



Proyecto de Ley N° 4654 / 2019-CR



RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 39-A DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y CREA LA OFICINA DE ASUNTOS ECONÓMICOS COMO ÓRGANO FUNCIONAL COMPETENTE DEL SERVICIO PARLAMENTARIO

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **MERCEDES ROSALBA ARÁOZ FERNÁNDEZ**, del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa que le confiere el Artículo N° 107 de la Constitución Política del Perú y con lo dispuesto en los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 39-A DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y CREA LA OFICINA DE ASUNTOS ECONÓMICOS COMO ÓRGANO FUNCIONAL COMPETENTE DEL SERVICIO PARLAMENTARIO

ÚNICA.- Incorpórese el artículo 39-A del Reglamento del Congreso de la República con el siguiente texto:

La Oficina de Asuntos Económicos del Congreso

Artículo 39-A. La Oficina de Asuntos Económicos del Congreso es el órgano técnico y especializado en optimizar la eficacia de la legislación y mejorar la calidad normativa de las iniciativas legislativas, a través de la inclusión de un sistema de análisis técnico mediante informes del costo-beneficio sobre el impacto en la sociedad de los dictámenes elaborados por las comisiones y el estudio del control ex post de las leyes vigentes.

La Oficina de Asuntos Económicos tiene como finalidad contribuir con la mejora de la capacidad legislativa. Para dicho fin, la misma estará a cargo por su Consejo Consultivo, designados por la Comisión Permanente y ratificados por el Pleno del Congreso.

El Consejo Consultivo de la Oficina de Asuntos Económico es la más alta autoridad de este órgano técnico. Está conformado por cinco (5) miembros, que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Criterios de idoneidad, especialidad, experiencia y que gocen de reconocida reputación de integridad.
2. Deben contar con amplia competencia y experiencia en economía y finanzas.
3. No deben representar intereses particulares ni tener afiliación política.
4. Los miembros son elegidos por el Congreso de la República, designados por la Comisión Permanente y ratificados por el Pleno del Congreso. La designación se efectuará dentro de los treinta días desde iniciada la primera legislatura del quinquenio.
5. El plazo de designación de los miembros será de cinco (5) años y se inicia a partir de la primera legislatura del quinquenio.

El cargo de miembro vaca por:

- a. Aceptación de renuncia formalizada a través de la resolución correspondiente;
- b. Impedimento legal sobreviniente a la designación;
- c. Fallecimiento o incapacidad grave y permanente para ejercer el cargo; y
- d. Comisión de falta grave, según los supuestos establecidos en la normatividad aplicable al Sector Público.

En caso de detectarse un conflicto de interés, será de aplicación a los miembros del Consejo Consultivo lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República.

El Consejo Consultivo se reúne en sesión cuando menos dos veces al mes. El quórum es de tres miembros y todas las decisiones son adoptadas con el voto de cuando menos ese número de miembros.

El Presidente cuenta con voto dirimente, en caso sea requerido, para la aprobación de los informes técnicos elaborados por la Oficina de Asuntos Económicos. Las dietas por sesión asistida de los miembros del Consejo Consultivo se definen en el presupuesto de la Oficina de Asuntos Económicos y están dentro del rango de aquellas correspondientes a los miembros de los Consejos Directivos de los Organismos Públicos Especializados establecidos por la Ley N° 29158.

Son atribuciones y deberes exclusivos del Consejo Consultivo:

1. Proponer y sustentar el presupuesto anual de la Oficina de Asuntos Económicos, en concordancia con las políticas, medidas y recursos que determine para la consecución de la finalidad de este órgano.
2. Establecer y dirigir las actividades generales de la Oficina de Asuntos Económicos en coherencia con los recursos presupuestales, tales como el planeamiento estratégico, estructura organizacional y designación del Director de este órgano.
3. Determinar la metodología de formulación del análisis costo-beneficio que realizará la Oficina de Asuntos Económicos, de acuerdo a los mejores estándares internacionales.
4. Aprobar, con mayoría simple, los informes técnicos elaborados por la Oficina de Asuntos Económicos, adjuntando el informe que sustente el voto en minoría en los casos que corresponda.
5. Presentar reportes trimestrales y Memorias Anuales sobre el desempeño de la Oficina de Asuntos Económicos ante el Congreso de la República del Perú.
6. Determinar parámetros objetivos con respecto al ámbito de aplicación de los dictámenes que serán materia de análisis.

Los dictámenes de las Comisiones Ordinarias deben contar con un informe respectivo de análisis costo-beneficio elaborado por parte de la Oficina de Asuntos Económicos del Congreso de la República. El contenido mínimo de este informe comprende:

1. La identificación de los impactos principales de la propuesta y los agentes afectados por la iniciativa legislativa.
2. La precisión, cualitativa y/ o cuantitativa, de los beneficios y costos relevantes esperados de la propuesta normativa.
3. La ponderación del efecto neto de las iniciativas sobre la sociedad y la economía del país.

Serán materia de análisis los dictámenes que cumplan con alguna de las siguientes características:

- a. Normas que tengan un impacto presupuestario significativo.
- b. Normas que tengan impacto en materia de competitividad, productividad, empleo, competencia, apertura de mercados, inversión, innovación, ambiente y/ u otros afines.
- c. Normas que afectan los tratados internacionales ratificados por el Perú.
- d. Normas que tengan impacto en lo establecido por el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.

El informe debe ser emitido una vez dictaminado el proyecto de ley, en caso sea necesario debe contar con una Anotación Preventiva. El informe es dirigido al Presidente del Congreso y al Presidente de la Comisión Ordinaria respectiva, informando explícitamente el riesgo económico generado por la medida. Los informes son de carácter público y deberán ser publicados en el Portal del Congreso, por lo menos como máximo dentro de los cinco (5) días posteriores a la aprobación de los pre-dictámenes.

La anotación preventiva se efectuará, en coherencia con la metodología de análisis costo-beneficio aprobada por la Oficina de Asuntos Económicos del Congreso de la República, sobre la base de los siguientes criterios:

1. Transgresión de los Principios de Política Fiscal establecidos en el decreto legislativo 1276, decreto legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal del sector público no financiero.
2. Transgresión de los principios económicos establecidos en la Constitución Política del Perú.

La Oficina de Asuntos Económicos del Congreso de la República se encargará de la evaluación ex post de las leyes relativas a las materias que pueda analizar, de forma sistemática y periódica, según criterios de prioridad a definir por su Consejo Consultivo.

Con el objeto de evaluar si las normas analizadas han cumplido los objetivos establecidos y si el costo y cargas derivadas se ajustan a los beneficios adecuadamente valorados, la Oficina de Asuntos Económicos expedirá regularmente informes de acceso público con el análisis ex post de cada ley evaluada. Estos informes contarán con una Anotación Correctiva dirigida al Presidente del Congreso de la República.

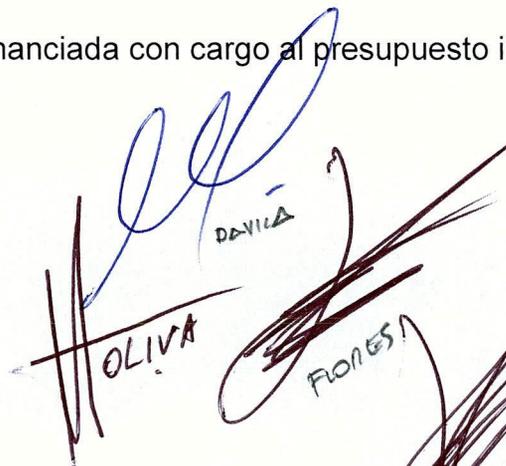
DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Financiamiento

La iniciativa será financiada con cargo al presupuesto institucional del Congreso de la República.



