

BENJAMIN BASTIDA - CAMILO TEJERA M. TERESA VIRGILI

La regulación financiera y los precios en las reformas económicas de la URSS y de Hungría

INTRODUCCION

En los años anteriores a las Reformas Económicas la empresa, pese a disfrutar teóricamente del “estatuto de autonomía financiera” (khozraschet), es un puro sujeto pasivo receptor de órdenes administrativas prolijamente detalladas. La única iniciativa “permitida” y casi obligada para el director de la empresa es la “picaresca” para obtener del centro planes fáciles de cumplir y actuar ante las contradicciones y cortocircuitos que se producen. El sistema económico en su conjunto no requiere palanca indirecta alguna que oriente la actuación de las empresas en armonía con los intereses generales cuyo depositario es el centro, porque dicho centro es asimismo el que determina los intereses empresariales e individuales y en consecuencia todas las palancas son absolutamente directas. Es lógico, en este sentido, que los instrumentos impositivos tengan como única finalidad la recaudación y centralización de toda la renta neta producida (en función del sistema de precios), se utilicen de forma arbitraria (es decir, sin sujeción a una normativa estable) y carezcan de efectos incentivadores y flexibilizadores respecto al Plan.

Los impuestos, lo mismo que los precios, de los que aquéllos son “factores formadores”, no podían orientar la actividad de las empresas no porque tuvieran bases incorrectas sino fundamentalmente porque las empresas sabían que no podían perturbarles en el cumplimiento de las órdenes: el centro los modificaría o les concedería subvenciones. Dominando la lógica de las instrucciones directas no había sitio para el juego del mercado y así precios e impuestos no se modificaban para seguir

* De las Universidades de Barcelona, Sevilla y Barcelona respectivamente.

** Comunicación presentada al II Congreso Mundial de Estudios sobre la Unión Soviética y Países del Este de Europa, celebrado en Garmisch-Partenkirchen, del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1980.

el estado de la oferta y la demanda, sino para contrarrestar otros obstáculos al cumplimiento de los planes.

La teoría de la Reforma pretende transformar la concepción vigente: las empresas se constituyen en sujetos agentes del proceso de producción junto al Estado en un nuevo ámbito más descentralizado donde se quiere que tengan un cierto papel las relaciones de mercado. Para estimular la acción de estos sujetos agentes de “nueva incorporación” y para evitar las posibles desviaciones individualistas contrarias al proceso de “transición al socialismo”, el Estado se propone emplear las “palancas indirectas” entre las que destacan los instrumentos impositivos reformados.

Como veremos, al comentar las experiencias soviética y húngara, centrándonos en los impuestos sobre las rentas de las empresas, la realidad no ha correspondido a las expectativas. La parcialidad de las reformas o las inercias institucionales han hecho que el papel de las “palancas económicas” siga siendo aún muy reducido.

U.R.S.S.

La introducción oficial del tema de las “palancas indirectas” como medio de regulación financiera del proceso productivo no tiene lugar en la U.R.S.S., como es sabido, hasta el Informe de Kosygin al Pleno del Comité Central del P.C.U.S. de 27 de septiembre de 1965.

Lo esencial de la reforma impositiva consiste en la descomposición de la antigua deducción de beneficios en las tres figuras: 1) “carga sobre los activos productivos” para evitar el despilfarro en la utilización de los bienes de quipo y materias primas; 2) “pagos fijos (de renta)” o impuesto sobre las rentas diferenciales, para absorber hacia el Presupuesto los beneficios extraordinarios no derivados de la propia acción empresarial y colocar a las empresas en situación de igualdad y 3) división del beneficio entre el Presupuesto (“saldo disponible de beneficio a entregar al Presupuesto”) y las empresas (“fondos de estímulo” y “financiación de inversiones o fondos ministeriales”). El índice de rentabilidad se convierte en el indicador principal cara a la empresa y a los órganos centrales de la Administración.

Estas propuestas de reforma impositiva suponen —si se quiere desarrollar su virtualidad orientadora y estimulante— *la reforma del sistema de precios* (no sólo en su vertiente cuantitativa concreta y en la estructura resultante de precios relativos, sino también en cuanto al método utilizado para la determinación de los mismos). Sin tal reforma los cálculos que debe realizar la empresa para aumentar su eficiencia según la orientación del beneficio quedan sustancialmente distorsionados. Se

produce, en efecto, una disociación entre la eficiencia o beneficio empresarial en términos contables (es decir, calculado según los precios fijados centralmente, que no reflejan ni la escasez ni la demanda sino los costes medios más un plus de beneficio mínimo en los diversos sectores) y la eficiencia social.

Suponen además un cambio profundo en *los restantes métodos de planificación y dirección económica* si se quiere dotar de auténtica autonomía a las empresas. En este aspecto hay que referirse en especial a los métodos centralizados de aprovisionamiento material y técnico. Si las empresas no ven ampliada su libertad de gestión respecto a la búsqueda de proveedores y clientes, difícilmente puede atribuirse iniciativa y responsabilidad a sus directores. Los resultados obtenidos —fijados precios, aprovisionamiento y clientela— son consecuencia de decisiones exteriores más que de una gestión propia.

Pese a la claridad de las formulaciones generales contenidas en el Informe de Kosygin, la traducción reglamentaria y la puesta en práctica han resultado sumamente confusas y contradictorias a lo largo de los quince años de aplicación de la Reforma. La raíz de la confusión y las contradicciones cabría hallarla, a nivel político, en el enfrentamiento burocrático entre la tendencia renovadora de cariz tecnocrático, más ligada a las empresas y tal vez a centros académicos por una parte, y los guardianes de la “ortodoxia”, más afincados en el poder de los órganos centrales y en los altos puestos de los ministerios. No es aventurado afirmar que sólo la evidencia de la crisis que amenazaba a la economía soviética a mediados de los sesenta impulsó a algunos de estos altos cargos —Kosygin sería el más representativo— a aceptar las propuestas de los reformadores. Lógicamente surgió el compromiso entre las tendencias citadas en la línea del viejo tópico “reformar lo estrictamente necesario para que nada de lo esencial cambie”.

