sustancial pues se limita la aplicación de los beneficios a empresas navieras nacionales, se precisa la participación de proveedores y astilleros en función de su vinculación directa con el cabotaje, y se establece expresamente que las empresas extranjeras continúan sujetas al régimen del DL 1413 sin acceso a los beneficios.

Este cambio responde principalmente a la observación de ASMARPE, que consideró incompatible incluir a empresas extranjeras en una ley orientada al fortalecimiento de la industria nacional, señalando una contradicción interna y una asimetría regulatoria. Asimismo, el MEF advirtió que dicha inclusión podría generar riesgos de ampliación del gasto tributario y tratamiento fiscal indebido.

En consecuencia, la modificación corrige la incoherencia normativa del proyecto original, refuerza el carácter promotor interno de la norma, y evita riesgos fiscales y regulatorios.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Artículo 4. Definiciones

El artículo 4 también ha sido objeto de ajustes sustanciales. En la nueva versión se introducen precisiones técnicas relevantes, entre ellas: se armoniza la definición de cabotaje con la Ley N° 32049, se incorpora el concepto de industria naval incluyendo el desmantelamiento, y se establece que la “nave de construcción nacional” debe incorporar un valor agregado mínimo del 40%.

Este cambio responde a observaciones del MTC y el MEF. El MTC advirtió la necesidad de evitar definiciones divergentes respecto del marco vigente, mientras que el MEF señaló el riesgo de categorías abiertas que permitan acceso indiscriminado a beneficios.

Además, esta precisión técnica recoge indirectamente recomendaciones del Gobierno Regional de Piura, que enfatizó la necesidad de contar con criterios objetivos y reglamentación clara para evitar discrecionalidad.

En ese sentido, la modificación refuerza la seguridad jurídica, establece criterios verificables, y evita interpretaciones extensivas de beneficios.

Artículo 5. Régimen de reinversión de utilidades

Este artículo ha sido completamente reformulado. El cambio central consiste en:

- reducir el beneficio de 150% a 100%,
- aplicar la deducción sobre la renta neta imponible,
- establecer un límite del 30%,
- incorporar condiciones de acceso (ingresos por cabotaje, plan operativo, impacto económico),
- fijar un plazo de vigencia de cinco años,
- y establecer mecanismos de control, evaluación y pérdida del beneficio.

Esta modificación responde directamente a la opinión del MEF, que cuestionó la técnica tributaria, la falta de límites, la ausencia de evaluación fiscal y el riesgo de impacto macroeconómico.

Asimismo, recoge observaciones del Gobierno Regional de Piura, que señaló la necesidad de supervisión del impacto fiscal y de criterios técnicos de acceso, y de SIMA, que planteó ampliar el alcance de la reinversión a infraestructura y capacidades industriales.

En consecuencia, el artículo 5 pasa de ser un incentivo amplio y poco regulado a un régimen tributario condicionado, limitado y fiscalmente controlado.

Artículo 6. Zonas económicas especiales para el desarrollo del cabotaje y la industria naval

En la versión original, este artículo establecía la creación de zonas económicas especiales navales con beneficios amplios, incluyendo exoneraciones tributarias, regímenes laborales

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

especiales y facilidades para importaciones. En la fórmula legal sustituida, se introduce una modificación sustancial:

- Se elimina toda referencia a exoneraciones tributarias automáticas,
- Se condiciona la creación de estas zonas a una evaluación técnica, económica y fiscal,
- Se limita su alcance a medidas de facilitación administrativa, innovación y capacitación,
- Se establece la participación obligatoria del MEF en la evaluación y seguimiento.

La justificación principal de este cambio proviene de la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual advirtió que la propuesta original implicaba la creación de nuevos beneficios tributarios sin estimación del costo fiscal ni análisis de sostenibilidad, generando un riesgo de gasto tributario abierto y descontrolado. El MEF propuso que cualquier incentivo de esta naturaleza debe estar sujeto a evaluación previa de costo-beneficio y disponibilidad presupuestal, y no establecerse de manera automática.

Asimismo, la modificación recoge observaciones del MTC, en cuanto a que las zonas deben responder a una lógica de desarrollo logístico y no únicamente a un mecanismo de incentivos tributarios indiscriminados.

En consecuencia, el artículo 6 es reformulado para evitar la creación de regímenes extraordinarios sin control y asegurar que las zonas económicas especiales respondan a una política pública planificada, evaluada y fiscalmente sostenible.

Artículo 7. Compras estatales con preferencia nacional

El artículo original proponía mecanismos de preferencia directa o incluso absoluta para naves de construcción nacional, particularmente en embarcaciones del Estado y contratación de servicios. En la versión del texto sustitutorio se introducen cambios sustantivos:

- Se elimina la preferencia absoluta,
- Se reemplaza por una evaluación adicional o factor de asignación,
- Se condiciona su aplicación a criterios de eficiencia económica, calidad del servicio y oferta disponible,
- Se establece que su uso debe ser excepcional, motivado y compatible con la normativa de contrataciones públicas.

Este cambio responde principalmente a la opinión del MEF, que advirtió que una preferencia absoluta podría vulnerar principios de la contratación pública, tales como eficiencia del gasto, libre competencia e igualdad de trato. También se recoge la observación del MTC,

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

que señaló que el sistema vigente de permisos y operación no se basa en competencia comparativa, por lo que introducir esquemas rígidos de preferencia podría generar distorsiones.

Asimismo, se considera el enfoque de ASMARPE, que planteó la necesidad de delimitar claramente los supuestos en los cuales operan estas preferencias, evitando interpretaciones amplias o incompatibles con otros regímenes.

En consecuencia, el artículo 7 pasa de un régimen de preferencia absoluta a un sistema de incentivo moderado, condicionado y compatible con el marco de contratación pública vigente.

Artículo 8. Facilidades financieras para el desarrollo del cabotaje y la industria naval

En la versión original, este artículo establecía la obligación de que COFIDE implemente una línea de crédito específica denominada “Proindustria Naval”, con condiciones predefinidas (tasas, plazos, garantías). En la versión del texto sustitutorio se modifica sustancialmente el enfoque: se sustituye la obligación por una facultad (“COFIDE puede diseñar”), se establece que los programas estarán sujetos a políticas de riesgo, disponibilidad presupuestal y normativa vigente, y se incorpora una lógica flexible para el Fondo MIPYME, condicionada a disponibilidad y viabilidad de proyectos.

Este cambio responde directamente a la observación del MEF, que advirtió que el proyecto original invadía la autonomía de COFIDE y comprometía recursos financieros sin evaluación previa ni sustento presupuestal. El MEF recomendó evitar imposiciones normativas rígidas sobre instituciones financieras públicas y sujetar estos mecanismos a criterios técnicos.

Asimismo, recoge indirectamente observaciones de SIMA-PERÚ, que señaló la importancia del acceso a financiamiento, pero sin plantear un esquema obligatorio, sino uno que facilite el desarrollo del sector.

En consecuencia, el artículo 8 es reconfigurado hacia un esquema de promoción financiera flexible, coherente con la política crediticia del Estado y sin compromisos fiscales automáticos.

Artículo 9. Estándares ambientales y tecnologías limpias

En el texto original, el artículo incluía obligaciones generales de cumplimiento de estándares ambientales y promoción de tecnologías limpias, sin mayor precisión sobre su implementación ni sus implicancias económicas. En la fórmula final se introducen

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

precisiones relevantes: se establece el cumplimiento obligatorio de estándares internacionales de la OMI, se condiciona la entrega de incentivos a la acreditación técnica y verificación de resultados ambientales, se incorporan límites a la acumulación de beneficios (máximo 50% del costo de inversión), y se crea la figura de “certificación verde” para astilleros.

Este ajuste responde a la necesidad, advertida por el MEF, de evitar incentivos abiertos sin control fiscal, estableciendo límites claros a la acumulación de beneficios. Asimismo, recoge la opinión del MTC y del MINDEF, que resaltaron la importancia de mantener estándares técnicos y ambientales alineados con normas internacionales, garantizando seguridad operativa y sostenibilidad.

Además, este artículo recoge aportes del Gobierno Regional de Piura, que valoró positivamente la incorporación de criterios de sostenibilidad, pero recomendó que los incentivos se encuentren claramente regulados y verificados.

En consecuencia, el artículo 9 pasa de un enunciado programático a un régimen regulado, verificable y compatible con límites fiscales y ambientales internacionales.

Disposición Complementaria Final – Reglamentación

En la propuesta original, la reglamentación no delimitaba claramente las entidades responsables. En la versión del texto sustitutorio se establece que la ley será reglamentada con el refrendo de los Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Economía y Finanzas, Producción y Defensa.

Este cambio responde directamente a la observación del MEF, que indicó la necesidad de participar en la reglamentación en atención a los impactos fiscales, así como a la observación del MTC, que señaló la importancia de coordinación intersectorial. Asimismo, se incorpora al MINDEF, conforme a su opinión sobre el carácter estratégico del cabotaje.

Disposición Complementaria Final – Evaluación del costo fiscal

Se incorpora una disposición nueva por la cual el MEF evalúa y publica anualmente el costo fiscal del régimen de reinversión y su impacto económico.

Esta disposición deriva directamente de la opinión del MEF, que enfatizó la necesidad de establecer mecanismos de control y evaluación continua del gasto tributario.

Disposición Complementaria Transitoria

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En la versión original, la disposición sobre mantenimiento de embarcaciones presentaba vacíos normativos. En la versión del texto sustitutorio se modifica para precisar que aplica a naves de bandera nacional, vincular las obligaciones a normas técnicas de la Autoridad Marítima Nacional (DICAPI), y establecer consecuencias en términos de acceso a beneficios. Este cambio responde a observaciones de ASMARPE, que señaló que la disposición original era una “norma en blanco”, y del MTC, que advirtió la falta de articulación con el régimen vigente.

Disposición Complementaria Modificatoria

En la propuesta original, la modificación se planteaba dentro del Decreto Legislativo N° 1413. En la versión del texto sustitutorio se traslada a la Ley N° 28583, estableciendo preferencias en permisos de operación y reservas de carga únicamente en determinados supuestos (líquidos a granel).

Este cambio responde a la observación del MTC, que recomendó incorporar los mecanismos de preferencia dentro de la ley marco del sector (Ley 28583) para evitar incoherencias normativas, y a la de ASMARPE, que propuso delimitar claramente el alcance de dichas preferencias.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

Sobre la necesidad

El análisis evidencia que la iniciativa responde a una problemática estructural del sistema logístico nacional vinculada al limitado desarrollo del cabotaje, el cual, pese a haber sido liberalizado progresivamente mediante el Decreto Legislativo 1413 y la Ley 32049, no ha logrado consolidarse como una alternativa competitiva frente al transporte terrestre. Esta situación se explica por una combinación de factores de mercado, entre los que destacan los altos costos de entrada para los armadores, la incertidumbre en la demanda de carga, la fragmentación logística y la limitada disponibilidad de flota nacional moderna. A ello se suma la débil articulación con la industria naval local, que depende de una demanda inestable y carece de incentivos adecuados para su desarrollo sostenible.

El mercado presenta fallas estructurales claras: los costos de inversión en flota son elevados y con largos periodos de recuperación, lo que desincentiva la participación de armadores; existe incertidumbre en la demanda debido a la fragmentación de la carga y la ausencia de contratos logísticos estables; y los costos operativos —incluyendo practicaje y servicios portuarios— hacen que el cabotaje no sea automáticamente competitivo frente al transporte terrestre. Adicionalmente, la industria naval vinculada se encuentra subdesarrollada por falta de demanda sostenida.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En este contexto, la necesidad de intervención pública se justifica en la existencia de fallas de coordinación que impiden el desarrollo orgánico del cabotaje. Tal como reconoce el propio sector transportes, el cabotaje constituye una alternativa eficiente y resiliente para el transporte interno, especialmente frente a eventos disruptivos, pero requiere condiciones mínimas de viabilidad económica para atraer inversión privada. La intervención, sin embargo, debe ser diseñada con cuidado para evitar generar distorsiones o subsidios ineficientes.

Las opiniones institucionales confirman esta necesidad. El MTC reconoce que el objetivo del proyecto es adecuado, pero advierte deficiencias estructurales en el diseño original del Proyecto de Ley 09659/2024-CR, particularmente en materia de incentivos fiscales indeterminados y riesgo de distorsión de competencia. Asimismo, CONUDFI respecto de ese mismo proyecto, cuestiona la falta de precisión normativa y los riesgos para la competencia y la seguridad jurídica. En contraste, entidades como la Municipalidad de Huaral y la ENAMM resaltan la importancia del cabotaje para el desarrollo regional, la reducción de costos logísticos y la recuperación de capacidades productivas y laborales.

