

ACIONES  
UNIDAS



CEPAL

# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PE-26

DIRECCION Y REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR EN HUNGRIA <sup>1/</sup>

Béla Kádár

<sup>1/</sup> El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde al Estudio de Planificación Nº 20. CEPLAN - Universidad Católica de Chile. Agosto 1972.



## DIRECCION Y REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR EN HUNGRÍA

Eéla Kádár \*

### INTRODUCCION

El comercio exterior tiene una importancia destacada en la economía húngara, ya que casi el 45% de su ingreso nacional proviene de ese sector. En los países que tienen que apoyarse fuertemente en la división internacional del trabajo, el comercio exterior produce impactos muy serios sobre todas las ramas de la economía. A esto se agrega el hecho que es un campo en el cual se enfrentan directamente las presiones de intereses externos sobre los cuales no tiene mayor influencia la política interna. Dicho comercio refleja las demandas de los mercados externos y el desarrollo técnico-económico alcanzado en otros países, determinando en base a esto la calidad y adecuación de los productos nacionales.

---

\* El profesor Kádár es actualmente miembro del Instituto de Economía Mundial de la Academia de Ciencias de Hungría y visitó Chile en el mes de Abril, invitado por CEPPLAN. El presente artículo es el segundo de dos preparados por el autor para un seminario realizado en esa institución. Los profesores Ernesto Tironi y Ramón Downey colaboraron con comentarios y correcciones de los manuscritos originales, después de extensas discusiones con el autor.

El comercio exterior también influye en la estructura de producción y de consumo nacional, estimula la eficiencia interna, altera los precios domésticos, la rentabilidad de los factores, etc. Naturalmente no se trata de contactos unilaterales, pues los procesos económicos del mercado doméstico también tienen repercusiones sobre los contactos económicos exteriores e influyen fundamentalmente en la eficiencia de la participación de la división internacional del trabajo.

Por eso la regulación de las actividades de comercio exterior supone el análisis global de la economía y de los mecanismos que afectan su comportamiento. De ahí que al desarrollar los mecanismos reguladores generales de la economía deba tomarse en consideración los requisitos planteados por la participación en la división internacional del trabajo; a la vez que en el desarrollo de los reguladores específicos de comercio exterior, deba tomarse en cuenta los intereses básicos de la economía nacional.

## II. - LOS OBJETIVOS Y MECANISMOS DE LA REFORMA DEL COMERCIO EXTERIOR DE 1968.

Para comenzar es necesario mencionar que la reforma del comercio exterior se inserta en un proceso general de reforma del sistema de dirección y regulación de toda la economía húngara.\* Esta reforma estuvo destinada a sustituir el sistema de planificación y dirección centralizada o directa, por métodos económicos indirectos. Estos se basan en la idea fundamental de que el estado socialista - como el representante central de la propiedad social - puede cumplir más eficientemente con su función de dirección económica si divide las tareas y la responsabilidad de dirigir el proceso de desarrollo entre los organismos centrales y las empresas. El principio fundamental de esta división es que todas las tareas macroeconómicas sean realizadas centralizadamente y todas las tareas microeconómicas a nivel de la empresa. La unidad de estos dos niveles de la economía se alcanza mediante la política económica y el uso de las relaciones monetario-mercantiles; es decir, mediante la combinación orgánica del plan de economía popular y del mercado.

---

\* Para más detalles sobre estos sistemas, ver B. Kádár "Sistemas de planificación en economías socialistas: el caso de Hungría". (Estudios de Planificación N° 19: Santiago, CEPLAN, Universidad Católica de Chile, 1972)

En este sistema es necesaria la mayor reducción posible de los métodos administrativos de dirección y su sustitución por un sistema de dirección indirecta con las siguientes características principales:

1) Las empresas disponen de fondos propios necesarios para hacer uso de un derecho de decisión en aspectos microeconómicos, dentro de marcos generales y homogéneos prescritos por la dirección central.

2) La planificación a dos niveles permite que las empresas tengan interés en adaptarse a los planes nacionales implementados a través de la política económica.