Desde esta perspectiva se comprende la existencia de un hiato entre los principios generales proclamados y la reglamentación concreta. En lo referente a la reforma impositiva y, en concreto, a la transformación de la antigua “deducción de beneficios”, los decretos reguladores quedan muy lejos del famoso informe programático:

La “*carga sobre los activos productivos*” mantiene una posición secundaria, estadística y conceptualmente, frente a la continuada primacía del “*saldo disponible para entregar al Presupuesto*”. Tal posición secundaria deriva de la reducida magnitud del tipo impositivo establecido con carácter general y de las numerosas excepciones que la regulación admite.

Respecto al “*saldo disponible*”, se carece de una normativa estable que determine la magnitud o proporción de dicha entrega al Presupuesto por parte de las empresas singulares, con lo que se mantiene para

la imposición sobre el beneficio el carácter de impuesto de reparto con la antigua secuela de arbitrariedades. Se constata asimismo una carencia similar de normas estables y a largo plazo que regulen la porción calificada como "*disponible para las empresas*" (inversiones, fondo de compensación, etc...). La determinación reglamentaria de la otra partida, el volumen de los "*fondos de estímulo*", además de ser extremadamente compleja, no acierta a establecer relación entre dicho volumen y los incrementos de productividad, calidad y progreso tecnológico.

Igualmente es preciso dejar constancia de los criterios contradictorios y confusos con que se determinan los "*pagos fijos (de renta)*", contraestimulantes en muchos casos.

Desde la misma perspectiva de enfrentamiento y compromiso entre tendencias ante la Reforma, es comprensible la existencia de un segundo hiato entre los reglamentos citados y la puesta en práctica de las medidas reformadoras. La transformación profunda de elementos económico-institucionales a que antes nos hemos referido (sistema de determinación de los precios, sistema de aprovisionamiento material y técnico) no se realiza o lo hace sólo muy parcialmente. La hipotética mayor libertad financiera concedida a las empresas, que debía ser orientada por los mecanismos impositivos, discurre por un cauce sumamente estrecho cuando no arbitrario y se diluye en la inutilidad al no poder traducir recursos financieros en bienes o equipos reales.

La constatación de estos desajustes entre teoría o espíritu de la Reforma y traducción reglamentaria y práctica de la misma conduce a la formulación de una crítica global al proceso económico soviético iniciado a mediados de los sesenta: lo realmente grave no son los desajustes parciales sino la contradicción económica e institucional que tales desajustes ponen de manifiesto. El sistema de dirección de la economía no ha cambiado en sus rasgos esenciales (por incapacidad, por compromiso, por indecisión o por decisión plenamente asumida de sus responsables últimos): sigue siendo un sistema absolutamente centralizado y burocrático por lo que se refiere a la planificación y administración de la economía en su conjunto y, especialmente, en lo que atañe a la gestión productiva de las empresas. Contra este marco persistente, los instrumentos impositivos y el resto de las "*palancas indirectas*" no pueden más que estrellarse y producir efectos sumamente ambiguos o inestables, llegando en muchas ocasiones, a producirse el efecto contrario al teóricamente pretendido. La tan a menudo defendida (por los portavoces oficiales) aplicación gradual de la Reforma es un reflejo de la contradicción esencial a que acabamos de referirnos y su consecuencia práctica es la gradual desaparición de los efectos que puedan producir las medidas adoptadas y la paralización de las medidas mismas absorbidas por la fuerza de la inercia del sistema en su conjunto.

El análisis estadístico de las fuentes oficiales soviéticas durante la etapa considerada, dentro de las habituales precauciones y procediendo a través de la acumulación de datos que puedan señalar una tendencia más bien que por un análisis minucioso de una sola serie concreta, parece confirmar lo anteriormente expuesto. (Ver apéndice estadístico). Sólo en los cinco años inmediatamente posteriores a la Reforma (1966-70) se manifiesta una cierta mejoría en las tasas de crecimiento generales, en las que relacionan capital y producto y en las de rentabilidad de las empresas. Esta inflexión positiva se agota sin embargo en el quinquenio siguiente y dicho agotamiento se acentúa en el último quinquenio (desde el nivel mismo de proyecciones del X Plan Quinquenal 1976-80). Este agotamiento no se justifica a nivel estadístico ni por un descenso en el esfuerzo inversor en favor de aumentos en el consumo, ni por una variación en la dirección de este esfuerzo hacia ocupaciones "improductivas" de carácter social: vivienda, educación, etc...

El reflejo estadístico de la utilización de los mecanismos impositivos incentivadores refleja un cambio (no desagregado, no especificable suficientemente) en la distribución del beneficio entre el Presupuesto y la empresa a favor de la segunda. Dicha proporción aumenta ligeramente a lo largo del período. Sabemos, sin embargo, que la "disponibilidad por parte de las empresas" se hace, a partir del segundo quinquenio, mucho más confusa y arbitraria, sometida a mayores ingerencias por parte del Ministerio industrial correspondiente y limitada, asimismo, por parte de las autoridades centrales (las "inversiones descentralizadas" pasan a ser altamente centralizadas a partir del 1973, etc.). Sólo la proporción dedicada a los tres "fondos de estímulo" mantiene una relativa estabilidad.

Parece que no hay más remedio que constatar la reaparición de los antiguos defectos del sistema soviético y el consiguiente proceso de degradación de la eficiencia productiva. La propuesta de Reforma Económica proclamada por Breznev a mediados de 1979 confirmaría este juicio. Es demasiado pronto, tratándose de la Unión Soviética, para emitir juicios sobre posibles resultados de la Reforma de 1979.

Parece claro, sin embargo, que partiendo de una situación en algunos puntos semejante a la de 1965, han optado los mismos dirigentes de aquel entonces, por una línea totalmente opuesta. Se acentúa la centralización y el control directo mientras que los instrumentos de regulación financiera ocupan un hueco mínimo en las formulaciones propuestas. Constituyen un premio a la estricta obediencia más que un estímulo y una orientación para la iniciativa empresarial lo cual, si llega a llevarse a la práctica, constituiría un indudable paso atrás —aunque no se

hubiera adelantado en demasía— en la formulación y puesta en práctica de la dialéctica entre la autonomía de gestión de las empresas por una parte y las exigencias de la centralización estricta de los medios de producción y la planificación imperativa (no equivalente a la rígida ni burocrática) por otra. Dialéctica difícil pero que parece absolutamente necesaria en el proceso de “transición al socialismo”.