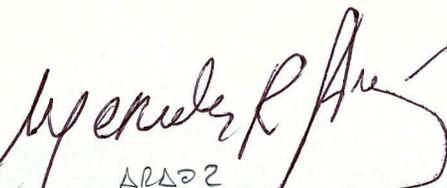
MELÉNDEZ



OLIVA

DAVILA

FLORES



ARAÓZ

FLORES V.
Palacio Legislativo, Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima - Perú
Teléfono 311 7777

Portavoz titular
Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio

BDOUCE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de AGOSTO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4054 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
.....
.....



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Propuestas Legislativas para fortalecer el Análisis Costo Beneficio (ACB)

El 09 de marzo de 2012, el Congresista Luis Galarreta Velarde presentó el Proyecto de Ley N° 879/2011-CR con la finalidad de subsanar la práctica recurrente de presentar propuestas legislativas sin el debido y correcto ACB.

Dicha propuesta buscaba que se modifique el artículo 75 del Reglamento del Congreso a fin de incluir los temas que abarca el ACB, por ejemplo: los agentes involucrados o afectados por la medida y los efectos en la economía; también la propuesta planteaba que se modifique el artículo 70 del Reglamento del Congreso para que los dictámenes que generen gasto público cuenten y los costos de implementación de la propuesta.

El 31 de octubre de 2012, el grupo parlamentario Solidaridad Nacional presentó el Proyecto de Ley N° 1661/2012-CR, que asumiendo el informe elaborado por la Comisión Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo –CEMOL, reconoció la deficiencia de los AC que presentaban las propuestas legislativas, y con la finalidad de subsanar este problema, propusieron también modificar el artículo 75° del Reglamento del Congreso para que en el ACB se identifiquen los sectores que se benefician y perjudican con la medida.

El 23 de agosto de 2016, el Congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas presentó el Proyecto de Ley N° 00109/2016-CR que proponía incorporar el artículo 75-A y modificaba el artículo 26 del Reglamento del Congreso, con la finalidad de crear la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República. El objetivo de la propuesta legislativa fue brindar soporte a los congresistas y sus asesores en materias vinculadas al ámbito económico en general, y en particular en la elaboración del ACB de sus proyectos de Ley.

Al respecto, ninguna de estas tres iniciativas legislativas han sido materia de dictamen, por lo que el problema con los ACB continua siendo un problema que persiste al proponer las iniciativas legislativas, lo cual justifica la presente propuesta de Ley.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente resolución legislativa contribuye con el proceso en curso de mejora de la calidad normativo (iniciado por el Decreto Legislativo 1310, que aplica exclusivamente a normas de nivel regulatorio), complementándolo con una

propuesta legislativa para la mejora del sistema de evaluación de la calidad de las iniciativas legislativas y las leyes.

En concreto, se propone la inclusión formal de estándares mínimos de Análisis Costo-Beneficio como parte integral del proceso legislativo (en la etapa dictaminadora), y se disponen medidas de carácter institucional para el cumplimiento de este objetivo basadas en principios de autonomía funcional y competencias especializadas (Creación de Oficina de Asuntos Económicos).

En particular, la presente iniciativa crea una Oficina de Asuntos Económicos que tiene como objetivo la evaluación técnica de los proyectos legislativos y leyes, colaborando con la profesionalización del Congreso de la República y, de esta forma, contribuyendo con la mejora de la calidad legislativa en el Perú.

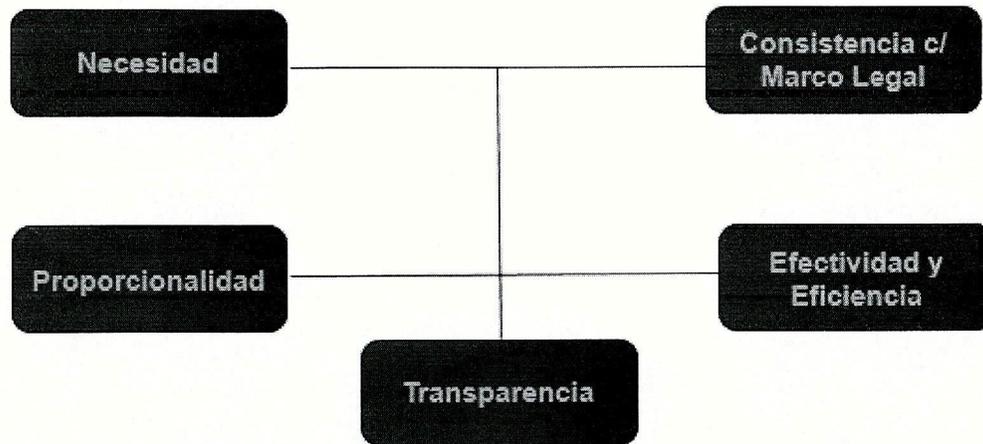
Así, con el objetivo de contar con un marco legal que genere un impacto positivo en la sociedad y la economía del país, la iniciativa crea un órgano técnico con autonomía funcional y las competencias especializadas para elaborar técnicamente evaluaciones costo-beneficio de normativas.

La oficina tiene la función de producir informes no vinculantes en base al análisis de proyectos de ley que cumplan con los siguientes criterios:

- a) Normas que tienen un impacto presupuestario significativo.
- b) Normas que tengan impactos en temas de competencia: apertura de mercados, empleo, competitividad, productividad, inversiones, innovaciones, ambiente y otros afines.
- c) Normas que afecten tratados internacionales firmados por el Perú.
- d) Normas que tengan impacto en lo establecido por el Marco de Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.

El impacto económico a evaluar por esta oficina, será determinado mediante el análisis costo-beneficio. Sobre la base de los criterios establecidos en la propuesta legal, la metodología específica de formulación del análisis costo-beneficio deberá ser establecida por el consejo consultivo de la Oficina de Asuntos Económicos de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, tales como los Principios OCDE de buena práctica regulatoria (2005).

Esquema 1
Principios de Buena Práctica Regulatoria



Nota.: Basado en “Better Regulation Task Force” (UK Cabinet, 1998); Circular A-4 (US OIRA, 2003); “OECD Guiding Principles for Regulatory Quality” (OECD, 2005), “Lineamientos para el Mejoramiento de la Calidad de Normas y Regulaciones, (MEF, 2006); R.M. No 639-2006-EF (2006).

III. ANTECEDENTES: EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El análisis costo beneficio es considerado desde 1993 en el Perú en el Reglamento del Congreso; posteriormente se hace exigible en la Ley 26889, que regula el marco para la producción y sistematización legislativa.

Este marco legal ha permitido que la mayor parte de los proyectos de ley presente un análisis costo-beneficio, pero la calidad de este dista mucho de la de un análisis riguroso y eficiente, a pesar de que en diferentes momentos se pudo contar con guías metodológicas para elaborar tal análisis de manera más práctica y menos compleja.

El artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República establece que las proposiciones de ley o proyectos de ley presentados deben contar con los requisitos siguientes: a) Exposición de motivos, donde se expresen sus fundamentos, b) Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, c) análisis costo-beneficio de la futura norma legal, y d) Cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. Se hace referencia también que las proposiciones de resolución legislativa se sujetan a los mismos requisitos del proyecto de ley en lo aplicable.

IV. NECESIDAD DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO Y PROBLEMÁTICA ACTUAL

Las regulaciones (leyes, reglamentos y otros dispositivos legales) son un aspecto esencial del ordenamiento de toda sociedad porque proveen las reglas necesarias para la toma de decisiones en un Estado de Derecho.

Entre las razones principales para la creación de normas, la existencia de fallas de mercado (e.g. poder de mercado, externalidades, información asimétrica) y/ u objetivos de interés público (e.g. salud, ambiente, seguridad) pueden justificar la implementación de regulaciones.

