Proyecto de Ley N° 3600/2022 P.E.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
21 NOV 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:53

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

Lima, 21 de noviembre 2022

OFICIO N° 362 -2022 -PR

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

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que establece medidas para promover la competencia en el Servicio de Transporte Terrestre.

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

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

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

REPUBLICA DEL PERU

# Proyecto de Ley

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**POR CUANTO:**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la Ley siguiente:

## PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

### Artículo 1. - Objeto

La presente Ley tiene por objeto promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio.

### Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad prevenir y mitigar las distorsiones que afecten el mercado formal en el transporte terrestre de mercancías a través de la implementación de un observatorio que recopila, procesa, genera y presenta información para promover la competencia, siendo el mismo un instrumento para combatir prácticas ilegales, conductas anticompetitivas y de competencia desleal.

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - MTC

### Artículo 3.- Observatorio de Transporte Terrestre

3.1 Créase el Observatorio de Transporte Terrestre, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tiene como base de datos primaria la información relevante de las diferentes entidades públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, así como la información generada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

3.2 La información de las tarifas, precios, fletes, modo y/o condición de la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de mercancías es recopilada, procesada, generada y presentada por el Observatorio de Transporte Terrestre. Las entidades públicas que cuenten con la referida información la entregan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

REPUBLICA DEL PERU

# Proyecto de Ley

3.3 Las disposiciones de las características y funcionamiento del Observatorio de Transporte Terrestre, son establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 4.- Determinación de costos eficientes para el transporte terrestre**

El Observatorio de Transporte Terrestre contiene, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo técnico para consulta que permite calcular de forma actualizada el costo eficiente en determinados mercados del servicio de transporte terrestre de mercancías, con la finalidad de brindar información a ser utilizada como referencia en la determinación de las tarifas, precios y/o fletes.

**Artículo 5.- Fiscalización y sanción**

5.1 El Observatorio de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones identifica mercados relevantes en donde las tarifas, precios y/o fletes difieran de manera significativa durante un periodo determinado de los costos eficientes calculados, según se evidencie por información técnica y económica que lo sustente, con el fin de realizar acciones en el marco de su competencia y brindar información a las entidades competentes que correspondan.

5.2 El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, en el marco de sus acciones de monitoreo y supervisión de mercados, realiza investigaciones en el mercado de transporte terrestre de mercancías y sectores vinculados, cuando existan afectaciones a las condiciones de competencia en tales sectores, en virtud a la información generada por el Observatorio del Servicio de Transporte Terrestre, conforme lo establezca el reglamento de la presente Ley.

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - MTC

5.3 En caso de identificarse distorsiones que afecten la competencia en el mercado del servicio de transporte terrestre corresponde al INDECOPI la ejecución de acciones de fiscalización y la aplicación de sanciones, en caso corresponda, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal, para lo cual puede requerir información complementaria del Observatorio de Transporte Terrestre.

5.4 La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN, en el marco de lo establecido en la Ley N° 29380, prioriza acciones de fiscalización de la prestación del servicio de transporte terrestre en atención a la información generada por el Observatorio de Transporte Terrestre, a efectos de

REPUBLICA DEL PERU

# Proyecto de Ley

determinar la existencia de infracciones y aplicar las sanciones administrativas correspondientes.

**Artículo 6.- Transmisión de información**

El Ministerio del Transportes y Comunicaciones remite información del Observatorio Terrestre a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, para ser incorporada como una de sus fuentes de información a ser utilizada en el ejercicio de sus facultades de recaudación, fiscalización y cobranza.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA.- Reglamentación**

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y por la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente Ley.

**SEGUNDA.- Financiamiento**

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA - MTC

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de dos mil

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los días del mes de del año dos mil veintidós.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

### I. Objeto

El objeto de la presente ley es promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio.

### II. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad prevenir y mitigar las distorsiones que afecten el mercado formal en el transporte terrestre de mercancías a través de la implementación de un observatorio que recopila, procesa, genera y presenta información para promover la competencia, siendo el mismo un instrumento para combatir prácticas ilegales, conductas anticompetitivas y de competencia desleal.

### III. Antecedentes

Diversos gremios de transporte terrestre de mercancías informaron la problemática de dicho sector, siendo uno de ellos lo referente a la presencia de distorsiones en el mercado, que afectaría directamente el mercado formal, las condiciones de seguridad y la salud de los usuarios de dicho servicio, razón por la cual solicitaron la intervención estatal a fin de regular dicho escenario.

Ante este escenario, mediante la Resolución Ministerial N° 113-2022-PCM publicada el 01 de abril de 2022 en el Diario Oficial "El Peruano" se crea el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal denominado "Mesa Técnica de Alto Nivel para contribuir a la solución de la problemática del transporte de carga en el país", modificado mediante Resolución Ministerial N° 272-2022-PCM, con el objeto de analizar y plantear soluciones a la problemática del transporte de carga en el país.

Dentro de las acciones regulatorias propuestas, y como consecuencias de las coordinaciones y diálogo con los ministerios y actores sociales involucrados, se optó por la emisión de una normativa, con rango legal, destinada a promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías.

### IV. Marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*.

En relación a ello, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el marco del Expediente N° 2273-2005-PH/CT del 2º de abril del año 2006, se establece que *"la dignidad del ser humano no sólo representa el valor supremo que justifica la existencia del Estado y de los objetivos que este cumple, sino que*

*se constituye como el fundamento esencial de todos los derechos que, con la calidad de fundamentales, habilita el ordenamiento"*[1].

De conformidad con ello, es deber del Estado adoptar las acciones necesarias para la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la persona en los diversos ámbitos en los que se desenvuelve, lo que incluye al servicio transporte y al tránsito terrestre, toda vez que, de no adoptarse las medidas de seguridad necesarias, se puede terminar por afectar la integridad y la vida de las personas.

En adición a ello, la Constitución Política del Perú señala en su artículo 44 que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

De igual forma, la Constitución Política del Perú en su artículo 58 establece que la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Asimismo, la Constitución Política del Perú en su artículo 59 señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, precisando que, el ejercicio de las referidas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

En ese sentido, mediante la Ley Nº 27181 promulgada el 7 de octubre de 1999, se dictó la Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, LGTT), la cual establece los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre, que rige en todo el territorio de la República; y tiene como objeto, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LGTT, orientar la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.