HUNGRÍA

En el Nuevo Mecanismo Económico Húngaro los impuestos sobre los ingresos de las empresas quieren constituirse como el principal instrumento orientador de las unidades económicas. En efecto, al dar autonomía a las empresas es esencial controlar el porcentaje de renta que éstas pueden retener así como orientar la utilización del beneficio disponible entre sus dos fines posibles: el aumento de las rentas personales de los trabajadores y la autofinanciación de las inversiones. El correcto diseño de los impuestos orientadores es esencial para el funcionamiento del sistema puesto que de ello dependen los macroequilibrios del mercado de bienes del consumo y del mercado de bienes de inversión.

Con esta perspectiva, el sistema impositivo de la reforma de 1968 mantiene dos elementos ya preexistentes —los impuestos sobre los activos y sobre la nómina salarial— e introduce un nuevo mecanismo de imposición de los beneficios. La naturaleza y efectos de los dos primeros es radicalmente distinta a la de los impuestos sobre los beneficios justamente porque no gravan los beneficios sino que son computados como costes. La función de los impuestos sobre salarios y capital es doble: por un lado sustituyen como fuente de ingresos presupuestarios al impuesto sobre el volumen de negocios, cuya importancia se reduce en Hungría desde 1959, y por otro, deben, en teoría, establecer una adecuada relación de sustitución entre el capital y el trabajo para estimular el ahorro de fuerza de trabajo, factor escaso en la economía húngara, por medio de inversiones capital-intensivas. Pero su consideración como costes limita este papel orientador, pues las empresas con mayor libertad en la fijación de precios pueden repercutir en éstos cualquier nivel o modificación de estas cargas.

El sistema de imposición de los beneficios establecido originalmente en 1968 resolvía simultáneamente los dos grandes objetivos de la regulación: establecía normativamente la división del beneficio en tres fondos —de reserva, de participación y de desarrollo— y luego gravaba diferenciadamente a los dos últimos. Considerándolo demasiado complicado y limitativo de la autonomía de las empresas, el sistema fue sim-

plificado en 1971 y 1976, años iniciales de los Planes Quinquenales, favoreciendo la constitución del fondo de desarrollo. Se ha mantenido constante una gran progresividad sobre el fondo de participación, con objeto de controlar estrictamente la evolución de las rentas salariales, lo que ha sido conseguido satisfactoriamente y es considerado por muchos el secreto del control de la inflación en la economía húngara.

Formalmente este sistema impositivo uniforme parece coherente con sus objetivos y fácil de manejar. Sin embargo, la realidad es que no ha sido eficiente en la consecución de sus objetivos —centralización de un determinado porcentaje de la renta neta, equilibrio de las inversiones— ni tampoco, y en esto centramos nuestro estudio, ha mantenido su uniformidad o normatividad, lo que sin duda ha influido también en sus malos resultados. Para explicar estos fallos tenemos que considerar tres órdenes de factores: 1) las limitaciones explicitadas en la introducción de la reforma, llamadas “frenos”; 2) las limitaciones institucionales implícitas: no abolición de los Ministerios funcionales, relaciones con el COMECON; 3) el frenazo en el desarrollo de la reforma, primero por causas internas en 1972, luego acentuado por las dificultades externas desde 1974. Estos factores se han reforzado mutuamente en debilitar la profundidad de la reforma económica.

Los llamados “frenos” eran excepciones a las cargas impositivas o ayudas centrales particulares dirigidas a las empresas que tenían peores condiciones de partida en 1968, con objeto de hacer más suave la transición al nuevo modo de funcionamiento y que, desde el principio, todas las empresas pudieran aumentar anualmente las rentas de sus empleados y autofinanciarse ciertas inversiones. La idea era que estas ayudas especiales fueran desapareciendo progresivamente a medida que las empresas se adaptaran al nuevo medio competitivo, pero tal evolución nunca se produjo. Oficialmente ese fallo en seguir hacia adelante, como lo expresa Csikos-Nagy, se atribuye a la incidencia de la crisis mundial, de las subidas de precios del petróleo y otras materias primas, pero la mayoría de los analistas occidentales coinciden en que el punto de inflexión se dió en 1972, a causa del descontento manifestado por los obreros industriales por las desigualdades en las subidas de rentas. Estas fueron apreciablemente mayores en otros sectores de la población, por ejemplo, los campesinos, y dentro de la industria era patente que los buenos resultados de muchas empresas no dependían de su eficiencia o buena gestión, sino de la cuantía de las ayudas centrales. Desde esa fecha, puede decirse que el objetivo principal de todo el complicado sistema de exenciones fiscales, subvenciones y detracciones atípicas es igualar el nivel de renta de las empresas y hacerlo suficiente para satisfacer los objetivos planificados de aumento de las rentas personales.

Las restricciones de carácter institucional han sido sin duda deci-

sivas en el desvirtuamiento de los principios e instrumentos de la reforma. En las relaciones comerciales con los países del COMECON, por ejemplo, las empresas deben cumplir los compromisos estatales de cantidades y precios independientemente de su rentabilidad. Obviamente, estas empresas deberán ser compensadas centralmente por sus "sacrificios". Pero ciertamente la quiebra esencial del modelo de reforma de "mercado guiado" es el mantenimiento del mismo aparato institucional-organizacional anterior. La pervivencia de los Ministerios sectoriales, junto con las deficiencias y contradicciones del sistema de regulación permite la reproducción de las mismas relaciones jerárquicas anteriores aunque ahora, abolidas las instrucciones, éstas se transmitan por vías informales.

