

/60

11759

1



**ESTUDIO GLOBAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO  
DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN**

\*\*\*

**Estudio realizado para el  
Consejo Federal de Inversiones  
por  
CPN, ANIBAL OSCAR PATRIZI**

0  
N. 23211  
PM

Buenos Aires, agosto de 1972

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

<b>1. ANALISIS ECONOMICO DEL SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL</b>	<b>Pág.</b>
<b>1.1. Estructura y evolución de los recursos provinciales</b>	
Carga tributaria que representan los tributos provin- ciales.	1
<b>A. Cooperaciones interprovinciales de los ingresos pú-             blicos totales</b>	1
1. Composición porcentual	1
2. Relación con el nivel de la actividad económica	3
3. Relación con la población	4
<b>B. Concepto y clasificación de los ingresos públicos</b>	5/13
<b>C. Ingresos Públicos Totales</b>	13
1. Evolución	13
2. Relación con el nivel de actividad	16
<b>D. Ingresos Públicos Corrientes</b>	17
<b>E. Ingresos de Capital</b>	19
<b>F. Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional</b>	22
1. Recursos del Régimen de Coparticipación Federal	26
2. Aportes no reintegrables	27
<b>G. Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial</b>	28

1. Recursos Corrientes Totales	29
2. Recursos Corrientes No Tributarios	31
3. Ingresos Corrientes Tributarios	33
4. Impuestos Directos	35
5. Impuestos Indirectos	37
1.2. Caracterización de los tributos del sistema tributario Provincial	40
A. Impuesto Inmobiliario	40
B. Impuesto a la transmisión Gratuita de Bienes	52
C. Impuesto a los automotores	61
D. Impuesto a las actividades lucrativas	63
E. Impuesto de sellos	77
F. Otros impuestos	79
1. Impuesto a la venta de billetes de lotería	79
2. Impuesto a los espectáculos públicos	80
3. Impuesto a la transferencia de automotores	80
4. Impuesto a la producción de uva	81
5. Impuesto de acción social	82
6. Impuestos atrasados	82
1.3. Análisis de la vinculación del sistema tributario municipal con el provincial	84
1.4. Análisis del catastro valuatorio y las vinculaciones Catastro-Organismo recaudador	88

A

A. Consideraciones generales	88
1. Valor de la tierra libre de mejoras	88
2. Valor de los edificios, construcciones, instalaciones	89
3. Valor de los cultivos permanentes	90
4. Medio operativo utilizado para evaluar las parcelas	90
B. Vigencia de la valuación general: coeficientes de actualización	90
C. Sistematización	91
D. Grado de dispersión de los valores fiscales en relación a los valores reales actuales	92
E. Porcentaje de mejoras no incorporadas a los padrones inmobiliarios	93
F. Individuación parcelaria	93
G. Vinculación documental entre la Dirección de Catastro y la Dirección General de Rentas	94
H. Conclusiones	94
1.5. Consideraciones sobre la fiscalización y evasión	97
1.6. Análisis de la compatibilidad del sistema tributario Provincial con los objetivos provinciales de desarrollo	100
A. Objetivos a corto plazo	101

B. Objetivos a largo plazo	103
1.7. Conclusiones	106
<b>2. ANALISIS DE LA LEGISLACION VIGENTE</b>	
2.1. Legitimidad de los tributos	165
A. Normas de la Constitución Nacional	165
B. Interpretación de las normas constitucionales en cuanto a la distribución del poder tributario	166
C. Normas de la Constitución Provincial	169
D. Sistema de las leyes de adhesión	172
E. Plan de revisión, actualización y ordenamiento tributario	174
F. Contribución de mejoras	175
2.2. Técnica legislativa	178
A. Principio de legalidad	180
B. Elementos fundamentales de la ley tributaria	181
2.3. Conclusiones	182

**3. ANALISIS DE LOS ORGANISMOS RECAUDADORES**

<b>3.1. Analisis estructural y Funcional</b>	<b>183</b>
<b>A. Situación General</b>	<b>183</b>
1. Objetivos	183
2. Funciones	184
3. Estructura legal	187
<b>B. Analisis de la Situación Estructural</b>	<b>188</b>
1. Crecimiento de la estructura	193
2. Estabilidad Estructural	196
3. Regionalización	198
4. Delegación de autoridad	201
<b>C. Analisis de la Situación Funcional</b>	<b>203</b>
1. Funciones medio y funciones fin	204
2. Función Planificación	210
3. Función Administración General	215
4. Funciones Asesoramiento y Representación Jurídica	216
5. Funciones Determinación, Recaudación y Fiscalización	223
<b>3.2. Procedimientos Básicos</b>	<b>234</b>
<b>A. Impuesto Inmobiliario</b>	<b>234</b>
1. Individualización del contribuyente	234
a) Ficheros	235
b) Cuentas Corrientes	236

c) Determinación de deuda	236
d) Sujetos exentos	237
2. Cobro del Impuesto	238
a) Forma de pago	238
b) Lugar de pago	239
c) Pago en cuotas	240
3. Control del cumplimiento	240
a) Verificación	240
b) Fiscalización	241
<b>B. Impuesto a las Actividades Lucrativas</b>	<b>241</b>
1. Individualización del contribuyente	241
a) Legajos	242
b) Ficheros	243
c) Legajos y ficheros en Delegación Jáchal	244
d) Padrones	244
e) Cuentas Corrientes	245
2. Cobro del impuesto	245
a) Forma de pago	245
b) Lugar de pago	246
c) Pago en cuotas	247
3. Control del cumplimiento	247
a) Verificación	247
b) Fiscalización	248
<b>C. Impuesto de Sellos</b>	<b>248</b>
1. Individualización del contribuyente	248
2. Cobro del impuesto	249
a) Forma de pago	249

b) Legajos y ficheros	249
c) Lugar de pago	250
3. Control del cumplimiento	250
a) Verificación	250
b) Fiscalización	250
<b>D. Impuesto a la transmisión Gratuita de Bienes</b>	<b>251</b>
1. Individualización del contribuyente	251
a) Registros	251
b) Determinación del impuesto	252
2. Cobro del impuesto	252
a) Forma de pago	252
b) Lugar de pago	252
3. Contralor del impuesto	252
a) Verificación	253
b) Fiscalización	253
<b>E. Impuesto a los automotores</b>	<b>253</b>
1. Individualización del contribuyente	253
2. Cobro del impuesto	254
3. Control del cumplimiento	254
<b>F. Impuesto a los espectáculos públicos</b>	<b>254</b>
1. Individualización del contribuyente	254
2. Cobro del impuesto	255
3. Control del cumplimiento	255
<b>3.3. Recursos Humanos y Materiales</b>	<b>257</b>
<b>A. Recursos Humanos</b>	<b>257</b>



1. Remuneraciones	258
2. Antigüedad	261
3. Edad	264
4. Niveles de educación	264
B. Recursos Materiales	267
3.4. Costos de Recaudación	269
3.5. Conclusiones	269
4. EVALUACION GENERAL Y PROPUESTA DE REFORMAS	294

## INDICE DE CUADROS

Nº	Contenido	Pág.
1	Producto Bruto Nacional	128
2	Producto Bruto Interno (Provincia)	129
3	Población total del país y por provincia	130/31
4	Población de San Juan	132
5	Producto Bruto Interno - San Juan	133
6	Recursos públicos provinciales totales (en millones de Pesos Ley 18188 constantes 1969)	134
7	Ingresos Públicos provinciales totales (en % del total)	135
8	Ingresos públicos provinciales totales en relación al producto bruto Interno (en % del total)	136
9	Recursos públicos provinciales totales por habitante (en Pesos Ley 18188 Constantes 1969)	137
10	Ejecución recursos Administración Central de San Juan - 1961/71 (en miles de Pesos Ley Corrientes)	138/41
11	Ejecución recursos Administración Central de San Juan 1961/71 (en miles de Pesos Ley 18188 constantes 1969)	142/45
12	Ejecución recursos Administración Central de San Juan - 1961/71 (% sobre recursos totales)	146/49

