

EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA EVOLUCION DEL DERECHO

Por: Ignacio Basombrio Zender

El proceso para superar el subdesarrollo supone la necesidad de adecuar la legislación positiva a las nuevas situaciones que se vayan planteando, a fin de que no se produzcan contradicciones entre una realidad dinámica y un derecho estático que entorpece un proceso determinado.

En el presente ensayo, analizaremos, sucintamente, la realidad en algunos aspectos de nuestra economía, y la forma en que el ordenamiento jurídico ha contribuido o perjudicado el crecimiento de la producción nacional.

Hace algunos años se consideraba poco menos que imposible todo intento de industrialización. El Perú, se decía, logrará su desarrollo si se limita a impulsar al máximo sus exportaciones; importando, con el producto de éstas, todos los bienes necesarios para satisfacer las necesidades del mercado nacional.

Sin embargo, en 1964 la Industria Manufacturera aportó el 19.6% al Producto Nacional Bruto, constituyéndose en la primera actividad económica nacional, de acuerdo a cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Planificación.

Uno de los factores preponderantes del saludable crecimiento del sector manufacturero de nuestra economía, fue la promulgación de la Ley 13270, llamada de Promoción Industrial, en la cual se concedía franquicias y alicientes para el desarrollo de la industria.

Anterior a la Ley 13270, era la Ley 9140, del año 1940, que otorgaba al Poder Ejecutivo determinados atributos para propugnar la industrialización. Su dación obedió, primordialmente, al estado de guerra en el mundo, que afectaba al abastecimiento de los bienes de consumo que nos veíamos obligados a importar.

En 1940 se alentó la actividad manufacturera porque la situación mundial lo exigía. No hubo un análisis cuidadoso de nuestra realidad económica, que hubiese concluido en la necesidad de edificar una sólida industria.

En 1959, cuando se dió la Ley de Promoción Industrial, el país había tomado conciencia de la necesidad de la industrialización para acelerar la tasa de nuestro desarrollo.

Hasta la promulgación de la Ley 13270, el sector industrial participaba crecientemente en la marcha económica de la Nación, pero carecía de un marco institucional adecuado. Disposiciones inconexas y, en muchos casos, contradictorias; trámites administrativos engorrosos y lentos; y, además, carencia de incentivos para la inversión, detenían el proceso de crecimiento de una industria pujante pero desamparada.

La necesidad de establecer un ordenamiento jurídico adecuado era impostergable y así lo comprendió el Gobierno de entonces al promulgar la Ley 13270.

Esta disposición legal fue un verdadero motor para el desarrollo de nuestra Industria Manufacturera, la cual, a partir de 1960 hasta la fecha, ha crecido a una tasa acumulativa anual de 7.5%, superando el ritmo de desarrollo de la economía nacional en su conjunto, que presenta, en igual período, una tasa de 6.4% por año.

Por otra parte, los alicientes concedidos en dicha ley a determinadas actividades industriales, ha permitido variar el "quantum" de la producción manufacturera. Aún cuando las industrias tradicionales —textiles, bebidas y alimentos— participan mayoritariamente en la conformación del Producto Bruto Industrial, es bastante desta-

cado el desarrollo de la Industria Metalúrgica y de la Industria Química, que constituyen etapas superiores en todo proceso de desarrollo industrial.

La Ley de Promoción Industrial ha cumplido un importante rol en el desarrollo de nuestra economía pero, en los actuales momentos, debe sufrir algunas modificaciones, en el sentido de conceder más franquicias y beneficios que concentren la capitalización nacional y las inversiones extranjeras en la Industria Manufacturera. Los juristas y los economistas deben abocarse a esta tarea de primordial interés nacional.

Todos recordamos la discusión sobre si planificación era sinónimo de "economía centralmente dirigida", o, si por el contrario, constituía un instrumento efectivo para acelerar la tasa de crecimiento, sin entorpecer la libre empresa y sin distorsionar el mercado de consumo.

La Carta de Punta del Este, instrumento jurídico de vigencia interamericana, consagró la necesidad de ordenar la utilización de los recursos mediante la formulación de Planes de Desarrollo.

Este compromiso internacional fue cumplido por el Perú, al expedirse el Decreto Ley 14220, que estableció el Sistema Nacional de Planificación, con su instrumento ejecutivo, el Instituto Nacional de Planificación, y los respectivos organismos consultivos.

El INP, pese a su corta existencia, ha elaborado un completo Análisis de la Economía Nacional, habiendo formulado, además, el Plan Bienal de Inversiones Públicas 1964-65, así como el correspondiente a 1966. Actualmente, con el concurso del sector privado, está realizando los trabajos preliminares del Plan Cuatrienal de Desarrollo, que abarcará los años 1967 a 1971.