Sin embargo, dado que toda regulación impone costos para la actividad pública y/ o privada (e.g. requisitos, condiciones, límites, prohibiciones, gastos y/ o cobros), **durante el ciclo legislativo los costos deben ponderarse versus los beneficios que generaría la norma en la economía y la sociedad.**

Grafico 1

Ciclo Legislativo: Evaluación Previa y Posterior a Nivel Legislativo



Fuente: Departamento de la Evaluación de la Ley de Chile.

Por ello, la realización de un adecuado análisis costo-beneficio para toda iniciativa normativa (evaluación Ex Ante) así como de leyes vigentes (evaluación Ex Post) es un imperativo para las políticas públicas.

Sobre la base de los Principios OCDE de Buenas Prácticas Regulatorias (2005), considerando que toda regulación impone costos al Estado y/ o a los agentes privados que deben ser más que compensados por los beneficios que esta genera a la sociedad, **las normas adecuadas deben cumplir con dos elementos esenciales** que pueden ser verificados a través de herramientas como la evaluación costo-beneficio o el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés):

- i. **Necesidad:** existe una problemática de interés público y/ o falla de mercado, y la regulación propuesta es idónea para resolverla total o parcialmente.
- ii. **Racionalidad (proporcionalidad, eficacia y eficiencia):** la regulación propuesta es costo-beneficio positivo (cumple con el objetivo, con beneficios y costos identificados e impacto neto positivo para la sociedad) y eficiente (es la alternativa regulatoria con el menor costo que resuelve la problemática).

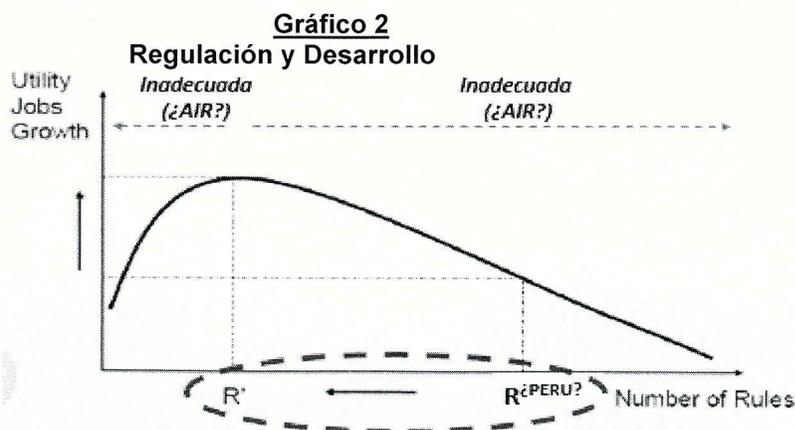
Esquema 2
Elementos Esenciales de Buena Práctica Regulatoria

		Racionalidad ¿Costo- Beneficio Positivo y Eficiencia?	
		No	Sí
Necesidad ¿Interés Público y/ o Fallas de Mercado?	No	Innecesaria	
	Sí	Irracional	Adecuada*

Fuente: Viscusi (2009). Elaboración: SNI.

De esta forma, si bien las regulaciones pueden ser beneficiosas para la sociedad; en contraparte, un entorno regulatorio que no cumpla con los elementos esenciales de necesidad y racionalidad (que el análisis costo-beneficio permite evaluar) es perjudicial para los ciudadanos, empresas y Estado.

Así, un marco regulatorio inadecuado sin adecuado análisis, sea por sub-regulación (déficit de reglas) o por sobre-regulación (exceso de reglas, injustificadas o irracionales), restringe la competencia y la competitividad y, de esta forma, el crecimiento económico y el empleo formal.



Fuente: Karlson, N. (2009). The Effects of Regulation on Economic Performance: Is there a link? A critical view.

Adicional al potencial deterioro de equilibrios macroeconómicos, entre otros canales a través de los cuales una normativa injustificada y/o irracional limita el bienestar y que puede ser identificada vía un adecuado análisis costo-beneficio, un marco regulatorio inadecuado:

- i. Reduce el acceso al mercado (impone costos de entrada y salida), así como la permanencia en este (impone costos de operación y de transacción).
- ii. Genera incertidumbre (impone costos de fiscalización), incrementando el riesgo de los emprendimientos.
- iii. Desincentiva la inversión, la innovación y la capacitación, limitando la productividad y así la competitividad.
- iv. Incrementa la informalidad (productiva y laboral).

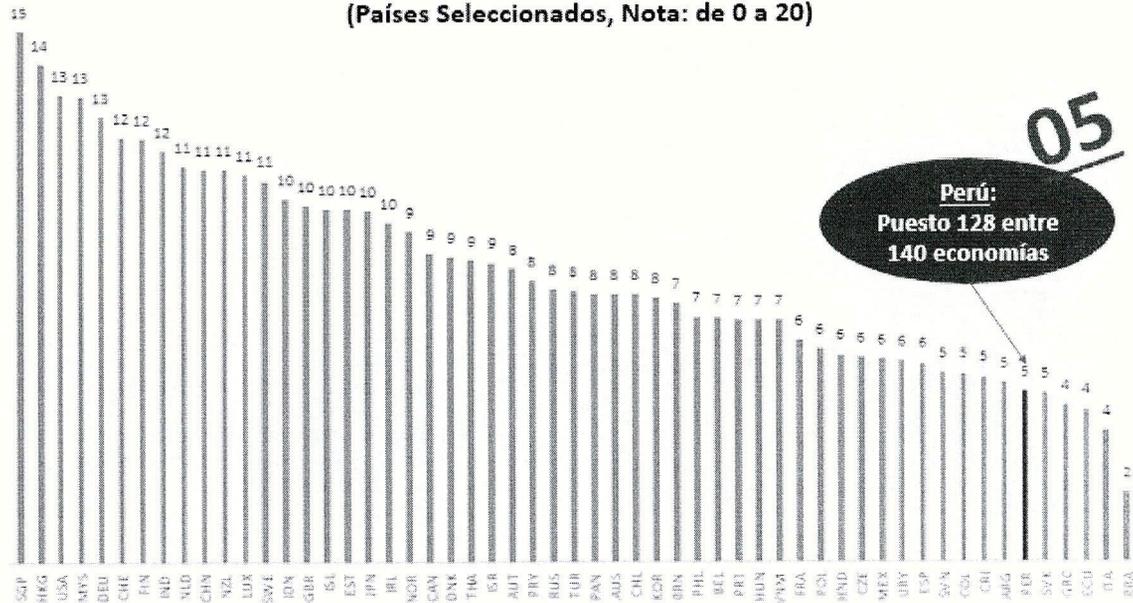


Elaboración: Adaptado de Frontiers Economics (2012).

En este contexto, **el presente proyecto legislativo reconoce que las prácticas de análisis costo-beneficio de las iniciativas normativas en el Perú son ajenas –en su mayoría– a las mejores prácticas de calidad regulatoria.**

Según el Foro Económico Mundial (WEF), el Perú se encuentra entre los 13 países con mayor carga regulatoria a nivel mundial (puesto 128 entre 140 economías), con una nota de calidad regulatoria equivalente a 05 sobre 20, siendo así uno de los de peor calidad normativa comparado con las economías OCDE y de la Alianza del Pacífico.