13	Recursos totales Administración Central Provincia de San Juan	190
14	Recursos Administración Central - Eje- cución (en miles de Pesos Ley 18188 corrientes)	151
15	Recursos Administración Central - Eje- cución (en miles de Pesos Ley 18188 constantes 1969)	152
16	Recursos Administración Central - Eje- cución (en % del total)	153
17	Ingresos públicos corrientes = totales	154
18	Ingresos corrientes de jurisdicción pro- vincial (totales)	155
19	Ingresos corrientes de jurisdicción pro- vincial (tributarios)	156
20	Ingresos de jurisdicción provincial (no tributarios)	157
21	Impuesto Inmobiliario - Evolución de tasas 1961/71	41
22	Montos coparticipados a municipalidades (en Pesos Ley 18188 corrientes)	158
23	Monto coparticipado Municipalidades (en Pesos Ley 18188 constantes 1969)	159
24	Recursos impuestos a la venta de billetes de lotería	160
25	Recursos impuesto a los espectáculos pú- blicos	161
26	Recursos de impuestos atrasados	162
27	Recursos de impuesto inmobiliario atrasados	163
28	Recursos impuesto actividades lucrativas atrasados	164

29	Movimiento de juicios de Apremio de la División Asuntos Legales	219
30	Cargas de trabajo - División Inspección	229
31	Cuadro Comparativo de Costos de recauda- ción	270
32/42	Costos de recaudación Ejercicios 1961/71	271/76
43	Costos de recaudación (pasos Ley 18188 constantes 1969)	278
44/54	Costos de recaudación (Pasos Ley 18188 constantes 1969) Ejercicios 1961/71	279/84

## INDICE DE FIGURAS

1	Estructura organizativa de la Dirección de Rentas (Oto. 9-F-1966)	189
2	Estructura organizativa de la Dirección de Rentas (Oto. 104-F-1967)	190
3	Estructura organizativa "real" de la Dirección de Rentas al 30-VI-1972	191
4	Distancia en Kms. entre la sede central de la Dirección de Rentas y las cabeceras de los distintos Departamentos	199
5	Distribución del personal de la Dirección de Rentas por unidad organizativa (1972)	207
6	Número de empleados asignados a funciones medio y funciones fin (1972)	211
7	Monto de sueldos pagados a empleados que desarrollan funciones medio y funciones fin	212
8	Total de juicios de apremio iniciados, pendientes y cobrados (1961/71)	220
9	Evimiento de juicios de apremio por impuesto (1961/71)	221
10	Inspecciones realizadas por año (1961/71)	223
11	Promedio de inspecciones anuales realizadas por inspector (1961/71)	229
12	Pirámide de sueldos (1972)	260
13	Antigüedad en sus cargos de los empleados de la Dirección de Rentas (1972)	262
14	Distribución por edad de los empleados de la Dirección de Rentas (1972)	265

15	Distribución del personal de acuerdo con los estudios cursados (1972)	266
----	--	-----

### INTRODUCCION

El ESTUDIO GLOBAL del SISTEMA TRIBUTARIO de la PROVINCIA de SAN JUAN, comprende el análisis de la situación actual desde el punto de vista económico, legal y administrativo, su evaluación general y propuesta de reformas.

Para realizarlo se ha seguido el esquema que propone el Plan de Trabajo, que forma parte del contrato suscripto oportunamente entre el Consejo Federal de Inversiones y el autor, incorporando a este trabajo los correspondientes al "Análisis de la Legislación vigente" y "Análisis del catastro valuatorio y las vinculaciones catastro-organismo recaudador", que fueron realizados por funcionarios de ese organismo de acuerdo a lo convenido.

El criterio seguido en el análisis, y por tanto reflejado en las conclusiones y recomendaciones, ha sido el de ofrecer una serie de alternativas de carácter eminentemente práctico evitando las postulaciones o enunciados teóricos que poco contribuyen, en casos como éste, a facilitar la acción de los responsables de la decisión política.

Los aspectos sustantivos del trabajo, incluyendo el uso de fuentes, fueron discutidos con el equipo de asesores del señor Ministro de Economía de la provincia de San Juan, Ing. Ricardo Basualdo, recibiendo su aprobación.

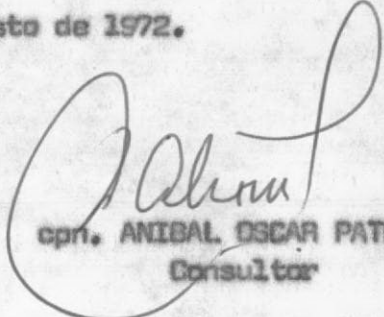
La presentación del estudio se completa con una serie de anexos que contienen documentación oficial consultada y que se adjuntan en carpeta separada.

La realización de este trabajo contó con la eficaz colaboración de diversos funcionarios y organismos relacionados con variados aspectos del sistema tributario provincial.

Debo destacar muy especialmente la colaboración recibida del Gr. Luczen del C.F.I., Dr. Mannini, Subsecretario de Hacienda de la Provincia; Dr. Olazábal, Contador General; Dr. Arenda, Asesor del Ministerio de Economía; Sr. Castilla, Director de Rentas; Dr. Godoy, Jefe del Departamento Administrativo-Contable de la referida Dirección, que fue un entusiasta e infatigable colaborador y, finalmente, y a riesgo de olvidar a algunos, los Dres. Búlica y Moreno de la Contaduría General.

Una especial mención merece la desinteresada colaboración recibida del Lic. Ignacio A. Cardén, en la etapa del análisis económico del sistema tributario.

Mendoza, agosto de 1972.

  
cpr. ANIBAL OSCAR PATRONI  
Consultor



**1. ANALISIS ECONOMICO DEL SIS**  
**TEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL**

**1.1. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE  
LOS RECURSOS PROVINCIALES**

**CINCA TRIBUTARIA QUE REPRESENTAN  
LOS TRIBUTOS PROVINCIALES**

1.1. Estructura y evolución de los recursos provinciales. Carga tributaria que /  
representan los tributos provinciales.

A. Comparaciones interprovinciales de los ingresos públicos totales.

1. Composición porcentual

Para comparar la importancia relativa del total de los recursos obtenidos por el sector público de San Juan con las restantes provincias se ha confeccionado el cuadro nº 1. que incluye la distribución porcentual de los ingresos públicos provinciales totales de las provincias argentinas. Es decir, que se indican los porcentajes que a cada provincia le corresponde dentro del total de ingresos públicos provinciales. El concepto de ingresos públicos provinciales totales utilizado corresponde al total de recursos que por todo concepto han obtenido los sectores públicos provinciales.

Se hace notar que se excluyen la Municipalidad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

Del análisis del cuadro indicado surge que el total de los recursos que han percibido todas las provincias se han distribuido en el período 1961-67, en promedio, de la siguiente manera:

Provincia	Porcentaje Promedio
1. Buenos Aires	37,6
2. Santa Fe	10,6
3. Córdoba	10,2
4. Mendoza	5,8
5. Entre Ríos	4,3
6. Tucumán	3,7
7. Corrientes	3,0
8. Salta	2,6

Provincia	Porcentaje Promedio
9. San Juan	2,4
10. Chaco	2,6
11. Santiago del Estero	2,0
12. Jujuy	1,9
13. Misiones	1,8
14. Chubut	1,4
15. La Pampa	1,5
16. San Luis	1,4
17. Catamarca	1,2
18. La Rioja	1,2
19. Río Negro	1,4
20. Santa Cruz	1,2
21. Formosa	1,1
22. Neuquén	1,2

También es dable observar en el cuadro N° 7 que en el citado período el sector público de la Provincia de San Juan ha mantenido su importancia relativa. Con otras palabras, no se observa para San Juan la existencia de una tendencia que implique un acrecentamiento o disminución de la participación que esta provincia tiene en relación a los recursos públicos del total de las provincias.

Esta afirmación, sin embargo, no se la puede generalizar al total de las provincias toda vez que existen algunas que han aumentado o disminuido su importancia relativa.