Esta situación hace que a menudo los instrumentos económicos de regulación sean irrelevantes. Un caso revelador es el de la evolución de las inversiones, tan mal controlada como bajo el sistema anterior y presentando las mismas y bien conocidas oscilaciones cíclicas. Ha habido una larga discusión sobre la influencia que pudiera tener el nivel relativo de la carga sobre el capital, para concluir que esta influencia es mínima, hasta el punto de que el proyecto de reforma para 1980 contempla su desaparición. Los análisis de Soos y Bauer ponen de relieve, por el contrario, que las causas explicativas de los ciclos de la inversión son de orden institucional: presión de los Ministerios sectoriales para obtener recursos/incapacidad del Centro para limitar o seleccionar las peticiones/desbordamiento de la capacidad/frenazo obligado. Poco se puede culpar a la autonomía de las empresas de este fallo capital de la reforma, cuando las pretendidas inversiones de empresas son en su mayor parte influídas por la financiación central y sólo un diez por ciento puede considerarse verdaderamente autónomo.

Ahora bien, incluso haciendo abstracción de estas limitaciones de la reforma, las mismas contradicciones de las distintas "palancas económicas" han impedido el desarrollo armónico de sus funciones. Desde esta perspectiva de crítica interna, puede afirmarse que las deficiencias del sistema de precios tienen la responsabilidad principal de la quiebra de la normatividad del sistema impositivo. Esto no es extraño puesto que la relación entre precios e impuestos es extremadamente estrecha: los impuestos son "factores formadores del precio" y al mismo tiempo la escala del beneficio realizado en los precios influencia directamente la magnitud posible del impuesto sobre los beneficios. Pues bien, un examen del sistema impositivo actual revela inmediatamente que la rentabilidad incluida en los diferentes precios no es la conveniente desde el punto de vista de las prioridades centrales, puesto que la mayoría de las preferencias financieras están directamente conectadas a los precios: suplementos de los precios de los productores, subsidios a los precios de

consumo y a los precios de importación, reembolsos de la exportación. Todas estas subvenciones tratan de hacer rentables producciones que no lo son a los precios actuales. Simétricamente, el atípico "impuesto sobre la producción" detrae las rentabilidades, conseguidas por los precios actuales, consideradas excesivas por la posición especialmente favorable de la empresa. Es evidente que esta clase de intervenciones debilita enormemente el papel orientador del beneficio, pues ésta ya no refleja simplemente la diferencia entre ingresos y costes a los precios actuales sino además la diferencia entre los impuestos y subvenciones individuales por encima de los impuestos normativos.

El carácter mixto del sistema de precios húngaro es ya motivo de estas intervenciones individualizadas, pues es claro que las empresas con más precios flexibles, esto es, con derecho a fijar sus precios, tienen mayores posibilidades de aumentar sus beneficios que las que tienen más precios de fijación central, las cuales se sentirán legitimadas para pedir apoyos centrales compensatorios de su situación más desfavorable.

Las limitaciones a la flexibilidad de los precios han aumentado constantemente en los años 70: control más estricto, reobligatoriedad del cálculo normativo de costes, reglas sobre "beneficios deshonestos". Las restricciones en este área son tan grandes que puede decirse que la mayor parte de las modificaciones de impuestos han estado condicionadas o incluso exclusivamente determinadas por problemas de precios y principalmente por la preocupación de estabilidad. Así, por ejemplo, la reducción de la carga sobre el capital en 1975 tuvo como objetivo principal el moderar la disminución de las rentas empresariales causada por la subida de precios de materias primas que no se dejó repercutir en los precios de los bienes intermedios y finales. En 1976 subió el impuesto sobre los salarios pero al mismo tiempo se redujo en 1 o 2 puntos la presión fiscal general sobre los beneficios. La voluntad de las autoridades era haber alcanzado una reducción de 4 o 5 puntos pero eso era imposible si se querían satisfacer simultáneamente los incrementos planificados del índice del coste de la vida y las exigencias presupuestarias: como el impuesto sobre la cifra de negocios sólo cubría ya 2/3 de las subvenciones a los precios de consumo, esa diferencia tiene que ser realizada en los precios de los productores. El condicionamiento del sistema impositivo por el sistema de precios es tan grande que la profunda reforma impositiva proyectada para 1980 tiene como objetivo principal la reducción del nivel de los precios de los productores en un 10 o 12 por ciento.

Lo que es más criticable es que la resolución de estas contradicciones del sistema de precios no se haya intentado con medios más generales y transparentes y ya desde 1968 se haya recurrido a un exceso de preferencias individualizadas que desvirtúan casi completamente el sig-

nificado del beneficio. Según las estimaciones de Fenyővari el contenido en subvenciones de los beneficios empresariales era en 1968 un 81 por ciento, descendió algo hasta 1972, 75 por ciento, pero en 1977 era del 91 por ciento y eso sin contar las ayudas directas a los fondos. La contraposición, necesaria para el equilibrio presupuestario, es la multiplicación por 6 desde 1968 a 1976 del impuesto sobre la producción, la categoría más incongruente con el espíritu de la reforma, pues por su arbitrariedad puede equipararse a las antiguas "deducciones sobre los beneficios".

El crecimiento incontrolado de estas bonificaciones financieras parece indicar una falta de firmeza de las autoridades frente a las peticiones de las empresas, lo que conduce a incumplimientos de objetivos centrales. El caso más grave es quizás la impotencia para centralizar el porcentaje deseado de renta neta en los últimos años. Según datos de Konya, este porcentaje era en 1975 el 68,6 por ciento y en 1976 consiguió subirse hasta el 71,5 por ciento, gracias en gran parte a un espectacular aumento del 172 por ciento del "production tax". Pero en 1979 el porcentaje descendió hasta un 64,5 por ciento debido al gran crecimiento de los beneficios (18,2 por ciento) propiciado sobre todo por un aumento de los subsidios y suplementos mucho mayor (13,5 por ciento) que el de las deducciones (4,3 por ciento). Para remediar esto en 1979 el impuesto general sobre los beneficios debió subir del 36 al 40 por ciento.

La existencia de este gran volumen de subsidios y exenciones no sería tan preocupante si tuviera algún propósito consistente, por ejemplo, una redistribución para mejorar la estructura del capital. Pero lo que los datos indican, según Varga, es que no hay correlación alguna entre el volumen relativo de las ayudas centrales y la eficiencia comparativa de los distintos sectores industriales. La realidad es que las ayudas son recibidas en parte por las mismas ramas industriales (aunque normalmente por empresas diferentes) de las que han sido detraídas en forma de impuestos u otros gravámenes. A menudo la petición de un apoyo central se hace precisamente para poder cumplir las obligaciones fiscales.