En ese sentido, el texto sustitutorio de este dictamen responde a esta necesidad al redefinir el enfoque del proyecto, pasando de incentivos abiertos a un sistema de incentivos condicionados al desempeño, vinculados a la demanda real y a la operación efectiva del cabotaje.

Sobre la viabilidad

En cuanto a la viabilidad, el texto sustitutorio presenta mejoras sustanciales respecto del diseño original, tanto a nivel económico, fiscal, regulatorio y operativo.

Desde la perspectiva económica, el régimen de incentivos se estructura en torno a la reinversión de utilidades condicionada a la actividad efectiva de cabotaje. Se exige el cumplimiento de requisitos como la generación de ingresos derivados del cabotaje, la existencia de contratos de carga y la presentación de planes operativos, lo cual alinea el beneficio con la lógica real de los armadores, quienes requieren certidumbre de demanda antes de invertir en flota. Este enfoque reduce el riesgo de inversiones ineficientes y evita subsidios desligados del mercado.

Asimismo, el diseño incorpora mecanismos que permiten mejorar la eficiencia operativa del cabotaje, al promover mayor frecuencia de uso de las naves, lo que contribuye a diluir costos fijos como el practicaje y los servicios portuarios, sin necesidad de intervenir directamente en su regulación.

Desde el punto de vista fiscal, el proyecto introduce límites claros a los incentivos, incluyendo topes sobre la renta neta, montos máximos definidos por el MEF, mecanismos de

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

verificación anual y pérdida de beneficios en caso de incumplimiento. Estas medidas responden directamente a las observaciones del MTC sobre la necesidad de evaluar el impacto fiscal y evitar distorsiones en la competencia. De igual forma, las disposiciones sobre financiamiento establecen límites de exposición fiscal, esquemas de cofinanciamiento privado y evaluación periódica, reduciendo el riesgo de endeudamiento público contingente.

En cuanto a la viabilidad regulatoria, el proyecto respeta las competencias institucionales, asignando roles claros al MTC, MEF, SUNAT, COFIDE y DICAPI, sin crear nuevas entidades ni duplicar funciones. Esto corrige uno de los principales cuestionamientos al proyecto original, que contenía disposiciones declarativas.

Respecto a la viabilidad en el mercado de cabotaje, el texto sustitutorio de este dictamen mantiene un equilibrio entre apertura y promoción. No introduce medidas de reserva de mercado ni restricciones a la participación extranjera —lo cual había sido criticado por CONUDFI— sino que promueve la flota nacional mediante incentivos indirectos, como reinversión, compras públicas con bonificación limitada y financiamiento especializado. Este diseño es compatible con el principio de igualdad de trato y con la economía social de mercado.

Finalmente, la viabilidad productiva se ve reforzada por el respaldo de actores del sector. SIMA destaca el potencial de reactivar la industria naval y generar empleo especializado, proponiendo incluso ampliar el alcance de los incentivos a la infraestructura productiva. La ENAMM coincide en que el proyecto contribuirá a dinamizar la economía, mejorar la competitividad y fortalecer el capital humano del sector marítimo.

En conjunto, el texto resulta viable porque no sustituye al mercado, sino que crea condiciones para su funcionamiento eficiente, alinear inversión con demanda, y mantener control fiscal e institucional, logrando un equilibrio entre promoción económica, sostenibilidad fiscal y competencia.

Sobre la oportunidad

Desde el punto de vista de la oportunidad, la propuesta se inserta en un momento especialmente favorable para impulsar el cabotaje. El desarrollo de infraestructura portuaria estratégica, particularmente el Puerto de Chancay, y el crecimiento proyectado del comercio y de la logística interna generan condiciones propicias para el desarrollo de esta actividad como complemento del transporte terrestre.

Asimismo, la creciente vulnerabilidad del transporte terrestre frente a bloqueos, eventos climáticos y congestión refuerza la necesidad de contar con modos alternativos más resilientes. El cabotaje, en este contexto, se posiciona como una solución logística más sostenible y eficiente, alineada además con tendencias internacionales de reducción de

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

emisiones y desarrollo multimodal.

Las opiniones institucionales coinciden en destacar este momento como una ventana de oportunidad. La Municipalidad Provincial de Huaral enfatiza el potencial del cabotaje para la integración regional y la reducción de costos logísticos. El Gobierno Regional del Callao resalta el impacto de los megaproyectos portuarios en la generación de demanda para el sector naval. Por su parte, la ENAMM señala que la recuperación del cabotaje permitiría revertir la reducción de la flota nacional y fortalecer la economía marítima.

En paralelo, la opinión de SIMA Perú introduce un elemento clave de oportunidad productiva, al señalar que el país cuenta con capacidad instalada, infraestructura y alianzas tecnológicas para desarrollar la construcción naval, lo cual podría activarse mediante el estímulo adecuado a la demanda de flota.

No obstante, esta oportunidad debía ser aprovechada corrigiendo los defectos del proyecto original. El MTC y la APN advirtieron que la promoción excesiva, la priorización de infraestructura específica o la intervención directa en decisiones del mercado podían generar distorsiones competitivas. En ese sentido, la fórmula legal sustitutoria adecua el enfoque, eliminando intervenciones dirigidas y asegurando que la promoción sea neutral, progresiva y compatible con el mercado.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Análisis del marco normativo

La fórmula legal que se propone en este dictamen debe analizarse necesariamente dentro del marco normativo vigente que regula el cabotaje, la política tributaria, la disciplina fiscal y la promoción de la inversión privada en el Perú. Este marco está constituido principalmente por la Constitución Política del Perú, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757), la Ley del Impuesto a la Renta, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la normativa sobre endeudamiento público y el régimen de contrataciones del Estado.

En primer lugar, desde el punto de vista constitucional, el artículo 58 establece que el Perú se rige por una economía social de mercado, lo que implica que el Estado cumple un rol promotor, pero sin sustituir al mercado ni distorsionar la competencia. A su vez, el artículo 60 dispone que la intervención estatal debe ser subsidiaria y respetar la iniciativa privada como eje del desarrollo económico. Este principio se complementa con el artículo 63, que consagra la igualdad de trato entre inversión nacional y extranjera, prohibiendo tratamientos discriminatorios que alteren la competencia.

En el ámbito tributario, la Constitución Política establece expresamente que los beneficios tributarios solo pueden crearse por ley y deben respetar los principios de generalidad,

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

equidad, razonabilidad y capacidad contributiva. De esta premisa se desprende una restricción estructural: no es posible diseñar regímenes tributarios abiertos, indeterminados o delegados al reglamento. Este fue precisamente uno de los principales cuestionamientos del MTC y de CONUDFI al Proyecto de Ley 09659/2024-CR, señalando que los incentivos fiscales propuestos carecían de precisión normativa y podían resultar inconstitucionales.

Adicionalmente, el país cuenta con una política consolidada en materia de beneficios tributarios que se caracteriza por ser restrictiva, focalizada y evaluada periódicamente. A diferencia de etapas anteriores donde se promovían exoneraciones generalizadas, la política actual exige que todo beneficio tributario esté sujeto a:

- evaluación de impacto fiscal por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- estimación de costo-beneficio
- límites cuantitativos y temporales
- mecanismos de seguimiento

Este enfoque responde a la experiencia en diversos sectores económicos (agroexportación, minería, zonas especiales, MYPE), donde beneficios amplios y mal focalizados generaron altos gastos tributarios sin resultados proporcionales en inversión o productividad.

Un ejemplo relevante es el régimen de compras públicas para MYPE, en el cual se establece una bonificación de hasta 20% en la evaluación de ofertas en determinados casos. Este diseño constituye un precedente importante, pero con características clave: el beneficio está estrictamente acotado, es evaluativo (no automático), no implica subsidio directo y se encuentra sujeto a reglas de competencia y eficiencia del gasto público. En ese sentido, el Texto Sustitutorio del PL 14514 reduce la bonificación a 10% y la somete a límites adicionales, lo cual resulta coherente con la tendencia normativa de evitar sobrecostos fiscales y distorsiones en las contrataciones del Estado.

En materia de endeudamiento público, la Constitución, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley de Endeudamiento establecen que el Estado debe preservar el equilibrio presupuestal y la sostenibilidad de la deuda. Esto implica que cualquier esquema de garantías o financiamiento —como el previsto en el artículo 8 del proyecto— debe:

- estar sujeto a límites de exposición fiscal
- formar parte de la programación multianual de endeudamiento
- evitar la generación de pasivos contingentes descontrolados

El texto sustitutorio incorpora estas restricciones al establecer límites a las garantías estatales, mecanismos de cofinanciamiento privado y evaluación periódica por el MEF, lo que asegura su compatibilidad con el marco fiscal vigente.

En consecuencia, el análisis del marco normativo permite concluir que el proyecto no puede

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

apartarse del esquema nacional de beneficios tributarios ni de disciplina fiscal. Cualquier intento de establecer incentivos fuera de estos parámetros —como beneficios abiertos, ilimitados o discrecionales— sería incompatible con la Constitución, con la política económica vigente y con los principios de estabilidad macroeconómica.

Efectos de la vigencia de la norma

La entrada en vigor de esta norma generaría efectos relevantes en el sistema económico, fiscal y competitivo, los cuales deben analizarse con rigurosidad para asegurar su coherencia con el modelo de economía social de mercado.

En primer lugar, desde el punto de vista económico, el principal efecto positivo de la norma es la corrección de fallas de mercado en el cabotaje, particularmente aquellas vinculadas a la falta de inversión, la incertidumbre de demanda y la débil articulación logística. A diferencia del proyecto original, el texto sustitutorio condiciona los incentivos a variables objetivas como:

- generación efectiva de ingresos por cabotaje
- existencia de contratos de carga
- niveles mínimos de utilización de naves

Esto permite alinear el beneficio con el desempeño real y evita los problemas observados en otros regímenes tributarios sectoriales, donde los incentivos no estaban vinculados a resultados medibles.

No obstante, en el ámbito fiscal, la vigencia de la norma implica necesariamente la existencia de un gasto tributario y de riesgos contingentes, aunque controlados. La deducción adicional por reinversión, las facilidades financieras y las garantías estatales tienen un impacto potencial sobre las finanzas públicas, lo que obliga a una gestión estricta. La experiencia en otros sectores demuestra que, cuando estos instrumentos no son acotados, pueden generar:

- pérdida de recaudación estructural
- concentración de beneficios en pocos actores
- baja eficiencia del gasto público

Por ello, el diseño adoptado en el texto sustitutorio —con topes, límites, evaluación anual y participación del MEF— resulta fundamental para evitar estos efectos adversos.

En segundo lugar, en términos de competencia, uno de los efectos más relevantes de la norma es su compatibilidad con el principio de neutralidad competitiva. El proyecto evita introducir mecanismos de protección directa, tales como reserva de carga, restricciones a la participación extranjera o asignación obligatoria de mercado, los cuales habrían sido contrarios a la Constitución y al modelo de apertura del cabotaje consolidado en los últimos

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

años.

En su lugar, la norma promueve la flota nacional mediante incentivos indirectos y condiciones de desempeño, lo que permite fortalecer la industria naval sin excluir a operadores extranjeros. Este equilibrio es esencial, ya que el cabotaje en el Perú forma parte de un mercado liberalizado y cualquier retroceso en ese proceso generaría efectos negativos en:

- precios del transporte
- eficiencia logística
- atracción de inversión

En tercer lugar, la vigencia de la norma produce efectos en el gasto público a través del sistema de compras estatales. La introducción de una bonificación de hasta 10% en favor de naves de construcción nacional genera un incentivo limitado, pero controlado. A diferencia de esquemas más agresivos, el diseño incorpora restricciones adicionales (como el límite de diferencia económica y control del sobrecosto), evitando que el beneficio se traduzca en incrementos significativos del gasto público, a diferencia de lo que podría ocurrir con un esquema similar al 20% utilizado en algunos programas MYPE si no se introdujeran salvaguardas.

Finalmente, en el plano macroeconómico, la norma tiene el potencial de contribuir positivamente a la diversificación del sistema logístico, la reducción de costos y el desarrollo industrial, pero siempre dentro de los márgenes de disciplina fiscal y respeto a la economía social de mercado. En este sentido, el proyecto no altera el modelo económico vigente, sino que se inserta dentro de él como un instrumento de promoción focalizada.

