

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

EL FRACASO DE LA REFORMA FISCAL DE 1961.
ARTÍCULOS PUBLICADOS Y DOCUMENTOS
DEL ARCHIVO DE VÍCTOR L. URQUIDI
ENTORNO A LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO

Luis Aboites Aguilar

Mónica Unda Gutiérrez

Selección y ensayo introductorio



EL COLEGIO DE MÉXICO

CONTENIDO

Ensayo introductorio, por <i>Luis Aboites Aguilar</i> y <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	9
--	---

ARTÍCULOS DE VÍCTOR L. URQUIDI

• El papel de la política fiscal y monetaria en el desarrollo económico	67
• El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México	81
• Nicholas Kaldor (1908-1986)	95

DOCUMENTOS DEL ARCHIVO HISTÓRICO DE EL COLEGIO DE MÉXICO, FONDO VÍCTOR L. URQUIDI

Nota sobre la sección documental	107
• Informe sobre la reforma fiscal mexicana, por <i>Nicholas Kaldor</i>	109
• Minutas escritas por Víctor L. Urquidi, sobre reuniones de la Comisión Tributaria (Reforma Tributaria), del 23 de marzo 1961 al 23 de octubre de 1961	175
• Informe confidencial sobre la reforma fiscal	209
• El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960	243
• México: plan de acción inmediata 1962-1964. Resumen	265
• Carta de Víctor L. Urquidi a Antonio Ortiz Mena sobre el documento "Evolución de la economía mexicana, 1950-1963 y proyecciones a 1970 y 1975", 21 noviembre 1964	283

ENSAYO INTRODUCTORIO¹

*The fiscal history of a people is above all
an essential part of its general history*

J.A. SCHUMPETER (1918)

PRESENTACIÓN

El propósito principal de este volumen es contribuir a documentar una época en la que se discutió ampliamente la cuestión tributaria, uno de los principales desafíos que ha enfrentado la nación mexicana a lo largo de sus casi 200 años de vida. Con ello se intenta hacer menos notable la escasez de información sobre esa temática. Tal escasez es particularmente grave respecto al siglo xx, lo que quizás ha inhibido el estudio a fondo de la fiscalidad en ese periodo. No es de extrañar por ello que se disponga de más y mejores estudios sobre la fiscalidad de los siglos xviii y xix. De cualquier modo, no parece inexacto afirmar que en México no hemos hecho mayor caso a la certeza expresada en el epígrafe por el ilustre economista austríaco.

Otro de los propósitos de esta compilación es hacer un modesto homenaje a la trayectoria del economista Víctor L. Urquidi, funcionario público (1940-1964) y profesor y funcionario universitario entre 1964 y 2004. Por voluntad del profesor Urquidi, luego de su muerte ocurrida el 24 de agosto de 2004, El Colegio de México recibió su archivo personal, compuesto por 89 cajas cuyos expedientes (alrededor de 1 500, correspondientes al periodo 1919-2003) están en proceso de catalogación para ponerlos a disposición del público interesado. Gracias a esa decisión, hoy podemos tener acceso a un conjunto de materiales que son de inestimable valía para alcanzar un conocimiento más fino y preci-

¹ Los autores desean agradecer cumplidamente las críticas y recomendaciones bibliográficas de Claudio Stern, Carlos Marichal y Graciela Salazar. Asimismo agradecen la ayuda de Guadalupe Aguilar, Alicia Ishiki, Juana María Meléndez y Jimena Mondragón. El amable y eficiente personal del Archivo Histórico de El Colegio de México hizo más sencillo el trabajo, en especial su directora Citlalitl Nares Ramos.

so de diversos aspectos relacionados con el desarrollo económico, instrumentos de política económica (moneda, finanzas, fomento industrial y agrícola, bancos, aranceles) e instituciones gubernamentales.

Uno de esos aspectos tiene que ver con el modo como en México se ha intentado enfrentar la espinosa cuestión de la recaudación de impuestos. Bien sabemos que ésta es una de las dimensiones más densas y complicadas del quehacer gubernamental en cualquier época y lugar del mundo desde que existe el Estado propiamente dicho. Los impuestos son impopulares por naturaleza, pues implican la apropiación de una parte de la riqueza generada por la sociedad; y por lo general ésta opone diversos tipos de resistencia a aquella apropiación. Los impuestos son materia de controversia y conflicto constante, entre otras razones porque a través de ellos puede alterarse la distribución del ingreso. De ahí que la recaudación de impuestos sea un problema político de primer orden, que obliga a la sociedad y al Estado a llegar a acuerdos para determinar su monto, a quiénes cobrarlo, mediante qué mecanismos y cómo y en qué rubros gastarlo. El hecho es que en algunos lugares, como en México, a juzgar por el monto de la recaudación tributaria, los gobernantes han sido incapaces de imponer un acuerdo que garantice una hacienda pública próspera y moderna. El resultado es una hacienda pública asombrosamente pobre, y muy poco moderna. En el último cuarto del siglo xx, el petróleo permitió posponer la resolución del problema de la baja carga fiscal, pero el declive de los ingresos petroleros de los últimos años ha obligado a colocar el asunto tributario una vez más en la agenda de las grandes prioridades nacionales.²