Asimismo, la LGTT indica en su artículo 11, que la competencia normativa en materia de transporte y tránsito terrestre consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo que aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

De igual modo, el literal a) del artículo 16 de la LGTTT, señala que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) es el ente rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, siendo competente; entre otros, para dictar los reglamentos nacionales establecidos en la referida Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.

---

1 EXP. N.O 2273-2005-PHC/TC. fj5

En esa misma línea, el literal b) del citado artículo 16 de la LGTTT establece que el MTC tiene competencia para interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la propia Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

En ese marco constitucional, la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece que dicho Ministerio es competente de manera exclusiva en materia de servicios de transporte de alcance nacional e internacional; y, de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, en servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.

Cabe indicar que la actuación de la Administración Pública se rige, entre otros, por el principio de legalidad, según el cual todas las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas, conforme lo establece el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS (en adelante, TUO LPAG)[2].

En este sentido, las entidades de la Administración Pública se encuentran sujetas al principio de legalidad, que exige a las entidades que actúen dentro de las competencias que les han sido atribuidas en las disposiciones normativas correspondientes.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de legalidad constituye un límite de la capacidad jurídica de la Administración Pública, que requiere la habilitación expresa de una norma jurídica[3].

En nuestro caso, la norma rectora a partir de la cual se genera todo el conjunto de normas que regulan el transporte y tránsito terrestre, es la LGTTT, la misma que a su vez, establece los roles competenciales asignados a los distintos niveles de Gobierno Central, Regional y Local. En este contexto, el MTC asume, como se ha señalado, el rol de órgano rector con competencias normativas y de gestión que se irán analizando en cada materia de la modificación propuesta.

Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 155-2004-EF, se aprobó el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 940 que regula el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias, siendo que el funcionamiento del referido Sistema fue




---

2 **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
**1.1. Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

3 **"Sentencia recaída en el Expediente 2939-2004-AA/TC del 13.01.2005**
"Como es de uniforme entendimiento en la doctrina, **la capacidad jurídica de la Administración Pública está sometida al principio de legalidad** que implica que los entes públicos no puedan entrar en el tráfico jurídico ilimitadamente, salvo las prohibiciones o limitaciones que el ordenamiento puede contener (esto es, más o menos, lo propio de la capacidad privada); por el contrario, **sólo (sic) pueden enhebrar relaciones allí donde una norma les autoriza a ello.**
Ello es así, en la medida en que la Administración, en el ejercicio de sus funciones públicas y potestades, no puede invocar un supuesto principio de presunción general de aptitud o libertad (...)" (Énfasis añadido)

modificado por las Leyes Nos. 28605 y 29173 y los Decretos Legislativos Nos. 1110 y 1395.

Asimismo, a través de la Ley N° 28605, se introdujeron diversas modificaciones al Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias, entre ellas la incorporación del inciso d) al numeral 4.1 del artículo 4 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 940, a efectos de establecer, como método de determinación del monto de depósito, tratándose del servicio de transporte de bienes realizado por vía terrestre, la aplicación de un porcentaje sobre el importe de la operación o sobre el monto señalado en la tabla de valores referenciales que es aprobada mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el que resulte mayor, la misma que puede ser actualizada periódicamente siguiendo el mismo procedimiento establecido para su aprobación.

Mediante Decreto Supremo N° 010-2006-MTC, modificado por Decreto Supremo N° 033-2006-MTC, se aprobó la tabla de valores referenciales, actualizada a diciembre del 2005, para la aplicación del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias en el servicio de transporte de bienes realizado por vía terrestre, la misma que constituye la base para la determinación de los depósitos con fines tributarios a realizarse en el marco del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias.

Posteriormente, y dado que la tabla de valores referenciales para la aplicación del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias en el servicio de transporte de bienes realizado por vía terrestre se encontraba desactualizada, mediante el Decreto Supremo N° 020-2021-MTC, entre otros, se aprobó las tablas de valores referenciales para las detracciones en el servicio de transporte, las mismas que actualizan los valores establecidos en el Decreto Supremo N° 033-2006-MTC que vienen siendo de uso por la SUNAT a efectos de calcular la detracción en el caso de las operaciones de transporte de bienes por vía terrestre. Asimismo, se aprobó una tabla de equivalencias respecto de las configuraciones vehiculares a efectos de ajustar la carga útil mínima que se declarará por parte del transportista en la operación del servicio de transporte.

De lo expuesto, y en atención al numerales 4.1 y 4.2 del artículo 4 de la Ley Ley Nº 27181, que establece que el Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte, así como focaliza su acción en aquellos mercados de transporte que presentan distorsiones o limitaciones a la libre competencia, se propone la presente ley que tiene por objeto promover competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio.




## V. Fundamento técnico de la propuesta normativa

### A. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

- **Existencia del Problema**

Partimos señalando que el Estado se encuentra habilitado, por mandato constitucional (artículo 58 al 62), para vigilar y facilitar la libre competencia realizando actuaciones en materia económica, reconociéndole una función supletoria ante las distorsiones u omisiones de los agentes económicos, en aras de la colectividad en general. Bajo este contexto, es que se prohíbe y sanciona

las conductas anticompetitivas y prácticas desleales, así como se promueve la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores, conforme se regula en el Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en materia de libre competencia, el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal, en materia de competencia desleal.

Por consiguiente, ante los escenarios donde se presentan distorsiones en el mercado que impiden su eficiencia económica, como por ejemplo, los denominados precios predatorios, corresponde al Estado dictar medidas correctivas que garanticen el restablecimiento de la competencia bajo el régimen de economía social de mercado, promoviendo una óptima competencia en el servicio de transporte terrestre.

Se entiende a la libre Competencia como el bien jurídico tutelado por el Estado que protege el proceso competitivo como mecanismo para una asignación eficiente de recursos que redunde en el bienestar de los consumidores. Este bien jurídico comprende la Libre Competencia, que tiene por objeto desincentivar y sancionar las conductas que restrinjan, impidan o falseen la libre competencia en el mercado, así como la Leal Competencia, la cual tiene por objeto desincentivar y sancionar todo acto o conducta de competencia desleal que tenga por efecto, real o potencial, afectar o impedir el adecuado funcionamiento del proceso competitivo.