La Planificación significa la ordenación racional de los recursos productivos existentes, para obtener el mayor beneficio de ellos. Por esta razón, es necesario dotar al

Estado de nuevos instrumentos jurídicos, para que su acción, a través del INP, sea lo más efectiva posible.

En lo referente a la participación del Estado en la actividad económica, es interesante analizar la evolución del Presupuesto del Gobierno. Hace algunos años, era simplemente una relación de ingresos y gastos, sin mayores objetivos. En la actualidad, el Presupuesto, por medio de la Ley 14816, se ha convertido en Funcional. En cada ejercicio presupuestal se establecen metas y se fijan objetivos que debe cumplir la Administración Pública en su conjunto y, específicamente, cada dependencia ministerial.

El Presupuesto Funcional ha sido consecuencia directa de la necesidad de ordenar y jerarquizar los gastos del Sector Público —abarcando en este concepto al Gobierno Central, al Sub-Sector Público Independiente y a los Gobiernos Locales— debido al creciente intervencionismo estatal dentro de nuestra economía, mediante la edificación de la infraestructura necesaria para propugnar las inversiones.

Dentro del antiguo concepto económico, el Impuesto era un recurso fiscal para cubrir los diferentes egresos gubernamentales. En la actualidad, es un valioso instrumento de los Poderes Públicos para redistribuir la riqueza, mediante la aplicación de impuestos directos progresivos a aquellos que perciben las rentas más elevadas; o, para acelerar el ritmo de utilización de los recursos inmóviles, por medio de gravámenes a los no utilizados.

La legislación positiva, en el plano presupuestal, ha permitido al gobierno contar con un instrumento legal adecuado para realizar sus programas. En cambio, en el terreno tributario, observamos una tendencia regresiva en lo que se refiere a los impuestos directos. Esto quiere decir que, anualmente, el porcentaje de la tributación proveniente de estos impuestos disminuye, en lugar de aumentar, como debería suponerse. En 1960, los Impuestos Directos representaron en el Producto Bruto Interno el 4.9%; en este año, el 3.7% y, para 1966, el Instituto Nacional de Planificación

ha estimado que representarán únicamente, el 3.4%.

Por su parte, los Impuestos Indirectos van en escala ascendente. Del 46.6% en el PBI, en 1960, han elevado su participación al 68.9% en este año, habiéndose calculado para 1966 en 70.1%.

Las cifras expuestas nos demuestran la necesidad de realizar una Reforma Tributaria Integral, que grave en mayor proporción a los que perciban mayores ingresos, y dentro de este grupo, a los que obtengan la renta por inversiones no reproductivas. La Reforma debe comprender, igualmente, la dación de un Código Tributario, que unifique la legislación que está dispersa y que establezca procedimientos administrativos, que permitan la mejor recaudación de los impuestos.

Actualmente está en funciones una Comisión Revisora de la Legislación Tributaria. Es meritorio el trabajo realizado por la Dirección General de Estudios Tributarios, en relación con la unificación del Impuesto a la Renta del Capital Movable y del Impuesto de Patente Industrial, Comercial y Profesional. La Superintendencia Nacional de Contribuciones ha dinamizado sus funciones y ha establecido un nuevo procedimiento de recaudación, que ha permitido al Fisco disponer de mayores recursos.

Pese a los pasos dados, principalmente desde 1963, el trabajo por realizar en el te-

rreno tributario es enorme. Se requiere contar con más Abogados especializados en la rama Tributaria del Derecho, para que contribuyan en la elaboración de una nueva política tributaria que, siendo justa, no desaliente la inversión, tan necesaria para elevar el Producto Nacional Bruto.

Es imprescindible realizar una Reforma Administrativa, que aligere los trámites en las dependencias oficiales; que suprima, en la medida de lo posible, esa burocratización inherente a la función pública, para que los objetivos establecidos en la nueva política del Estado puedan ser realizados. Es un interesante trabajo jurídico, elaborar un Código de Procedimientos Administrativos, que elimine las trabas de los organismos del Estado.

Igualmente, es necesario estudiar la forma de reducir personal en el Sector Público, creando alicientes a la empresa privada, para que ésta provea los empleos necesarios para absorber una población que crece en la zona urbana, a una tasa casi explosiva. Una medida adecuada sería, por ejemplo, desgravar parcialmente de impuestos a aquellas empresas particulares que empleen gran cantidad de mano de obra.

Todos los proyectos para acelerar el crecimiento económico de nuestro país, deben plasmarse en Leyes, Decretos o Resoluciones. El Jurista debe analizar y conocer la realidad nacional a fin de poder corregir todos sus defectos.

PAPEL CORTESIA

SOCIEDAD PARAMONGA Ltda.