Gráfico 3
CALIDAD DE LAS REGULACIONES, 2018
(Países Seleccionados, Nota: de 0 a 20)

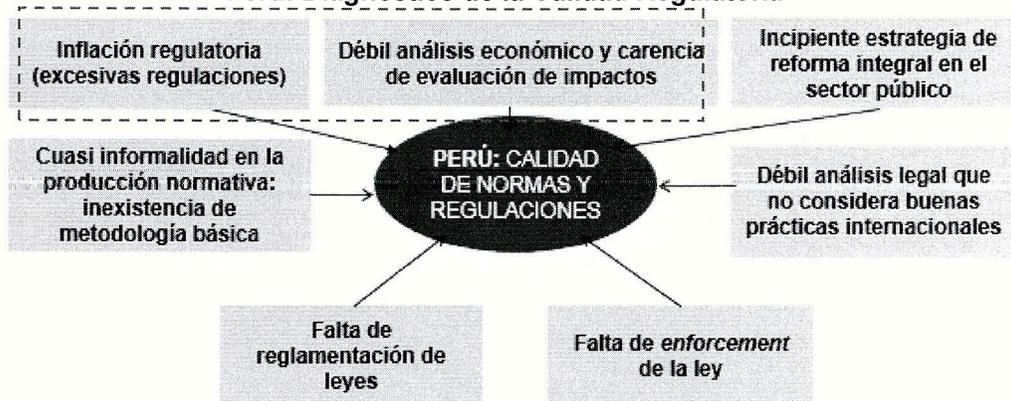


Fuente: WEF (2018). Elaboración: SNI.

Consecuentemente, la baja calidad burocrática es uno de los factores más restrictivos para el clima de negocios en nuestro país durante los últimos años, acorde la Encuesta de Ejecutivos que realiza el WEF.

Según un estudio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2006) que realizó un diagnóstico del proceso regulatorio (ex ante y ex post la emisión de las normativas, a nivel de leyes y de reglamentos), la baja calidad normativa en el Perú se explica, entre otros, por inflación regulatoria (numeroso y creciente stock de normas legales) agudizada por la ausencia de análisis costo-beneficio de iniciativas legislativas y normas, deficiencias que también fueron identificadas por la OCDE recientemente (Regulatory Policy in Peru).

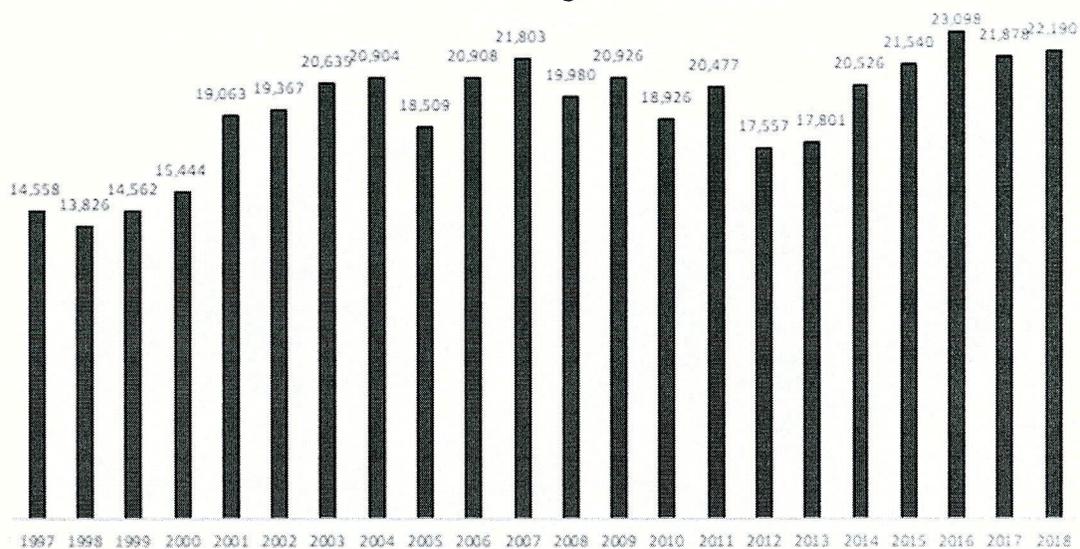
Esquema 4
Perú: Diagnóstico de la Calidad Regulatoria



"R.M. N° 639-2006-EF/57, Manual para el Análisis Económico y Legal de la producción Normativa del MEF.
Fuente: MEF (2014).

De un lado, en el Perú, cada año, se expiden más de 22 mil normativas (leyes, reglamentos, entre otros), a un ritmo creciente durante los últimos años que implica que actualmente cada 5 minutos y medio se emita una nueva norma en el país (considerando días hábiles y horario laboral legal), con lo que se han creado más de 300 mil normas durante los últimos 15 años.

Gráfico 4
Perú: Número de Normas Legales Publicadas



Fuente: El Peruano. Elaboración: Gerencia de Políticas Públicas - SNI.

Específicamente, a nivel legislativo, se han emitido más de 2 200 normas durante los últimos 15 años, lo que implica que -en promedio- el Congreso de la República ha creado más de 150 leyes al año durante los últimas dos décadas.

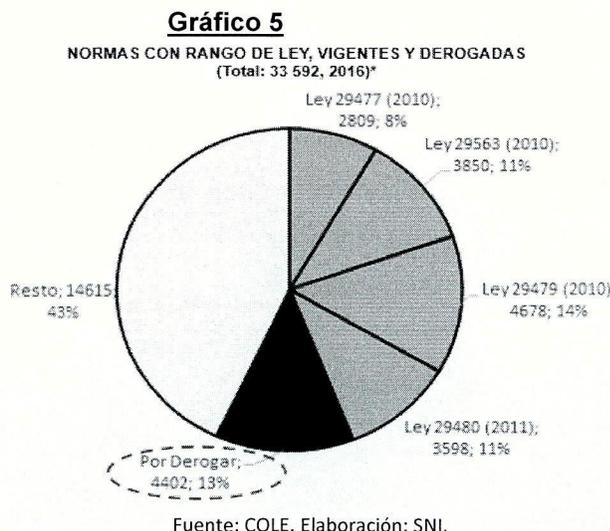
Más aún, la inflación legislativa en el Perú se intensificó en los últimos años, así, considerando la actual conformación del Congreso de la República se registran 511 normas emitidas por el Poder Legislativo entre el 28 de julio de 2016 y el 31 de marzo de 2019, lo que implica un promedio de 192 normas por año, a razón de 1 nueva ley que deben conocer y cumplir los ciudadanos cada 2 días.

Asociado directamente a esta problemática, en la comparación con países de la Alianza del Pacífico el Perú es el país con mayor promedio anual de proyectos legislativos presentados por congresista; así, mientras en países con mejor calidad regulatoria que el Perú como Colombia o Chile un legislador presenta entre 2 y 3 proyectos al año en promedio, en nuestro país se presentan más de 8 iniciativas por congresista anualmente lo que dificultaría cumplir con estándares mínimos de análisis que permitan elaborar proyectos de alta calidad.

De otro lado, tal como reconoce el MEF y la OCDE, el fenómeno de inflación legislativa se agrava en tanto existe abundante evidencia empírica que demuestra la ausencia de Análisis Costo-Beneficio en los proyectos legislativos, así como un nulo control ex post de las leyes emitidas.

Así, a pesar de que el análisis costo-beneficio es un requisito para todo proyecto de ley establecido en el inciso c) del artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, la evidencia objetiva disponible para el caso peruano demuestra que los proyectos legislativos (y, de esta forma, las leyes) en su mayoría no cumplen con estándares mínimos de análisis costo-beneficio. Como muestra de la ausencia de una adecuada evaluación costo-beneficio en el ciclo legislativo:

- Según la Comisión para el Ordenamiento Legislativo del Congreso, el 57% de las más de 33 mil leyes en el Perú debería ser derogado (más de 20 mil leyes), principalmente por cuestiones de forma, proceso de depuración aún en curso.