Así pues, en atención al régimen económico, los precios de los diferentes servicios de transporte terrestre de mercancía se fijan en el mercado por el libre juego de la oferta y la demanda; no obstante, se ha advertido escenarios donde se presenta distorsiones en el mercado, que afecta directamente el mercado formal, las condiciones de seguridad y la salud de los usuarios de dicho servicio. En tal sentido, la problemática que la presente Ley busca resolver **es la afectación a la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías de producto de prácticas ilegales, anticompetitivas o desleales que afectan la calidad y seguridad del servicio**.

En efecto, y de acuerdo a la problemática expuesta por diversos gremios del sector transporte, a pesar de haberse establecido las tablas de valores referenciales para las detracciones en el servicio de transporte (Decreto Supremo N° 020-2021-MTC), se sigue observando que habrían transportistas que cobran por debajo de los costos referenciales establecidos en el citado Decreto Supremo N° 020-2021-MTC. Cabe resaltar que dicha tabla fue establecida como medida para mitigar la informalidad al hacer que, independientemente de si el monto cobrado por el transportista es muy bajo, para fines tributarios se paga el mayor valor entre la tabla de valores referenciales y el monto efectivamente facturado; sin embargo, esto no ha limitado del todo conductas anticompetitivas o desleales que puedan realizarse.

Además, se debe tener en cuenta la diferencia en los precios de los insumos utilizados en el sector transporte dado que tienen valores distintos a los registrados en años anteriores los cuales se han elevado producto de la pandemia del covid-19, siendo, además, que el índice de precios al consumidor aplicable ha sufrido una variación porcentual significativa, el tipo de cambio se ha incrementado en valores nominales considerables, entre otras causas.

Tal como señala un documento del BID[4], el mercado de transporte de mercancías se caracteriza por el costo relativamente bajo para ingresar a prestar dicha actividad, lo que facilita la existencia de numerosos operadores y puede favorecer el exceso de oferta. En caso de existir poca regulación, los operadores más pequeños, ante la competencia, pueden llegar a operar con precios no retributivos y/o caer en la informalidad o realizar sobrecarga u otras prácticas que atenten contra la calidad y seguridad del servicio. El mismo documento también señala que la mayor parte de contratos en el transporte de carga se establecen por viaje individual (no extendida en el tiempo) y no contemplan la calidad del servicio; siendo entonces que la competencia se suele basar en precio.

En ese sentido, es necesario dictar medidas que coadyuven con la erradicación de conductas anticompetitivas y desleales que ocasionan deficiencias económicas en los mercados en detrimento del bienestar de los consumidores, lo que es materia de la propuesta normativa que se sustenta en la presente Exposición de Motivos.

Estas conductas pueden estar vinculadas al incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia dadas para la prestación de los servicios de transporte terrestre o la comisión de otras conductas sancionables, la evasión o elusión tributaria y/o distintas conductas anticompetitivas que afecten dichos mercados, que se ven reflejados en distorsiones en el mercado.

Un precio por debajo de lo esperado puede ser producto del incumplimiento de obligaciones tributarias o vinculadas a las condiciones para la correcta prestación del servicio de transporte terrestre de mercancías, mientras que un precio por encima de lo esperado puede ser resultado de abuso de posición de dominio o prácticas monopólicas

- **Causa del Problema**

Conforme al acápite anterior, la problemática en el servicio de transporte terrestre de mercancías viene a ser la identificación de distorsiones en el mercado vinculados a las fijaciones de los precios, como la desnaturalización de algunos transportistas de operar por debajo de los costos referenciales establecidos en el citado Decreto Supremo N° 020-2021-MTC.

A modo de ejemplo, se ha identificado la existencia de prácticas que atentan contra la libre competencia, como viene a ser la concertación de precios, suceso que tuvo como actor a las empresas de transporte de pasajeros en Ancash, en la ruta Taricá-Huaraz y Huaraz-Bedoya, donde el mercado es reducido en esta ruta en particular, según detalla el informe de INDECOPI al respecto.[5] Esto también ocurre en la ruta Cajamarca-Cajabamba, según reseña una nota periodística[6].

Ahora bien, dentro de las causas que generan estas distorsiones en el mercado podemos señalar la insuficiente información con la que cuentan los usuarios del servicio (generadores de carga, pasajeros, etc.) sobre las tarifas y servicios prestados ante la ausencia de un sistema de información que unifique la disponibilidad de los mismos, y que permita, por ejemplo, conocer cuál sería los

[4] Barbero, José y Guerrero, Pablo (2017) El transporte automotor de carga en América Latina: soporte logístico de la producción y el comercio. BID.
[5] INFORME 012-2014/ST-CLC-INDECOPI, disponible en https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3772966/IT-012-2014-ST-CLC.pdf/a3278a19-86e9-6286-f625-38b12918871d
[6] https://elcomercio.pe/economia/peru/indecopi-multa-empresas-transporte-concertar-precios-noticia-520995-noticia/?ref=ecr

costos mínimos que enfrenta un operador para determinado tramo, o cual es la tarifa aplicada para rutas de similares características, a partir del cual se pueda negociar un precio.

Otra causa es el incumplimiento por parte de las empresas de transporte de la normativa sectorial y tributaria, que les permite "abaratar costos", pudiendo ubicar sus tarifas por debajo de otros operadores que puedan cumplir con todo lo dispuesto. En tal sentido, si bien se realizan operativos que permiten la identificación de dicho incumplimiento, estos se realizan de forma dispersa ante el insuficiente número de inspectores y medidas que permitan el uso más eficiente de dicho personal. Tal como recomienda el Informe Defensorial N° 108 "Pasajeros en riesgo: la seguridad en el transporte interprovincial"[7], es necesario el trabajo coordinado en la supervisión y detección, y eventual sanción, entre distintas instancias del gobierno, así como la gestión compartida de la información y la educación a los transportistas, conductores y usuarios.