Finalmente, debe interpretarse que el hecho de que San Juan haya mantenido su importancia relativa sólo implica que sus recursos públicos han variado a la misma tasa que el total de recursos públicos

provinciales, y por lo tanto nada dice con respecto a su variación en relación al nivel de la actividad económica de cada provincia, de su población, de la composición interna de esos recursos, de las distintas estructuras tributarias, ni de la mayor o menor eficiencia con que se obtienen esos recursos. Cada uno de estos aspectos se analizan por separado en este trabajo.

## 2. Relación con el nivel de la actividad económica

Para efectuar la comparación interprovincial de los recursos totales obtenidos por el sector público de San Juan con las restantes provincias en cuanto a nivel de actividad se ha confeccionado el cuadro N° 2. El mismo tiene por objeto mostrar la importancia relativa del sector público en cada una de esas economías. Del análisis del cuadro antes mencionado surge que San Juan, conjuntamente con aquellas provincias que cuentan con un Producto Bruto Interno relativo menor (1), tiene mayores / porcentajes de ingresos públicos totales por peso de producto agregado en esa economía. En el caso de San Juan el promedio para el período 1961-67 es de 0,146 pesos por peso de valor agregado, siendo los valores extremos 0,48 y 0,076 para Catamarca y Buenos Aires respectivamente.

De lo anterior sólo puede inferirse que la actividad gubernamental en las provincias con un menor nivel relativo de actividad económica, entre las que se cuenta San Juan, asume un rol particularmente importante en relación al resto de las actividades que se efectúan en las mismas. Esto justificaría la necesidad del análisis del sector público y del modo y grado de eficiencia con que desenvuelve su actividad en estas provincias.

Sin embargo, con la información utilizada hasta

---

(1) Ver cuadro N° 2, "PRODUCTO BRUTO INTERNO PROVINCIAL, Período 1961-68"

este momento nada puede deducirse sobre si en estas provincias existe una mayor presión tributaria sobre la actividad privada. Como se verá más adelante (2) en general estas provincias reciben relativamente mayores recursos provenientes de la Nación y, además, apelan en mayor medida al crédito público para financiar los gastos gubernamentales.

### 3. Relación con la población

En este caso se efectúa una comparación interprovincial de los recursos obtenidos por el sector público provincial, en relación a sus habitantes. Este indicador muestra la disponibilidad de recursos que cada gobierno provincial tiene por habitante, y como ha ido evolucionando a través del tiempo.

Las cifras se expresan en pesos Ley del año 1969 y se indican en el cuadro N° 9. En el año 1967 San Juan dispuso de \$ 247,5 por habitante, siendo para el total de las provincias los extremos máximos de \$ 396,7 y \$ 164,1 para La Rioja y Misiones respectivamente.

En el caso particular de San Juan se ha completado la serie hasta 1970, notándose que a partir de 1967 una tendencia creciente, pasando de \$ 247,5 en 1967 a \$ 302,9 en 1970. Puede interpretarse que este indicador estaría expresando, abstracción hecha del modo como se obtienen / estos recursos, una mayor disponibilidad de fondos para financiar la prestación de servicios estatales por habitante en la provincia. En este sentido, se nota un mejoramiento en el comportamiento en la serie de ingresos captados por el sector público provincial.

### 4. Conclusión sobre el comportamiento de los recursos públicos totales

Sobre la base de las anteriores consideraciones es

---

(2) Ver págs. 22/24.

posible concluir lo siguiente:

- a) La actividad gubernamental en la provincia de San Juan, al igual que // otras provincias con un menor nivel relativo de actividad económica, asu me un rol particularmente importante en relación al resto de las actividades que se efectúan en las mismas.
- b) De lo anterior surge que se justificaría la necesidad de analizar exhaustivamente el sector público y el modo y grado de eficiencia con que desenvuelve su actividad.
- c) Respecto de las demás provincias, San Juan, ha mantenido su importancia relativa dentro del total de recursos captados por los sectores públicos provinciales, abstracción hecha de la fuente de la que éstos provienen.
- d) A partir del año 1967 se observa una tendencia creciente en la disponibilidad de ingresos reales por habitante. Este hecho viene a reforzar lo expresado en el punto b).

#### B. Concepto y clasificación de los ingresos públicos.

Los ingresos totales de las administraciones públicas provinciales se subdividen en dos grandes grupos: a) Ingresos Corrientes y b) Ingresos de capital. Los primeros son aquéllos que provienen de la capacidad de imposición propia de cada administración (tributarios provinciales), por la prestación de servicios, por la participación del Estado provincial en actividades empresarias y por los aportes (coparticipación, subsidios, regalías, donaciones, etc.) que reciben de otros entes (en nuestro caso en su mayor parte provienen del Gobierno Nacional). Los segundos son aquéllos derivados del uso del crédito, de las recuperaciones de préstamos acordados y de la venta de los bienes de capital del Estado.

Sobre la base de este criterio se ha realizado el siguiente agrupamiento de los recursos públicos de la Administración Central de la Provincia de San Juan:

**Total de Recursos de la Administración Central**

**I. RECURSOS CORRIENTES**

**A. De Jurisdicción Provincial**

**1. Tributarios**

**a) Impuestos Directos**

**Inmobiliario básico (vigente)**

**Inmobiliario adicional (art. 129, C.F.)**

**Inmobiliario adicional sustitutivo (art. 130 C.F.)**

**Transmisión Gratuita de Bienes (vigente)**

**A los automotores (vigente)**

**b) Impuestos Indirectos**

**Actividades Lucrativas (vigente)**

**A la venta de billetes de lotería**

**A los sellos y actos judiciales**

**A los espectáculos públicos**

**A la transferencia de automotores**

**A la producción de un**

**Al consumo de energía eléctrica**

**c) Otros impuestos**

**Impuestos atrevidos:**

**Inmobiliario**

**Transmisión Gratuita de Bienes**

**A los automotores**

**Actividades Lucrativas**



Otros Impuestos atrasados

2. No tributarios

Prestación servicios de agua corriente

Multas y recargos

Indaga del Estado: Alquiler de vanija

Concesiones y alquileres varios

Boletín Oficial e Imprenta del Estado

Reintegros por pavimento (Ley 787)

Primas de seguro por accidentes de tránsito

Reintegro de Ejercicios Anteriores

Eventuales

Procedido Tren Decauville

Rescate del aval a CAVIC

Participación sobre utilidades del Casino de San Juan

Participación sobre utilidades de la Caja de Asistencia Social

Recargo entradas Casino de San Juan

Participación Consejo Protección de la Producción Agrícola

Otros recursos

B. De Jurisdicción Nacional

1. Del Régimen de Coparticipación Federal

a) Ley 14788

Impuesto a los Récitos

Impuesto de emergencia

Impuesto a las ganancias eventuales

Impuesto a la Revaluación de Activos

Impuesto a las Ventas

**Impuesto a las tierras aptas para la explotación  
agropecuaria**

**Impuesto a la venta de la producción agropecuaria**

**Impuesto a los beneficios extraordinarios**

**Impuesto a la producción**

**Impuesto a la venta, cambio y permuta de valores mobiliarios**

**Impuesto a los incrementos patrimoniales no justificados**

**Impuesto a la autorización de capital en Argentina para el  
desarrollo**

**b) Ley 14350**

**Impuestos Internos Unificados**

**Impuesto adicional a los aceites lubricantes y nafta**

**Impuesto adicional a la compra de automotores**

**c) Ley 14063**

**Impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes**

**2. Aportes no reintegrables**

**Fondo de Integración Territorial (F.I.T.)**

**Subsidios Nacionales**

**Aportes sin cargo de reintegro del Consejo Nacional de  
Educación**

**Aportes sin cargo de reintegro del Servicio Nacional de Agua  
Potable**

**Para exiparación remuneración docente (Ley 13594)**

**Para financiación de Obras Públicas**

**Para financiación de déficits**

**Regalías**

Participación Ley 15335, Art. 43

Para mejoras salariales empleados provinciales y Municipales

### 3. Otros Aportes de Jurisdicción Nacional

Participación ingresos Casinos y Salas de Juegos Nacionales

Préstamos del Servicio Nacional de Agua Potable

### C. Ingresos no previstos

## II. RECURSOS DE CAPITAL

### A. Uso del Crédito

Bonos

Préstamos del Instituto Provincial de la Vivienda

Préstamo de la Dirección Provincial del Menor

Préstamo del Consejo Protección de la Producción Agrícola

Préstamo del Gobierno Nacional

Préstamo del Instituto Nacional de Vitivinicultura

Otros Préstamos

### B. Reembolso de préstamos

Capitalización préstamos Cleroay

Municipalidades

Asuntos Sociales

### C. Venta de Bienes del Activo Fijo

Como se puede apreciar los Recursos Corrientes han

sido subdivididos en:

## 1. Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial.

Son éstos los que, en forma alternativa, se denominan "Recursos Corrientes Propios", en el sentido de que derivan de la capacidad de decisión que le es inherente a la administración provincial. De este rubro surge en consecuencia la capacidad de iniciativa de la administración provincial para efectuar en forma independiente y por sí misma la obtención de recursos.