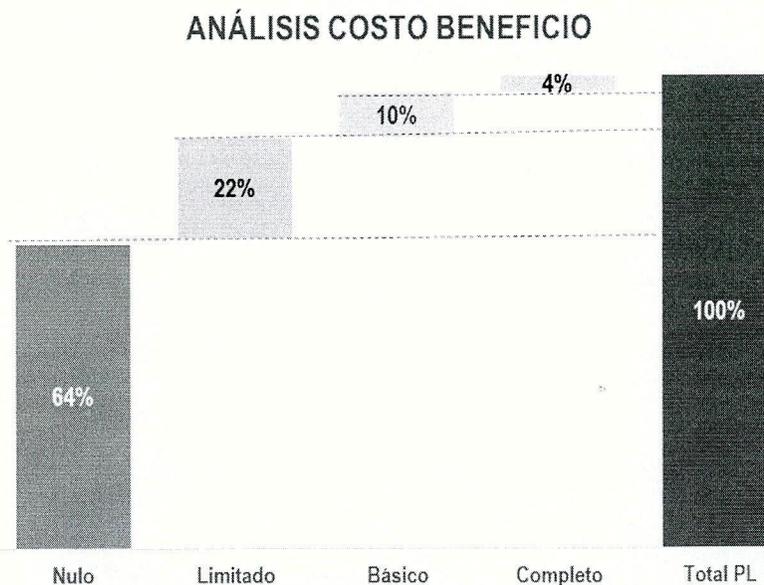


- Asimismo, la mayoría de los proyectos de ley no cuentan con un análisis costo-beneficio adecuado, como concluyen diversos estudios técnicos recientes en la materia (Haro, Hernández, Transparencia, Reflexión Democrática y PUCP, entre otros).

Con el fin de evaluar la situación actual del análisis costo-beneficio de las iniciativas parlamentarias y justificar con data actualizada la necesidad de este proyecto de ley, para el caso del actual Congreso de la República, se realizó un estudio técnico basado en estándares OCDE analizando una muestra aleatoria de proyectos legislativos de 10 Comisiones seleccionadas por su campo de acción en materias relevantes para el desarrollo económico y social que representa un universo de más de 1 200 iniciativas legislativas emitidas entre agosto de 2016 y diciembre de 2018.

Con un nivel de confianza estadístico del 90%, se corroboró que la baja calidad normativa es una problemática vigente y aguda, estimando que el 96% de proyectos legislativos del actual Congreso de la República carece de un estándar mínimo de análisis costo-beneficio, ajeno a buenas prácticas internacionales.

Gráfico 6
Análisis Costo-Beneficio de Proyectos Legislativos (Ago. 2016 - Dic. 2018)



Nota: Nulo: cuando no identifica a todos los afectados con la norma o solo identifica a algunos, Limitado: cuando identifica a todos los afectados con la norma, Básico: cuando identifica a todos los afectados con la norma y los costos y beneficios asociados a cada uno de ellos (cuantitativos y/o cualitativos, según sea el caso), Completo: cuando identifica a todos los afectados con la norma y los costos y beneficios asociados a cada uno de ellos (cuantitativos y/o cualitativos, según sea el caso); y, finalmente, pondera y justifica que los beneficios superan a los costos. Elaboración: Gerencia de Políticas Públicas – SNI.

Así, **solo 4 de cada 100 iniciativas legislativas cumplen estándares mínimos de análisis costo-beneficio**, identificando a todos los afectados con la norma y los costos y beneficios asociados a cada uno de ellos (cuantitativos y/o cualitativos, según sea el caso); y, finalmente, ponderando y concluyendo que los beneficios superan a los costos.

Cabe precisar que, dado el objetivo de este proyecto de ley, el análisis realizado no profundizó en la calidad de la metodología aplicada sino solo en la existencia de los elementos esenciales que exige un estándar mínimo de análisis costo-beneficio (evaluación tipo checklist), por lo que el estimado de 4% de proyectos legislativos que han realizado un análisis costo-beneficio completo no implica necesariamente que este haya sido óptimo desde una perspectiva técnica.

Ante esta problemática, dada la verificación empírica del limitado grado de la evaluación técnica del impacto de las iniciativas legislativas emitidas por el Congreso de la República, **el presente proyecto de ley sustenta la necesidad de incorporar un sistema efectivo de análisis costo-beneficio incorporando estándares de nivel internacional y capacidades idóneas para este fin.**

Por tal motivo, incorporamos el artículo 39-A del Reglamento del Congreso de la República a la Estructura Orgánica del Congreso para que la Oficina de Asuntos Económicos también tenga un régimen de organización especial¹, así como el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentos del Congreso, los cuales se rigen por Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.

V. LEGISLACIÓN COMPARADA

Alrededor del mundo, diversas legislaciones han optado por crear oficinas de asuntos económicos en los Parlamentos, que brindan apoyo y asesoría a los parlamentarios, entre otras buenas prácticas internacionales.

De la comparación internacional, destaca como fundamental un aspecto pendiente a nivel de calidad normativa en el Perú la ausencia de estándares mínimos objetivos para la producción legislativa, entre ellos, la inexistencia de exigencias vinculantes para que las iniciativas legislativas y leyes cuenten con un análisis costo-beneficio que cumpla estándares básicos -o, con un alcance más completo, de Análisis de Impacto Regulatorio - RIA, como se exige en la mayoría de países OCDE, tanto a nivel Ex Ante como Ex Post.

¹ Recogido del artículo 2° del Proyecto de Ley N° 109/2016, presentado por el Congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas.

Esquema 4
Buenas Prácticas Regulatorias a nivel Internacional vs Perú

Fase	Medida	Perú
EX ANTE: Generación de la Norma	Sistema de Recepción de Propuestas Normativas del Sector Privado	
	Pre-publicación de Proyectos Normativos	
	Análisis de Calidad Regulatoria: Procedimientos, Regulaciones y Leyes	
	Procedimientos Administrativos Estandarizados	
	Poder de Veto Formal a Proyectos Normativos, por agencia técnica	
EX POST: Vigencia de la Norma	Eliminación General de Barreras Burocráticas	
	Cumplimiento de Plazos en Procedimientos Administrativos / Silencio Positivo	
	Sistema de Revisión Normativa Periódica (<i>Regulatory Look Back</i>)	
	Procedimientos de Fiscalización Racionales	
	Reglamentación Técnica Racional y Efectiva	
	Procedimientos de Defensa de la Competencia Eficaces (e.g. Anti-dumping)	
Predictibilidad Jurídica		

Nota: considera avances a julio 2017. El color alude si la práctica es aplicada en el Perú: verde (SI, de forma plena), ámbar (SI, de forma aislada o menor), rojo (NO).
Fuentes: OIRA, OCDE, COFEMER, Comisión de Productividad. Elaboración: S.N.I.

De esta forma, a diferencia del Perú, 32 países en la OCDE (94% de sus Miembros) aplican el RIA y/ o evaluaciones costo-beneficio para el proceso legislativo y/o regulatorio, buenas prácticas que se están aplicando gradualmente también en la Alianza del Pacífico (por ejemplo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en México).

En particular, para el caso de la evaluación Ex Ante y Ex Post de las leyes, a nivel de economías de la Alianza del Pacífico y la OCDE (39, en total):

- El 92% exige y/ o realiza Análisis de Impacto Regulatorio y/ o Costo – Beneficio Ex Ante de proyectos de ley.
- El 85% exige y/ o realiza Evaluaciones de Impacto y/ o Costo - Beneficio Ex Post de leyes.