Finalmente, una causa transversal a los servicios de transporte es la informalidad. Al respecto, si bien mediante Decreto Legislativo 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, el cual fue modificado posteriormente por el Decreto Legislativo Nº 1205 y el Decreto Legislativo Nº 1396, se prohíbe las conductas anticompetitivas a través de medidas sancionadoras; no obstante, ésta política sancionadora de la informalidad resulta insuficiente para revertir de manera directa la actual situación de, por ejemplo, las distorsiones en el mercado del servicio de transporte terrestre de mercancía, siendo un efecto transversal para las diversas economías de mercado.

Según señala un estudio[8] en el que se realizó una encuesta en el 2000 a empresas usuarias de servicios de transporte de mercancía, solo el 39% de los encuestados declara firmar contratos en más del 90% de los casos. El mismo estudio indica que en el año 2002 se contaba con entre 7 mil y 8 mil vehículos de carga inscritos para prestar dicho servicio, de un parque automotor estimado en 100 mil vehículos de mercancía. En la actualidad, una investigación encuentra que solo el 32.9% de los transportistas de mercancía encuestados sustenta todas sus compras con factura y solo el 35.5% emite factura por todos sus ingresos.[9] Por otro lado, se evidencia que cerca del 66% del empleo en el transporte de mercancía es informal (47% del empleo bajo informalidad de organización y de empleo y 19% únicamente bajo informalidad de empleo) según se puede obtener de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

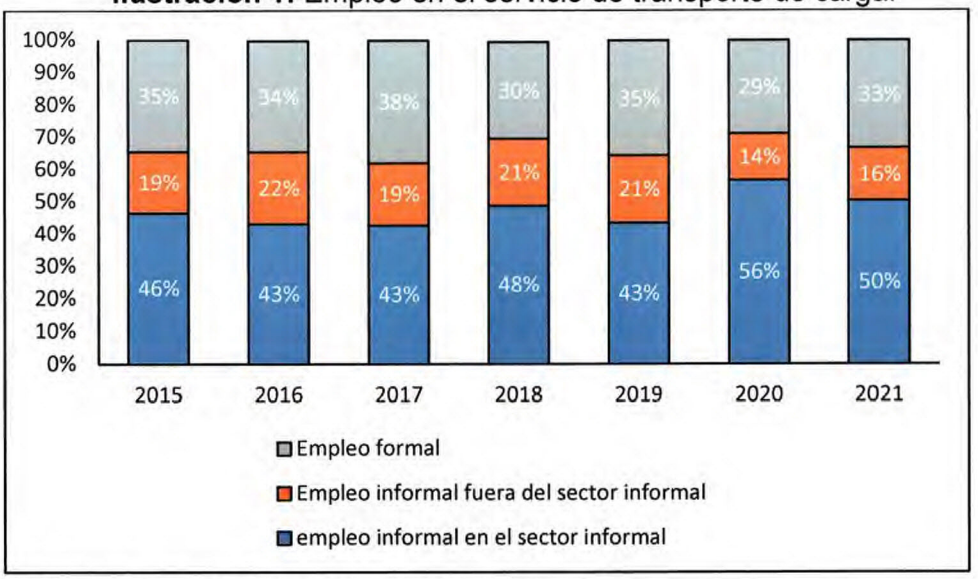


[7] https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_108.pdf

[8] Bonifaz, Jose (2008) Los costos mínimos para el transporte terrestre de carga en el Perú: ¿solución a la informalidad?. En: Estudios de caso sobre regulación en infraestructura y servicios públicos en el Perú. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

[9] Barzola, Sonia (2018) La Evasión Tributaria en el Sector Transporte de Carga y su Influencia en el Desarrollo Económico en la Provincia de Huancayo. Universidad Peruana Los Andes. https://hdl.handle.net/20.500.12848/880.

**Ilustración 1:** Empleo en el servicio de transporte de carga.




Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Elaboración propia.

Según un documento del Banco Mundial[10], la informalidad es causa y consecuencia de la falta de desarrollo económico e institucional, y suele involucrar la falta de protección y servicios por parte del Estado para las unidades productivas informales, así como deficientes condiciones laborales y acceso restringido a la seguridad social para los trabajadores informales; estando entre las propuestas para combatir la informalidad el establecimiento de un marco regulatorio favorable para la competencia en el mercado y el uso de las tecnologías de la información. En el caso del transporte[11], la informalidad en estos servicios suele implicar multitud de operadores con un solo vehículo, usualmente antiguos y de pobre desempeño, que mantienen márgenes de pocas o nulas ganancias para sobrevivir; mientras que en pocas ocasiones se forman "cooperativas" que fijan precios y servicios en mercados cautivos donde evaden la competencia formando carteles para incrementar las ganancias.

Así pues, y frente a este escenario, uno de los principales beneficios de la medida es transparentar los precios y costos de los servicios de transporte, permitiendo una mayor coordinación entre los agentes económicos involucrados y una mayor eficiencia. Por otro lado, se lograría focalizar los esfuerzos de fiscalización en aquellos segmentos que puedan tener una mayor probabilidad de estar en una situación de irregularidad: un desvío significativo de los costos eficientes puede implicar el incumplimiento de disposiciones mínimas para la prestación del servicio de transporte o conductas anticompetitivas sancionables.

El cobro sistemático de tarifas por debajo del costo eficiente puede ser un indicativo de que se están realizando gastos a expensas de la calidad o seguridad del servicio. Por ejemplo, debe señalarse que la adquisición de insumos y repuestos fuera de la formalidad puede acarrear también deficiencias en los vehículos que prestan el servicio de transporte de mercancías, con posibles implicancias en la seguridad vial.

[10] Loayza, Norman (2018) Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced? World Bank Group. Research and Policiy Brief N° 20.
[11] Cervero, Robert; Golub, Aaron (2007) Informal transport: A global perspective. Transport Policy 14, pp. 445-457.

En ese sentido, en relación a la accidentalidad, de acuerdo con el análisis realizado en el Informe N° 354-2017-MTC/15.01, los vehículos informales de transporte de mercancía, los mismos que no cuentan con autorización del MTC para la prestación del servicio de transporte de mercancía, tienen índices de accidentabilidad en promedio 50% más elevados que los vehículos formales. En tal sentido, el informe señalado empleó información de los peajes ubicados en la carretera Panamericana Sur, según se detalla en la **Tabla 1**.