El panorama global es, pues, una estructura impositiva caracterizada no por la normatividad sino por la particularidad, excesiva e innecesariamente complicada y opaca, y cuyos objetivos son absolutamente contrarios al espíritu de la reforma, ya que lo que persigue es reducir las diferencias en rentabilidad, lo que reduce la posibilidad de seleccionar las actividades productivas sobre la base de la eficiencia. En consecuencia, se reduce también sustancialmente la autonomía de las empresas en los dos campos en que estaba prevista: los aumentos salariales están de hecho prácticamente desvinculados de los resultados empresariales; en

cuanto a las actividades de desarrollo, siguen estando en su mayor parte controladas por el Centro, pues los fondos de desarrollo sólo son suficientes para el reemplazamiento y los créditos para inversiones desde 1969 se conceden para objetivos preferenciales.

Todas estas contradicciones internas exigen medidas urgentes si se quiere retornar al espíritu inicial de la reforma y no sólo mantener la cobertura formal. Paradójicamente, sin embargo, la necesidad de tal "reforma de la reforma" sólo se ha planteado gracias a las dificultades externas. Es a partir de las revisiones de precios de 1975 y 1976 para acercarse a los nuevos precios mundiales cuando se plantea el debate sobre el nivel y la estructura de los precios que puede llevar a una simplificación y renormativización impositiva.

Para los húngaros, la definición sintética del problema es el "doble nivel negativo" del sistema de precios. Teóricamente esto hace referencia al distinto nivel de renta neta realizada en ambos sectores de precios (mayor en los precios a los productores que en los precios de los consumidores), bien al peso relativo del "turnover tax" en la estructura total de precios (las subvenciones de los precios de consumo representan un 15 por ciento de la circulación total mientras que el impuesto sólo el 10 por ciento), pero la dificultad práctica reside en que la relación entre los precios internos de los materiales y los de los productos terminados es cada vez más divergente de las que prevalecen en el mercado mundial. En efecto, en los otros países del Este se sigue manteniendo el sistema de dos niveles tradicional, con un nivel inferior en los precios de los productores y especialmente en las materias primas. En los países occidentales hay una tendencia a moderar los impuestos sobre la industria transformadora, o bien a devolverlos para la exportación, como subvención indirecta. En el sistema de precios húngaro, por el contrario, los impuestos sobre salarios y capital se van acumulando a través de todos los estadios productivos, hinchando los precios de los productos transformados, donde además suele haber más flexibilidad de precios, mientras que en las materias primas hay más precios fijos. La estructura de precios resultante incide negativamente en la balanza de pagos: a las empresas les resulta más fácil exportar bienes con un menor grado de transformación, que son al mismo tiempo los que tienen una mayor proporción de materias primas importadas, y los precios están subiendo rápidamente.

En base a este análisis se quiere transformar la estructura del sistema de precios de modo que se realice más renta neta en el consumo final, en forma de "turnover tax" y menos en los precios de los productores. La reducción del nivel de los precios a los productores se quiere implementar por medio de una profunda reforma impositiva, cuyos aspectos principales son: a) anulación de la carga sobre los activos; b) reducción del impuesto salarial del 35 al 17 por ciento;

c) anulación del impuesto sobre la producción y demás gravámenes no normativos; · d) minimización de las subvenciones en todas las áreas productivas. La reducción del nivel de precios está basada principalmente en las dos primeras medidas. La importancia cuantitativa de la reforma impositiva es notoria: con los tipos actuales del 5 por ciento sobre el valor neto de los activos fijos y el 35 por ciento sobre la masa salarial, el Estado recauda un 25 por ciento de sus ingresos.. La operación de ajuste de precios se aprovechará además para una redistribución normativa de los beneficios, que bajarán del 13/14 por ciento actual (en relación al valor de los activos) al 8/10 por ciento que tenían originalmente en 1968. En esta redistribución se asignará un mayor porcentaje de beneficio a los precios de las materias primas y menos a los de los productos terminados, para adecuarse a las proporciones de los precios mundiales. Naturalmente, a este menor nivel de beneficio le corresponderá una menor presión impositiva, gracias entre otras cosas a la desaparición del impuesto sobre la producción que tan altos niveles ha alcanzado en los últimos años.

Cualitativamente, lo más sorprendente es sin duda la anulación de la carga sobre el capital, lo que parece invalidar toda la teoría y práctica anteriores, que consideraban imprescindible una valoración correcta de los factores productivos, a fin de conseguir su utilización eficiente. Pero ya en la amplia polémica desarrollada en Hungría sobre el tema se había llegado a la conclusión de que en los cálculos de eficiencia de las inversiones el nivel de la carga era poco relevante y que son mucho más importantes las condiciones crediticias y la imposición sobre los fondos. Pero en nuestra opinión el argumento de más peso es que el establecimiento de un rendimiento mínimo normativo, que se impone como coste, tenía justificación en el antiguo sistema de regulación con una asignación gratuita de los activos, pero en el marco teórico de la reforma húngara es la libertad de las empresas y su actuación maximizadora del beneficio la que debe conducirlos a valorar y utilizar correctamente sus recursos. Además, con los nuevos tipos de impuestos sobre los activos y los salarios, según los cálculos de la Oficina de Precios, el coste relativo del trabajo se encarece coherentemente con las disponibilidades de la economía húngara. Por otra parte, la nueva estructura de precios y beneficios implica una revalorización de los bienes de capital, lo que satisfará indirectamente las funciones que se quería atribuir directamente a la carga sobre los activos.

En cuanto al resto de las modificaciones fiscales, debemos considerarlas muy positivas por lo que suponen de desaparición de todos los gravámenes atípicos, para conseguir una estructura impositiva normativa, simple e inequívoca que permita apreciar claramente la eficiencia real de las empresas y subvencionar sólo en los casos realmente justifica-

dos y con carácter verdaderamente temporal, por un período mínimo para financiar las modernizaciones necesarias.