En conclusión, los efectos de la vigencia de la norma son compatibles con el marco económico y fiscal del país en la medida en que se mantengan los controles previstos. No es posible ni conveniente adoptar un régimen de beneficios más amplio que el vigente en otros sectores, ya que ello comprometería la sostenibilidad fiscal, afectaría la competencia y vulneraría los principios constitucionales de la economía social de mercado. El texto sustitutorio que se propone resulta adecuado precisamente porque se mantiene dentro de estos límites, promoviendo el cabotaje sin alterar el equilibrio presupuestal ni el funcionamiento del mercado.

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitada

Opiniones solicitadas para el Proyecto de Ley 09659/2024-CR

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Cuadro 1

Oficio	Entidad	Fecha
Oficio 922-2024-2025 – MTC/04	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	03/12/2024
Oficio 923-2024-2025 - APN	Autoridad Portuaria Nacional	03/12/2024
Oficio 924-2024-2025 - OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público	03/12/2024
Oficio 925-2024-2025 - DATA	Dirección de Autorizaciones de Transporte Acuáticos	03/12/2024
Oficio 926-2024-2025 - MDCH	Municipalidad Distrital de Chancay – Huaral - Lima	03/12/2024
Oficio 927-2024-2025 - GORE LIMA	Gobierno Regional de Lima	03/12/2024
Oficio 928-2024-2025 - MPH	Municipalidad Provincial de Huaral - Lima	03/12/2024

Opiniones solicitadas para el Proyecto de Ley 14514/2025-CR

Cuadro 2

Documento	Entidad	Fecha
OFICIO-02130-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	13/05/2026
OFICIO-02131-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	13/05/2026
OFICIO-02132-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Autoridad Portuaria Nacional	13/05/2026
OFICIO-02133-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Ministerio de la Producción	13/05/2026
OFICIO-02134-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	13/05/2026
OFICIO-02135-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Ministerio de Defensa	13/05/2026
OFICIO-02136-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Asociación de Exportadores	13/05/2026
OFICIO-02137-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Sociedad de Comercio Exterior del Perú	13/05/2026
OFICIO-02138-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Asociación Peruana de Operadores Portuarios	13/05/2026

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Documento	Entidad	Fecha
OFICIO-02140-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	13/05/2026
OFICIO-02141-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Escuela Nacional de Marina Mercante	13/05/2026
OFICIO-02142-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Asociación Peruana de Agentes Marítimos	13/05/2026
OFICIO-02143-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Asociación Marítima del Perú	13/05/2026
OFICIO-02144-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Servicios Industriales de la Marina S.A.	13/05/2026
OFICIO-02155-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Centro de Altos Estudios Nacionales	15/05/2026
OFICIO-02156-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Consejo Fiscal	15/05/2026
OFICIO-02157-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Cámara de Comercio de Lima	15/05/2026
OFICIO-02158-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Universidad ESAN	15/05/2026
OFICIO-02159-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Dirección Nacional de Inteligencia	15/05/2026
OFICIO-02160-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Gobierno Regional de Lima	15/05/2026
OFICIO-02161-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Instituto Peruano de Derecho Tributario	15/05/2026
OFICIO-02162-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Pontificia Universidad Católica del Perú	15/05/2026
OFICIO-02163-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Universidad del Pacífico	15/05/2026
OFICIO-02164-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Gobierno Regional del Callao	15/05/2026
OFICIO-02165-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Gobierno Regional de Piura	15/05/2026
OFICIO-02166-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Gobierno Regional de La Libertad	15/05/2026
OFICIO-02167-2025-2026-CTC-JCMC-CR-GOREICA-15-05-2026	Gobierno Regional de Ica	15/05/2026
OFICIO-02168-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Gobierno Regional de Arequipa	15/05/2026

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Documento	Entidad	Fecha
OFICIO-02169-2025-2026-CTC-JCMC-CR	Gobierno Regional de Moquegua	15/05/2026

Opiniones recibidas para el Proyecto de Ley 09659/2024-CR

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitió su opinión mediante el Oficio N° 203-2025-MTC/01, de fecha 28 de agosto de 2025, suscrito por el ministro de Transportes y Comunicaciones, César Sandoval Pozo, en atención a la solicitud formulada por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso. El documento incorpora como anexos el Informe Técnico Legal N° 0231-2024-MTC/18.03, elaborado por la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística, el Informe N° 0847-2025-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, así como la opinión de la Autoridad Portuaria Nacional.

En cuanto al contenido, el MTC reconoce que el proyecto tiene por finalidad mejorar la eficiencia, competitividad y sostenibilidad del transporte a través del cabotaje, lo cual resulta alineado con la política sectorial. Sin embargo, la opinión se formula en sentido no favorable en su formulación actual, debido a la presencia de observaciones técnicas sustantivas.

Entre las principales observaciones, se señala que los incentivos fiscales carecen de precisión normativa, lo que podría generar distorsiones en el mercado y un tratamiento desigual entre operadores, particularmente en relación con empresas extranjeras.

Asimismo, se advierte que no se ha evaluado el impacto fiscal de las medidas propuestas, lo que podría comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. En materia de competencia, el sector enfatiza la necesidad de garantizar la neutralidad competitiva conforme al marco constitucional. También se observan problemas en el diseño institucional, dado que el proyecto incorpora disposiciones de carácter declarativo que duplican funciones ya asignadas al MTC.

Adicionalmente, el MTC cuestiona el diseño del sandbox regulatorio, señalando que se restringe la participación del sector privado en los procesos de innovación. Se advierte también el riesgo de generar ventajas indebidas al priorizar infraestructura específica, como el Puerto de Chancay, lo que podría afectar la competencia portuaria. Finalmente, se indica que los incentivos ambientales propuestos podrían generar duplicidad funcional con la Autoridad Portuaria Nacional.

En conclusión, el MTC considera que el proyecto cuenta con un objetivo adecuado, pero presenta deficiencias estructurales que requieren una reformulación integral. Propone

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

modificar artículos, precisar incentivos, fortalecer el diseño normativo y evitar distorsiones de competencia, a fin de hacerlo viable.

Consejo Nacional de Usuarios del Sistema Financiero – CONUDFI

El Consejo Nacional de Usuarios del Sistema Financiero emitió su opinión mediante la Carta N° 041-2025/P, de fecha 25 de agosto de 2025, dirigida al Congreso de la República, en el ejercicio de su representación institucional.

El contenido de la opinión se centra en el análisis del impacto del proyecto sobre la competencia económica y el marco normativo del cabotaje. La posición institucional se expresa en sentido desfavorable, recomendando el rechazo del proyecto.

Entre las observaciones principales, se señala que la propuesta normativa implica una restricción a la participación de empresas extranjeras, lo cual contraviene el proceso de liberalización del cabotaje impulsado en los últimos años. Asimismo, CONUDFI advierte que los incentivos fiscales propuestos no están debidamente definidos en la ley, lo que podría generar problemas de constitucionalidad al delegar aspectos sustantivos al reglamento.

De igual forma, se sostiene que el proyecto contiene disposiciones de carácter meramente declarativo, dado que varias de las medidas propuestas ya forman parte de las competencias del MTC. En ese sentido, el proyecto no aportaría valor normativo sustantivo.

En conclusión, CONUDFI considera que la iniciativa es contraria a la seguridad jurídica y a la promoción de la competencia, por lo que recomienda expresamente su archivamiento.

Municipalidad Provincial de Huaral

La Municipalidad Provincial de Huaral emitió su opinión mediante el Oficio N° 222-2025-GM/MPH, de fecha 25 de marzo de 2025, suscrito por el Gerente Municipal (e), Luis Alberto Luna Minchola, el cual recoge además los aportes de diversas dependencias internas, entre ellas la Subgerencia de Desarrollo Agropecuario y Turismo, la Subgerencia de Licencias y Comercio, y la Gerencia de Desarrollo Económico.

El contenido de la opinión destaca el impacto del proyecto en el desarrollo territorial, especialmente en relación con el potencial del Puerto de Chancay y la integración logística regional. La opinión se emite en sentido favorable con recomendaciones.

Entre las observaciones principales, se resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión ambiental, proponiendo explícitamente la incorporación de una disposición que asigne a la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del MTC la fiscalización ambiental del cabotaje. Asimismo, se enfatiza el rol del cabotaje en la reducción de costos logísticos, mejora de la conectividad regional y desarrollo económico local.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En conclusión, la Municipalidad considera que el proyecto es beneficioso para el desarrollo regional, pero recomienda incorporar mejoras en materia ambiental y de control institucional.

Opiniones recibidas para el Proyecto de Ley 14514/2025-CR

Servicios Industriales de la Marina S.A. – SIMA PERÚ

SIMA PERÚ emitió su opinión mediante el Oficio N° GG-SP-2026-255, de fecha 18 de mayo de 2026, dirigido a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en respuesta al Oficio N° 02144-2025-2026-CTC-JCMC-CR. El documento es suscrito por el Gerente General de SIMA-PERÚ S.A.

En cuanto al contenido, la entidad señala que el proyecto representa una oportunidad estratégica para reactivar la construcción de naves de alto bordo, destacando que cuenta con la capacidad técnica, infraestructura y alianzas tecnológicas necesarias para ejecutar este tipo de proyectos, particularmente mediante su relación con Hyundai Heavy Industries.

La opinión se emite en sentido favorable expreso, considerando que la iniciativa se encuentra alineada con los objetivos institucionales de SIMA, FONAFE y el Sector Defensa. Asimismo, se destaca la importancia del acceso a financiamiento para el desarrollo de la industria naval.

Como observaciones, SIMA propone modificaciones específicas a la fórmula legal. En el artículo 5, recomienda ampliar el alcance del régimen de reinversión para incluir maquinaria, equipos e infraestructura de astilleros. En el artículo 8, propone extender el acceso al financiamiento a astilleros e industrias proveedoras, no solo a armadores.

En conclusión, SIMA considera que el proyecto constituye un instrumento altamente positivo, que permitirá modernizar la flota, generar empleo especializado y fortalecer la soberanía marítima, por lo que respalda su aprobación con ajustes puntuales.

Gobierno Regional del Callao

El Gobierno Regional del Callao emitió su opinión mediante el Oficio N° 000828-2026-GRC/GGR, de fecha 20 de mayo de 2026, suscrito por el Gerente General Regional, César Igor Camacho Caballero, el cual adjunta el Informe N° 000034-2026-GRC/GRTYC y el Informe N° 000044-2026-GRC/GRTYC-SAJ, elaborados por la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones.

El contenido del informe destaca que el proyecto promueve la inversión, modernización y fortalecimiento de la industria naval nacional, generando condiciones adecuadas para el desarrollo productivo del sector. Asimismo, resalta el impacto de los megaproyectos portuarios como Chancay y Corío en la demanda de servicios navales.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

La opinión es emitida en sentido favorable, considerándose técnicamente viable, aunque la entidad precisa que no cuenta con competencias directas en materia de cabotaje.

Entre las observaciones, se señala que el proyecto permite el relanzamiento de la industria naval, genera soporte legal para inversiones y reconoce el rol estratégico de SIMA como astillero nacional. Asimismo, se destaca la importancia del crecimiento del tráfico marítimo como motor de desarrollo.

En conclusión, el Gobierno Regional considera que el proyecto coadyuva significativamente al desarrollo económico y productivo del país, respaldando su aprobación sin plantear modificaciones específicas.

Escuela Nacional de Marina Mercante – ENAMM

La Escuela Nacional de Marina Mercante emitió su opinión mediante el Oficio N° 473-2026/ENAMM/OAJ, de fecha 19 de mayo de 2026, suscrito por el Capitán de Navío Fred Vega Silva, director de la institución, adjuntando la Opinión Legal N° 014-2026/OAJ, elaborada por su Oficina de Asesoría Jurídica.

El análisis desarrollado es de carácter jurídico y sectorial, vinculando el proyecto con la Ley N° 28583, el Decreto Legislativo N° 1413 y la Política Nacional Marítima 2019–2030. Se evalúan los beneficios propuestos, tales como el régimen de reinversión de utilidades, zonas económicas especiales, compras públicas, financiamiento e incentivos ambientales.

La opinión se emite en sentido favorable, considerando que la propuesta contribuirá a dinamizar la economía, reducir la dependencia externa, mejorar la competitividad del cabotaje y generar empleo especializado.

Entre las observaciones, se destaca la problemática actual: reducción de la flota mercante, pérdida de divisas y disminución de oportunidades laborales. Asimismo, se reconoce que, si bien los incentivos implican un costo fiscal inicial, este podría ser compensado mediante el crecimiento económico y la ampliación de la base tributaria.