3) La política económica nacional se lleva a cabo mediante el manejo de los reguladores económicos indirectos, que son de dos tipos:

- a. Reguladores de mercado, los cuales influyen en la demanda y oferta de bienes, que comprende la fijación de precios, de tasas de interés, de categorías salariales, de aranceles, tasas de cambio y coeficientes de comercio exterior, etc.
- b. Los Reguladores financieros incluyen normas y tasas tributarias, amortizaciones, participación en las ganancias y otras medidas que se refieren a la economía interna de las empresas.

4) La cuarta y última característica general del sistema de dirección indirecta, es que dichos reguladores, primero, se basan en los automatismos que provocan reacciones típicas de los protagonistas de la vida económica; y segundo, prescriben centralmente normas homogéneas igualmente válidas a todas las empresas.

En el contexto de estos principios generales, y dado que el interés o motivación de la empresa es ahora la maximización de sus ganancias, se trata de detectar los problemas centrales a resolver en el área de comercio exterior y de aplicar los reguladores adecuados.

Es bien conocido que en un ambiente económico proteccionista hay una brecha considerable entre el precio relativo doméstico y exterior de un mismo bien. Esta situación no puede mantenerse a largo plazo, especialmente en un país pequeño, sin pérdidas económicas notables. Para un país pequeño con un sistema económico planificado surge adicionalmente el problema de cuales son los métodos apropiados para unir los precios externos al sistema de precios internos, de manera que se cumpla con el doble requisito de mantener cierta estabilidad en los precios domésticos, a la vez que se reflejen las tendencias de precios internacionales en la economía doméstica. En otras palabras, el problema de cuales son los instrumentos para incrementar la responsabilidad de las empresas, tanto en el sentido de preocuparse de los precios

internos como de la mejor utilización de situaciones coyunturales, de modo que no esperen del presupuesto la solución de todos los problemas.

En la transformación del mecanismo del comercio exterior un requisito muy importante es la creación de intereses comunes entre las empresas productoras y las de comercio exterior. En el sistema de dirección anterior las empresas comerciales y las productoras estaban institucionalmente separadas. Las empresas de comercio exterior tenían que exportar lo producido e importar lo previsto en los planes cuantitativos centralizados, mientras las productoras no tenían intereses ni conocimientos adecuados en la esfera de comercio exterior.

La reforma del sistema de dirección requería la eliminación del carácter autárquico del sistema de precios domésticos y el establecimiento de una relación orgánica entre los precios externos e internos. Finalmente requería que se permitiera el reflejo de los cambios de precios internacionales en la rentabilidad de las empresas domésticas. Esto se consiguió enfrentando directamente las empresas exportadoras e importadoras con los mercados y precios internacionales, convirtiéndolos en moneda nacional mediante la aplicación de la tasa de cambio, corregida por un coeficiente de comercio exterior. Tanto la tasa de cambio como el coeficiente son homogéneos para todas las empresas. Los coeficientes de comercio exterior se aplican sobre la

sobre la tasa de cambio base, (fijada por el Banco de Reserva) a una tasa de 20% en el caso de las divisas de países socialistas y de 100% en el caso de las divisas capitalistas.\* Por lo tanto, con una tasa de cambio base de 28 florines por dólar en 1972, el valor efectivo de un dólar norteamericano en moneda nacional es de 56 florines (  $28 (1 + 1,0)$  ).

A base de estos parámetros de conversión cada empresa puede decidir si las ventas en el extranjero son más o menos favorables comparadas con las ventas en el mercado doméstico. El mecanismo funciona de la manera tradicional en una economía de mercado: Si una empresa húngara exporta a Estados Unidos un artículo con un precio internacional neto de un dólar entonces recibirá por esa exportación un ingreso en moneda nacional igual a la tasa de cambio corregida por el coeficiente ( 56 florines). Por lo tanto, si el precio doméstico de ese artículo es inferior a los 56 florines, la empresa obtendrá mayores ganancias si vende en el mercado externo que si vende en el mercado doméstico. Lo inverso sucederá con otras empresas cuyos costos de obtener un dólar mediante exportaciones o ahorrarlo mediante sustitución de importaciones son mayores que el valor de ese dólar en moneda nacional.

---

\* La diferencia entre el coeficiente para divisas capitalistas y socialistas justamente proviene de los mayores costos de vender los productos en países capitalistas y de la estructura de precios internos diferentes de los productos húngaros exportados a los diferentes grupos de países.