Estos recursos han sido, a su vez, subdivididos en dos grandes subgrupos: Tributarios y No-Tributarios. Los primeros derivan de "las prestaciones pecuniarias que, por disposición del Código Fiscal o leyes especiales, están obligados a pagar a la Provincia las personas que realicen actos u operaciones, o se encuentren en situaciones que las leyes consideren como hechos imponibles, destinados a satisfacer necesidades públicas o colectivas de carácter indivisible" (3). Los segundos son aquellos derivados de la prestación de servicios públicos divisibles, o sea que corresponderían a la prestación de servicios donde puede ser individualizada la cuenta y quien recibe ese servicio. La forma de pagar esos servicios es a través de precios, tasas, tarifas u otras formas de contribuciones.

En este punto conviene destacar que en forma general la capacidad de iniciativa o autonomía que tiene la administración provincial para obtener recursos es mayor en el caso de los Recursos Tributarios que en el de los No-Tributarios. Esto es así en virtud de que la obtención de recursos a través de impuestos no está asociada a los costos implícitos en la prestación de servicios. Ello se aprecia en la posibilidad que el sistema impositivo tiene de redistribuir ingresos entre los miembros de una comunidad, independientemente de quienes pagan los tributos. Por ejemplo, pueden existir personas que no pagan ningún tipo de impuesto pero que reciben

---

(3) Código Fiscal del Gobierno de la Provincia de San Juan, Ley 2546, Art. 2º).

los beneficios de la educación, salud, etc.

No obstante, debe considerarse como limitación la presión que esa capacidad de imposición ejerce sobre el nivel de empleo y sobre la asignación de recursos de esa economía, es decir, sobre el nivel de la actividad económica que se realiza en la provincia. En este sentido se harán consideraciones adicionales más adelante.

También se ha considerado conveniente dividir los recursos tributarios en Impuestos Directos e Impuestos Indirectos, según sea la base de la imposición. Así los primeros gravan la posesión de determinados bienes, ésto es la riqueza. Los segundos gravan las transacciones. Implícito en el criterio y en los conceptos enunciados está el supuesto de que los primeros (Impuestos Directos) son soportados totalmente por el poseedor de la riqueza gravada, en tanto que los Impuestos Indirectos pueden ser trasladados a personas distintas a aquellas que están obligadas legalmente a su pago.

Por lo tanto entre los Impuestos Directos se incluyen aquellos que gravan la posesión de bienes inmobiliarios, la posesión de automotores, y la transmisión gratuita de bienes. A su vez, entre los Impuestos Indirectos se incluyen aquellos que gravan las transacciones comerciales en general (actividades lucrativas) o algunas transacciones en particular, tales como la venta de billetes de lotería, los espectáculos públicos, la transferencia de automotores, la comercialización de uva, el consumo en energía eléctrica, y la formalización de actos, contratos y actuaciones judiciales.

## 2. Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional.

Se incluyen aquí los recursos que recibe la Administración Provincial como consecuencia de acuerdos con el Gobierno Nacional o propia determinación de éste. En este sentido la capacidad de decisión es inherente a la Nación y en algunos casos a la Nación y el conjunto de las Prg

vincias. En consecuencia los recursos obtenidos de esta fuente puede decirse que son exigentes a la capacidad de decisión de la Provincia. Los recursos recibidos por este concepto no pueden ser afectados en su magnitud por la Administración Pública Provincial y, por lo tanto, su capacidad de maniobra en este sentido es nula, toda vez que depende de parámetros preponderantes (tales como nivel de la actividad económica, nivel del gasto público, población, extensión territorial, etc.) como así también de variables que afectan la actividad económica a nivel nacional, tasas impositivas, y estructura tributaria nacional.

Estos recursos han sido subdivididos en tres subgrupos: a) Del régimen de coparticipación federal; b) Otros aportes de jurisdicción nacional; y c) Aportes no reintegrables.

Los primeros, coparticipación federal, provienen de la recaudación de impuestos nacionales y su distribución surge de convenios entre las provincias y la Nación. Los segundos, provienen esencialmente de la participación de las provincias en los ingresos no tributarios obtenidos por la Nación. Finalmente, los terceros, derivan de la decisión unilateral del Gobierno Nacional, y por lo tanto, a diferencia de los anteriores, la magnitud de los mismos puede variar substancialmente de un año a otro.

### 3. Ingresos no previstos.

Dentro de los Ingresos no previstos se incluyen todos aquellos ingresos que no fueron considerados posibles de obtener al elaborar el presupuesto. Los montos que aquí se incorporan corresponden a los conceptos y cifras expresados en las Cuentas Generales de cada uno de los Ejercicios Financieros que, para la provincia de San Juan, elabora la Contaduría General de la Provincia.

Por su propia naturaleza, los recursos no previstos, no siguen a través del tiempo una evolución susceptible de augurar su

comportamiento en el futuro, toda vez que su comportamiento en el pasado ha sido totalmente errático.

Finalmente, los Ingresos de Capital se subdividen en:

### 1. Uso del crédito

Los recursos provenientes del Uso del Crédito incluyen los préstamos de corto o de largo plazo que recibe la Provincia para atender erogaciones corrientes o de capital. Se han incluido la colocación de bonos provinciales, préstamos de organismos descentralizados provinciales, préstamos del Gobierno Nacional y préstamos de otras fuentes.

### 2. Restornos de préstamos.

Se incorporan en este concepto los reintegros que la Provincia recibe por préstamos otorgados a organismos descentralizados provinciales, expresos del Estado Provincial, Municipalidades, etc.

### 3. Venta de bienes del activo fijo.

Esta partida refleja los ingresos resultantes de la enajenación de los bienes que constituyen el Patrimonio del Estado.

## C. Ingresos Públicos Totales.

### 1. Evolución.

La información que a partir de este momento se usa sobre los recursos percibidos por la Administración Central de la Provincia ha sido obtenida a partir de las Cuentas Generales de los Ejercicios Financieros elaboradas por la Contaduría General de la Provincia y en los casos en que éstas no estaban publicadas por información directa de ese organismo.

Las diferencias que se constatan con los datos anteriormente analizados debe atribuirse al uso de fuentes distintas de información, lo que fue necesario hacer para efectuar las comparaciones interprovinciales.

Los montos obtenidos en miles de pesos Ley corrientes y deflactados en miles de pesos ley con base año 1960 son:

**Total de Recursos de la Administración Central**  
(en miles de pesos ley 1960)

Año	En pesos corrientes (1)	Deflactados Base 1960 (2)
1961	10.550,0	52.736,2
1962	12.167,2	46.139,4
1963	15.636,7	46.167,2
1964	21.419,9	52.476,6
1965	36.906,1	70.494,5
1966	66.371,6	99.567,4
1967	66.817,6	78.961,4
1968	96.171,3	103.866,0
1969	87.626,6	87.626,6
1970	102.031,3	88.033,6
1971	175.770,2	112.926,3

(1) Ver Cuadro N° 10

(2) Ver Cuadro N° 11

Se puede observar que los recursos totales a precios corrientes han experimentado un incremento sustancial en el período 1961-71, pero es obvio que esas cifras no son comparables en razón del aumento experimentado en el nivel general de precios en el período mencionado.