En conclusión, la ENAMM considera que el proyecto es coherente con la política nacional marítima, promueve la inversión privada y complementa el marco normativo vigente, recomendando su trámite favorable sin proponer modificaciones específicas.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Con Oficio N° 1493-2026-MTC/04 del 26 de mayo de 2026 la señora Dalia Miroslava Suárez Salazar, secretaria general del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, remite el Memorando N° 1073-2026-MTC/18, que adjunta el Informe N° 0107-2026-MTC/18.03, elaborado por la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística de la

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal perteneciente al Viceministerio de Transportes, así como el Informe N° 0701--2026-MTC/08, suscrito por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que contienen la opinión para el Proyecto de Ley 14514/20235-CR.

a) Informe N° 0107-2026-MTC/VT-DGPRTM

El informe constituye una opinión institucional compleja del Ministerio de Transportes y Comunicaciones elaborada principalmente por la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Acuático y Logística (DPNTAL), dependiente de la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal (DGPRTM), dirigida por la directora Mónica Steffani Zapata Chang y elevada al director general (e) Juan Pablo Miranda Leo. En su elaboración también participa la Dirección de Autorizaciones en Transporte Acuático (DTA), a través de la Dirección General de Autorizaciones en Transportes (DGAT), como órgano técnico especializado en autorizaciones operativas del transporte acuático.

Asimismo, se incorpora el Informe Técnico Legal de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), la cual finalmente declara no ser competente para pronunciarse, y el documento es elaborado técnicamente por Alfonso Enrique Díaz y Sotelo y Pierre Ernesto Sierra Chávez.

Desde el punto de vista temático, el informe desarrolla un análisis profundo del marco normativo aplicable, estableciendo como eje central la coexistencia de dos regímenes jurídicos: la Ley N° 28583, que constituye el régimen general de promoción de la marina mercante nacional, y el Decreto Legislativo N° 1413, que establece un régimen especial orientado a facilitar el cabotaje marítimo mediante la apertura del mercado a operadores, incluso extranjeros. El MTC reconoce que el proyecto presenta una compatibilidad general con la finalidad promotora de la Ley 28583, orientada al fortalecimiento de la flota nacional y de la industria naval; sin embargo, advierte como principal problema la falta de diferenciación y articulación entre ambos regímenes, señalando que el proyecto mezcla indistintamente normas de distinta naturaleza como si pertenecieran al mismo plano regulatorio, lo que genera ambigüedad, superposición normativa y riesgos de aplicación.

Esta crítica constituye el eje estructural del informe, al identificar una tensión entre un modelo de apertura competitiva (DL 1413) y un modelo de promoción nacional (Ley 28583), siendo que el proyecto introduce mecanismos como preferencias, reservas de carga y sistemas de puntaje que alteran la lógica del régimen vigente.

En el plano de política pública, el MTC valida el diagnóstico del proyecto, reconociendo que la marina mercante nacional presenta una baja capacidad instalada, una flota reducida y un rezago significativo frente a otros países de la región, lo que justifica la intervención estatal. Asimismo, reconoce que la iniciativa tiene sustento constitucional en los artículos 58 y 59 de la Constitución, vinculados a la promoción del desarrollo económico y la economía social

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

de mercado. Sin embargo, precisa que el problema no radica en la finalidad de la propuesta, sino en la técnica regulatoria utilizada, la cual presenta deficiencias en la articulación normativa, mezcla de políticas públicas (industrial, tributaria, logística y de contratación) y ausencia de delimitación de competencias sectoriales.

En el análisis de técnica legislativa, el informe es particularmente crítico, señalando que el proyecto no delimita adecuadamente su ámbito de aplicación —al no precisar si se refiere exclusivamente al cabotaje marítimo o al transporte acuático en general— y no incorpora cláusulas de articulación con el régimen vigente, lo que podría generar conflictos interpretativos sobre prevalencia normativa y aplicación subsidiaria. Asimismo, se advierte que se incorporan conceptos nuevos (“nave de construcción nacional”, “preferencia absoluta”, “sistema de puntaje”) sin integrarlos adecuadamente al marco conceptual existente, generando problemas de coherencia regulatoria.

En materia económica y tributaria, el informe identifica observaciones relevantes respecto del artículo 5, señalando que el régimen de reinversión de utilidades presenta errores técnicos en su formulación, dado que las deducciones no se aplican directamente sobre el impuesto sino sobre la renta imponible. Asimismo, se advierte la ausencia de evaluación del impacto fiscal, la falta de cuantificación del costo del beneficio y la necesidad de contar con opinión del Ministerio de Economía y Finanzas conforme al artículo 79 de la Constitución. También se señala que el beneficio está dirigido únicamente a empresas nacionales, lo que genera diferencias de trato frente a operadores extranjeros en el contexto del régimen de cabotaje abierto.

Desde la perspectiva de competencia y mercado, el informe identifica riesgos derivados de la introducción de mecanismos de preferencia, reservas de carga y sistemas de puntaje, los cuales no forman parte del modelo actual de otorgamiento de permisos —basado en verificación de requisitos técnicos y administrativos— y podrían generar distorsiones competitivas. En particular, la “preferencia absoluta” en compras estatales es cuestionada por posibles incompatibilidades con los principios de libre competencia y neutralidad, recomendándose su sustitución por mecanismos de bonificación o incentivos técnicos.

En cuanto al análisis artículo por artículo, el informe desarrolla observaciones específicas que implican propuestas de corrección normativa. Respecto al artículo 1, se señala la necesidad de precisar el ámbito de aplicación y establecer una cláusula de articulación con la Ley 28583 y el DL 1413. El artículo 2 es considerado adecuado. El artículo 3 presenta una contradicción al incluir empresas extranjeras en el ámbito de aplicación mientras que los beneficios favorecen principalmente a empresas nacionales, recomendándose diferenciar claramente los sujetos beneficiarios. En el artículo 4 se observa la falta de inclusión de actividades como el desguace y la ausencia de un criterio de contenido nacional para la definición de “nave de construcción nacional”, sugiriéndose incorporar porcentajes

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

de valor agregado.

El artículo 5 es objeto de observaciones técnicas por su incorrecta formulación tributaria y la falta de evaluación fiscal, recomendándose su reformulación y coordinación con el MEF.

El artículo 7 es criticado por la incorporación de preferencias absolutas y riesgos de afectación a la competencia, sugiriéndose reemplazar estos mecanismos por incentivos menos distorsivos. La disposición modificatoria que incorpora el artículo 4-A al DL 1413 es cuestionada por su incompatibilidad con dicho régimen, recomendándose que este tipo de medidas se incorpore en la Ley 28583, que constituye el marco general del sector.

El artículo 9 es valorado positivamente por su alineación con estándares ambientales internacionales. En cuanto a las disposiciones finales, se señala la necesidad de precisar las entidades competentes para la reglamentación, mientras que la disposición transitoria es observada por carecer de contenido sustantivo al no definir las obligaciones de mantenimiento.

Respecto a las opiniones específicas, la Autoridad Portuaria Nacional concluye que no es competente para pronunciarse sobre el proyecto. La Dirección de Autorizaciones en Transporte Acuático concluye que el proyecto es viable, pero con observaciones, enfocándose en problemas de coherencia normativa y compatibilidad con el régimen vigente. La DPNTAL, como órgano de política, coincide en que el proyecto es conceptualmente adecuado, pero presenta deficiencias de técnica legislativa y requiere modificaciones sustanciales.

En consecuencia, la posición consolidada del Ministerio de Transportes y Comunicaciones concluye de manera expresa que el Proyecto de Ley 14514/2025-CR es “viable, pero con observaciones”, en tanto su finalidad es correcta y coherente con la política pública sectorial, pero su diseño normativo presenta problemas de articulación, coherencia y técnica regulatoria que deben ser corregidos para evitar superposición normativa, distorsión de competencia y dificultades en su aplicación administrativa. En términos técnicos, el informe no plantea un rechazo de la iniciativa, sino una validación condicionada a su reformulación, siendo su idea central que el problema no es el objetivo del proyecto, sino la forma en que este se integra al marco normativo vigente.

b) Informe N° 0701-2026-MTC-08-OGAJ

El Informe N° 0701-2026-MTC-08-OGAJ constituye la opinión jurídica-legal emitida por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre el Proyecto de Ley 14514/2025-CR, en el marco de la solicitud formulada por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso. Dicho informe se encuentra suscrito por el director general de la Oficina General de Asesoría Jurídica, Carlos Roberto Tengan

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Gusukuma, con la conformidad de Milagros Daria Romero Casabona, y está dirigido a la secretaria general del sector, consolidando la posición institucional del MTC desde la perspectiva normativa y legal.

Desde el punto de vista del sentido de la opinión, el informe concluye expresamente que el proyecto presenta observaciones, lo cual implica una evaluación crítica de su contenido, aunque no supone un rechazo de la iniciativa. Este criterio debe interpretarse en el marco de una viabilidad condicionada, en la que se reconoce la pertinencia del objetivo del proyecto, pero se identifican deficiencias sustanciales que requieren ser corregidas antes de su eventual aprobación.

El análisis desarrollado por la OGAJ se estructura sobre varios ejes temáticos claramente identificables. En primer lugar, se advierte un eje referido a la articulación normativa y la coherencia del ordenamiento jurídico, en el cual se resalta que el proyecto no desarrolla adecuadamente la interrelación entre los distintos instrumentos normativos aplicables al sector marítimo, particularmente la Ley N° 28583 y el Decreto Legislativo N° 1413. En este punto, la OGAJ, recogiendo el análisis técnico previo, enfatiza que el diseño de una norma debe cumplir con criterios de sistematicidad y claridad en la delimitación de las materias reguladas, conforme a los estándares del Manual de Técnica Legislativa y del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Un segundo eje temático central está referido a la técnica legislativa, donde el informe señala que el proyecto presenta deficiencias en la estructuración de su contenido normativo. En particular, se observa la falta de delimitación precisa de competencias entre los distintos sectores involucrados, lo que podría generar conflictos interpretativos en su aplicación. Este aspecto es especialmente relevante en la medida en que el proyecto involucra materias de transporte, industria, financiamiento y tributación, lo que exige una adecuada distribución competencial para garantizar su correcta implementación.

Un tercer eje temático de especial relevancia es el análisis fiscal y tributario del proyecto. La OGAJ advierte que la propuesta incorpora beneficios de naturaleza tributaria sin acompañarlos de los requisitos mínimos exigidos por el ordenamiento constitucional. En este sentido, se señala expresamente que la inclusión de incentivos tributarios requiere una evaluación de impacto fiscal, un análisis técnico que justifique la medida, la existencia de mecanismos de supervisión y, fundamentalmente, la opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme al artículo 79 de la Constitución Política. La omisión de estos elementos configura una de las principales debilidades del proyecto, en tanto compromete su viabilidad jurídica y su sostenibilidad fiscal.

En estrecha relación con lo anterior, el informe incorpora un eje vinculado a la evaluación de impacto y análisis costo-beneficio. Se advierte de manera expresa que el proyecto carece

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

de un análisis integral que permita valorar los efectos económicos de las medidas propuestas, particularmente en lo que respecta a los costos de cumplimiento y a los efectos sobre el sistema logístico y el mercado de transporte. Esta omisión resulta relevante, pues implica que la iniciativa no cuenta con un sustento técnico suficiente que permita justificar la intervención estatal propuesta.

Otro eje importante identificado en el informe corresponde al análisis de gobernanza y coordinación interinstitucional. La OGAJ señala que el proyecto no delimita adecuadamente las competencias de las entidades involucradas ni establece mecanismos claros de coordinación entre ellas. Este aspecto es especialmente sensible considerando que la implementación del proyecto involucra no solo al MTC, sino también al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de la Producción, a COFIDE y a otras entidades vinculadas al sector marítimo y financiero. La ausencia de esta delimitación puede generar dificultades operativas y conflictos de competencia en la aplicación de la norma.

Asimismo, el informe recoge y valida las observaciones técnicas formuladas por la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal, así como por la Dirección General de Autorizaciones en Transporte, las cuales constituyen insumos relevantes para la evaluación jurídica final. En este punto, se reconoce que el proyecto mantiene coherencia general con la finalidad promotora de la Ley N° 28583, particularmente en relación con el fortalecimiento de la marina mercante y la industria naval nacional; sin embargo, se advierte que introduce mecanismos como preferencias, sistemas de puntaje, reservas de carga y beneficios tributarios que no guardan plena armonización con el modelo regulatorio vigente del cabotaje.