Pero no conocemos aún cuál ha sido la implementación efectiva de estas medidas, por lo que no queremos aventurarnos más en nuestro análisis. Podemos dudar de que un cuadro tan armónico haya llegado a implantarse sobre todo porque, según nuestras informaciones, toda la reforma estaba condicionada a alcanzar el equilibrio de la balanza comercial con Occidente, lo que no pensamos que haya sido posible. Por ello, nuestras últimas reflexiones las hacemos sobre la situación de 1979.

En la valoración global de la descomposición del sistema impositivo es difícil distinguir las causas y los efectos, pues los distintos elementos económicos e institucionales están inextricablemente ligados e interaccionan, desafortunadamente en sentido negativo, en cuanto al desarrollo de los principios de la reforma. Como tantas veces ha sido señalado, la mayor desvirtuación inicial de la reforma fue el negarse a alterar la estructura institucional, manteniendo los mismos Ministerios sectoriales a los que las empresas siguen jerárquicamente subordinadas. Ciertamente, ya no hay órdenes obligatorias, pero los Ministerios pueden influir informalmente, puesto que tienen, entre otras facultades, el poder decisivo de nombrar y destituir a los gerentes. Esta influencia se ejerce de hecho para mantener objetivos económico-sociales considerados prioritarios: comercio con el COMECON, dirección y magnitud de las grandes inversiones, control e igualación de las rentas personales, etc. Como hemos visto, muchas de estas intervenciones no son sólo inercias del pasado sino que vienen obligadas por las deficiencias del sistema de precios que no sirve como punto de referencia adecuado.

En esta situación, todo el sistema de exenciones y subvenciones puede verse como un método de superar las contradicciones de la posición dual de las empresas, autónomas por un lado y dependientes de los Ministerios por otro. Esas preferencias financieras suavizan las consecuencias de las intervenciones centrales en las decisiones de producción, inversión y comercio exterior, y tratan de armonizarlas con el sistema uniforme de interés en el beneficio. En este sentido puede decirse que son una condición esencial para el funcionamiento del presente sistema de regulación. Pero el extremado número y complicación de estas preferencias financieras, que se "autogeneran", como dice Fenyövari, complica y debilita los incentivos para aumentar la eficiencia. Se hace sumamente difícil distinguir las actividades económicas de las no económicas, pues los beneficios no corresponde a los resultados de la gestión.

Al mismo tiempo, ese cúmulo de instrumentos particularizados refuerza la situación de dependencia de las empresas y la importancia de los vínculos personales de los managers con los Ministerios correspondientes, puesto que tanto los beneficios como los salarios pagables de-

penden en gran medida de los órganos centrales que pueden alterar a voluntad subsidios, control de precios, preferencias salariales, etc. En consecuencia, como denuncia repetidamente la literatura económica húngara reciente, los managers no se dedican a buscar la eficiencia en la gestión sino a perseguir esas ventajas y la relajación de las exigencias. En vez de maximizar el beneficio tratan de maximizar las preferencias centrales, y así aparecen de hecho los mismos síntomas que en el sistema anterior: el “marchandage”, la acumulación de reservas, etc.

CONCLUSION

¿Es posible conseguir que el mecanismo de mercado sea verdaderamente el marco regulador de la actividad de las empresas? ¿Cómo conseguir un sistema de reguladores financieros uniformes? Hemos visto que hay dos puntos nodales: el sistema de precios y la organización institucional. Es necesario que la estructura de precios corresponda a los objetivos expresados en los Planes Quinquenales si se quieren evitar intervenciones a posteriori. Es esencial que desaparezca la estructura jerárquico-funcional si se quiere limitar la posibilidad de esas intervenciones y, sobre todo, para que desaparezca la idea aún presente de que la empresa tiene tareas funcionales que cumplir y se desvirtúe con cualquier pretexto el influjo de las categorías económicas strictu sensu.

Pero nos parece que no tiene sentido pretender un sistema de regulación uniforme basado en el mercado para toda la economía. Hay que aceptar que permanecen unas limitaciones que condicionan el juego del mercado en determinados sectores, por ejemplo, el comercio con el COMECON o los programas centrales de inversiones. ¿Por qué no aceptar explícitamente que la reforma puede tener un ámbito más limitado? En los países occidentales, los sectores nacionalizados con frecuencia no están dirigidos a la maximización de beneficios. Actúan con criterios de rentabilidad pero el objetivo suele ser la minimización de pérdidas y los programas de desarrollo se realizan con apoyos centrales. Una delimitación similar de los sectores básicos —energía, siderurgia, algunos transportes— podría hacerse también en los países del Este. De hecho esa delimitación se efectúa tácitamente cuando, por ejemplo, en Hungría se aprueba un programa especial de vigilancia para las mayores empresas, o cada vez que se exceptúa a determinados sectores de una modificación de los reguladores financieros. Quizás los criterios puedan ser diferentes a los de Occidente, por ejemplo, justamente tener un control central más estrecho de las grandes empresas y dar mayor autonomía a los sectores donde predominen las pequeñas y medianas. Lo que es importante es una clarificación de los criterios y que las empresas que vayan a

actuar en función de las señales del mercado se enfrenten a unos parámetros correctos y tengan la seguridad de que sus incentivos dependen exclusivamente de su justa respuesta a esos parámetros.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

A. Para la U.R.S.S.

1. Una multitud de libros y artículos trata el tema de las Reformas Económicas de los años sesenta. Ante la imposibilidad de citarlos todos, podría recomendarse:

CAMPBELL, Robert W.: *Soviet Type Economies*, London, Macmillan, 1974

FEIWEL, George R.: *The Soviet Quest for Economic Efficiency*, N. York, Praeger, 1972.

LAVIGNE, Marie: *Les économies socialistes soviétique et européennes*, París, Colin 1970 (Reeditado y puesto al día, 1979).

NOVE, Alec: *The Soviet Economic System*, London, Allen & Unwin, 1977.