De este modo cada unidad productiva, persiguiendo aumentar sus ganancias, y operando libre y directamente en el mercado decidirá cuanto exportar o importar en tal forma que el costo de hacerlo sea el menor posible.

Sin embargo, uno de los problemas pendientes es que los coeficientes han sido fijados de acuerdo a los costos promedios de producir una unidad cambiaria, y por lo tanto reflejan la relación "promedia" entre los precios exteriores y los precios domésticos. Pero al fijarse los coeficientes de acuerdo a los costos promedios de producir una divisa, obviamente algunas empresas tendrán menores costos (y por lo tanto obtendrán ganancias) y otras tendrán mayores costos y sufrirán pérdidas. No obstante, la eliminación de las exportaciones "poco rentables" no puede ser realizada drásticamente porque, por un lado no hay posibilidad de reorganizar tan rápidamente las capacidades productivas y reemplazar las exportaciones menos rentables con exportaciones más lucrativas, y por otro, no hay posibilidad de reducir drásticamente el volumen de importaciones para asegurar condiciones de equilibrio.

La reducción rápida de las exportaciones resultaría en una desorganización económica considerable y una baja notable del nivel de vida. Por otro lado, el desarrollo técnico, la modernización sin cesar de las capacidades

productivas y la tendencia hacia la intensificación de la división internacional del trabajo requieren del aumento continuo de las importaciones. Por eso la reforma tenía que facilitar provisoriamente también la exportación de bienes menos rentables, por lo tanto fue necesario introducir las subvenciones estatales que compensan la diferencia en la productividad de las empresas y las pérdidas de algunas de ellas.

El objetivo de las subvenciones es asegurar un nivel y estructura de exportaciones que esté de acuerdo con las metas del plan de desarrollo nacional. Las subvenciones vinculan los intereses microeconómicos a los intereses macroeconómicos; aseguran las exportaciones necesarias para la economía nacional manteniendo las operaciones que serían poco rentables o deficitarias para las empresas sobre la base de la mera aplicación de tasa de cambios y los coeficientes; y además facilitaron la conservación de los mercados extranjeros en los primeros años de la reforma.

### III. - LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICION HACIA EL NUEVO SISTEMA DE COMERCIO EXTERIOR.

Además del hecho que el sistema de comercio exterior no puede ser cambiado violentamente sin una desorganización considerable de la economía ( la quiebra de empresas y otras pérdidas ), es necesario evitar cambios

bruscos en la estructura y nivel de precios domésticos, cuya estabilidad es un requisito importante. Lo anterior establece algunas restricciones de plazo en la consecución del objetivo último de la reforma que es incorporar al comercio exterior en el proceso global de desarrollo, haciendo prevalecer los precios internacionales en la economía doméstica. De ahí que se ha tenido que actuar en forma gradual o paulatina sobre el sistema de comercio exterior, tratando de alcanzar el objetivo final de la reforma, sin provocar trastornos bruscos en la economía. Esta es otra consideración que ha condicionado tanto la aplicación del sistema de subvenciones, como el de fijación de precios domésticos y el sistema de reguladores administrativos. Analizaremos cada uno de estos en orden.

a. El sistema de subvenciones durante la transición.

En primer lugar, las subvenciones se han concebido como un sistema provisorio, de importancia decreciente, sin perjuicio que se haya ido perfeccionando gradualmente. En la práctica, la parte subvencionada de las exportaciones destinada a países socialistas se ha reducido desde aproximadamente un 61% en 1968 a sólo un 45% en 1970, y de un 65% al 58% para las exportaciones a regiones capitalistas.

Por otra parte, se ha pasado de los subsidios fijados a nivel de cada empresa, a subsidios fijados por sectores económicos o agrupaciones industriales que reúnen a numerosas empresas. Es decir, los subsidios se determinan por los costos promedios de producir divisas en cada sector y no en cada empresa. Además se consideran las necesidades de desarrollo de cada sector, las perspectivas de los mercados externos, la posición de la balanza comercial, aspectos de abastecimiento interno, etc. Este sistema asegura incentivos mayores para las empresas que exportan más rentablemente, promueve la especialización industrial y evita la introducción de los elementos subjetivos, poco controlables, propios del subsidio individual por empresas.