En cuanto a las recomendaciones, la OGAJ no formula una propuesta normativa detallada, pero sí establece lineamientos claros para la mejora del proyecto. Entre ellos destacan la necesidad de reformular la iniciativa para asegurar su coherencia con el marco normativo vigente, incorporar un análisis de impacto fiscal y costo-beneficio, definir con precisión las competencias de las entidades involucradas, y garantizar que los beneficios tributarios se ajusten a los principios constitucionales y a la normativa fiscal aplicable.

En términos de levantamiento de observaciones, el informe permite identificar claramente las condiciones necesarias para viabilizar el proyecto. En primer lugar, resulta indispensable incorporar una adecuada articulación normativa con la Ley N° 28583 y el Decreto Legislativo N° 1413, evitando superposiciones y conflictos de interpretación. En segundo lugar, se requiere mejorar la técnica legislativa mediante una delimitación clara de competencias y una estructura normativa coherente. En tercer lugar, debe incorporarse un análisis económico y fiscal riguroso, incluyendo la opinión del MEF y mecanismos de control del gasto tributario. Finalmente, se debe precisar la gobernanza del sistema, estableciendo roles institucionales claros y mecanismos de coordinación intersectorial.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En conclusión, el Informe N° 0701-2026-MTC-08-OGAJ constituye una evaluación jurídica integral que reconoce la legitimidad del objetivo del Proyecto de Ley 14514/2025-CR, pero identifica deficiencias críticas en su diseño normativo, particularmente en materia de técnica legislativa, articulación normativa, sostenibilidad fiscal y gobernanza institucional. En ese sentido, el informe configura una opinión desfavorable condicionada, en la que la viabilidad del proyecto depende de la implementación de modificaciones sustanciales que aseguren su coherencia con el ordenamiento jurídico y su eficacia como instrumento de política pública.

c) Conclusión

En términos globales, la opinión del MTC constituye una evaluación técnica consistente que valida la finalidad del proyecto, pero condiciona su aprobación a una reformulación sustantiva de su diseño normativo. El problema central identificado no radica en el objetivo de fortalecer la industria naval y el cabotaje, sino en la falta de coherencia normativa, técnica legislativa y adecuación al marco económico y regulatorio vigente.

En consecuencia, la opinión del MTC debe interpretarse como un respaldo condicionado, en el cual la aprobación del proyecto depende de la incorporación de ajustes que garanticen su compatibilidad con el sistema jurídico, la sostenibilidad fiscal y el funcionamiento eficiente del mercado del cabotaje.

Gobierno Regional de Piura

Con Oficio N° 805-2026-GRP-440010 el Gobierno Regional de Piura, remite su opinión institucional. La opinión emitida por la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Piura, en relación con el Proyecto de Ley 14514/2025-CR, se configura como un pronunciamiento institucional de naturaleza técnica con un sentido favorable con observaciones, en tanto reconoce la pertinencia de la iniciativa, pero plantea recomendaciones para su perfeccionamiento.

Desde un enfoque general y valoración de la iniciativa, la entidad regional señala que el proyecto constituye una propuesta técnicamente relevante y jurídicamente compatible con los principios constitucionales que regulan la intervención del Estado en la economía. En ese sentido, se reconoce expresamente que la norma busca atender una problemática estructural del sector marítimo nacional, caracterizada por la limitada capacidad operativa de la marina mercante, la dependencia de servicios navales extranjeros y el escaso desarrollo de la industria naval nacional. Esta apreciación revela que el GORE Piura comparte el diagnóstico central del proyecto, alineándose con una visión de política pública orientada al fortalecimiento del sector desde una perspectiva estructural.

Respecto al fundamento constitucional de la intervención estatal, la opinión destaca que el proyecto encuentra sustento en diversos artículos de la Constitución Política del Perú, en

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

particular los artículos 54, 58 y 59, que consagran el rol promotor del Estado en el desarrollo económico y la protección del dominio marítimo. Asimismo, se menciona el artículo 119, en tanto el fortalecimiento de la industria naval es considerado un elemento relevante para el desarrollo de capacidades estratégicas vinculadas a la seguridad nacional. Este razonamiento introduce un componente adicional respecto a otras opiniones institucionales, al enfatizar la dimensión estratégica y no solo económica del cabotaje y de la industria naval.

Un tercer eje temático corresponde al diseño de política pública y alcance de los instrumentos propuestos, en el cual el Gobierno Regional de Piura valora positivamente que el proyecto no se limite a incentivos aislados, sino que incorpore un conjunto integral de medidas orientadas al fortalecimiento del sector naval. Entre estas medidas se destacan los incentivos tributarios para la reinversión de utilidades, la creación de zonas económicas especiales navales y la introducción de preferencias en las contrataciones públicas en favor de embarcaciones de construcción nacional. Asimismo, se resalta la inclusión de estándares ambientales internacionales y la promoción de tecnologías limpias, lo cual se considera coherente con los principios de sostenibilidad y las exigencias del comercio internacional contemporáneo. Este enfoque evidencia una valoración positiva del carácter integral y moderno de la política pública propuesta.

No obstante, el análisis introduce un conjunto de observaciones de técnica normativa y regulación económica, que delimitan el carácter condicionado de la opinión favorable. En este punto, el GORE Piura advierte que determinados beneficios —como la deducción del 150% de las utilidades reinvertidas y las preferencias a favor de naves de construcción nacional— requieren una reglamentación clara, objetiva y técnicamente sustentada, con el fin de evitar interpretaciones discrecionales o eventuales vulneraciones a los principios de libre competencia, igualdad y neutralidad económica. Esta observación coincide parcialmente con los cuestionamientos formulados por el MTC, aunque en un tono menos restrictivo, centrándose en la necesidad de regulación más que en la eliminación de los mecanismos propuestos.

Otro aspecto que analiza es el referido a la sostenibilidad fiscal y al control del gasto tributario, en el cual el gobierno regional plantea la necesidad de implementar mecanismos adecuados de supervisión y evaluación del impacto fiscal de los incentivos. Se enfatiza que los beneficios económicos y sociales esperados deben compensar razonablemente el costo fiscal que pudiera generarse, lo cual introduce un criterio de eficiencia económica en la evaluación de la norma. Este aspecto resulta relevante, ya que incorpora una preocupación por la sostenibilidad de la política pública, alineándose con estándares de prudencia fiscal.

También menciona los temas vinculados a la gobernanza y la implementación normativa. Señala la importancia de que la futura reglamentación precise criterios técnicos de acceso a los beneficios, así como mecanismos de control y transparencia que aseguren una

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

aplicación eficiente, equitativa y sostenible de los recursos públicos comprometidos. Esta observación refuerza la necesidad de fortalecer el componente operativo de la norma, garantizando su ejecución adecuada.

Finalmente, el Gobierno Regional de Piura afirma que el proyecto constituye una iniciativa jurídicamente viable y económicamente estratégica para el fortalecimiento de la industria naval y del transporte marítimo nacional, destacando su alineamiento con los objetivos de competitividad, desarrollo industrial y promoción del empleo. Sin embargo, condiciona su eficacia práctica a tres factores fundamentales: la calidad de la reglamentación, la sostenibilidad de los incentivos y la implementación de mecanismos adecuados de fiscalización.

En síntesis, la opinión del Gobierno Regional de Piura se caracteriza por una **posición favorable con recomendaciones**, sustentada en una valoración positiva del objetivo y diseño integral del proyecto, pero que introduce exigencias claras en materia de técnica normativa, control fiscal y gobernanza. A diferencia de la opinión del MTC, que enfatiza las deficiencias estructurales del proyecto, el GORE Piura adopta un enfoque más promotor, centrado en legitimar la iniciativa como política pública, condicionando su éxito a la adecuada regulación e implementación de sus mecanismos.

Asociación Marítima del Perú (ASMARPE)²

Con Carta N°05-2026-ASMARPE/P del 28 de mayo de 2026 el señor Gonzalo Santillana Ciriani, presidente de ASMARPE remite la opinión institucional para el Proyecto de Ley 14514/2025-CR.

Textualmente señala lo siguiente:

I. AMBITO DE APLICACIÓN

Respecto del ámbito de aplicación señalada en el Artículo 3 del Proyecto de Ley

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son aplicables a:

- a) Empresas navieras nacionales y extranjeras que operen en tráfico de cabotaje.
- b) Astilleros, varaderos, diques y talleres de reparación naval con licencia vigente.
- c) Otras empresas de la industria naval nacional.

COMENTARIOS

La inclusión de las empresas navieras extranjeras en el ámbito de aplicación del inciso a) del Artículo 3 resulta incompatible con el objeto y la finalidad declarados en los artículos 1 y

² Gremio representativo de las líneas navieras de tráfico regular que brindan el servicio de transporte marítimo al comercio exterior peruano

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

2 del propio Proyecto de Ley, los cuales orientan la norma exclusivamente hacia el fortalecimiento de la industria naval nacional y la renovación de la flota comercial nacional.

Los fundamentos técnicos y jurídicos que sustentan esta observación son los siguientes:

- **Contradicción con el objeto y la finalidad de la ley:** Los artículos 1 y 2 emplean de manera reiterada y deliberada el adjetivo "nacional" para delimitar el alcance de la norma. Incluir a navieras extranjeras en el ámbito de aplicación contradice frontalmente esa delimitación.
- **Asimetría regulatoria:** Los beneficios centrales de la ley — deducción del 150% del IR (Art. 5), línea de crédito COFIDE Proindustria Naval (Art. 8) y zonas económicas especiales navales (Art. 6) — no son accesibles en los mismos términos para empresas extranjeras. Incluir las en el ámbito de aplicación les impone obligaciones sin otorgarles los beneficios correlativos.
- **Régimen legal ya existente para navieras extranjeras en cabotaje:** La apertura del cabotaje a operadores extranjeros fue establecida expresamente por la Ley N° 32049. Ese es el marco legal específico que regula su operación. Incorporarlas en esta ley crea un régimen paralelo innecesario y con riesgo de contradicciones normativas entre ambos cuerpos legales.
- **Sustento constitucional invocado aplicable únicamente a la industria nacional:** Los artículos 58, 59 y 119 de la Constitución Política citados en la Exposición de Motivos fundamentan la intervención del Estado en la promoción de la industria nacional, no el fomento de empresas extranjeras.
- **Inconsistencia interna con el sistema de puntaje del Art. 4-A:** El sistema de preferencias del nuevo artículo 4-A penaliza estructuralmente a los operadores extranjeros. Incluirlos en el ámbito de la ley, pero excluirlos materialmente mediante el sistema de puntaje genera una contradicción jurídica interna que resulta preferible resolver desde el artículo 3.
- **Compatibilidad con compromisos internacionales:** Excluir a las navieras extranjeras del ámbito de aplicación desde el artículo 3 evita que el sistema de preferencias de los artículos 4-A y 7 sea cuestionado bajo los capítulos de trato nacional de los TLCs vigentes suscritos por el Perú.

TEXTO PROPUESTO

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son aplicables a:

- a) Empresas navieras nacionales que operen en tráfico de cabotaje.
- b) Astilleros, varaderos, diques y talleres de reparación naval con licencia vigente.
- c) Otras empresas de la industria naval nacional.

II. DEFINICIONES

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En el Artículo 4 sobre definiciones se señala:

Artículo 4. Definiciones

Para los efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) Cabotaje nacional. Es el transporte acuático comercial de pasajeros o de carga entre puertos peruanos.

COMENTARIOS

Respecto a la definición de cabotaje incorporada en el Artículo 4 inciso a), es nuestra opinión que, en la medida en que se mantenga en el ámbito de aplicación del inciso a) del Artículo 3 a las navieras extranjeras, dicha definición debería ser retirada a fin de evitar confusiones con las definiciones de cabotaje expresadas en otras normas del ordenamiento vigente — en particular, el Decreto Legislativo N° 1413 y la Ley N° 32049 — que ya establecen definiciones precisas para este concepto.

Si, por el contrario, se acoge la propuesta de modificación del Artículo 3 expuesta en la Observación 1 — limitando el ámbito de aplicación a empresas navieras nacionales — la definición podría mantenerse, siempre que sea coherente con las definiciones vigentes en el marco normativo del cabotaje. En todo caso, la definición debería precisar que el cabotaje nacional al que se refiere esta ley es el operado por navieras nacionales.

III. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Respecto de la Primera Disposición Complementaria Transitoria sobre la adecuación al mantenimiento de embarcaciones en cabotaje nacional, con la siguiente redacción:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Adecuación al mantenimiento de embarcaciones en cabotaje nacional

Las embarcaciones que operen cabotaje nacional a la fecha de entrada en vigor de la presente ley tienen un plazo de veinticuatro meses para adecuarse a las obligaciones de mantenimiento.

