



Resolución Legislativa N° 2917/2022-CR

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA Y CREA LA OFICINA
DE CALIDAD LEGISLATIVA DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Artículo Único. Modificación del artículo 26 del Reglamento del Congreso de la República

Se modifica el artículo 26 del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos:

“Artículo 26. En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario.





La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial. También lo tiene el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso **y la Oficina de Calidad Legislativa, ambos** se rigen por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.

La Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República es un órgano técnico especializado que tiene por finalidad contribuir con la mejora de la calidad legislativa, del análisis costo-beneficio de las propuestas legislativas y a optimizar la eficacia de la legislación.

PROBLEMÁTICA Y JUSTIFICACIÓN

Es necesario eliminar un problema directamente asociado a la presentación de las iniciativas legislativas:

La Falta de un adecuado análisis de costo-beneficio



157

proyectos se presentaron en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera durante el período 2018-2019.

costo-beneficio. Además, el 7,6% del total de iniciativas presentadas desde julio del 2016 se convirtieron en leyes. En este sentido, es relevante hacer un balance de los proyectos de ley presentados ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en el último año.

—Características—

Durante el período de sesiones 2018-2019, se presentaron 157 PL en la comisión. El grupo parlamentario con la mayor cantidad de iniciativas legislativas presentadas fue Fuerza Popular con 51, seguido por Peruanos por el Cambio (13), Nuevo Perú (12) y Alianza para el Progreso (10).

Los principales temas abordados fueron el sistema tributario con 50 proyectos y el sistema de pensiones con 25. El resto de PL están vinculados al sistema financiero (12), sector agrícola (11), sistema de salud (7) y otros (51) como el desarrollo de la Amazonía y zonas altoandinas, sector hidrocarburos, sector eléctrico, etc. En cuanto a su estado, casi el 70% de las iniciativas se encuentra

propuestas aún se encuentran siendo discutidas en la comisión y se enfocan, principalmente, en la distribución del canon forestal, petrolero y en la creación del canon hídrico. La única iniciativa con dictamen favorable busca establecer que el canon forestal esté constituido exclusivamente por cobros que recaude el gobierno nacional.

Un segundo grupo de proyectos tributarios está relacionado con el sector minera. Entre ellos, destaca la promulgación del PL que prorrogala vigencia de la Ley 27623 hasta el 2020. Esta última dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto de Promoción Municipal a las empresas mineras durante la fase de exploración. La iniciativa busca incentivar la inversión en exploración minera que se caracteriza por tener un largo período de maduración y alta volatilidad en sus precios. Por ello, distintos países mineros como Australia y Canadá otorgan estos incentivos durante la fase de exploración. Sin embargo, también se presentó otro PL, aún se encuentra en comisión y no cuenta con

renio de Economía y Finanzas (MEF). Esta iniciativa cuenta con dictamen favorable de la comisión y considera que, a escala internacional, el plazo promedio de pago de facturas es de 34 días. Alternativamente a estos esquemas de control, el desarrollo y expansión del mercado del factoring sigue pendiente en el país.

—Sistema de pensiones—

Las iniciativas legislativas relacionadas al sistema de pensiones se centran, principalmente, en cambios al sistema privado (15 de los 25 proyectos sobre pensiones). Por ejemplo, los proyectos buscan incluir una comisión en función a la rentabilidad del fondo de pensiones o destinar un porcentaje del IGV pagado por el afiliado a su fondo previsional en la AFP. Dichas medidas están siendo discutidas en comisión. Por su parte, el PL que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada en el sistema privado de pensiones fue promulgado en mayo de este año a pesar de la oposición de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el MEF y otras institu-

ciones relevantes. La reducción de la edad de jubilación tendría un efecto negativo sobre la pensión del afiliado dado que aporta por un menor período.

A pesar de que el sistema nacional de pensiones presenta mayores deficiencias —según estimaciones del IPE, el 68% de sus afiliados no recibiría pensión—, solo 5 PL se centran en cambios en la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Entre ellos, destaca la iniciativa que busca permitirle a la ONP la creación de cuentas individuales de ahorro previsional. Actualmente, los aportes de sus afiliados no alcanzan para financiar el total de pensiones.