Debido a ello, y para homogeneizar las cifras en términos del poder de compra de un determinado año, se ha deflactado la serie usando el deflactor implícito en el Producto Bruto Nacional (a precios de mercado). El resultado se expresa a pesos de 1969 en la última columna del cuadro anterior.

En el período bajo análisis la tasa de crecimiento real anual de los recursos totales de la Administración Central presenta oscilaciones marcadas, especialmente a partir del año 1967.

Es posible, además, constatar que desde 1961 a 1971 los recursos totales han aumentado en términos reales en un 113,4 % siendo la tasa media anual de crecimiento de 9,92 %.

En el mismo período los valores extremos se registraron en los años 1966 y 1967 con un aumento del 41,2 % y una disminución de 20,7 % respectivamente; lo que da una oscilación neta de 61,9 %.

De la observación del cuadro que se inserta a continuación puede obtenerse un panorama más detallado de lo que suscitadamente se comenta en los párrafos precedentes.

**Total de Recursos de la Administración Central  
Tasas de crecimientos anuales**

Año	Variación porcentual respecto del año anterior
1962	- 8,7 %
1963	0,0 %
1964	+ 8,9 %
1965	+ 34,3 %
1966	+ 41,2 %
1967	- 20,7 %
1968	+ 31,5 %
1969	- 15,6 %
1970	+ 0,5 %
1971	+ 27,8 %

Por último, y aún cuando no se puede considerar como definitivo, se puede advertir, a partir de 1967, que la tasa de crecimiento anual tiene una tendencia en el largo plazo declinante.

## 2. Relación con el nivel de la actividad económica.

Al comparar los recursos totales con el Producto Bruto Interno de la Provincia es de observar que en el período 1961-70, los primeros representan en promedio \$ 0,124 por peso de producto generado.

Se advierte, además, que las fluctuaciones en esta relación están asociadas estrechamente con las fluctuaciones antes anotadas en los recursos totales. De ello se sigue que las fluctuaciones en los recursos fueron más pronunciadas que las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica.

A continuación se indican las cifras correspondientes a la relación que se comenta:

### Recursos Totales en relación al Producto Bruto Interno Provincial (en pesos)

Año	Recursos Totales PBI
1961	0,110
1962	0,097
1963	0,106
1964	0,101
1965	0,106
1966	0,144
1967	0,124
1968	0,178
1969	0,140
1970	0,128
Promedio Período	0,124

También en este caso se observa la tendencia declinante en el monto de recursos por peso de producto a partir de 1966.

Es útil comparar el crecimiento porcentual anual de los recursos totales con el Producto Bruto Interno Provincial. En el cuadro que sigue se advierte que a una dada variación en el Producto Bruto ha correspondido una variación porcentual mayor en los recursos, y en la mayoría de los casos los ingresos públicos han respondido en forma rezagada al comportamiento del Producto Bruto Provincial.

Tasas de crecimiento en los Recursos  
Totales y en el Producto Bruto  
(En porcentajes)

Año	Variación Porcentual	
	Recursos	Producto
1962	- 6,7	4,3
1963	0,0	- 8,8
1964	6,9	14,6
1965	34,3	27,6
1966	41,2	6,3
1967	- 20,7	- 9,5
1968	31,5	- 8,6
1969	- 15,6	9,6
1970	0,5	9,5

#### D. Ingresos Públicos corrientes

En el cuadro que a continuación se presenta, se indican los recursos corrientes obtenidos por la Administración Central en el período 1961-71, a precios corrientes, a precios constantes de 1969, y el porcentaje que les ha correspondido dentro del total de recursos.

**Ingresos Públicos Corrientes**  
(En miles de pesos Ley)

Año	A Pesos Corrientes	A pesos cons- tantes de 1969	% en el total de recursos
1961	10,590,0	92,738,2	100,0
1962	12,187,2	48,139,4	100,0
1963	13,968,7	43,095,2	89,4
1964	16,356,0	40,872,2	76,4
1965	29,979,9	57,261,6	81,2
1966	46,804,4	69,006,6	69,3
1967	53,932,9	64,719,5	81,9
1968	80,705,0	87,161,4	83,9
1969	81,176,1	81,176,1	92,6
1970	100,451,2	86,670,3	96,5
1971	169,090,5	108,226,3	96,2

Durante el período bajo análisis los ingresos públicos corrientes en términos reales crecieron en 105,2 %, es decir algo menos que el crecimiento operado en los recursos totales que fue de 113,4 %. Esto se explica por el hecho de que a partir de 1963 los Recursos de Capital, y especialmente el Uso del Crédito, adquieren alguna significación dentro del total de recursos.

En promedio los ingresos corrientes han significado el 88,2 % de los ingresos totales, siendo el aporte más bajo el de 1966 con el 69,2 % y el más alto el de 1961 y 1962 con el 100 %. Si se observa la serie se podrá apreciar que en 1966 respecto de 1965 los ingresos corrientes aumentaron en un 20,5 %, aún así estos recursos perdieron significación dentro del total y, ello ha sido consecuencia del aumento sustancial experimentado en los Recursos de Capital, fundamentalmente en el uso del crédito pú-

blico.

En el cuadro que se agrupa a continuación se indican las tasas de crecimiento anuales experimentadas en los ingresos corrientes reales en el período 1961-71.

Ingresos Corrientes de  
la Administración Central  
Tasas de crecimiento anuales

Año	Variación Porcentual
1962	- 8,7
1963	- 10,5
1964	- 7,0
1965	42,9
1966	20,5
1967	- 6,2
1968	34,7
1969	- 6,9
1970	6,8
1971	24,9

En un primer nivel de desagregación de los recursos totales se puede afirmar que las fluctuaciones operadas en los mismos deben atribuirse, fundamentalmente, a las fluctuaciones que se observan en los ingresos corrientes. Ello es consecuencia de la importancia que tienen los ingresos corrientes dentro de los totales.

E. Ingresos de Capital

Los ingresos de capital han representado en prome-

dio el 11,8 % de los recursos totales durante el período bajo análisis. Como se indicara anteriormente estos recursos provienen del uso del crédito, de reembolso de préstamos y de ventas de bienes del activo fijo del Estado. De todos ellos, y como puede apreciarse en el cuadro que a continuación se presenta, el de mayor significación ha sido el uso del crédito que prácticamente ha absorbido el 100 % de los ingresos de capital.

### Ingresos de Capital

En miles de pesos constantes de 1969  
y distribución porcentual

Año	Uso del Crédito		Reemb. Prést.		Vta. Act. Fijo		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1961	-	-	-	-	-	-	-	-
1962	-	-	-	-	-	-	-	-
1963	5.082,0	100,0	-	-	-	-	5.082,0	100,0
1964	12.388,4	99,9	-	-	18,1	0,1	12.496,6	100,0
1965	13.140,8	99,3	-	-	92,1	0,7	13.232,9	100,0
1966	30.483,5	99,8	-	-	67,4	0,2	30.550,8	100,0
1967	14.234,6	99,8	-	-	27,2	0,2	14.261,9	100,0
1968	16.088,6	99,9	-	-	15,0	0,1	16.703,6	100,0
1969	6.432,1	99,7	8,1	0,1	18,4	0,2	6.490,5	100,0
1970	1.218,0	88,3	64,7	4,7	80,6	6,0	1.363,3	100,0
1971	4.299,1	100,0	-	-	2,8	-	4.302,0	100,0

A su vez y dentro del uso del crédito, los préstamos del Gobierno Nacional han constituido la fuente principal, de recursos, como se aprecia a continuación.

**Uso del Crédito**  
**En miles de pesos Ley constantes de 1969**  
**y distribución porcentual**

Año	Préstamos del Gobierno Nacional		Otras Fuentes de Préstamos		Total Uso del Crédito	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
	1961	-	-	-	-	-
1962	-	-	-	-	-	-
1963	5.082,0	100,0	-	-	5.082,0	100,0
1964 (1)	11.408,4	92,1	980,8	7,9	12.389,4	100,0
1965	12.415,0	94,5	725,8	5,5	13.140,8	100,0
1966	23.725,0	84,4	4.758,5	15,6	30.483,5	100,0
1967	9.900,0	69,5	4.334,6	30,5	14.234,6	100,0
1968	-	-	16.686,6	100,0	16.686,6	100,0
1969	3.500,0	54,4	2.924,0	45,6	6.424,0	100,0
1970	-	-	1.218,0	100,0	1.218,0	100,0
1971	-	-	4.299,1	100,0	4.299,1	100,0

(1) Incluye \$ 980,0 de préstamo del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

A partir de 1966 se nota una disminución en la importancia relativa de los préstamos del Gobierno Nacional y un aumento en los préstamos de otras fuentes. Pero también es de observar que, a partir de ese año, disminuyen los recursos obtenidos del uso del crédito.