COMENTARIOS

Esta disposición transitoria remite a obligaciones de mantenimiento que no se encuentran definidas en ningún artículo del texto del Proyecto de Ley. Se trata de una norma en blanco. Además, presenta los siguientes problemas jurídicos y operativos:

- Vacío normativo: No existe en el articulado del proyecto un régimen de mantenimiento al cual adecuarse. La disposición es técnicamente inaplicable en tanto no existe la obligación a la que remite.
- Incertidumbre en el plazo efectivo de adecuación: Si las obligaciones de mantenimiento se delegan al reglamento — cuyo plazo de emisión es de 180 días calendario desde la

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

vigencia de la ley — el plazo efectivo de adecuación para los operadores se comprime de 24 a 18 meses sin que hayan sido notificados previamente de los requisitos específicos a cumplir.

- Superposición con el régimen vigente de DICAPI: Las embarcaciones que operan en cabotaje ya están sujetas a obligaciones de mantenimiento bajo el régimen de DICAPI: inspecciones periódicas, certificados de navegabilidad, clases de sociedades clasificadoras reconocidas. El proyecto no aclara si crea obligaciones adicionales o simplemente remite al régimen existente, generando incertidumbre sobre el alcance real de la disposición.

Por lo expuesto, se sugiere incorporar el texto subrayado siguiente:

Disposición Complementaria Transitoria Primera:

Las embarcaciones de bandera nacional que operen en cabotaje nacional a la fecha de entrada en vigor de la presente ley tendrán un plazo de veinticuatro meses para adecuarse a las obligaciones de mantenimiento que este establezca, las cuales deberán ser concordantes con las normas técnicas vigentes y los estándares de clasificación reconocidos internacionalmente. Dicho plazo no podrá exceder de tres años contados desde la entrada en vigor de la presente ley.

IV.DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Con relación a la Disposición Complementaria Modificatoria Única en la que se incorpora el artículo 4-A en el Decreto Legislativo 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga, con la siguiente redacción:

"Artículo 4-A. Preferencias para naves de construcción nacional

4-A.1. Las empresas navieras que operan naves construidas en astilleros nacionales licenciados gozan de preferencia en el otorgamiento de permisos de operación y reservas de carga para tráfico de cabotaje, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas correspondientes.

COMENTARIOS

En razón a que la exigencia de permiso de operación y la reserva de carga en tráfico de cabotaje y sólo aplican para el transporte marítimo de líquidos a granel, distintos al gas natural licuefactado y, a efecto de evitar problemas con la interpretación del artículo 4-A.1, se sugiere incorporar el texto subrayado siguiente:

4.A.1. Las empresas navieras nacionales que operan naves construidas en astilleros nacionales licenciados gozan de preferencia en el otorgamiento de permisos de operación y reservas de carga para el transporte marítimo de líquidos a granel, distintos al gas natural

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

licuefactado en tráfico de cabotaje, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas correspondientes.

Ministerio de Economía y Finanzas

Con Oficio N°2388-2026-EF/13.01 del 28 de mayo de 2026 el señor Gino Mario Martín Rolleri Alvarado, secretario general del Ministerio de Economía y Finanzas, remite la opinión del MEF sobre el Proyecto de Ley 14524/2025-CR y adjunta el Informe N°0198-2026-EF/46.01 elaborado por la Oficina General de Enlace del MEF.

El contenido de la opinión del MEF se centra en el análisis de los impactos fiscales del proyecto, particularmente respecto del régimen de incentivos propuesto. En ese sentido, identifica como principal observación la insuficiente evaluación del costo fiscal de las medidas tributarias, especialmente la deducción del 150% del Impuesto a la Renta prevista en el artículo 5 del proyecto. El MEF señala que esta medida constituye un beneficio tributario de alto impacto potencial, cuya implementación, conforme al artículo 79 de la Constitución, requiere necesariamente un sustento técnico previo, que incluya estimaciones cuantitativas, evaluación de sostenibilidad y delimitación de beneficiarios.

Asimismo, el MEF advierte un problema de técnica tributaria, indicando que el proyecto presenta una formulación incorrecta del beneficio, ya que plantea la deducción directamente sobre el impuesto, cuando en realidad —según la estructura del sistema tributario— las deducciones se aplican sobre la renta neta imponible y no sobre el impuesto. Este aspecto es crítico, pues afecta la aplicabilidad misma de la norma y genera riesgos de interpretación y litigiosidad.

En esa línea, el MEF observa también la falta de delimitación del alcance subjetivo del régimen, es decir, la ausencia de criterios claros sobre qué empresas pueden acceder a los beneficios, lo que podría generar ampliaciones indebidas del gasto tributario. Asimismo, cuestiona la ausencia de límites temporales, topes cuantitativos y mecanismos de evaluación periódica.

Otro punto relevante es la observación relacionada con la creación de zonas económicas especiales y líneas de financiamiento, señalando que estas no pueden implicar nuevos beneficios tributarios o financieros sin evaluación previa de impacto fiscal y sin definición de fuentes de financiamiento. El MEF enfatiza que toda política de promoción debe enmarcarse en criterios de sostenibilidad fiscal, eficiencia del gasto y neutralidad económica.

Finalmente, el MEF recomienda que cualquier esquema promocional sea temporal y evaluable, condicionado al cumplimiento de objetivos verificables, sujetos a topes y controles, y con participación directa del propio MEF en su aprobación y seguimiento.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

El MEF concluye que, de acuerdo con las opiniones técnicas emitidas por las Direcciones Generales de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, Política de Ingresos Públicos, Abastecimiento, Tesoro Público y Presupuesto Público, se formula observaciones al Proyecto de Ley N° 14514/2025-CR, en los términos planteados, conforme a los argumentos expuestos en el análisis del presente informe.

Para mayor comprensión y detalle se pasa a analizar la opinión del MEF por cada artículo y disposición complementaria del proyecto de ley.

En relación con el **artículo 1 (objeto de la ley)**, el MEF no cuestiona directamente su contenido, reconociendo implícitamente la pertinencia de promover el cabotaje y la industria naval; sin embargo, advierte que el objeto presenta un alcance excesivamente amplio al incorporar simultáneamente medidas de política industrial, incentivos tributarios, financiamiento y contratación pública, lo cual dificulta una adecuada evaluación fiscal integral. En ese sentido, observa que la norma carece de delimitación de los instrumentos que implican gasto tributario o compromisos fiscales, proponiendo implícitamente que el objeto se oriente a un marco más acotado y evaluable en términos económicos, lo que posteriormente se traduce en una formulación más articulada con la Ley N° 28583 y el Decreto Legislativo N° 1413.

Respecto del **artículo 2 (finalidad)**, el MEF reconoce la validez de los objetivos planteados —generación de empleo, desarrollo tecnológico y mejora de la competitividad—, pero observa que estos no se encuentran vinculados a indicadores medibles ni a mecanismos de evaluación de resultados. Señala que la ausencia de estos elementos impide determinar si los beneficios fiscales cumplen efectivamente su finalidad, proponiendo que los incentivos se encuentren condicionados a resultados verificables, como la generación de empleo, incremento de flota o inversiones productivas, lo cual se refleja posteriormente en la incorporación de condiciones de acceso y evaluación periódica en la fórmula legal.

En cuanto al **artículo 3 (ámbito de aplicación)**, el MEF formula una observación relevante desde la perspectiva fiscal, al advertir que la inclusión de empresas navieras extranjeras sin una delimitación clara del acceso a beneficios podría generar una extensión indebida del gasto tributario y posibles conflictos en la aplicación de beneficios a sujetos no domiciliados.

En este punto propone delimitar de manera precisa el universo de beneficiarios, restringiendo los incentivos a aquellos agentes económicos que generen impacto directo en la economía nacional, lo que deriva en la exclusión de empresas extranjeras del acceso a beneficios en el texto sustitutorio.

Respecto del **artículo 4 (definiciones)**, si bien el MEF no cuestiona cada definición en sí misma, sí observa su impacto potencial en la aplicación de beneficios tributarios. Advierte que conceptos como “nave de construcción nacional”, “industria naval” o “preferencias” no

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

cuentan con criterios técnicos suficientemente precisos, lo que podría permitir un acceso ampliado o discrecional a los beneficios. En consecuencia, propone establecer definiciones objetivas y verificables, incluyendo porcentajes de contenido nacional o valor agregado, lo cual se recoge en la versión final mediante la incorporación de criterios técnicos como el porcentaje mínimo de valor agregado nacional.

El análisis más crítico del MEF recae sobre el **artículo 5 (régimen de reinversión de utilidades)**, constituyendo el eje central de sus observaciones. En primer lugar, cuestiona la **técnica tributaria empleada**, señalando que la deducción del 150% del Impuesto a la Renta es incorrecta, ya que las deducciones se aplican sobre la renta neta imponible y no sobre el impuesto. En segundo lugar, advierte que dicho beneficio constituye un gasto tributario significativo que no ha sido cuantificado ni evaluado adecuadamente, vulnerando los principios de responsabilidad fiscal y lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución. Asimismo, observa la ausencia de límites, topes, temporalidad y mecanismos de control, lo que podría generar un sobre incentivo y afectar la sostenibilidad fiscal. En tal sentido, el MEF propone un rediseño integral del régimen, que incluya la reducción del beneficio, su correcta aplicación sobre la renta neta imponible, el establecimiento de límites cuantitativos, la fijación de plazos de vigencia, la evaluación periódica y la aprobación previa por las entidades competentes. Estas recomendaciones se incorporan directamente en la fórmula legal sustitutoria, donde se reduce el beneficio al 100%, se establecen límites del 30% de la renta neta, se fija una vigencia de cinco años, se exige aprobación previa con opinión del MEF y se incluyen mecanismos de control y pérdida del beneficio por incumplimiento.

En relación con el **artículo 6 (zonas económicas especiales)**, el MEF observa que el proyecto plantea beneficios amplios, incluyendo exoneraciones tributarias, sin sustento técnico ni evaluación de impacto fiscal. Advierte el riesgo de crear nuevos gastos tributarios sin análisis previo de costo-beneficio ni definición de fuentes de financiamiento, proponiendo que cualquier beneficio sea condicionado a evaluaciones técnicas, económicas y presupuestales, evitando la creación automática de incentivos. Esta observación se refleja en el texto sustitutorio al eliminarse las exoneraciones automáticas y limitarse las zonas económicas a medidas de facilitación administrativa, capacitación e innovación, sujetas a evaluación previa.

Respecto del **artículo 7 (compras estatales)**, el MEF cuestiona la propuesta de establecer preferencias absolutas a favor de naves de construcción nacional, señalando que ello podría afectar los principios de eficiencia del gasto público, libre competencia y neutralidad en la contratación estatal. Propone sustituir dicha preferencia por un mecanismo de evaluación adicional o bonificación condicionada, aplicable de manera excepcional y debidamente justificada. Esta recomendación se recoge en la fórmula legal sustitutoria al eliminarse la preferencia absoluta y establecerse criterios de evaluación sujetos a eficiencia y disponibilidad de oferta.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En el caso del **artículo 8 (facilidades financieras)**, el MEF observa que el proyecto pretende imponer a COFIDE la creación de líneas de crédito específicas, lo cual podría afectar su autonomía financiera y generar compromisos presupuestales no evaluados. Propone que estos mecanismos sean facultativos y se sujeten a las políticas de riesgo y disponibilidad presupuestal de la entidad, lo cual se incorpora en el texto sustitutorio mediante el uso de fórmulas abiertas como “puede diseñar”.

En relación con el **artículo 9 (estándares ambientales)**, el MEF no formula observaciones sustantivas, pero advierte que cualquier incentivo adicional vinculado a tecnologías limpias debe respetar límites fiscales y no acumularse de manera que exceda niveles razonables de apoyo estatal, lo cual se recoge en la regulación final mediante la introducción de topes y condiciones para la acumulación de beneficios.

En cuanto a las **disposiciones complementarias**, el MEF formula observaciones de igual relevancia. Respecto de la **disposición final de reglamentación**, advierte la necesidad de delimitar claramente las competencias sectoriales, proponiendo la participación obligatoria del MEF en la elaboración del reglamento, lo cual se recoge al establecer el refrendo conjunto de los ministerios competentes. Asimismo, impulsa la incorporación de una **disposición específica sobre costo fiscal**, mediante la cual el MEF debe evaluar y publicar anualmente el impacto de los beneficios tributarios y proponer su modificación o supresión en función de su sostenibilidad, disposición que deriva directamente de su opinión.