**Tabla 1.** Probabilidad de participación de vehículos de categoría N3 en accidentes, bajo criterios de formalidad.

| Información del peaje | Probabilidad de participar en accidentes del formal | Probabilidad de participar en accidentes del informal | Incremento en la probabilidad del informal |
|---|---|---|---|
| Chilca (km 67) | 0.9% | 0.2% | +29.4% |
| Jahuay (km 188) | 0.9% | 1.3% | +37.3% |
| Ica (km 276) | 1.0% | 1.6% | +54.4% |
| Nazca (km 437) | 1.0% | 1.6% | +54.5% |
| Atico (km 704) | 1.1% | 1.9% | +67.9% |
| **Promedio** | **1.0%** | **1.5%** | **+49.6%** |

Elaboración: DPNTRA.

## B. EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA[12]

- **Alternativas de solución analizadas**

El artículo 58 de la Constitución Política del Perú establece que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, siendo que bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

En tal sentido, en aplicación de la iniciativa privada libre, una alternativa podría ser no tomar medidas adicionales a las ya existentes, es decir, permitir que los precios se determinen libremente sin vigilancia o intervención alguna, y continuar con la fiscalización en el marco de las normas vigentes. Sin embargo, por lo expuesto anteriormente, esto resultaría insuficiente puesto que existen distintos mercados de servicios de transporte, en los cuales se pueden dar situaciones que no son consistentes con los supuestos de la libre competencia y competencia desleal; lo que finalmente termina perjudicando a los usuarios.

Otra alternativa viene a ser la fijación de un costo/tarifa a partir de la cual los agentes del mercado de transportes de mercancías puedan determinar sus negociaciones. Sin embargo, dicha alternativa requiere de una identificación clara y objetiva del mercado al cual se pretende regular, así como evaluar las contingencias de efectos no deseados como propiciar informalidad; en adición a que esta alternativa colisionaría con los principios de la libre competencia dado

[12] Resulta oportuno traer a colación el Test de Proporcionalidad que apela a sus tres subprincipios tales como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Respecto al primer elemento, la idoneidad consiste en la relación de causalidad, de medio a fin entre el medio adoptado y el fin medio a fin, entre el medio adoptado y el fin propuesto (STC N° 0045-2004-AI); el segundo elemento, el de necesidad busca examinar si existen otros medios alternativos al optado que no sean gravosos o al menos que lo sean optado que no sean gravosos o que lo sean en menor intensidad (STC N° 0045-2004-AI). Finalmente, el tercer elemento, la proporcionalidad en sentido estricto consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho (STC N° 0045-2004-AI)

que implica imponer restricciones a diversos derechos en materia económica que la Constitución Política del Perú establece.

Frente a estos escenarios se propone la creación del Observatorio de Transporte Terrestre, cuya administración se encuentra a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tiene como base de datos primaria la información relevante de las diferentes entidades públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, así como la información generada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, respetando la reserva tributaria de los contribuyentes entre otros vinculados (derecho a la intimidad). La información de las tarifas, precios, fletes, modo y/o condición de la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de mercancías es recopilada, procesada, generada y presentada por el Observatorio de Transporte Terrestre

Esta información es recopilada, procesada, generada y presentada a disposición de los transportistas y usuarios de los servicios de transporte terrestre y entidades públicas, permitiéndoles conocer los precios y servicios ofrecidos, así como estadísticas útiles para investigaciones y toma de decisiones de carácter público.

Con la información a ser recabada el Observatorio de Transporte Terrestre se generará, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo de consulta que permita determinar el costo eficiente, los que se desarrollarán en el reglamento, en determinados mercados del servicio de transporte terrestre, como el de mercancías, con la finalidad de brindar información a ser utilizada como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes.

Evidentemente, por la complejidad que acarrea la creación del referido Observatorio, se tiene que las disposiciones de las características, identificación de las dimensiones tecnológicas, las entidades participantes en la generación de la información, entre otros factores necesarios para el funcionamiento del Observatorio de Transporte Terrestre (como por ejemplo, los plazos de para la operatividad del sistema), son establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

Del mismo modo es importante mencionar que, en tanto el Observatorio de Transporte Terrestre es creado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tenemos que la Oficina General de Tecnología de la Información es el órgano de apoyo responsable del gobierno digital en el ministerio, así como del diseño, implementación y control de proyectos de tecnologías digitales. A su vez, la Oficina General de Tecnología de la Información se encuentra conformada por (i) la Oficina de Desarrollo Tecnológico y Digital - ODTD, y ii) la Oficina de Infraestructura Tecnológica y Seguridad Informática – OITSI, ambas en calidad de unidades orgánicas.

Así pues, tanto la ODTD como la OITSI, unidades orgánicas del Oficina General de Tecnología de la Información del MTC, deberán ser parte integrante del equipo para el diseño, implementación, control, identificación de los costos que acarrearía la creación y mantenimiento del Observatorio de Transporte Terrestre (plataforma virtual), así como del aplicativo técnico para consulta que permitirá calcular de forma actualizada el costo eficiente en determinados mercados del servicio de transporte terrestre de mercancías.

Es importante comentar que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en atención al Decreto Legislativo N° 1216, Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, ha creado el Observatorio Nacional de Seguridad Vial la misma que tiene por objeto consolidar información en materia

de seguridad vial para la toma de decisiones que contribuyan a la implementación de acciones tendientes a la reducción de siniestros de tránsito, y ser de insumo para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial.[13]

Del mismo modo, y conforme a lo estipulado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, se viene implementando el Observatorio de Datos de Tránsito y Transporte Terrestre[14] el mismo que tiene por objeto contar con información del tránsito de vehículos que circulan en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre (SNTT), de la infraestructura y servicios complementarios a estos, así como otra información relevante en materia de tránsito y transporte terrestre.

Como se aprecia, el Observatorio Nacional de Seguridad Vial consolida información en materia de siniestralidad vial, mientras que el Observatorio de Datos de Tránsito y Transporte Terrestre cuenta con información sobre el tránsito de vehículos, de la infraestructura y servicios complementarios.