Si se observa el cuadro N° 12, podrá notarse que de un 30,6% que representaba el uso del crédito, dentro de los recursos totales, llega a un 3,8 % en 1971.

Al efectuar el análisis de los recursos corrientes de jurisdicción nacional se advertirá que a partir de 1966 la importancia relati-

va de los aportes del gobierno nacional no reintegrables (subsidios), <sup>aumenta.</sup>

En conclusión puede afirmarse que si bien a partir de 1965 disminuyen los préstamos del Gobierno Nacional, esto es como consecuencia de la transformación del carácter de las transferencias de fondos, que pasan a constituir subsidios.

Esto implica que en este sentido, mejora la posición relativa de la Provincia toda vez que disminuye el uso del crédito y, por consiguiente, disminuye su endeudamiento, no aumentan los servicios de la deuda y aumentan las aportaciones sin cargo de reembolso del Gobierno Nacional.

#### F. Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional.

Tal como se ha puntualizado, estos recursos provienen de las siguientes aportaciones: régimen de coparticipación federal, aportes no reintegrables y otros aportes de jurisdicción nacional.

A continuación se indican los montos obtenidos en miles de pesos ley constantes de 1969, importancia relativa y tasas de crecimiento del total de recursos corrientes de jurisdicción nacional.

#### Total Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional

Año	Miles de Pesos Ley Constantes de 1969	Porcentaje en relación a:		Tasas de crecimiento
		Total Rec. Adm. Central	Total Rec. Corrientes	
1961	39.736,5	73,5	73,5	-
1962	35.569,0	73,9	73,9	- 6,1
1963	33.164,2	66,8	61,5	- 6,8
1964	29.714,7	54,7	41,8	- 13,4
1965	41.837,8	59,3	48,2	45,7
1966	50.093,3	60,3	34,9	19,7
1967	44.946,8	56,9	46,6	- 10,3
1968	67.079,6	64,6	51,2	49,2



Año	Miles de Pesos Ley Constantes de 1969	Porcentaje en relación a:		Tasa de crecimiento
		Total Rec. Adm. Central	Total Rec. Corrientes	
1969	62.618,3	71,7	66,4	- 6,4
1970	70.442,1	80,0	76,8	12,2
1971	92.395,8	82,1	79,0	31,2

En el período bajo análisis se observa que:

- a) El total de recursos corrientes de jurisdicción nacional, especialmente a partir de 1968, presentan una tendencia creciente.
- b) Entre 1961 y 1971 crecieron en un 138,4 %, lo que implica una tasa media de crecimiento anual de 11,3 %.
- c) La tasa media de crecimiento anual de los ingresos corrientes de jurisdicción nacional ha sido superior a las tasas medias de crecimiento anual del total de recursos corrientes (9,1 %) y del total de recursos de la Administración Central (9,92 %).
- d) Lo indicado en c) implica que estos recursos (corrientes de jurisdicción nacional) han ganado importancia relativa en el total de recursos de la Administración Central.
- e) Los recursos de Jurisdicción Nacional que en 1961 representaban el 73,5 % del total de recursos, alcanzaron su mínimo en 1966 con el 50,3 % y el máximo en 1971 con el 82,1 %.
- f) De lo anterior surge que los recursos corrientes de jurisdicción provincial han perdido importancia relativa, toda vez que de un 25 % que representaban en 1961 pasan al 13,4 % en 1971. Esto implica que el financiamiento del presupuesto depende cada vez más de los recursos de jurisdicción nacional.
- g) En cuanto a las tasas de crecimiento anuales, que se observan en la última columna del cuadro anterior, puede notarse que son fluctuantes tanto en magnitud como signo. Ello repercute sobre toda posibilidad de mantener,

por este medio, un nivel relativamente estable de gastos públicos.

h) Dado que en la obtención de recursos de jurisdicción nacional influyen el nivel de la actividad económica del país en su conjunto, como así también las distintas políticas del gobierno nacional, es posible concluir que el aumento de la importancia relativa de los recursos corrientes de jurisdicción nacional dentro del total de recursos que obtiene la Provincia de San Juan, implica que cada vez más factores exógenos a la Provincia influyen en el nivel total de sus recursos. Con otras palabras, el sector público provincial, con el transcurso del tiempo se ha ido asociando con mayor intensidad al nivel y fluctuaciones de la actividad económica nacional.

Otro aspecto que resulta interesante analizar es la composición de los recursos corrientes de jurisdicción nacional, que puede ser apreciada en el cuadro que a continuación se inserta.

#### Ingresos Corrientes de Jurisdicción Nacional

##### Composición y tasas de crecimiento

Año	Recursos de Copart.		Aportes No Reinteg.		Otros aportes	
	% s/recur. corrient. de Juri. Nacional	Tasa de crecimiento anual	% s/recur. corrient. de Juri. Nacional	Tasa de crecimiento anual	% s/recur. corrient. de Juri. Nacional	Tasa de crecimiento anual
1961	99,9	-	-	-	0,1	-
1962	99,7	- 8,3	-	-	0,3	124,0
1963	99,9	- 6,7	-	-	0,1	- 46,2
1964	99,6	- 13,5	-	-	0,2	9,1
1965	100,0	46,0	-	-	-	- 91,0
1966	100,0	19,6	-	-	-	673,7
1967	99,9	- 10,3	-	-	0,1	19,1
1968	70,4	5,2	29,4	-	0,2	48,3
1969	60,1	6,6	19,8	37,1	0,1	- 54,2
1970	70,8	- 0,9	29,1	64,7	0,1	55,5
1971	49,6	- 8,2	50,4	127,6	-	0,0

A las consideraciones indicadas al tratar de los ingresos corrientes de jurisdicción nacional caben agregar:

- a) Dentro de los ingresos corrientes de jurisdicción nacional y hasta 1967 inclusive, prácticamente la única fuente la constituyen los recursos de coparticipación federal.
- b) A partir de 1968 empieza a bajar la importancia relativa de los ingresos provenientes de copartición y a asumir una importancia significativa los aportes no reintegrables del Gobierno Nacional.
- c) Si se comparan los extremos de la serie se advertirá lo indicado precedentemente. Así en relación a los ingresos totales de jurisdicción nacional, los ingresos de coparticipación que en 1961 representaron el 99,9 % llegan en 1971 al 49,6 %, en tanto que los aportes no reintegrables pasan de un 0 % en 1961 a un 50,4 % en 1971.
- d) Las tasas de variaciones anuales en los aportes no reintegrables, a partir de 1968, en términos absolutos son más fuertes que la de los recursos de capital.
- e) Una forma alternativa de apreciar la importancia que han adquirido los aportes no reintegrables del Gobierno Nacional surge de comparar a éstos con el total de recursos que por cualquier concepto haya percibido la Administración Central del Gobierno de San Juan. Así en 1968 representaron el // 19,0 % en 1969 el 14,2 %, en 1970 el 23,3 % y en 1971 el 41,1 %.

De manera que, a modo de conclusión, puede inferirse que en los últimos años adquirieron una importancia creciente los recursos que provienen de decisiones unilaterales del Gobierno Nacional y que si bien estos recursos han crecido, presentan tasas de variación que afectan aún más la posible estabilidad de los ingresos y gastos públicos.