Respecto de la **disposición transitoria**, el MEF advierte indirectamente que no deben generarse obligaciones sin claridad normativa ni mecanismos de evaluación de costos asociados, lo cual conlleva a vincular su aplicación con estándares existentes y a condicionar el acceso a beneficios al cumplimiento de dichas obligaciones.

Finalmente, en relación con la **disposición modificatoria**, el MEF observa que no debe alterarse de manera desarticulada el régimen vigente del cabotaje ni generarse superposición normativa, proponiendo la armonización con la Ley N° 28583 en lugar de introducir cambios en el Decreto Legislativo N° 1413, lo cual es recogido en el texto sustitutorio.

La opinión del MEF ha sido determinante y explica varios cambios sustanciales en la versión del texto sustitutorio del dictamen, tales como:

- Reducción del beneficio tributario de **150% a 100%** y se aplica sobre la **renta neta imponible**, corrigiendo la técnica tributaria.
- Incorporación de **límites como el 30% de la renta neta** y condiciones estrictas de acceso.
- El establecimiento de plazos de vigencia por **5 años** y de mecanismos de evaluación.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

- La exigencia de la **aprobación previa del programa de reinversión con opinión del MEF.**
- La eliminación de beneficios abiertos en zonas económicas especiales, restringiéndolos a medidas no tributarias.
- Introducir el control de **costo fiscal anual** por parte del MEF.

En síntesis, el MEF transforma el proyecto de un esquema expansivo y abierto a uno orientado a garantizar el control del gasto tributario, corregir la técnica normativa fiscal y asegurar la sostenibilidad macroeconómica. Convierte la propuesta original en un régimen promocional **limitado, condicionado, temporal y sujeto a evaluación**, plenamente compatible con los principios de responsabilidad fiscal y eficiencia del gasto público, siendo esta una de las intervenciones más estructurales del dictamen.

Ministerio de Defensa (MINDEF)

El Ministerio de Defensa, mediante el Oficio N° 00726-2026-MINDEF/DM, de fecha junio de 2026 y suscrito por el Despacho Ministerial, emite una opinión favorable con enfoque estratégico y de seguridad nacional, destacando la relevancia del proyecto desde una perspectiva geopolítica y de soberanía.

El contenido de la opinión del MINDEF gira en torno a la importancia del cabotaje y de la industria naval como componentes críticos de la seguridad y defensa nacional, en el marco del dominio marítimo del Estado. En particular, resalta que el fortalecimiento de la marina mercante y de la capacidad de construcción naval tiene implicancias directas en la capacidad logística del país, la autonomía estratégica y la protección de rutas marítimas internas.

El MINDEF señala que el proyecto es coherente con los objetivos del sector Defensa y con políticas nacionales vinculadas a la soberanía marítima, destacando el rol de entidades como SIMA-PERÚ en el desarrollo de capacidades industriales estratégicas. Asimismo, valora positivamente los mecanismos que promueven la construcción de naves en el país, al considerar que ello reduce la dependencia externa en sectores críticos.

No obstante, aunque su opinión es favorable, el MINDEF formula algunas observaciones relevantes:

Señala la necesidad de coordinar con la autoridad marítima nacional (DICAPI) para garantizar que las disposiciones sobre mantenimiento, certificación y operación de naves sean coherentes con los estándares técnicos vigentes.

Advierte la importancia de mantener un equilibrio entre promoción industrial y seguridad operacional, especialmente en materia de estándares internacionales.

Sugiere que el marco normativo considere el rol de las fuerzas navales en situaciones de emergencia o uso estratégico del cabotaje, sin que ello distorsione el mercado.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Asimismo, el MINDEF refuerza la idea de que el cabotaje no debe ser visto únicamente como un instrumento económico, sino también como un instrumento de integración territorial y resiliencia logística del Estado.

La opinión del MINDEF ha tenido efectos visibles en el dictamen, particularmente en:

- La inclusión expresa de estándares ambientales y técnicos internacionales (OMI).
- La referencia a la Autoridad Marítima Nacional (DICAPI) en la supervisión de mantenimiento y cumplimiento técnico.
- La incorporación del sector Defensa entre las entidades que deben refrendar el reglamento.
- El fortalecimiento del enfoque de soberanía, seguridad y desarrollo estratégico en la exposición de motivos (implícito en la estructura normativa).

En términos generales, el MINDEF no obliga a reestructurar el proyecto como sí lo hace el MEF, pero sí contribuye a legitimar políticamente la iniciativa y a incorporar un enfoque de seguridad nacional que amplía su justificación más allá de lo económico.

Gobierno Regional de Lima

Mediante el Oficio N° 1387-2026-GRL/GRGAD, de fecha 27 de mayo de 2026, suscrito por el Gerente Regional de Gestión Administrativa Documental, emite una **opinión neutral**. Indica que el proyecto tiene **impacto indirecto o limitado en su jurisdicción**, debido a la ausencia de actividad relevante de cabotaje. Propone considerar el desarrollo del transporte turístico acuático como línea complementaria. Esta opinión no exige modificaciones sustanciales al texto legal.

IV.5 Análisis costo beneficio

Análisis de costo

El texto sustitutorio de la Ley que promueve el desarrollo del cabotaje y el fortalecimiento de la industria naval nacional implica un conjunto de costos fiscales, administrativos y regulatorios que, si bien han sido acotados respecto de la versión original, deben ser evaluados bajo criterios de sostenibilidad y eficiencia del gasto público.

En primer lugar, el principal costo identificado se concentra en el régimen de reinversión de utilidades previsto en el artículo 5. Este mecanismo establece la deducción del 100% de las utilidades reinvertidas sobre la renta neta imponible, con límites de hasta el 30% de dicha renta y bajo condiciones estrictas. Aunque este beneficio ha sido significativamente reducido respecto a la propuesta inicial (150% sin límites), sigue configurando un gasto tributario real, en la medida que implica una menor recaudación del Impuesto a la Renta en el corto plazo.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

No obstante, la norma ha incorporado mecanismos de control fiscal que atenúan este costo, tales como: la temporalidad del régimen (cinco años), la evaluación anual del impacto fiscal por parte del MEF, la exigencia de verificación de condiciones y la pérdida del beneficio ante incumplimiento. Estas medidas responden directamente a las observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual exigió que el gasto tributario sea limitado, controlado y evaluable para evitar comprometer la sostenibilidad fiscal.

En segundo lugar, existen costos administrativos y regulatorios asociados a la implementación del régimen. Entre ellos destacan:

- la evaluación y aprobación de programas de reinversión por parte del MTC con opinión del MEF,
- la fiscalización de los beneficios por SUNAT,
- la verificación de condiciones técnicas por las autoridades sectoriales, y
- el monitoreo del impacto económico y logístico del régimen.

Estos costos no implican necesariamente gasto público significativo adicional, pero sí requieren capacidad institucional y coordinación intersectorial, lo que puede generar cargas operativas adicionales en las entidades públicas.

En tercer lugar, el desarrollo de zonas económicas especiales (artículo 6) podría generar costos indirectos de planificación, evaluación y gestión territorial. Sin embargo, el texto sustitutorio ha eliminado los beneficios tributarios automáticos y ha condicionado cualquier medida a evaluaciones de viabilidad y sostenibilidad fiscal, lo que reduce significativamente el riesgo de costos fiscales abiertos.

En cuarto lugar, el artículo 7, referido a compras estatales, introduce un costo potencial en términos de eficiencia del gasto público, en la medida en que la consideración de factores de preferencia podría elevar el costo de contratación si no se gestiona adecuadamente. No obstante, este riesgo ha sido mitigado al establecer que la evaluación adicional es excepcional, condicionada y sujeta a criterios de eficiencia económica, evitando distorsiones significativas en el mercado de contratación pública.

Asimismo, el artículo 8, sobre facilidades financieras, no genera un costo fiscal directo, en tanto no impone obligaciones a COFIDE ni crea líneas de crédito obligatorias, sino que habilita su implementación bajo criterios de disponibilidad presupuestal y gestión de riesgos, eliminando así contingencias fiscales indebidas.

Finalmente, en materia ambiental (artículo 9), los costos asociados derivan principalmente de la adopción de estándares internacionales y tecnologías limpias, que serán asumidos por los operadores privados. El Estado, por su parte, limita su intervención a la certificación y supervisión, evitando la creación de subsidios fiscales abiertos.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En suma, los costos del proyecto se concentran en:

- gasto tributario controlado y temporal,
- costos administrativos de implementación,
- y eventuales costos de eficiencia en contratación pública,

todos ellos mitigados mediante mecanismos de regulación, evaluación y control fiscal incorporados en la versión final.

Análisis de beneficio

El principal aporte del texto sustitutorio radica en su capacidad de generar beneficios económicos estructurales de mediano y largo plazo, a partir del desarrollo del cabotaje y la industria naval nacional.

En primer lugar, el régimen de reinversión de utilidades incentiva la inversión privada en activos estratégicos, tales como la adquisición de naves, la modernización de flota y el desarrollo de infraestructura vinculada al cabotaje. Este mecanismo permite corregir una falla de mercado identificada en el sector: la insuficiente inversión en flota y servicios marítimos nacionales.

En segundo lugar, el fortalecimiento del cabotaje contribuye a la reducción de costos logísticos internos, al ofrecer una alternativa eficiente al transporte terrestre, especialmente para grandes volúmenes de carga. Esto genera un impacto positivo en la competitividad de la economía nacional, permitiendo reducir tiempos y costos de transporte interregional.

Asimismo, el desarrollo del cabotaje impulsa la integración territorial, al mejorar la conectividad entre puertos y regiones, contribuyendo a cerrar brechas logísticas y facilitando el comercio interno. Este beneficio es particularmente relevante para zonas costeras con limitado acceso a infraestructura terrestre eficiente.

En tercer lugar, la norma promueve el fortalecimiento de la industria naval nacional, incentivando la construcción, reparación y mantenimiento de naves en el país. Esto genera efectos multiplicadores en la economía, mediante la activación de encadenamientos productivos, la transferencia tecnológica y el desarrollo de capacidades industriales, tal como fue destacado por entidades como SIMA y ENAMM.

En cuarto lugar, la ley contribuye a la generación de empleo especializado, tanto en la operación de cabotaje como en actividades de construcción naval. Este beneficio ha sido especialmente resaltado por la ENAMM, que identifica la necesidad de ampliar oportunidades laborales para profesionales del sector marítimo.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

En quinto lugar, desde una perspectiva estratégica, la norma fortalece la autonomía logística y la soberanía marítima, reduciendo la dependencia de operadores extranjeros y mejorando la capacidad del país para gestionar su transporte interno. Este beneficio ha sido destacado por el Ministerio de Defensa, que considera el cabotaje como un componente relevante para la seguridad nacional.

Asimismo, la incorporación de estándares ambientales y tecnologías limpias permite promover un modelo de desarrollo sostenible, alineado con compromisos internacionales y con las exigencias crecientes del comercio global.

Por otro lado, el diseño final del régimen asegura que estos beneficios se generen bajo condiciones de eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal, al vincular los incentivos a resultados verificables, establecer límites y someter el régimen a evaluación periódica.

Finalmente, en términos fiscales, si bien la norma genera un costo en el corto plazo, los beneficios esperados incluyen:

- ampliación de la base tributaria en el mediano plazo,
- incremento de la actividad económica,
- reducción de salida de divisas por servicios navales en el exterior,
- y mayor formalización del sector.

Conclusión

El análisis conjunto demuestra que el texto sustitutorio logra un adecuado equilibrio entre costos y beneficios. Si bien introduce un gasto tributario controlado y costos administrativos asociados, estos son mitigados mediante mecanismos de regulación, evaluación y condicionalidad. En contrapartida, los beneficios potenciales —en términos de inversión, competitividad, empleo, integración territorial y desarrollo industrial— resultan sustanciales y coherentes con los objetivos de política pública.