Así pues, queda claro que el Observatorio de Transporte Terrestre (materia de la presente ley) recopilada, procesada, generada y presentada información que permita determinar el costo eficiente en el servicio de transporte terrestre de mercancías, con la finalidad de brindar información que puede ser utilizada como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes, la cual es información diferente de aquella generada por los dos observatorios señalados en el párrafo anterior.

Por otro lado, en pleno respeto de nuestro régimen económico, las tarifas, precios y/o fletes para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de mercancías seguirán siendo establecidas libremente; siendo que, la información del costo eficiente que se publique en el aplicativo servirá como referencia para la determinación las tarifas, precios y/o fletes.

En la problemática, habiéndose identificado prácticas ilegales, anticompetitivas y/o desleales por parte de los agentes económicos del rubro de transporte terrestre de mercancía, el Estado advierte la necesidad de eliminar dichas prácticas que restringen el libre establecimiento de las tarifas y fletes para la prestación del referido servicio; para lo cual se promueve el fortalecimiento de la competencia, con la creación de un Observatorio de Transporte Terrestre.

Con la información a ser generada por el Observatorio se facilitaría acciones de fiscalización. En efecto, el Observatorio de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones identifica mercados relevantes en los que sus tarifas, precios y/o fletes difieran de manera significativa de los costos eficientes, según se evidencie por información técnica y económica que lo sustente, con el fin de realizar acciones en el marco de su competencia y brindar información a las entidades competentes que correspondan. En caso de identificarse distorsiones que afecten la competencia en el mercado del servicio de transporte terrestre correspondería al INDECOPI la ejecución de acciones de fiscalización y la aplicación de sanciones, en caso corresponda, en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1034, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal,

[13] https://www.onsv.gob.pe/
[14] Se viene evaluando una modificación normativa del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

para lo cual puede requerir información complementaria del Observatorio de Transporte Terrestre.

En efecto, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, en el marco de sus acciones de monitoreo y supervisión de mercados, realiza investigaciones en el mercado de transporte terrestre de mercancías y sectores vinculados, cuando existan afectaciones a las condiciones de competencia en tales sectores, en virtud a la información generada por el Observatorio del Servicio de Transporte Terrestre, conforme lo establezca el reglamento de la presente Ley.

Igualmente, pueden existir distorsiones producto del incumplimiento de las condiciones para la correcta prestación del servicio de transporte terrestre, tal como el incumplimiento de las condiciones de seguridad, exceder las jornadas de conducción, no realizar un mantenimiento adecuado ocasionando el deterioro del vehículo, entre otras, que suponen reducción de sus costos y por tanto pueden alejarse de lo que identificaría como un costo eficiente. En estos casos, corresponde a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN disponer acciones de fiscalización, a efectos de determinar la existencia de la comisión de infracciones y la imposición de sanciones administrativas.

Por su parte, el Ministerio del Transportes y Comunicaciones remite información del Observatorio Terrestre a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, para ser incorporada como una de sus fuentes de información a ser utilizada en el ejercicio de sus facultades de recaudación, fiscalización y cobranza.

A modo de citar experiencia internacional, según una investigación del BID[15], en América Latina, si bien el régimen del transporte de carga es libre, existen fuertes presiones para que el Estado determine precios (tarifas mínimas), en especial por parte de los operadores más pequeños. Una alternativa frente a este planteamiento ha sido el establecimiento de valores indicativos que, sin ser obligatorios, contribuyen a la determinación de una referencia para la discusión del costo de los fletes. Estas tarifas referenciales suelen responder a demandas de los gremios de transportistas por fortalecer su posición negociadora y está orientada a la formalización del sector. Por ejemplo, en el caso de Uruguay, un descuento de 30% por debajo del precio de referencia es considerado un indicio de informalidad, mientras que en el caso de Colombia se abandona el mecanismo de una tabla de fletes por un sistema de precios de referencia bajo el criterio de libertad vigilada.

En tal sentido, se puede detallar la experiencia colombiana con el denominado régimen de "libertad vigilada" en el transporte automotor de carga. Al respecto, dicho régimen establece que los agentes del mercado de carga (generador de carga, empresa de transporte y propietario del vehículo) puedan negociar libremente los precios del transporte de carga, bajo un monitoreo constante del Ministerio de Transportes colombiano a fin de identificar posibles fallas del mercado.[16]

[15] Barbero, José y Guerrero, Pablo (2017) El transporte automotor de carga en América Latina: soporte logístico de la producción y el comercio. BID. https://publications.iadb.org/es/el-transporte-automotor-de-carga-en-america-latina-soporte-logistico-de-la-produccion-y-el-comercio

[16] El marco normativo de la "libertad vigilada" se encuentra regulado en el Decreto 1079 de 2015 de 26 de mayo de 2015.

El Ministerio de Transportes colombiano tiene como herramienta el Registro Nacional de Despachos de Carga (que centraliza los manifiestos electrónicos) y el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor – SICE TAC (el cual se encuentra a libre disposición[17]). Así pues, el SICE TAC calculará los costos eficientes que los agentes del mercado podrán tomar como referencia para la libre negociación. Cabe destacar que estos costos eficientes consideran en su estructura de costos el cumplimiento de ciertos atributos deseables para el transporte automotor de carga; por lo que hay una participación y discusión activa con los transportistas para su determinación.

En caso el Ministerio de Transportes colombiano identifique que el servicio de transporte de carga se realiza con un precio inferior al costo eficiente establecido por el SICE TAC, se procederá con la fiscalización para determinar si dicho costo cuenta con sustento objetivo, de ser así, se ajustaría el costo eficiente del SICE TAC; no obstante, en caso de identificarse que existe distorsiones en el mercado, el Ministerio de Transportes colombiano podrá fijar un "costo mínimo" de manera temporal, es decir por un periodo de tiempo.

Para el caso peruano, la presente ley busca promover la competencia para lo cual se cuenta con el Observatorio de Transporte Terrestre que permita identificar el costo eficiente en determinados mercados del servicio de transporte terrestre, como el de mercancías, con la finalidad de brindar información a ser utilizada como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes.