En el nuevo sistema las empresas que no requieren subvenciones gozan de un tratamiento tributario preferencial; las empresas que exportan en condiciones más favorablemente que el promedio del sector (pero que, sin embargo, también requieren subvenciones) reciben la subvención promedio fijada para el sector; y las empresas que exportan menos favorablemente que el promedio del sector y requieren subvenciones adicionales son sujetas a una evaluación individual y reciben subvenciones decrecientes o son tratadas restrictivamente. En síntesis, en este sistema se manifiesta la selectividad tanto en incentivos mayores para las "buenas" empresas como en restricciones para las "malas". Un requisito importante para este sistema es su carácter duradero. Conquistar mercados exteriores requiere mucho tiempo, por lo

tanto hay que asegurar que las empresas puedan hacer cálculos anticipados, los que requieren subvenciones estables, naturalmente sin absolutizar este requisito.

b. El sistema de precios domésticos en la transición.

En segundo lugar, con respecto al sistema de precios domésticos, es bien evidente que en el primer período de la reforma ( en los años 1968-70) hubo que minimizar sus alteraciones bruscas. Por eso los organismos de dirección tomaban muchas medidas para neutralizar los cambios de precios violentos que ocurren en los mercados internacionales. Respecto a las materias primas, productos intermedios y productos de consumo más importantes que tienen precios fijados centralizadamente por el Estado, los cambios mercantiles internacionales no influían en los precios domésticos. La estabilidad doméstica de los precios de productos importados se obtuvo principalmente a costa de subvenciones adicionales a las empresas de comercio exterior, de la suspensión de los aranceles y de la reducción de los impuestos sobre las ventas.

Para reducir los impactos de las fluctuaciones coyunturales de los precios internacionales se han establecido "Fondos de reservas de precios diferenciales". El 60 a 80% de las ganancias coyunturales deben ser deposti-

tadas en el fondo y sólo la parte restante puede aumentar las ganancias de las empresas. Los fondos sirven para cubrir las pérdidas de precios coyunturales.

c. Los reguladores administrativos durante la transición.

Por último, en tercer lugar, para la transición gradual al nuevo sistema de comercio exterior era necesario usar ciertos reguladores administrativos. En la primera etapa de la reforma era necesario tener en cuenta que la transformación de una economía cambiaria restrictiva aumenta muy rápidamente la demanda por importaciones, particularmente de países con monedas convertibles (es decir, de los países capitalistas). Por eso al introducir la reforma había que aplicar ciertas restricciones administrativas. Los contingentes o cuotas regulaban el comercio en las materias básicas más importantes (metales no-ferrosos, materias sintéticas, abonos, etc.). Además el sistema de las licencias de exportación sirven para regular administrativamente los patrones geográficos del comercio exterior, conforme a las metas de la política de comercio exterior.

#### IV. - ALGUNOS RESULTADOS DE LA REFORMA

La política de precios ha sido relativamente exitosa en este primer período, facilitando la estabilidad relativa de los precios, el aumento de las ganancias de las empresas y las reacciones más rápidas de los productores. Pero al mismo tiempo la neutralización excesiva de los cambios externos - al mantener las tasas de cambio y las subvenciones demasiado estables, dados los notables cambios en los precios internacionales y la relativa estabilidad de los precios y reguladores financieros domésticos - ha presentado en la práctica los siguientes aspectos negativos:

- 1) Separar excesivamente las relaciones de precios domésticos de las relaciones de precios internacionales.
- 2) Debilitar los incentivos para la reestructuración más rápida del consumo y la producción.
- 3) La neutralización se extendió sin razón sobre algunos productos cuyo carácter de consumo esencial era dudoso ( por ejemplo, automóviles).

Al seguir desarrollando el sistema de precios parece práctico determinar con anticipación el conjunto de los productos cuyo precio de importación debe ser fijado centralizadamente por un período relativamente largo

(tales pueden ser, p.e. las materias primas claves y los productos de consumo fundamentales). En tales casos los cambios exteriores deben ser compensados por subvenciones. Respecto a los otros productos importados parece práctico crear y dejar en contacto directo los precios domésticos e internacionales por medio de la tasa de cambios más el coeficiente de comercio exterior y los aranceles. En esta categoría la intervención financiera estatal puede ser eliminada; es decir, el precio de estos productos seguiría a los cambios externos.