En este punto se ha creído conveniente enfatizar en un aspecto que consideramos de fundamental relevancia. Recordamos que con anterioridad (1) se destacó la importancia que la actividad gubernamental tenía

---

(1) op. cit. pág. 3

en esta Provincia, como así también en todas aquellas que presentan un nivel de actividad económica relativamente bajo y que en tales circunstancias y debido su rol protagonista se justificaba la necesidad del análisis del sector público y del modo y grado de eficiencia con que desenvuelve su actividad. En este sentido y en lo que respecta particularmente a los recursos cuyo análisis es el objeto de este trabajo, cabe nuevamente puntualizar la conveniencia de caracterizar, investigar y resolver aspectos del sistema tributario provincial tales como:

- a) estructura del sistema tributario
- b) sectores que gravan
- c) tasas y nivel de discriminación sectorial
- d) relación entre ingresos propios de la administración y nivel de actividad económica provincial
- e) reformulación de un sistema tributario coherente y consistente con las necesidades de crecimiento del producto bruto interno provincial y del nivel de empleo.
- f) evaluación de las fuentes potenciales de recursos fiscales

Algunos de estos aspectos y de las preguntas con ellos relacionadas se presentan y se responden en este trabajo.

Pero lo que realmente se quiere resaltar es la vulnerabilidad de las finanzas públicas de San Juan, debido a que cada vez depende menos de su propia capacidad de decisión y cada vez más de decisiones unilaterales del Gobierno Nacional y de las políticas que a ese nivel se fijan. En consecuencia precisamente la reducida magnitud de los recursos propios hace aún más relevante su análisis y reformulación.

### 1. Recursos del Régimen de Coparticipación Federal.

Estos recursos provienen de las coparticipaciones establecidas por las leyes Nros. 14.788, 14.390 y 14.080 y, por su naturaleza, la magnitud y variación que los mismos presentan dependen o están asoci-

das con el nivel del Producto Bruto Nacional y, como se puntualizó anteriormente, son independientes del comportamiento del producto bruto provincial. El cuadro que a continuación se inserta permite visualizar esta afirmación.

**Tasas anuales de crecimiento**  
**Ingresos de Coparticipación Federal,**  
**Producto Bruto Nacional y Producto Bruto Provincial**

Período	Crecimiento en Coparticipación	Tasas de crecimiento del período anterior de:	
		P.B. Nacional	P.B. Provincial
1963-1962	- 8,7	- 1,9	4,3
1964-1963	- 13,5	- 3,5	- 8,8
1965-1964	46,0	8,2	14,6
1966-1965	19,6	9,4	27,6
1967-1966	- 10,3	0,2	6,3
1968-1967	8,2	2,3	- 9,8
1969-1968	6,6	4,7	- 8,6

**2. Aportes no reintegrables**

El análisis de estos recursos ha sido realizado en parte al tratar de los recursos de capital (1) y los corrientes de jurisdicción nacional (2).

En forma adicional se considera conveniente indicar la composición que estos recursos han tenido:

(1) op. cit. pág. 19/22

(2) op. cit. pág. 22/25

## Aportes no reintegrables

Composición porcentual en relación al total de recursos

CONCEPTO	1968	1969	1970	1971
Fondo de Integración Territorial (F.I.T.)	19,0	14,2	12,1	7,4
Aportes Consejo Nacional de Educación	-	-	0,6	0,2
Remuneración Docente (equiparación)	-	-	3,4	-
Financiación Obras Públicas	-	-	2,2	2,3
Financiación de Deficits	-	-	5,0	21,2
Regalías	-	-	-	0,1
Mejoras salariales (Prov.-Municip.)	-	-	-	10,2
<b>TOTAL APORTES NO REINTEGRABLES</b>	<b>19,0</b>	<b>14,2</b>	<b>23,3</b>	<b>41,4</b>

Debe notarse que estos recursos por lo general tienen una afectación específica establecida por el Gobierno Nacional. En consecuencia este es un elemento que se agrega a las consideraciones ya formuladas sobre la disminución en la capacidad de decisión de la Provincia.

Los otros aportes de jurisdicción nacional han sido deliberadamente excluidos de su escasa significación (inferior al 0,2 % de los recursos totales).

## 6. Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial

El concepto y composición de los recursos corrientes de jurisdicción provincial han sido indicados en el punto 5.1 de este informe.

Teniendo en cuenta el objetivo del trabajo, se ha

considerado conveniente analizar estos recursos adoptando el siguiente ordenamiento: 1. Recursos Corrientes Totales de Jurisdicción Provincial, 2. Recursos corrientes no tributarios de Jurisdicción Provincial, 3. Recursos Corrientes Tributarios de Jurisdicción Provincial 4. Impuestos Directos, 5. Impuestos Indirectos.

### 1. Recursos Corrientes Totales de Jurisdicción Provincial.

Los recursos corrientes totales de jurisdicción provincial han constituido en el período 1961-1971, en promedio, el 20,4 % del total de recursos de la Administración Central de la Provincia de San Juan. Si bien alternativamente y para los distintos años este porcentaje osciló por debajo y por sobre este promedio, es conveniente destacar la existencia de una tendencia declinante en la participación que estos recursos tienen en los totales. Así y considerando los extremos de la serie puede apreciarse que en 1961 su participación era del 25 % en tanto que en 1971 sólo alcanzaba al // 13,4 %. Esto implica, reiterando lo expuesto al tratar los recursos de jurisdicción nacional, que estos últimos han tenido por oposición una tendencia creciente.

Es útil destacar que las mayores y menores tasas de participación de los recursos corrientes de jurisdicción provincial en relación a los recursos totales son casi coincidentes con los valores mencionados para los extremos de la serie. Con otras palabras, que los valores máximos se encuentran, en general al principio de la serie y los mínimos al final: en / 1962 fue del 25,9 % y en 1971 del 13,4 %.

En el cuadro que a continuación se inserta es posible apreciar el comportamiento seguido por los recursos corrientes totales de jurisdicción provincial, en términos monetarios, reales (deflactado), su porcentaje de participación en los recursos totales, su porcentaje de participación en los recursos corrientes totales y las tasas de crecimiento anuales experimentadas en la recaudación real.

### Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial

Años	Recursos en miles \$ Ley		% s/recursos totales	% s/recursos corrientes	Tasas de crecimiento anual
	\$ Corrientes	\$ Constantes de 1969			
1961	2.662,2	13.206,0	25,0	25,0	-
1962	3.154,9	12.461,9	25,9	25,9	- 5,6
1963	3.104,9	9.562,0	19,9	22,2	- 23,3
1964	4.362,3	10.736,6	20,5	26,6	12,3
1965	7.371,9	14.060,3	20,0	24,6	31,1
1966	11.157,2	16.735,8	16,8	24,3	16,9
1967	15.754,1	18.904,9	23,9	29,2	13,0
1968	16.419,4	19.893,0	19,1	22,6	5,2
1969	16.365,8	18.365,8	20,9	22,6	- 7,7
1970	18.608,6	16.228,2	18,5	16,7	- 11,6
1971	23.615,6	18.118,9	13,4	14,0	- 6,8

Un modo de percibir los efectos de la pérdida de significación de estos ingresos es la siguiente: en 1961 un incremento del 1 % en los recursos totales se podría haber logrado con un incremento del 4 % en los recursos corrientes de jurisdicción provincial; en 1971 para alcanzar ese mismo incremento del 1 % en los totales habría sido necesario un incremento del 7,5 % en los recursos corrientes de jurisdicción provincial. Esto destaca la pérdida de capacidad de decisión de la Administración Central para acrecentar los recursos totales apelando a sus fuentes propias, ya que en ese caso demandaría esfuerzos proporcionalmente crecientes para alcanzar tasas de crecimiento significativas en los recursos totales.

En lo que respecta a la participación de los recursos corrientes de jurisdicción provincial en relación a los recursos corrientes



totales, se puede observar que ha seguido una declinación similar a la indicada para el caso anterior. En promedio la participación de estos recursos con respecto a los corrientes totales fue, en el período 1961/1971, de 23,3 %. Dada la gran asociación que existe entre los recursos corrientes totales y los recursos corrientes de jurisdicción nacional es obvio concluir que los porcentajes que estamos comentando son prácticamente residuales y por tanto resultan del comportamiento de los de jurisdicción nacional. En consecuencia son válidas todas las consideraciones que al respecto, antes hemos formulado.