- **Necesidad de la medida adoptada**

La Constitución consagra el "principio de subsidiariedad" como la actuación del Estado en la economía, y se plantea el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común.

En ese orden de ideas, las acciones del Estado deben estar vinculadas al fomento, estimulación, coordinación, complementación, integración o sustitución, en vía supletoria, complementaria o de reemplazo, de la libre iniciativa privada. La subsidiariedad se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada.

Ahora bien, y como se ha explicado, la presente ley tiene como génesis la actual problemática suscitada en el mercado del transporte terrestre de mercancías, particularmente las distorsiones en el mercado del servicio de transporte terrestre de mercancía y el efecto transversal para las diversas economías de mercado.

En tal sentido, la propuesta planteada responde a las tres causas principales identificadas: la existencia de mercados cuyas características no se alinean con los supuestos de la competencia perfecta (como por ejemplo, limitado número de ofertantes en determinados mercados específicos) y que puede permitir prácticas anticompetitivas como la colusión, la insuficiente información en sobre la prestación de los servicios de transporte que dificulta la determinación de precios y tarifas, y la existencia de informalidad ante la insuficiente fiscalización. El observatorio permite conocer de los distintos mercados de los servicios de transporte terrestre, permitiendo identificar mercados con características que no

[17] https://plc.mintransporte.gov.co/Runtime/empresa/ctl/SiceTAC/mid/417

se alineen con los supuestos de una óptima competencia, como brindar información sistematizada a los usuarios y transportistas para facilitar la determinación de precios y tarifas. Igualmente, permite enfocar los esfuerzos de fiscalización en aquellos mercados que puedan presentar potenciales problemas, identificándolos por la marcada diferencia frente a lo que se puede estimar como un costo eficiente para dicho mercado.

La propuesta planteada se considera necesaria frente a la alternativa de mantener la situación actual (sin observatorio). La medida de por si facilita la información para usuarios, transportistas y autoridades, permitiendo la libre determinación de los precios y tarifas en un contexto de información, pero vigilando aquellos mercados donde puedan darse situaciones que atenten contra el marco normativo. Otra alternativa, mucho más gravosa, sería la directa prohibición de cobro por debajo de los costos eficientes, en la búsqueda de impedir las distorsiones de mercado antes señaladas; sin embargo, esta alternativa colisionaría con los principios de la libre competencia.

Como se aprecia, la presente ley no interviene drásticamente en regular al mercado sino que, por el contrario, promueve la libre competencia y una fiscalización más eficiente. Y es que la creación del Observatorio de Transporte Terrestre recopilará, procesará, generará y presentará, como parte integrante de su plataforma virtual, un aplicativo de consulta que permita determinar el costo eficiente en determinados mercados del servicio de transporte terrestre, como el de mercancías, que pueda ser empleado como referencia en la determinación de sus tarifas, precios y/o fletes, y la fiscalización por parte de INDECOPI y SUTRAN, así como una de las fuentes de información a ser utilizada en el ejercicio de sus facultades de recaudación, fiscalización y cobranza de SUNAT, en el ámbito de sus competencias.

- **Impacto de la medida adoptada**

Se espera que la medida facilite la determinación de precios, fletes y tarifas en el mercado de transporte, reduciendo las distorsiones por las asimetrías de información. Por otro lado, se espera que la medida permita un uso más eficiente de los recursos de fiscalización, lo que ayudará a reducir el incumplimiento de la normativa vinculada a la libre competencia, el transporte terrestre de mercancía y la administración tributaria.

Asimismo, se debe considerar la importancia de contar con información específica a través del Observatorio de Transporte Terrestre sobre el mercado del transporte en el Perú. En primer lugar, como un recurso estratégico de gestión pública, ya que permitirá que el Estado pueda implementar políticas, estrategias y acciones regulatorias más eficientes al disponer de información actualizada y objetiva que sirva de insumo para la toma de decisiones.

El conocimiento es un factor esencial en los procesos decisorios y en la consecución de metas y objetivos; tener a disposición información confiable es crucial para identificar acciones estratégicas y operativas que aborden de forma integral las demandas de la sociedad, y realizar análisis de tendencias y proyecciones sobre escenarios futuros que permitan prever contingencias y futuras necesidades.

El Observatorio, al integrar y articular información sobre el transporte de carga a nivel nacional, en relación a los costos, precios, tarifas, recorridos, mercancías, etc.; brindará al Estado indicadores y datos que permitan analizar la situación y

evolución del sector de forma constante y periódica, e implementar medidas normativas, funcionales u operacionales que respondan efectivamente a las propias necesidades del transporte, así como la identificación y reconocimiento de asimetrías de mercado y prácticas anticompetitivas, que impulsen actuaciones concretas de las entidades competentes. Dado que los recursos con que cuentan estas entidades son limitados, enfocar los esfuerzos en transportistas y mercados donde hay más posibilidades de irregularidades sancionables incrementa la aplicación y cumplimiento de la normativa al incrementar la probabilidad de detección percibida por los agentes económicos.

La propuesta también generará un impacto positivo toda vez que, al transparentar y brindar información económica sobre costos operativos y precios de fletes actualizados, por tramos y recorridos, en base al reconocimiento y difusión de *costos eficientes* para el funcionamiento de una empresa de transporte, se establecerá una base inicial de negociación formal entre futuros empleadores y proveedores del servicio de transporte de carga, especialmente para el relacionamiento comercial con los principales generadores de carga.

Ello incrementará las relaciones formales en la participación del mercado de transporte, lo que a su vez repercutirá en una progresiva inserción del sector informal para obtener una cuota de mercado, ya que se reforzaran las acciones de fiscalización realizando acciones articuladas con INDECOPI y SUTRAN, siendo la información generada por el observatorio utilizada por la SUNAT en el ejercicio de sus facultades de recaudación, fiscalización y cobranza. Así pues, la propuesta planteada resulta óptima y de impacto positivo en el mercado toda vez que incentivaría al sector informal a convertirse en formal debido a que se rompe la lógica perversa de marginación permanente de la legalidad. Se debe tener en cuenta que, al transparentar los costos a través del Observatorio, permitirá a los transportistas contar con los costos eficientes, para brindar un servicio de calidad y seguro.

