

Carta N° 80-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 12 de marzo de 2025

Congresista
ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
Presidente de la Comisión de Economía, Banca,
Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley N° 8859/2024-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley 8859/2024-CR (en adelante, “el Proyecto”), que propone reactivar los beneficios tributarios contemplados en la Ley N° 28583 - Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante. Al respecto, al advertir que la propuesta contiene tratos discriminatorios entre naves nacionales y extranjeras, estimamos importante que se consideren los siguientes comentarios para el archivo del Proyecto, los cuales desarrollamos en el documento adjunto:

- El Proyecto establece un mecanismo discriminatorio por razones de nacionalidad sin sustento alguno de por qué esta medida sería la única que pueda promover la competitividad de la Marina Mercante Nacional. Este trato discriminatorio es inconstitucional y violatorio de obligaciones internacionales.
- No se han contemplado otras razones que justificarían la falta de competitividad de la Marina Mercante Nacional, como las cargas regulatorias que afectan al sector o la ineficiente gestión de las empresas. Por el contrario, la Exposición de Motivos muestra que solo son competitivas con incentivos tributarios discriminatorios.
- En la evaluación de medidas como las planteadas en el Proyecto deben considerarse la afectación a sectores directamente vinculados, como el cabotaje. Existe evidencia que muestra que, una vez suspendidos los efectos de los beneficios específicos para las empresas de una determinada nacionalidad, la actividad de cabotaje aumentó, en beneficio del comercio exterior.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 8859/2024-CR LEY QUE REACTIVA LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS DE LA LEY N° 28583 – LEY DE REACTIVACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA MARINA MERCANTE

1. La Exposición de Motivos no contempla el impacto de la propuesta del Proyecto en las actividades de cabotaje. Tampoco ha detallado la relación causa-efecto de la ausencia de incentivos tributarios con el problema identificado.

El Proyecto propone otorgar un beneficio exclusivo a la Marina Mercante Nacional, excluyendo a toda empresa extranjera. De acuerdo con la Exposición de Motivos, la razón es que se ha detectado que, entre 2017 y 2024, el número de buques nacionales es de 17, indicándose que se habría reducido en un 50%. Como consecuencia de ello, se indica que los egresados de la Escuela Nacional de Marina Mercante tendrían menos oportunidades para realizar sus actividades, debiendo buscar otras fuentes de ingreso. Asimismo, se alega que la renovación de naves ayudará a poder estandarizarse a los requerimientos de la Organización Marítima Internacional, de cara a la lucha contra la contaminación.

La Exposición de Motivos concluye, por tanto, que “se hace imperiosa y necesaria de incentivar y promocionar a los Marineros Mercantes Peruanos con la finalidad de que puedan competir en igualdad de condiciones con tripulaciones extranjeras (...) más ahora que se encuentra en camino el funcionamiento del Puerto de Chancay y el cabotaje para naves internacionales” (sic). Seguidamente, se señala que el Proyecto también permitirá que la Marina Mercante recupere competitividad con respecto a los navíos de la región.

No obstante, no ha indicado de qué manera la ausencia de incentivos tributarios ha generado los problemas señalados en la Exposición de Motivos. Asimismo, tampoco se ha evaluado cómo medidas similares establecidas previamente han contribuido a una mayor competitividad de la Marina Mercante Nacional.

A manera de ejemplo, la Exposición de Motivos pudo haber hecho una evaluación de las cargas regulatorias que soporta el sector, con la finalidad de promover la flexibilización en la regulación sin que se requiera una exoneración tributaria en beneficio de un grupo particular de empresas.

Se debe tener en cuenta que toda exoneración tributaria es una medida excepcional, por lo que (además de su temporalidad) debe evaluarse su necesidad, considerando alternativas eficientes que no supongan esta medida.

Lo anterior no implica que la teoría impida el establecimiento de beneficios tributarios, sino que estos, al ser excepcionales, deben contar con un sustento adecuado que justifique su establecimiento. Es decir, sustentado en evidencia que muestre que se contemplaron alternativas para conseguir el fin perseguido. Además, debe considerarse el impacto no solo con relación al objetivo a perseguir, sino también con las actividades conexas. Ello no se ha previsto en la Exposición de Motivos.