WILCZYNSKI, Joseph: *Socialist Economic Development and Reforms*, London. Macmillan, 1972. (Trad. castellana de la ed. Vicens Vives, Barcelona, 1974).

y también los trabajos del Primer Congreso Mundial de Estudios sobre la Unión Soviética y Países del Este, Banf (Canadá) 1974, publicados por:

FALLENBUCHL, Z.B. (ed.): *Economic Development in the Soviet Union and Eastern Europe*, (vol. I and II). N. York, Praeger, 1975.

y el número especial de la *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 6, n. 1 (1975), pp. 9-143, dedicado al tema.

2. Especialmente, para la reforma de la "deducción de beneficios":

LAVIGNE, Marie: "La fiscalité sur les entreprises étatiques dans les pays socialistes", *Revue de Science Financière*, vol. 68, n. 1 (1976), pp. 66-106.

B. Para Hungría

BAUER, Tamas: "Growth cycles and economic reform in some CMEA countries", Discussion paper submitted to the bilateral *Colloquium of the Institute of Economics in Belgrad and Budapest on Investments*, 1974.

CSIKOS-NAGY, Bela: "The Hungarian Reform after ten year", *Soviet Studies*, vol. XXX, n. 4 (oct. 1978), pp. 54-55.

FENYOVARY, I: "The role of profit in Hungarian Economy", *Acta Oeconomica*, vol. 22, n. 1 & 2, (1979), pp. 33-46.

KONYA, Lajos: "A gazdasági szabályozók 1978 évi módosítása" (Las modificaciones de los reguladores económicos en 1978), *Pénzügyi Szemle*, (Feb. 1978), pp. 100-110.

SOOS, K. Attila: "A beruhazások ingadozásának okai a magyar gazdaságban" (Las causas de las fluctuaciones en la inversión en la economía húngara), *Közgazdasági Szemle*, vol. XXII, n. 1, 1975, pp. 104-111.

VARGA, Gyorgi: "On the System of Preferences", *Acta Oeconomica*, vol. 10, n. 1 (1973), pp. 51-66.

APENDICE ESTADISTICO

Cuadro n.º 1.- Renta Nacional de la U.R.S.S. - 1966-75

Tasa de crecimiento anual sobre el año anterior. Precios constantes

Números índice por períodos quinquenales (Base 1965 - 1970 = 100)

Año	Tasa de crecimiento anual (1)		Números índice (2)	Tasa media de crecimiento anual acumulativo en el período (3)
	(a)	(b)	Base 1965 = 100	
1966	8	—	108	
1967	8,3	—	117	<u>1966-70</u>
1968	8,5	—	127	7,75
1969	4,7	—	133	
1970	9	9	145	
			Base 1970 = 100	
1971	6	5,6	106	
1972	3,8	3,9	110	<u>1971-75</u>
1973	9,1	8,9	120	5,75
1974	5,—	5,4	126	
1975	4,5	4,5	(132)	(1966-75 - 6,71)

Fuentes: (2) Nar. Khoz, 1974, p. 573.
(1) a) Elaboración a partir de los índices de la columna (2).
b) "La U.R.S.S. en cifras para 1976", Statistika. Moscú, 1977, p. 189.
(3) Elaboración propia.

Nota: En la columna (1) presentamos según dos versiones la tasa de crecimiento de la R. Nacional. Ambas proceden de fuentes oficiales y aunque hay alguna diferencia, el resultado final del período coincide en las dos.

**Cuadro nº 2.- Renta Nacional U.R.S.S. - X Plan Quinquenal
Previsión 1976-1980**

Tasa de crecimiento anual sobre el año anterior. Precios constantes

Números índice (Base 1975 = 100)

Año	Tasa de crecimiento anual (1)	Números índice (2)	Tasa media de crecimiento anual acumulativo en el período (3)
1976	5,4	105,4	
1977	4,—	109,7	
1978	4,5	114,6	
1979	4,9	120,2	
1980	4,8	126,—	
			<u>1976-1980</u> (PLAN) 4,75
<p>Fuentes: (2) Ley sobre el X Plan Quinquenal de desarrollo económico de la U.R.S.S. adoptado el 29-X-1976 en el curso de la 5ª sesión del Soviet Supremo (9ª Legislatura). Extr. de "Problèmes politiques et Sociaux", núm. 305. (1) y (3): Elaboración propia a partir de (2).</p>			

Cuadro n.º 3.— **Producto Industrial Bruto U.R.S.S. (1966-75)***Tasa de crecimiento anual sobre el año anterior*

Números índice por períodos quinquenales (Bases 1965, 1970 = 100)

Año	Tasa de crecimiento anual (1)	Números índice (2)	Tasa media de crecimiento anual acumulativo en el período (3)
		Base 1965 = 100	
1966	8,7	108,7	$\frac{1966-70}{8,55}$
1967	10,—	119,6	
1968	8,3	129,5	
1969	7,1	138,7	
1970	8,5	150,5	
		Base 1970 = 100	
1971	7,7	107,7	$\frac{1971-75}{7,45}$
1972	6,5	114,7	
1973	7,5	123,3	1966-75: $\approx 8,—$
1974	8,—	133,2	
1975	7,5	143,2	
Fuentes: (1) 1966-74. Nar. Khoz. 1974, pág. 57; 1975: "La U.R.S.S. en cifras para 1976" p. 94. (2) y (3): Elaboración propia.			

Cuadro n.º 4.— **Producto Industrial Bruto U.R.S.S. — X Plan Quinquenal**
Previsión 1976-1980

Tasas de crecimiento anual sobre el año anterior. Precios constantes

Número índice (Base 1975 = 100)

Año	Tasa de crecimiento anual (1)	Números índice (2)	Tasa media de crecimiento anual acumulativo en el período (3)
1976	4,3	104,3	<u>1976-1980</u> (PLAN) 6,4
1977	6,3	110,9	
1978	6,—	117,6	
1979	6,9	125,7	
1980	8,1	136,—	
Fuentes: (2) Ley sobre el X Plan Quinquenal. Cfr. Cuadro n.º 2. (1) y (3) Elaboración propia a partir de (2).			