Respecto a los "Fondos de precios diferenciales"; su carácter obligatorio parece deseable en caso de todos los productos de importación con precios fijados centralizadamente. En caso de los productos de precios libres, eso pertenece a la incumbencia de las empresas. En el lado de las exportaciones, las empresas que realizan ganancias coyunturales excesivas y exportan gran volumen de productos con precios fluctuantes, los fondos de reserva - que separan las ganancias coyunturales y las utilizan para financiar las pérdidas eventuales - también, deberían funcionar con un carácter obligatorio.

#### V. - ASPECTOS INSTITUCIONALES: LAS EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR.

Después de la reforma la mayor parte del volumen de comercio exterior sigue siendo realizada por las empresas de comercio exterior. Esto se justifi-

ca por el carácter particular del trabajo de comercio exterior que requiere especialistas bien entrenados, económica y técnicamente, no sólo en la fase de las negociaciones sino también en el aparato auxiliar ( estadísticas, correspondencia en idiomas extranjeros, despachos, etc. ). Además las empresas de comercio exterior realizan muchas veces operaciones comerciales especiales y operaciones de tránsito. Estas empresas centralizadas, gozan de las ventajas del comercio en gran escala. En las operaciones de compra y venta sus posiciones de regateo son más fuertes y por lo tanto, pueden obtener mejores condiciones. En la mayoría de los casos el comercio exterior centralizado ( en la forma descrita ) es más favorable, tanto para la economía nacional como para las empresas de un país donde las dimensiones de las unidades productoras no son tan considerables a nivel internacional y la economía es bastante diversificada.

Sin embargo, en ciertos casos las empresas especiales de comercio exterior pueden representar la solución menos favorable. Según las experiencias conocidas, las grandes empresas especiales no se interesan mucho por los productos que se exportan en pequeñas cantidades y esto no es un problema insignificante para un país pequeño que tiene que utilizar las brechas más pequeñas en los mercados externos y que tiene que exportar muchos productos individuales, para poder realizar sus ventajas comparativas. Además, en el caso de los productos técnicamente avanzados que son altamente sensitivos

a los cambios técnicos exteriores, es inevitablemente necesaria la presencia directa del productor en el mercado. Los impulsos y las informaciones recibidas por la empresa especial no son siempre suficientes. Debido a estas consideraciones en el nuevo sistema las empresas productoras, pueden obtener el derecho a exportación directa, si:

- 1) Los contactos directos con las partes exteriores son justificados por motivos técnicos.
- 2) Tienen una situación monopólica en la producción de un producto final.
- 3) La rentabilidad depende en alto grado de las operaciones de exportación.
- 4) Sus productos son conocidos en el mercado mundial
- 5) Los métodos económicos que sirven para ligar los intereses de la empresa productora y la empresa comercial no aseguran la misma eficiencia de la unidad de producción y exportación, como lo puede hacer una sola unidad organizativa.

El derecho de importación directa es autorizado en el caso de las empresas que utilizan en forma exclusiva ciertos productos, los utilizan para sus productos de exportación o en casos de convenios de especialización y

cooperación. Las experiencias hasta ahora realizadas demuestran que el enfoque organizativo selectivo liberó muchas reservas, desencadenó nuevas energías y contribuyó a las reacciones más rápidas de las empresas.

Los medios de regulación presentados ilustran bien que en el desarrollo del sector de comercio exterior no se apoya en un sólo regulador, sino en una amplia gama de los reguladores e incentivos. La selectividad y la diversificación de los reguladores proviene de las necesidades especiales de un período de adaptación a la etapa actual del desarrollo. Muchas veces el sistema parece complicado, sin embargo, las pruebas del desarrollo del sector, la expansión del volumen del comercio exterior en casi 50% en tres años, la mejora de la balanza de pagos en las relaciones de moneda convertible, la disminución rápida de los desembolsos presupuestarios dirigidos al sector de comercio exterior, indican, no sólo un desarrollo dinámico sino también un desarrollo eficiente en términos financieros. Naturalmente los resultados reflejan el impacto de cierta situación coyuntural internacional y en la situación actual pueden surgir nuevos problemas. Por eso el análisis y la evaluación de las experiencias internacionales y el trasplante creativo, orgánico, en el terreno mismo, debe seguir siendo la base de la política de comercio exterior húngara.