Por ejemplo, en este caso, debe recordarse que cuando los beneficios tributarios estuvieron vigentes, la actividad de cabotaje no resultaba ser una alternativa de transporte contemplada por las empresas.

Como hemos señalado en una anterior oportunidad, el Decreto Legislativo 1413 (que precisamente relajó las medidas previstas en la Ley 28583) tuvo resultados positivos que impactaron en la actividad de cabotaje, reflejándose en el aumento del tráfico de carga.

En particular, según cifras de la Autoridad Portuaria Nacional (APN), al analizar el tráfico de carga de cabotaje durante los años 2020-2022, período de la excepción del decreto, las cifras al cierre de 2022 alcanzaron las 1,133,434 TM, lo que evidenció un crecimiento del 109% (+596,555 TM) frente al total movilizado en 2020. Respecto de 2019, se registró un crecimiento del 71.4% (+477,823 TM). Asimismo, durante el primer trimestre de 2023, período en el que ya no aplica la excepción, se movilizaron 280,128 TM, una caída del 5.4% frente al mismo período del año anterior.

Las cifras previamente indicadas muestran lo importante que es mantener un entorno tributario y regulatorio en las mismas condiciones para todas las empresas que participan en el mercado.

2. El Proyecto establece un trato diferenciado injustificado, discriminando a las empresas por su nacionalidad.

El Proyecto de Ley propone establecer beneficios tributarios únicamente a la Marina Mercante Nacional, dejando de lado a las empresas extranjeras por su nacionalidad, lo que no solo viola la disposición constitucional que establece que el mismo trato para la inversión nacional y extranjera, sino también disposiciones de trato nacional contemplados en acuerdos internacionales, como la OMC, tratados de libre comercio y acuerdos bilaterales de inversión.

Al respecto, la Exposición de Motivos indica que “lejos de que se pueda pretender que los beneficios tributarios constituirían un interés particular para los navieros nacionales, lo cierto es que el Perú necesita posicionar una vez más su Marina Mercante frente a los demás países de la Región”.

Compartimos la preocupación indicada en la Exposición de Motivos y el interés en modernizar la flota de la Marina Mercante Nacional. No obstante, este objetivo no debe alcanzarse colocándola en una posición de ventaja tributaria frente a otras empresas por una razón de nacionalidad. Previamente ya hemos indicado que otras medidas podrían adoptarse para poder impulsar la competitividad de la industria.

Por el contrario, la Exposición de Motivos evidenciaría que la Marina Mercante Nacional únicamente gana competitividad cuando existen beneficios tributarios exclusivamente a su favor. En todo caso, debe promoverse una adecuada gestión de esta parte de la industria, procurando advertir la causa última de la ausencia de competitividad.

3. Conclusiones.

Considerando lo anteriormente mencionado, recomendamos respetuosamente que se disponga el archivo del Proyecto, resumiendo nuestros comentarios en los siguientes puntos:

- El Proyecto propone establecer un mecanismo discriminatorio por razones de nacionalidad sin sustento alguno de por qué esta medida sería la única que pueda promover la competitividad de la Marina Mercante Nacional. Este trato discriminatorio es inconstitucional y violatorio de obligaciones internacionales.
- No se han contemplado otras razones que justificarían la falta de competitividad de la Marina Mercante Nacional, como las cargas regulatorias que afectan al sector o la ineficiente gestión de las empresas. Por el contrario, la Exposición de Motivos muestra que solo son competitivas con incentivos tributarios discriminatorios.

- En la evaluación de medidas como las planteadas en el Proyecto deben considerarse la afectación a sectores directamente vinculados, como lo es el del cabotaje. Existe evidencia que muestra que, una vez suspendidos los efectos de los beneficios específicos para las empresas de una determinada nacionalidad, la actividad de cabotaje aumentó, en beneficio del comercio exterior.