Cuadro 1
Exigencia y Ejecución de Evaluación de Impacto de Leyes, Ex Ante y Ex Post
(Perú, Alianza del Pacífico y OCDE)

	RIA EX ANTE Exigencia y/o Realización de RIA Ex Ante, para Proyectos de Ley*	EVALUACIÓN EX POST Exigencia y/ o Realización de Evaluación Ex Post, para Leyes*
TOTAL (39 Economías)	v: 36 (92%) X: 3 (8%)	v: 33 (85%) X: 6 (15%)
Perú	X	X
Chile	X	v
Colombia	X	X
México	v	v
Alemania	v	v
Australia	v	v
Austria	v	v
Bélgica	v	v
Canadá	v	v
Chile	v	v
Corea	v	v
Dinamarca	v	v
Eslovenia	v	v
España	v	v
Estados Unidos	v**	X
Estonia	v	v
Finlandia	v	v
Francia	v	v
Grecia	v	X
Hungría	v	v
Holanda	v	v
Irlanda	v	v
Islandia	v	v
Israel	v	v

Italia	✓	✓
Japón	✓	✓
Letonia	✓	✓
Luxemburgo	✓	✓
Nueva Zelanda	✓	✓
Noruega	✓	✓
Polonia	✓	✓
Portugal	✓	✓
Reino Unido	✓	✓
República Checa	✓	✓
República Eslovaca	✓	X
Suecia	✓	✓
Suiza	✓	✓
Turquía	✓	X
Unión Europea	✓	✓

*/ Aplicable para todos o conjuntos seleccionados de proyectos de ley y leyes.

**/ Análisis costo-beneficio del impacto de proyectos de ley a nivel del presupuesto federal, realizado por la Oficina Congresal de Presupuesto (CBO, por sus siglas en inglés).

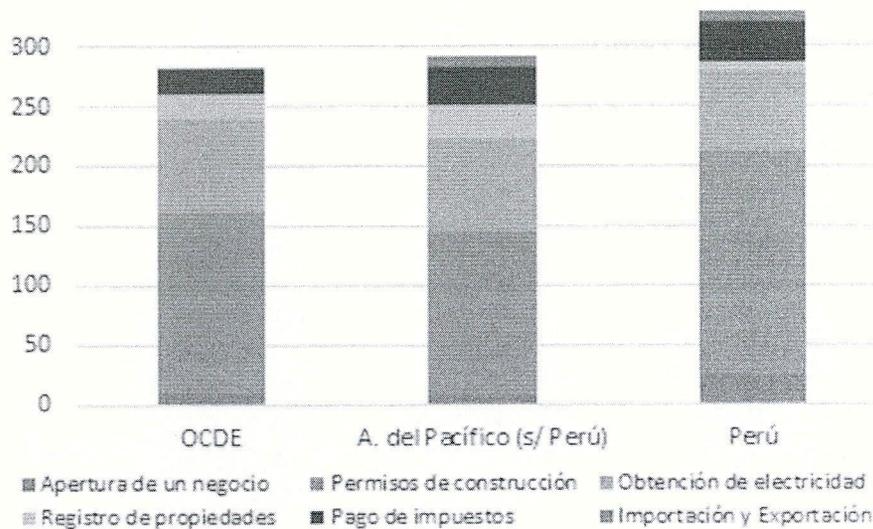
Fuente: 2015 Indicators of Regulatory Performance & Governance (OCDE, 2016); y Regulatory Policy in Latin America (OCDE, 2017). Elaboración: Gerencia de Políticas Públicas - SNI.

La carencia de análisis costo-beneficio en proyectos normativos puede tener como consecuencia la creación de normas que generan cargas no razonables, en la forma de exigencias y costos de cumplimiento desproporcionados que no generan beneficios que compensen estas ineficiencias.

Como muestra, a partir del estudio “Doing Business” del Banco Mundial (2018) se estima que las principales regulaciones que toda empresa debe cumplir si pretende operar y comerciar de manera formal (apertura del negocio, registro de propiedad, permisos de construcción, obtención de electricidad, pago de impuestos e importación y exportación) exigen en el Perú un número no menor a 329 días destinados a trámites diversos.

Este significativo número de días que una empresa peruana debe destinar a cumplir normas básicas para hacer negocios es aún más grave cuando se compara a nuestro país con economías con las que competimos: el costo de cumplimiento regulatorio en el Perú (en términos de tiempo) es 13% y 17% mayor al registrado para la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México) y para la OCDE.

COSTO REGULATORIO PARA HACER EMPRESA (Número de días)



Fuente: Doing Business in 2019 (Banco Mundial).
Elaboración: propia

Cabe resaltar que este costo de cumplimiento de las regulaciones en el Perú es aún más oneroso para la MYPE, dado el relevante diferencial de productividad que tienen estas unidades empresariales en comparación al de la mediana y gran empresa. Como muestra, considerando que la productividad laboral de una microempresa se estima -en promedio- en la sexta parte de una gran empresa, una MYPE requiere un esfuerzo 6 veces mayor que una empresa grande para cumplir con las regulaciones.

Por ello, la introducción efectiva del análisis costo-beneficio en la producción legislativa tendrá como principal beneficiario a la MYPE y a sus trabajadores y familias, unidades productivas que engloban más del 99% de las empresas y del 60% del empleo en el Perú.

A continuación, como muestra se detalla la experiencia en la legislación comparada de algunos países seleccionados:

1. Chile: El Departamento de Evaluación de la Ley fue creado en diciembre del 2010 como soporte técnico para la Cámara de Diputados, con el fin de completar el ciclo regulatorio con estudios técnicos que permitan conocer los efectos resultantes de las leyes promulgadas. Con un grupo multidisciplinario de profesionales, este Departamento apoya el trabajo del Congreso en Chile con el fin de mejorar la calidad legislativa.

Chile cuenta también con instituciones técnicas que apoyan activamente la labor legislativa, como es el caso de Libertad y Desarrollo (LyD), que es un centro de estudios e investigación privado, independiente de todo grupo político, religioso, empresarial y gubernamental que se dedica al análisis de los asuntos públicos promoviendo los valores y principios de una sociedad libre con el objetivo de colaborar para que las políticas públicas en Chile defiendan la libertad individual, el libre funcionamiento de los mercados, el derecho de propiedad y el progreso e igualdad de oportunidades de sus habitantes a través del desarrollo económico. Como centro de investigación, LyD busca promover la libertad en los campos político, económico y social, proponiendo fórmulas concretas para el perfeccionamiento de un orden social libre a través del análisis, investigación y difusión de políticas públicas.

2. Estados Unidos: en el Parlamento estadounidense se elaboran los Análisis Costo Beneficio a través de la Congressional Budget Office (CBO) o la Oficina de Presupuesto del Congreso, que analiza los efectos de los gastos e ingresos de las propuestas legislativas y hace las estimaciones correspondientes, creada por la Ley de Control del Presupuesto del Congreso y Embargo de 1974.

Así, la CBO es una agencia federal dentro de la rama legislativa del gobierno de los Estados Unidos que brinda información económica y presupuestaria al Congreso elaborando análisis de impacto de normas. Inspirado por la Oficina del Analista Legislativo de California que administra el presupuesto del estado de una manera estrictamente no partidista, este órgano constituye también una agencia técnica que realiza y publica el análisis costo-beneficio de proyectos legislativos.

VI. PROPUESTA:

Si bien se reconoce que los recientes Decretos Legislativos (1256, 1272 y, en especial, el curso trazado por el 1310) introducen los fundamentos iniciales para una reforma regulatoria en el Perú hacia la adopción de buenas prácticas internacionales, tales como la exigencia de Análisis de Calidad Regulatoria para la emisión y permanencia de procedimientos administrativos, existe aún una agenda amplia para mejorar a nivel de calidad de la producción legislativa.