Por otra parte, incidirá directamente en la población no solo como una medida que promueve la libre competencia y la formalización del sector, lo que implicará beneficios económicos a través de la tributación y el incremento y mejora de los servicios; sino también que la información del Observatorio será analizada y consolidada para su libre acceso, permitiendo y promoviendo la participación y fiscalización ciudadana.

## VI. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma (análisis costo – beneficio)

La presente Ley tiene por objetivo promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancías, para el desarrollo sostenible del mercado formal en condiciones de seguridad y salud de los usuarios de dicho servicio, y focalizando los esfuerzos de fiscalización en aquellos agentes o mercados donde puedan existir prácticas que atenten a dichas condiciones.

En tal sentido, se propone la creación de un Observatorio de Transporte Terrestre, que permita la promover y fomentar la competencia en el transporte terrestre de mercancía, recogiendo la información de los comprobantes electrónicos, guías de remisión, hoja de ruta electrónica, entre otros registros vinculados al transporte terrestre de ámbito nacional, regional y local, y la disponibilidad de un aplicativo de consulta para determinar el costo eficiente para la prestación de determinado servicio, que pueda servir como referencia en la determinación tarifas, precios o fletes. En caso que estas tarifas, precios o fletes difieran de manera significativa

de sus costos eficientes, se identifican los mercados relevantes donde se suscita este escenario y, de identificarse distorsiones que afecten al mercado formal, se implementan acciones de fiscalización y la aplicación de las sanciones que correspondan.

A continuación, se definen los principales actores involucrados, lo que permite una aproximación analítica:

- **Transportistas que prestan servicios de transporte terrestre de mercancías**. Estos transportistas deben contar con la autorización otorgada por la autoridad competente y cumplir con los requisitos estipulados para poder operar y brindar dicho servicio.
- **Usuarios de los servicios de transporte terrestre de mercancías**. Incluye, entre otros, a generadores de carga y pasajeros.
- **Otros usuarios de las vías**. Los servicios de transporte terrestre comparten las vías empleadas por vehículos particulares, además de que es empleada por peatones o ciclistas según el tipo de vía por la que transiten.
- **Entidades Públicas Competentes en materia de transporte terrestre de mercancías y en fiscalización**: incluye al Ministerio de Transportes y Comunicaciones como ente rector en esta materia, a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías como entidad fiscalizadora y sancionadora, al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual como entidad competente en materia de defensa de la libre competencia y competencia desleal. Adicionalmente se considera a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, gobiernos regionales y gobiernos locales, como entidades proveedoras de información para el Observatorio de Transporte Terrestre.

A partir de las categorías de actores anteriormente señalados, en la **Tabla 2** se identifica, de manera general, los principales costos o beneficios de la propuesta.

ASESORÍA JURÍDICA - MTC - OFICINA GENERAL DE

**Tabla 2.** Análisis costo beneficio de la medida propuesta.

| Actor relevante | Beneficios (+) | Costos (-) |
|---|---|---|
| **Transportistas que prestan servicios de transporte terrestre de mercancías** | + Mayor transparencia y capacidad de negociación para definir los precios y tarifas.<br>+ Conocimiento de cuáles son los gastos que deberían realizar y la proporción de estos en la estructura de costos (a partir de la revisión de los costos eficientes).<br>+ Reducción de accidentes y mayor estándar de servicio al poder realizar los gastos destinados a mantenimiento, adquisición de repuestos, entre otros que garanticen un mejor estado de los vehículos. | - En algunos casos, sinceramiento (incremento) de los costos. |
| **Usuarios de los servicios de transporte terrestre de mercancías** | + Mayor transparencia y predictividad en los precios y tarifas cobradas por dichos servicios.<br>+ Certeza sobre un estándar mínimo de calidad del servicio (basado en las consideraciones de los costos eficientes) | - En algunos casos, sinceramiento (incremento) del monto pagado por los servicios. |
| **Otros usuarios de las vías** | + Incremento de la seguridad vial por las mejoras de la calidad del servicio. | (no se identifican costos) |
| **Entidades Públicas Competentes en materia de transporte terrestre de mercancías y en fiscalización** | + Contar con mayor información sobre los servicios de transporte terrestre de mercancías, lo que permite una mejor toma de decisiones.<br>+ Contar con información para focalizar mejor los esfuerzos de fiscalización. | - Costos asociados a la implementación del Observatorio de Transporte Terrestre |




En tal sentido, los principales beneficios están vinculados a la mayor transparencia y predictibilidad en los precios y tarifas cobradas por los servicios de transporte terrestre, con la implementación de un estándar mínimo de calidad asociado a los ítems considerados en los costos eficientes, además de un mayor conocimiento de la operación de estos servicios para la toma de decisiones y una mejor focalización de los esfuerzos de fiscalización. Los principales costos están asociados a la implementación del Observatorio de Transporte Terrestre y el sinceramiento de los costos, precios y tarifas.

Por lo expuesto, se concluye que los beneficios son superiores a los costos de la propuesta presentada.

Así también, en calidad de Segunda Disposición Complementaria Final, se establece que la implementación de lo establecido en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada pliego involucrado, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Al respecto, en caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, correspondería asumir los gastos de la implementación y mantenimiento del Observatorio de Transporte Terrestre.

Sobre este punto, y acorde se señaló, el MTC cuenta con experiencia con la implementación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. En efecto, la creación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial implicó el desarrollo de una plataforma tecnológica, portal web, diseño de visor georreferenciado de accidentes de tránsito, repositorio informático, entre otros, para lo cual se presupuestó cada elemento necesario de dicho observatorio, estableciéndose también un cronograma de su desarrollo por las unidades competentes del MTC.

Así pues, Observatorio de Transporte Terrestre de la presente ley será implementado bajo los mismos estándares de eficiencia a nivel presupuestario y generación de información.

**ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La Ley que establece medidas para promover la competencia en el servicio de transporte terrestre de mercancía, se enmarca dentro del marco normativo de la Constitución Política del Perú y de la Ley Nº 27181, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre; en ese sentido, cabe precisar que la presente Ley no contraviene el marco jurídico vigente sobre la materia, así mismo no modifica ni deroga ninguna norma del ordenamiento jurídico nacional.