Víctor Urquidí dedicó casi 25 años de su vida profesional a los asuntos hacendarios y financieros, como empleado de alto nivel del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, en adelante), así como del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde estrechó lazos con varios economistas de renombre, entre ellos el argentino Raúl Prebisch. Para nuestra fortuna, tuvo el cuidado de guardar papeles, anotaciones, documentos, borradores, informes, estudios inéditos; también se dio tiempo para darles un orden temático general. Quizá los guardó por-

² Véase la referencia del presidente Felipe Calderón a la “baja recaudación tributaria” del Estado mexicano, en el contexto de la crisis global iniciada en octubre de 2008, la caída de la producción y del precio del petróleo y el impacto de la epidemia de influenza humana, en *El Universal*, 13 de mayo de 2009, p. 1. Véase en ese mismo diario y en general en cualquier diario mexicano del miércoles 9 de septiembre siguiente, el anuncio de las medidas tributarias propuestas por el gobierno federal para cubrir el faltante de 300 000 millones de pesos en el presupuesto de egresos de 2010. Tal cantidad, alrededor de 22 000 millones de dólares, representa 10% del monto total de la propuesta de presupuesto general de egresos del gobierno federal (3 172 359 millones de pesos). Véase *La Jornada*, 10 de septiembre de 2009, p. 7.

que sabía que esos documentos contenían pistas, señales, indicios importantes y que por eso otros debían conocerlos y estudiarlos a fondo. Era una forma de expresar después de su muerte el compromiso con el conocimiento, con la investigación y quizá con lo que según Rolando Cordera era su obsesión: el desarrollo económico de América Latina.³

Un propósito más de este volumen es allegar materiales, pistas y datos para armar una hipótesis sobre la reforma tributaria de 1961 (que en cierto modo se extiende hasta 1964), y ubicarla en la trayectoria fiscal de México del siglo xx. Es más que sabido que México destacaba entonces y destaca ahora en el mundo por la bajísima carga tributaria que capta y administra el Estado. Don Víctor no deseaba tal destino fiscal. De aquí se deriva el tema que ha guiado la preparación de esta compilación. Durante 1961 se formó una comisión en el seno de la SHCP, con el propósito de preparar una iniciativa presidencial de reforma fiscal. Urquidi participó de manera activa en esa comisión, y junto con otros funcionarios se empeñó en reformar a fondo el sistema tributario mexicano. El objetivo era lograr una recaudación más amplia y justa, y con ello lograr que México se hiciera de una hacienda pública moderna, una meta que él y algunos de sus compañeros consideraban urgente y viable. Sin embargo, a pesar de que “fue una época de esperanza”,⁴ el grupo en el que trabajaba Urquidi fracasó rotundamente. La reforma anhelada por ese grupo nunca pasó de los estudios preliminares; de allí el título de este volumen de homenaje.

Su fracaso profesional, como asesor del secretario de Hacienda y como miembro de dicha comisión tributaria, no sería tan relevante para nosotros si no formara parte de un fracaso de la nación entera durante el siglo xx. Ese fracaso —la incapacidad de cobrar impuestos a la manera moderna— es uno de los componentes esenciales del México contemporáneo. Lo que pretendemos argumentar es que quizá nunca hubo mejor oportunidad para avanzar en ese sentido que al inicio de la década de 1960, por tres razones principales: *a*) el crecimiento económico acelerado, *b*) la coyuntura abierta por la Revolución cubana y el impulso estadounidense a un reformismo moderado en América Latina y *c*) la existencia de un grupo de funcionarios de gran influencia en las altas esferas gubernamentales que trabajaba a favor de acrecentar el papel del Estado en el desarrollo económico. Confiamos en que la documentación aquí reunida pueda fundamentar esa hipótesis con cierto rigor.

Insistir en el fracaso de Urquidi es una manera de incorporar otra dimensión de su quehacer intelectual, nos referimos al pesimismo general que cam-

³ Cordera, “La obsesión”.

⁴ Urquidi, *Otro siglo perdido*, p. 18.