Así, para el caso específico del proceso legislativo peruano, **la OCDE (Regulatory Policy in Peru) sostiene que en el Congreso de la República del Perú no existe una evaluación efectiva de costo-beneficio y, así, de la calidad de los proyectos de ley**, por tres (3) factores limitantes:



- i. No existe una exigencia de estándares mínimos para la exposición de motivos ni para el análisis costo-beneficio que deben incluir las iniciativas legales y Dictámenes.

"Los requerimientos dirigidos a cumplir un rol de evaluación ex ante de los proyectos de ley (la exposición de motivos y el análisis costo-beneficio) se han convertido en la práctica una mera formalidad a cumplir, pero sin una evaluación efectiva".²

- ii. No se cuenta con un criterio de "filtrado" de los proyectos de ley, que comprenda un efectivo análisis de la calidad de la iniciativa legal, a través de la verificación técnica del cumplimiento de fondo de los requisitos exposición de motivos / análisis costo- beneficio, por lo que no existe un control básico de la calidad de los proyectos de ley.

"En adición a esta situación, no existe una entidad en el Congreso que cumpla un rol de "filtrador", responsable de verificar el contenido y la calidad del análisis derivado de estos requerimientos".³

- iii. No existen las capacidades en las Comisiones para verificar técnicamente la calidad de las iniciativas legales; en particular, existe limitada autonomía, recursos y competencias para la realización adecuada de análisis costo-beneficio de proyectos legislativos.

"Las Comisiones tienen la responsabilidad de emitir una opinión (Dictamen) sobre los proyectos de ley que reciben; pero en la realidad generalmente no tienen la capacidad técnica para verificar la calidad del análisis de las iniciativas legales y solo verifican que se cumplan los requerimientos formales".⁴

Ante esta problemática, este proyecto legislativo sostiene que el Perú requiere una reforma legal que garantice que las iniciativas legales y, así, las leyes, cuenten con un Análisis Costo-Beneficio que cumpla con estándares mínimos internacionales de calidad regulatoria producido por una agencia autónoma y con las competencias idóneas, de forma que se introduzca efectivamente principios de buenas prácticas (OCDE) en el proceso legislativo.

Con el fin de que el Perú alcance estos estándares internacionales, **la propuesta es una ley que contribuye con la adopción de buenas prácticas para la elaboración y evaluación de proyectos de ley a través de la creación de la dotación institucional requerida para la realización de análisis costo-beneficio adecuados.**

² Regulatory Policy in Peru, pp. 92 (OCDE, 2016), traducción libre.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Específicamente, la propuesta se enfoca específicamente a resolver los tres (3) factores limitantes, señalados líneas arriba, para contribuir con la mejora efectiva de la calidad de los proyectos de ley en el Congreso de la República del Perú:

- **Incorporando estándares** para el procesamiento de proyectos de ley con requisitos mínimos para el debate de dictámenes, acorde a buenas prácticas internacionales; y
- **Fortaleciendo capacidades** con una oficina especializada, con autonomía funcional y capacidad técnica, para cumplir con este objetivo.

Cuadro 2

Análisis Costo-Beneficio a Nivel Legislativo: Problemática y Propuesta

Limitante para la Calidad Legislativa	Propuesta
ESTÁNDARES 1) Carencia de exigencia de estándares mínimos de calidad regulatoria para el Análisis Costo-Beneficio de proyectos de ley : 2) Ausencia de un criterio para el "filtrado" de los proyectos de ley, que comprenda una efectivo análisis de la calidad de la iniciativa legal, a través de la verificación técnica del cumplimiento de fondo de los requisitos exposición de motivos / análisis costo- beneficio.	<ul style="list-style-type: none">▪ Los Dictámenes serán complementados por un informe técnico de análisis costo-beneficio elaborado por una oficina especializada y autónoma, los cuales pueden incluir anotaciones preventivas de ser el caso.▪ El análisis costo-beneficio referido contendrá estándares mínimos consecuentes con los principios OCDE de buena práctica regulatoria 1) necesidad y 2) razonabilidad, identificando agentes afectados, beneficios y costos, así como realizando una ponderación del impacto neto en la sociedad y economía del país de la propuesta legislativa.
CAPACIDADES 3) Carencia de capacidades en las Comisiones para verificar técnicamente la calidad de las iniciativas legales.	<ul style="list-style-type: none">▪ Creación de Oficina de Asuntos Económicos como órgano especializado con autonomía funcional que, aplicando técnicas de Análisis Costo-Beneficio (ACB) realiza en la etapa de Dictamen de proyectos de ley seleccionados así como de seguimiento de leyes relevantes, su correspondiente ACB, considerando los principios OCDE de buena práctica regulatoria.

Como marco general, sobre la base de estándares internacionales de buena práctica regulatoria, el análisis costo-beneficio propuesto a nivel legislativo debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El contexto de la iniciativa.
2. El objetivo de la propuesta.

3. El contenido de los cambios, en que aspectos concretos se producirá un cambio en el ordenamiento legal actual de aprobarse la medida.
4. La identificación de los actores afectados o stakeholders, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, así como los beneficios y costos (cuantitativos y/ o cualitativos) principales.

Finalmente, una vez establecidas las consideraciones primarias, se procede a realizar el análisis correspondiente de ponderación de beneficios y costos, con el fin de realizar un balance del impacto neto de la propuesta sobre la sociedad y la economía. Así, el análisis propuesto establece un criterio básico para la elección en condiciones de escasez de recursos que permite sacar conclusiones objetivas con respecto a los beneficios netos o excedentes económicos que cada norma produciría en el tiempo.

Con instrumentos de exigencia de estándar mínimo a los proyectos legislativos, y con la dotación institucional para el cumplimiento de un adecuado análisis costo-beneficio, **la presente propuesta promueve la calidad de proyectos de ley alineando al Perú con las mejores prácticas regulatorias a nivel internacional que cuentan nuestros socios comerciales y competidores, impulsando así la competitividad de la economía y el bienestar de la sociedad peruana.**

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa requiere la creación de una oficina adicional, la cual desde el punto de vista económico si bien implica un gasto adicional, constituye una inversión por la competitividad y el desarrollo del Perú.

Así, con respecto a los beneficios, el establecimiento de una oficina especializada en el desarrollo del análisis costo beneficio nos permite cumplir con los siguientes procesos:

- a) Establecer metodologías de análisis cuantitativas o cualitativas y aplicarla al análisis de las propuestas de Ley,
- b) Identificar a los beneficiarios directos e indirectos de las propuestas y a quiénes perjudica,
- c) Identificar el costo directo e indirecto de las propuestas y el cálculo su proyección para el mediano y largo plazo cuando sea necesario,
- d) Definir la magnitud de los beneficios o costos no cuantificables y,
- e) Evaluar ganadores y perdedores de las propuestas y finalmente determinar su impacto en la población.