—Sin cuantificar—

El reglamento de la Ley 26889 establece que toda ley debe contar con un análisis costo-beneficio para determinar su impacto y la conveniencia de su promulgación. Así, toda iniciativa legislativa debe intentar cuantificar

su efecto sobre las empresas, los trabajadores, el Estado y el bienestar general. No obstante, casi dos tercios de los proyectos evaluados tan solo incluyen la frase estandarizada “no genera gasto adicional al Estado” o una variante de ella. Es decir, 99 de los 157 PL no realizan un análisis riguroso sobre sus consecuencias.

Si bien los 58 proyectos restantes registran un análisis más extenso, este continúa siendo insuficiente. En la mayoría de casos, se suele describir el impacto esperado del proyecto, pero no se presenta una cuantificación. En esta línea, en el 2016 se presentó un PL para la creación de una oficina de asuntos económicos del Congreso, que se encargaría de realizar un análisis técnico de las iniciativas del Legislativo y un estudio ex post de las leyes vigentes. Este proyecto, sin embargo, permanece sin debatirse en la Comisión de Economía. —

Cuatro (4) de cada cien (100) iniciativas legislativas cumplen con estándares mínimos de análisis costo-beneficio.

Un estudio efectuado por la ONG Transparencia, evaluó 342 proyectos de ley y obtuvo los siguientes resultados:



De los 342 proyectos de ley,

el 99% presentaron ACB y el 1% no.

De los 342 proyectos de ley,

el 80% señala que no genera costo económico, el 9% que sí genera costo económico y el 11% no precisa.

De los 338 proyectos de ley que presentaron ACB,

el 37% reflejaba su análisis entre 3 y 5 líneas y el 87% entre 1 y 15 líneas.

[1] Hernández De La Cruz, Roberto Rubén, "Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural", pp. 75 y 76.



En la mayoría de los casos, el análisis costo-beneficio lo relacionan solamente a cifras numéricas, sin embargo, no sólo se trata de números, sino de considerar otros tipos de costo y también los beneficios que generará la ley, a fin de poder prever los impactos que se darían en el corto, mediano y largo plazo y ello como repercute en los distintos sectores.



La Asociación Civil Transparencia evaluó 229 proyectos de ley presentados en abril y mayo, algunas de sus conclusiones fueron las siguientes:



De los 229 proyectos de ley, el 72%, en la parte de análisis costo-beneficio señalaron que “no genera gasto al erario nacional” y el 28% no especifica o no tiene.

Solo algunos mencionan que, además de costos existen beneficios.

El 37% reflejaba su análisis entre 3 y 5 líneas y el 87% entre 1 y 15 líneas.

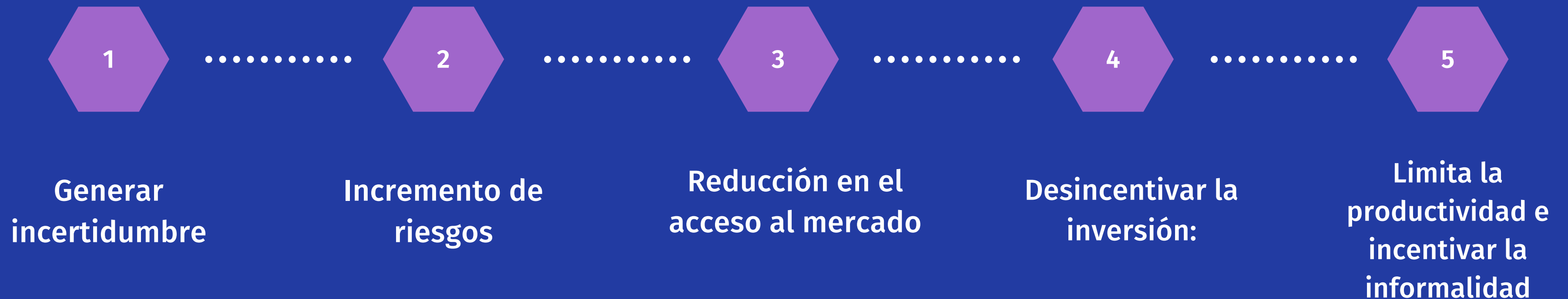
No citan la información de la exposición de motivos que, en muchos casos son los beneficios o costos.