En ese sentido, la ley configura una intervención estatal de carácter promotor, focalizado y fiscalmente sostenible, con una relación costo-beneficio favorable en el mediano y largo plazo, tal como fue planteado en diversas opiniones institucionales y recogido en la formulación final del dictamen.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 09659/2024-CR y 14514/2025-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover la renovación y la modernización de la flota comercial destinada al transporte y al cabotaje nacional, así como fortalecer la industria naval nacional mediante el desarrollo de actividades de construcción, reparación, mantenimiento y conversión de naves, en concordancia con la Ley 28583 y el Decreto Legislativo 1413.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad promover el desarrollo del cabotaje como complemento del sistema de transporte nacional, contribuyendo a la generación de empleo especializado y al desarrollo tecnológico en la industria naval nacional, el fortalecimiento de la competitividad de estas actividades en condiciones de mercado y de competencia y el uso de estándares ambientales internacionales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las siguientes empresas:

- a) Empresas navieras nacionales autorizadas que realicen operaciones de cabotaje en el territorio nacional, siempre que dichas operaciones representen una participación significativa de sus actividades, conforme a los criterios establecidos en esta ley.
- b) Astilleros, varaderos, diques y talleres de construcción, reparación y mantenimiento naval con licencia vigente, cuya actividad esté directamente vinculada a la atención de naves destinadas al cabotaje.
- c) Empresas proveedoras de bienes y servicios que formen parte de la cadena de valor de la industria naval nacional, exclusivamente en la medida en que su actividad esté directamente relacionada con el desarrollo del cabotaje, de acuerdo con los criterios que establezca el reglamento.

Las empresas navieras extranjeras que operen en tráfico de cabotaje continúan sujetas al régimen establecido en el Decreto Legislativo 1413 y la Ley 32049, sin que les resulten aplicables los beneficios previstos en la presente ley.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

- a) **Cabotaje nacional:** Corresponde a la misma definición del artículo 3 de la Ley 32049 Ley que complementa y modifica el Decreto Legislativo 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga.
- b) **Industria naval nacional:** Es el conjunto de actividades económicas desarrolladas en el territorio nacional vinculadas al diseño, construcción, reparación, mantenimiento, conversión de naves y desmantelamiento.
- c) **Astillero nacional licenciado:** Es la instalación ubicada en el territorio nacional que cuenta con autorización vigente otorgada por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, para realizar actividades de construcción, reparación o mantenimiento naval, conforme a la normativa aplicable.
- d) **Nave de construcción nacional:** Es la embarcación cuya construcción se realiza en astilleros ubicados en el territorio nacional, bajo supervisión de la Autoridad Marítima Nacional, y que incorpora un valor agregado nacional no menor al 40 % del valor total de construcción, conforme a los criterios técnicos establecidos en el reglamento.

Artículo 5. Régimen de reinversión de utilidades para el desarrollo del cabotaje

5.1 Se crea un régimen de incentivo a la reinversión de utilidades aplicable a empresas navieras nacionales, con la finalidad de promover el desarrollo del cabotaje y de la industria naval, bajo criterios de eficiencia económica y sostenibilidad fiscal.

5.2 Pueden acogerse al régimen las reinversiones destinadas exclusivamente a:

- a) Adquisición de naves nuevas de construcción nacional destinadas principalmente a operaciones de cabotaje.
- b) Modernización de flota existente destinada al cabotaje.
- c) Infraestructura portuaria complementaria vinculada directamente a operaciones de cabotaje.
- d) Inversiones en astilleros, maquinaria y equipamiento relacionados directamente con las operaciones de cabotaje.

5.3 El incentivo consiste en la deducción del 100 % del monto efectivamente reinvertido sobre la renta neta imponible del ejercicio en que se realice la inversión.

5.4 Para acceder al beneficio, las empresas deben cumplir de manera conjunta con lo siguiente:

- a) Acreditar que al menos el 40 % de los ingresos generados por las naves beneficiadas provienen de operaciones de cabotaje durante el ejercicio fiscal correspondiente.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

b) Contar con contratos de transporte o compromisos de carga que sustenten la demanda del servicio.

c) Presentar un plan de operación que incluya rutas regulares o semirregulares de cabotaje.

d) Acreditar que las inversiones y operaciones generan impactos verificables en la economía nacional, tales como empleo, desarrollo de capacidades o participación de tripulación nacional, conforme a los criterios que establezca el reglamento.

5.5 El beneficio está sujeto a la verificación anual del cumplimiento de los requisitos señalados en el párrafo 5.4. En caso de incumplimiento se pierde el derecho al beneficio y se debe reintegrar el Impuesto a la Renta dejado de pagar, más intereses

5.6 El monto deducible no podrá exceder del 30 % de la renta neta imponible del ejercicio correspondiente, ni superar el monto máximo anual que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas mediante el reglamento.

5.7 El régimen tiene una vigencia de cinco años, contados a partir de la publicación del reglamento de la presente ley, sujeta a evaluación de resultados.

5.8 La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones verifica la elegibilidad de las inversiones, fiscaliza el cumplimiento de las condiciones descritas en el párrafo 5.4 y establece los procedimientos de control.

5.9 El acogimiento al régimen requiere la aprobación previa de un Programa de Reinversión por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas respecto del impacto fiscal.

5.10 Los activos adquiridos o construidos con cargo al régimen de reinversión de utilidades deben permanecer afectados a las operaciones de cabotaje o a las actividades de la industria naval por un plazo mínimo de cinco años. El incumplimiento genera la pérdida del beneficio y el reintegro del tributo dejado de pagar más intereses

5.11 La transferencia, cesión o cambio de destino de los activos antes del vencimiento del plazo señalado genera la pérdida automática del beneficio tributario y la obligación de reintegrar el tributo dejado de pagar más los intereses correspondientes.

5.12 La deducción prevista en el presente artículo solo aplica en el ejercicio gravable en el que se efectúa la inversión y siempre que el contribuyente obtenga renta neta imponible en dicho ejercicio.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

Cuando el contribuyente no genera renta neta imponible o registra pérdida tributaria en dicho ejercicio, la inversión realizada no da derecho a deducción alguna. Asimismo, la parte de la inversión que exceda los límites establecidos en el numeral 5.6 no es deducible.

En ningún caso la inversión efectuada, ni la porción de esta que resulte no deducible, da lugar a crédito tributario, saldo a favor, devolución, compensación, arrastre o deducción en ejercicios gravables posteriores.

Artículo 6. Zonas económicas especiales para el desarrollo del cabotaje y la industria naval

6.1. El Ministerio de la Producción, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, puede proponer la delimitación de zonas económicas especiales orientadas al desarrollo de clústeres vinculados al cabotaje y a la industria naval nacional.

6.2. La creación de dichas zonas está sujeta a:

- a) Evaluación técnica y económica que sustente su viabilidad y sostenibilidad.
- b) Identificación de la demanda real y potencial de servicios de cabotaje.
- c) Análisis de impacto fiscal y presupuestal favorable emitido por el MEF.

6.3. Las zonas económicas especiales pueden contar exclusivamente con medidas de facilitación administrativa, capacitación especializada, innovación tecnológica y simplificación de procedimientos.

6.4 La implementación de beneficios en las zonas económicas especiales está sujeta a evaluación previa de costo-beneficio y no puede implicar la creación de nuevos beneficios tributarios distintos a los establecidos en la legislación vigente, salvo por ley expresa.

6.5 Las medidas laborales deben respetar la legislación nacional vigente, pudiendo establecerse facilidades para la contratación de personal extranjero especializado en forma excepcional, conforme a los límites previstos en la normativa laboral.

6.6 El acceso a los beneficios está condicionado a que las empresas desarrollen actividades directamente vinculadas al cabotaje y cumplan con los criterios de desempeño establecidos en el reglamento.

6.7 El MEF evalúa periódicamente el impacto económico, fiscal y logístico de las zonas económicas especiales, pudiendo recomendar su modificación o supresión.

Artículo 7. Compras estatales con preferencia nacional

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

7.1 En los procedimientos de contratación pública puede considerarse como factor de evaluación adicional el empleo de naves de construcción nacional, conforme a las reglas previstas en la Ley 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y su reglamento.

7.2 La evaluación adicional aplica de manera excepcional y debidamente motivada, condicionada a criterios de eficiencia económica, calidad del servicio y disponibilidad de oferta competitiva.

7.3 Para acceder a la evaluación adicional, las empresas deben cumplir concurrentemente con:

- a) Acreditar que al menos el 40 % de sus operaciones o ingresos anuales provienen de actividades de cabotaje nacional.
- b) Que la nave utilizada en el servicio objeto de contratación esté efectivamente destinada a operaciones de cabotaje.
- c) Cumplir con estándares de eficiencia y calidad del servicio definidos en las bases del proceso de contratación.

7.4 La evaluación adicional aplica únicamente al servicio específico objeto del proceso de contratación y no a la totalidad de las operaciones de la empresa.

7.5 En el caso de embarcaciones del Estado, se priorizará el uso de naves de construcción nacional, siempre que:

- a) Exista oferta técnicamente viable.
- b) Se garantice el cumplimiento de estándares de seguridad y eficiencia.

7.6 El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, evalúan anualmente el impacto de lo dispuesto en este artículo 7 en términos de eficiencia del gasto público, desarrollo del cabotaje y participación de la industria naval nacional.

Artículo 8. Facilidades financieras para el desarrollo del cabotaje y la industria naval

8.1 La Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) puede diseñar programas financieros orientados al desarrollo de proyectos vinculados al cabotaje y a la industria naval nacional, conforme a sus políticas de riesgo, disponibilidad presupuestal y marco normativo vigente.

8.2 El Fondo MIPYME puede implementar, conforme a su disponibilidad presupuestal y normativa vigente, mecanismos de atención especializada para las micro y pequeñas empresas proveedores de la industria naval y del cabotaje, priorizando aquellas que realizan encadenamientos productivos locales, servicios complementarios y cuentan con proyectos viables.

Artículo 9. Estándares ambientales y tecnologías limpias

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

9.1 Las naves utilizadas en operaciones de cabotaje deben cumplir con los estándares ambientales internacionales vigentes establecidos por la Organización Marítima Internacional, así como con la normativa ambiental nacional aplicable.

9.2 Pueden otorgarse incentivos adicionales a las empresas que incorporen tecnologías limpias en sus naves, tales como:

- a) Sistemas de propulsión híbrida, eléctrica o de bajas emisiones.
- b) Uso de combustibles alternativos sostenibles.
- c) Tecnologías de eficiencia energética certificadas.

9.3 Los incentivos señalados en el párrafo 9.2 están sujetos a:

- a) Certificación técnica emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en coordinación con el Ministerio del Ambiente (MINAM).
- b) Acreditación del uso efectivo de la tecnología en operaciones de cabotaje.
- c) Demostración de reducción verificable de emisiones o impacto ambiental.

9.4 Los límites y el control de incentivos se sujetan a lo siguiente:

- a) Los incentivos deben establecerse dentro de los límites presupuestales y tributarios definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- b) No pueden acumularse con otros beneficios tributarios o financieros del presente régimen cuando ello implique que el apoyo estatal supere el 50 % del costo total de la inversión.

9.5 Se crea la “Certificación Verde”, que será otorgada por el MTC y el MINAM a los astilleros que cumplan estándares ambientales sostenibles.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, con el refrendo de los ministros de Transportes y Comunicaciones, de Economía y Finanzas, de la Producción y de Defensa, reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA. Costo fiscal del régimen de reinversión de utilidades

El Ministerio de Economía y Finanzas realiza y publica anualmente la estimación del costo fiscal del régimen de reinversión de utilidades, y evalúa su continuidad en función de su sostenibilidad fiscal e impacto económico, pudiendo proponer su modificación o suspensión.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 09659/2024-CR Y 14514/2025-CR QUE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DEL CABOTAJE Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDUSTRIA NAVAL NACIONAL

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Adecuación de las embarcaciones que realizan cabotaje nacional a las condiciones de mantenimiento

Las embarcaciones de bandera nacional que operen en cabotaje a la entrada en vigor de la presente ley disponen de un plazo de veinticuatro meses para adecuarse a las obligaciones de mantenimiento establecidas en la presente ley y su reglamento, las cuales deben ser compatibles con la normativa técnica emitida por la Autoridad Marítima Nacional y con los estándares internacionales de clasificación naval reconocidos.

La verificación del cumplimiento está a cargo de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, conforme a sus competencias.

El incumplimiento de las condiciones señaladas da lugar a la suspensión o pérdida del acceso a los beneficios establecidos en la presente ley, según corresponda.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Incorporación del artículo 16 a la Ley 28583, Ley de reactivación y promoción de la marina mercante nacional

Se incorpora el artículo 16 a la Ley 28583, Ley de reactivación y promoción de la marina mercante nacional, en los siguientes términos:

"Artículo 16. Preferencia en el otorgamiento de permisos de operación y reservas de carga

Las empresas navieras nacionales que operen naves construidas en astilleros nacionales licenciados gozan de preferencia en el otorgamiento de permisos de operación y reservas de carga para el transporte marítimo de líquidos a granel distintos del gas natural licuado en tráfico de cabotaje, siempre que cumplan las especificaciones técnicas aplicables.

Dase cuenta
Sala de Comisión
Lima, 8 de junio de 2026.