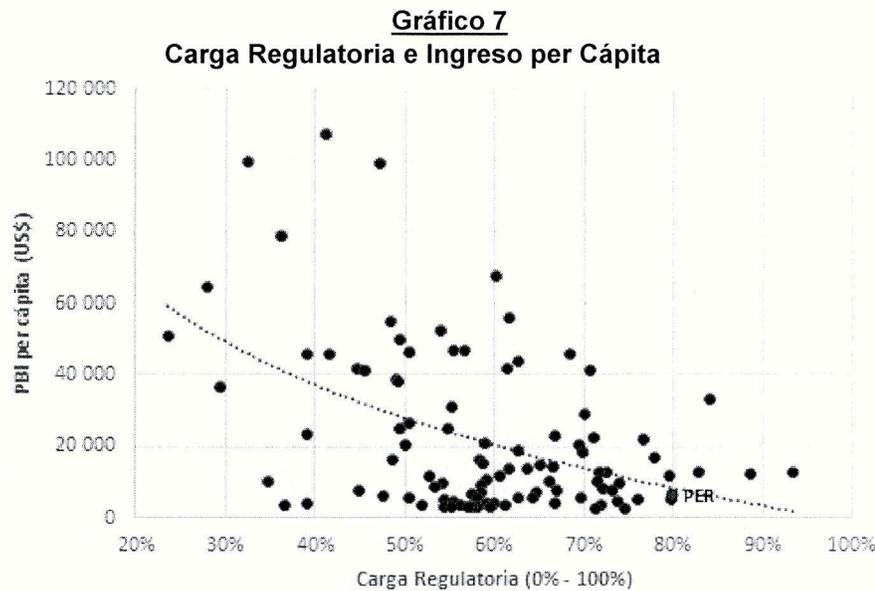


Se resalta que esta iniciativa legislativa es especialmente oportuna en tanto, actualmente, el Congreso de la República viene evaluando propuestas con impactos económicos significativos los cuales deberían ser materia de análisis por parte de la Oficina de Asuntos Económicos del Congreso de la República.

El costo de las medidas que viene aprobando el Congreso de la República, se estima en S/ 4,591 millones de soles, que equivalen a 0.8% del producto bruto interno de acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022 suscrito por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esto incluye La ley N° 30683, ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1133, el Proyecto de ley para incorporar personal bajo el régimen CAS a la planilla del Estado (Decreto Legislativo 728 o al régimen del Decreto Legislativo 276), la devolución del aporte obligatorio del 5% del personal Militar y Policial a los Fondos de vivienda, la Ley N° 30555, que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 a los trabajadores profesionales, profesionales, asistenciales y administrativos del régimen CAS de Essalud y el Proyecto de Ley N° 135/2016-CR que amplía la base de cálculo del pago de CTS a personal médico de Essalud bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 entre otros.

Adicionalmente, hoy en día tenemos un back log de proyectos, que de ser aprobado tendría un impacto total estimado que ascendería entre un rango de S/ 98 534 millones y S/ 105 320 millones y representa entre 13,2% y 14,1% del PBI proyectado para el 2018. Resulta, por ende, necesario contar con las herramientas necesarias para poder determinar los resultados económicos de las normas aprobadas en el mediano y largo plazo.

Con el fin de estimar cuantitativamente los beneficios anualizados de la propuesta, como sustento se sostiene que la relación teórica entre calidad regulatoria y crecimiento económico es verificada en la realidad a través de numerosos estudios técnicos que analizan el impacto de las regulaciones a nivel nacional e internacional, tanto a escala agregada (entorno regulatorio) como específica (e.g. regulaciones de mercados de bienes –productos y servicios; regulaciones de mercados de factores –laboral y financiero).



Así, la evidencia empírica internacional permite comprobar que **existe una relación negativa entre carga regulatoria e indicadores relevantes para el bienestar, como el ingreso per cápita, por lo que propuestas –como esta iniciativa legislativa- orientadas a mejorar la calidad normativa generarán beneficios a la economía y a la sociedad.**

De forma más específica, como muestra seleccionada a nivel internacional, los siguientes estudios proveen evidencia de que la regulación inadecuada reduce el crecimiento económico, tanto a nivel agregado como específico:

- i. Banco Mundial, Djankov et. Al. (2006): entornos regulatorios de baja calidad (último cuartil, a nivel mundial) reducen el crecimiento del PBI en 2,3% anual, en comparación a entornos regulatorios de alta calidad (primer cuartil, a nivel mundial).
- ii. Foro Económico Mundial (2008): entornos regulatorios de la menor calidad (calificación 1/7) reducen el crecimiento del ingreso per cápita en 2,2% anual, en comparación a entornos regulatorios de la mayor calidad (calificación 7/7).
- iii. En similar línea, a escala específica y a nivel nacional, la George Mason University (2012) estimó que en E.E.U.U. las regulaciones que se acumularon durante 35 años (1977-2012) en 22 industrias disminuyeron la productividad y, así, el crecimiento del PBI, en 0,8% anual.



En este marco, la presente iniciativa legislativa comprende los siguientes agentes afectados con sus respectivos costos y beneficios principales.

Cuadro 3
Agentes y Principales Beneficios y Costos de la Iniciativa Legislativa

Agente	Beneficio	Costo
Ciudadanos y Empresas	Mayor información sobre iniciativas legales, racionalización y mejor calidad de leyes, que reditúan en competitividad y oportunidades de desarrollo y empleo. Asimismo, el beneficio será principalmente para la MYPE y, de esta forma, sobre los trabajadores (y sus familias) de esta.	
Poder Ejecutivo	Mejor marco legislativo, que promoverá regulaciones adecuadas y facilitará la dación de servicios públicos y logro de políticas nacionales diversas	
Poder Legislativo	Mejora de la reputación del Congreso y mejora de la calidad de la producción legislativa	Gasto adicional por concepto de Oficina de Asuntos Económicos, exigencia de coordinación entre Comisiones y esta oficina

A partir de esta identificación de agentes afectados y principales beneficios y costos, del análisis costo-beneficio precedente se concluye que la iniciativa propuesta:

Generaría un costo anual promedio del orden de S/. 2 millones al 2021, el cual corresponde esencialmente el gasto de planilla y equipos del personal de la Oficina de Asuntos Económicos del Congreso de la República, equivalente al 0.3% del presupuesto anual del Poder Legislativo y al 0.0003% del PBI.

Este estimado considera como supuestos: i) un promedio de 150 dictámenes analizables al año (sobre la base de la producción legislativa de las 10 comisiones de mayor impacto económico, considerando proyectos que estarían dentro del ámbito de aplicación de la norma); y ii) 150 horas / profesional por Dictamen a analizar, en promedio.

Produciría un beneficio para la sociedad en el mediano y largo plazo del orden de S/. 3 mil millones / año (0.4% del PBI), creciente en el mediano y largo plazo, por ganancias de productividad y atracción de inversión que se generarían por la incorporación de estándares OCDE en la producción legislativa.

Este estimado se sustenta en el referido estudio del WEF que analizó con datos de panel para un conjunto de más de 100 países el impacto de la calidad regulatoria sobre el PBI, estimando un impacto superior al 2% del PBI la transición de un estándar de peor a mejor calidad regulatoria. Considerando la brecha de calidad regulatoria entre una economía promedio de la OCDE y el Perú al año 2018 (2.5 vs. 3.5, en una escala de 1 al 7 según WEF), contar con estándares OCDE en el producción normativa tendría un impacto positivo y permanente en el PBI del orden de 0.4%.

Cabe resaltar que, dado que la calidad normativa constituye un choque positivo de naturaleza permanente sobre la productividad como diversos estudios internacionales demuestran, este efecto positivo es continuo e incremental conforme la economía crece.

Como conclusión, del análisis costo-beneficio precedente se estima esta iniciativa legislativa será beneficiosa para la sociedad y economía nacional, con un efecto no menor a S/. 3 mil millones al año en el PBI, que redituará en mejores oportunidades de empleo e ingreso para la población peruana.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene efecto sobre la legislación nacional en tanto implica la creación de una oficina de regulación que tendrá como objetivo la evaluación técnica de las normas producidas por los parlamentarios, colaborando con la profesionalización del Congreso de la República.

De igual modo, la presente iniciativa, no infringe ni quebranta la Constitución Política, encontrándose de conformidad y en armonía con el inciso 1° del Artículo de la Ley Suprema, el cual establece la atribución del Congreso de la República de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

QUINTA POLÍTICA DEL ESTADO. Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DE ESTADO. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

TRIGÉSIMA PRIMERA POLÍTICA DE ESTADO. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda.

Lima, julio del 2019.