Cuadro n° 5.— Inversiones productivas U.R.S.S. 1966-75
en el sector industrial y agrícola

(1.000 millones rublos. Precios constantes 1967)

Año	Industria		Agricultura		Total (3) = (1) + (2)	Incremento s/año anterior % (4)
	Total (1)	Incremento s/año anterior	Total (2)	Incremento s/año anterior		
1966	21,8		10,1		31,9	(4,3)
1967	23,3	6,9	10,8	6,9	34,1	6,9
1968	25,2	8,1	12,1	12,—	37,3	9,4
1969	26,2	4,—	12,6	4,1	38,8	4,—
1970	29,3	11,8	14,4	14,3	43,7	12,6
1971	30,9	5,5	16,5	14,6	47,4	8,5
1972	33,1	7,1	18,1	9,7	51,2	8,—
1973	34,9	5,4	20,—	10,5	54,9	7,2
1974	37,6	7,7	21,7	8,5	59,3	8,—
1975	39,8	5,9	23,7	9,2	63,5	7,1

Períodos	Inversión total en Industria y Agricultura	Inversión media anual	Tasa media de cre- cimiento anual acumulativo
1966-70	185,8	37,16	7,4
1970-74	212,8	53,2	≈ 8,—

Fuentes: (1) 1966-70: CLARKE: "Soviet Economic Facts", pág. 13; 1970-74; Nar. Khoz. 1974, p. 524-525; 1977, p. 352-353.

(2) Nar. Khoz. 1974, p. 528 (1966-74), "La U.R.S.S. en cifras para 1975", pág. 164.

Resto: Elaboración propia.

Cuadro n.º 6.— Relación Inversión - Renta Nacional U.R.S.S. - 1966-75

(Precios comparativos. Miles de millones de rublos) (a)

Año	Renta Nacional (1)	Inversión (2)	Inversión/R. Nacional (3) = (2)/(1)
1966	208,2	61,—	29,3%
1967	225,5	66,—	29,3%
1968	244,7	71,2	29,1%
1969	256,2	73,6	28,7%
1970	279,2	82,—	29,4%
1971	296,—	88,—	29,8%
1972	307,2	94,3	30,7%
1973	335,2	98,7	29,4%
1974	351,9	105,7	30,—%
1975	367,8	112,9	30,9%

Fuentes: (1) R. Nacional: Nar. Khoz. año... e Indices Renta Nacional Nar. Khoz. 1974 p. 573, 1977, pág. 403.

(2) Inversión: Nar. Khoz., 1974, pág. 520; 1977, pág. 348.

(3) Elaboración propia.

(a) *Nota sobre la construcción de la serie:* Los valores de la inversión están calculados a precios comparativos tomando como base 1967. Las cifras de Renta Nacional se han construido a partir de los datos citados más arriba (Fuente 1) también a precios 1967.

Cuadro n.º 7. — Inversiones U.R.S.S. — 1951-1975
Dedicación de las inversiones

Porcentajes de la inversión total dedicado a los principales sectores de la economía nacional.

Período	Industria	Agricultura	Transporte y Comunicaciones	Construcción	Vivienda	Empresas comunitarias y Servicios colectivos (a)	Total
1951-55	41,4	14,1	9,1	2,9	19,6	12,9	100
1956-60	36,2	14,2	8,6	3,0	23,2	14,8	"
1961-65	36,9	15,4	9,7	2,7	18,3	17,0	"
1966-70	35,6	17,-	9,2	3,4	17,0	17,8	"
1970	35,7	17,5	9,5	3,7	16,4	17,2	"
1971	35,1	18,8	9,6	3,8	16,0	16,7	"
1972	35,1	19,2	10,2	3,8	15,5	16,2	"
1973	35,4	20,3	10,5	3,7	15,3	14,8	"
1974	35,6	20,6	10,6	3,7	14,7	14,8	"
1975	35,3	20,6	10,8	3,8	14,4	15,1	"

Fuente: Nar. Khoz. 1974, págs. 524-525; 1977, págs. 352-353.

Notas: a) El título completo del epígrafe es: "Construcción de empresas de servicios comerciales y comunitarios, /empresas de explotación forestal y de abastecimiento, /instituciones científicas, culturales, artísticas, de instrucción pública y de sanidad". La especificación de inversiones para este último grupo —instituciones, etc.— es el siguiente: (porcentajes)

1951-55: 3,8	1966-70: 6,-	1972: 5,4
1956-60: 4,9	1970: 5,5	1973: 4,9
1961-65: 6,2	1971: 5,6	1974: 5,-
		1975: 5,2

Cuadro n.º 8.— Empresas y organizaciones económicas estatales U.R.S.A. — 1965 y 1970-75

Distribución del beneficio (Porcentajes)

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Beneficio total	100	100	100	100	100	100	100
Pagado al Presupuesto	70	59	57	58	56	56	57
Subdivisión:							
Carga sobre activos		15	15,3	16,1	16,5	16,6	18,5
Pagos fijos (de renta)		2,7	2,8	2,5	2,4	2,5	1,9
Saldo para el Presupuesto		27	25,5	27,3	25,3	26,7	27,—
Antigua deducción de beneficios	70	14,3	13,4	12,1	11,8	10,2	9,6
Disponble para la empresa	30	41	43	42	44	44	43
Subdivisión:							
Fondos de estímulo	6	14	15	16	16	16	17
Inversiones	10	13	13	13	11	12	10
Aplicación del capital circulante y pérdidas planificadas de otras empresas.	9	5	5	5	7	7	5
Otros (reservas ministeriales)	5	9	10	8	10	9	11

Fuentes: Elaboración propia a partir de Nar. Khoz. 1974, págs. 740, 756; Nar. Khoz. 1977, pág. 542, 559.

Cuadro nº 9.- Empresas industriales U.R.S.S. (1960 y 1965 - 1974)

RENTABILIDAD EMPRESARIAL (Porcentaje sobre activos fijos y circulantes).

Año	Conjunto sector industrial
1960	13,6
1965	13,-
1966	13,3
1967	17,1
1968	20,1
1969	20,5
1970	21,5
1971	19,8
1972	19,3
1973	18,-
1974	17,7
1975	15,8
1976	14,4
1977	14,-

Fuente: Nar. Khoz. 1974, p. 741; 1977 p. 543.

(En las páginas sucesivas dicho anuario estadístico recoge la descomposición del sector industrial en sus ramas principales, y asimismo los otros sectores económicos).