Solo se enumeran o explican las bondades de la propuesta legislativa, no los perjuicios, entre otras.

En varios de los proyectos de ley el indicar que “no irrogará gastos al Estado” parece ser suficiente, al entender equivocadamente que el análisis costo-beneficio se limita a establecer el costo directo en el tesoro público y no el análisis de lo que se pierde frente a lo que se gana con la emisión de la ley.



La emisión de una ley injustificada y/o irracional limita el bienestar de la sociedad, lo que se traduce en:



Entre otros aspectos negativos.



En atención a la problemática desarrollada, mediante la propuesta se pretende abordar el problema de manera INTEGRAL. Por tal motivo, la OCL:

- Brindará el soporte y apoyo necesario para la absolución de consultas relacionadas a materia económica, financiera, estadística, entre otras afines,
- Elaborará informes técnicos respecto al análisis costo-beneficio de los proyectos de ley que generen un impacto significativo en determinadas materias a fin de mejorar la calidad de la legislación peruana
- Realizar un seguimiento ex post de las leyes
- **Todo ello permitirá establecer un proceso de mejora constante en la producción legislativa del Congreso de la República.**



**EXPERIENCIA DE
OTROS PAÍSES**



País	Detalle
Estados Unidos	Desde el año 1975 existe la “Congressional Budget Office”. Cada año, los economistas y analistas presupuestarios producen docenas de informes y cientos de estimaciones de costos para la legislación propuesta. La referida Oficina, lleva a cabo un análisis objetivo e imparcial; y contrata a sus empleados únicamente sobre la base de la competencia profesional.
Chile	En el año 2010 la Cámara de Diputados de Chile dispuso la creación de una Unidad de Estudio para la evaluación de normas ya existentes. La denominaron “Departamento de Evaluación de la Ley”. La finalidad de referido Departamento es completar el ciclo regulatorio a través de un proceso de investigación que permita conocer los efectos resultantes de las leyes promulgadas.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

Actor involucrado

El Congreso de la República

Beneficios

1. Mejora el debate respecto a los proyectos de ley, transparenta los argumentos, ya sean a favor o en contra de la emisión del proyecto de ley y podrá evitar la emisión de leyes innecesarias y/o meramente declarativas.
2. Mejora la calidad de las leyes emitidas por el Congreso de la República.
3. Se contará con información sobre los impactos ex post de las leyes, lo que permitirá medir mejor los impactos de nuevos proyectos de ley y, por ende, no cometer errores del pasado, de tal manera que se establece un proceso de mejora continua.
4. Mayor objetividad en el análisis de los posibles impactos que podría generar la emisión de una ley.

Costos

La creación de la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República genera un gasto respecto del presupuesto de éste último, para pagar las dietas de los tres profesionales que conformarán el Consejo, las remuneraciones del personal de la referida oficina, de acuerdo a la escala remunerativa del Congreso de la República, y los gastos operativos que ésta demande.

Congresistas y Grupos Parlamentarios

1. Contarán con una Oficina de Calidad Legislativa que les servirá como soporte y apoyo consultivo en determinadas materias y para emitir opinión y recomendaciones sobre el análisis costo-beneficio de los proyectos de ley.

La ciudadanía

1. Permitirá que todos los ciudadanos tomen conocimiento de los potenciales impactos positivos y negativos que podría generar la emisión de determinada ley.

2. Al contar con mayor información sobre los posibles impactos de los proyectos de ley y sobre los impactos de las leyes vigentes, podrán participar de manera más activa y con mayor argumentación al momento de presentar su opinión, lo que contribuirá a la mejora de la calidad legislativa.

3. Se fomenta el principio de transparencia y participación en el proceso legislativo.

OCL

Oficina de Calidad Legislativa tiene la finalidad de:

La presente resolución legislativa pretende modificar el artículo 26 del Reglamento del Congreso de la República a fin de crear la Oficina de Calidad Legislativa, la que tendrá un régimen especial y se regirá por su propio Estatuto.



1) La mejora de la calidad legislativa

2) Análisis costo-beneficio de las propuestas legislativas.

3) Optimizar la eficacia de la legislación.

Anderson B



¡MUCHAS GRACIAS!