Durante el período analizado los recursos corrientes de jurisdicción provincial crecieron en términos reales en un 14,5 % que contrasta sensiblemente con el 105,2 % y 113,4 % de crecimiento operado en los recursos corrientes totales y recursos totales respectivamente. La consecuencia de tan baja tasa de crecimiento en los recursos corrientes de jurisdicción provincial ha sido la notable pérdida de participación de estos recursos tal como antes hemos anotado.

Por otra parte y al considerar las tasas de crecimiento reales de los recursos corrientes de jurisdicción provincial es de observar que a partir de 1965 se nota una baja sistemática en las mismas, haciendo negativas en los tres últimos años del período. De esto se sigue que a partir de 1969 los recursos corrientes de jurisdicción provincial no sólo han perdido significación dentro del total sino que incluso sus montos, en términos reales han disminuido.

## 2. Recursos corrientes no tributarios de jurisdicción provincial.

Tal como ya se ha indicado, los recursos corrientes de jurisdicción provincial se subdividen en ingresos de origen tributarios y de origen no tributarios. Estos últimos son los que derivan del pago por la prestación de servicios que realiza la administración. En los cuadros Nros. 10, 11 y 12 se detallan específicamente las fuentes de las cuales éstos han derivado indicando respectivamente, montos en términos nominales, reales y su

participación porcentual dentro de los recursos totales.

No se ha considerado conveniente desagregar esa información en esta parte del trabajo toda vez que los recursos corrientes no tributarios de jurisdicción provincial sólo representan, en promedio, el // 3,6 % del total de recursos de la Administración Central.

Se observa que a partir de 1967 existen a perder / significación dentro de los totales, alcanzando en 1971 una participación inferior a la que tenían en 1961. A continuación se incluye un cuadro que describe el comportamiento de estos ingresos en términos monetarios, reales, sus participaciones en los ingresos totales, corrientes, de jurisdicción provincial, como así también sus tasas de crecimientos reales.

#### Ingresos Corrientes no Tributarios de Jurisdicción Provincial

Años	Recursos, miles pesos Ley \$ corrient.	\$ constantes 1969	% s/re- cursos totales	% s/re- cursos ctos.	% s/rec. de Jur. Provl.	Tasas de Crec. reales
1961	296,8	1.473,1	2,8	2,8	11,2	-
1962	466,2	1.919,9	4,0	4,0	15,4	30,3
1963	613,5	1.889,6	3,9	4,4	19,8	- 1,6
1964	1.004,1	3.271,2	4,7	6,1	22,9	73,1
1965	1.335,2	2.990,2	3,6	4,5	18,1	- 22,0
1966	2.122,5	3.183,8	3,2	4,6	19,0	24,8
1967	3.381,1	4.097,3	5,1	6,3	21,5	27,4
1968	3.322,5	3.988,3	3,5	4,1	18,0	- 11,6
1969	3.177,8	3.177,8	3,6	3,9	17,3	- 11,4
1970	3.184,4	2.747,5	3,1	3,2	16,9	- 13,8
1971	4.104,1	2.627,4	2,3	2,4	17,4	- 4,4

Es posible apreciar que las recaudaciones en términos monetarios han crecido a través del tiempo, aun cuando incluso en estos térmi-

nos y respecto de lo ocurrido en el año anterior cayeron en 1968 y 1969 y apenas superaron en 1970 los valores de 1969.

Si se observan las recaudaciones obtenidas en términos reales se observa que a partir de 1967 empiezan a caer sistemáticamente. Esto puede ser debido a 3 causas fundamentales: 1. una reducción en los "servicios y/o bienes" ofrecidos por la Administración, 2. una reducción en las contraprestaciones monetarias fijadas para su prestación y 3. un aumento en los "precios" fijados para estos "bienes y servicios" inferior al aumento experimentado en el nivel general de precios de la economía en su conjunto. La acción de 1 y 2 es posible que haya existido en los años donde las recaudaciones cayeron en términos monetarios es decir en 1968 y 1969 y la de 3 en 1963, 1966, 1968, 1969, 1970 y 1971. Si bien este es un aspecto que escapa a los alcances de este trabajo se estima que puede constituir, de alguna manera, una fuente adicional de recursos y, por tal motivo, sería útil encargar un estudio particularizado de los mismos.

### 3. Ingresos corrientes tributarios de jurisdicción Provincial.

Sobre la base del sistema tributario legal existente, la Administración Central del Gobierno de San Juan capta una serie de recursos que hemos considerado conveniente clasificarlos en dos subgrupos: 1. Impuestos directos 2. Impuestos indirectos.

En primer lugar efectuaremos algunas consideraciones en torno al conjunto de estos recursos, esto es sobre los recursos tributarios en general.

En el cuadro que a continuación sigue se dan cifras que permiten caracterizar en magnitud e importancia relativa a estos recursos:

## Ingresos corrientes tributarios de jurisdicción provincial

Años	Recad. miles Pesos Corrientes	Pesos Ley Pesos Constantes 1969	% s/re- cursos totales	% s/re- cursos corrientes	% r/rec. de J.R. Provincial	Tasa de crecimiento reales
1961	2.366,4	11.734,6	22,2	22,3	66,6	-
1962	2.668,7	10.541,4	21,9	21,9	64,6	- 12,2
1963	2.491,3	7.491,3	16,8	17,6	60,2	- 27,2
1964	3.376,2	6.276,6	15,6	20,7	77,1	7,9
1965	6.035,7	11.530,1	16,3	20,1	61,9	39,3
1966	9.034,7	13.552,1	13,6	19,6	61,9	17,5
1967	12.373,0	14.647,6	16,8	22,9	76,5	9,6
1968	15.066,9	16.304,7	18,7	18,7	62,0	9,6
1969	15.166,0	15.166,0	17,3	18,7	62,7	- 9,1
1970	15.624,2	13.480,7	15,4	15,6	63,1	- 11,2
1971	19.511,7	12.491,4	11,2	11,5	62,6	- 7,3

Como surge de la segunda columna de este cuadro aunque los ingresos tributarios en términos corrientes (pesos corrientes) experimentaron un crecimiento sostenido a través del tiempo, llevados a términos reales (pesos constantes) se verifica que para el período en su conjunto el crecimiento operado fue muy pobre: 6,4 %, que contrasta sensiblemente con el 14,5 % de crecimiento en los recursos corrientes de jurisdicción provincial, con el 73,4 % de los no tributarios, con el 105,2 % en los corrientes totales y con el 113,4 % operado en el total de los recursos de la Administración // Central.

Asimismo y como consecuencia de este tan reducido crecimiento experimentado en los ingresos tributarios provinciales surge que éstos fueron los que tuvieron la más alta declinación en la participación relativa dentro de los recursos globales, a tal punto que de significar en 1961 el 22,2 % de los recursos totales llegaron a constituir apenas el 11,2 % en

1971; es decir que su participación cayó en aproximadamente un 50 %, siendo esta la tasa de declinación más alta de los recursos hasta ahora considerados.

La declinación sistemática de estos recursos respecto de los demás (totales, corrientes y de jurisdicción provincial), puede visualizarse en las columnas 4, 5 y 6 del cuadro anterior.

No obstante debe anotarse que la declinación en la participación experimentada por los recursos corrientes de jurisdicción provincial y que ya comentáramos, ha hecho que los recursos corrientes tributarios respecto de aquellos, aun declinando más, no lo fueran en forma significativa; es así como de un 68,8 % que representaban en 1961 pasan al 82,6 % en 1971.

También en este caso se observan tasas de crecimiento, en la recaudación de ingresos corrientes tributarios de jurisdicción provincial, muy fluctuantes y que en los últimos tres años se transforman en negativos. Sólo cabe mencionar que parte de estos recursos -los correspondientes a impuestos indirectos- están asociados con el nivel de la actividad económica. Consideración adicionales en este sentido se harán al tratar de esos tributos.

#### 4. Impuestos Directos.

Hemos incluido dentro de esta categoría a los siguientes tributos provinciales: inmobiliario, transmisión gratuita de bienes y sobre sucesiones. El criterio que ha orientado estas inclusiones se explicará en el punto B. de este trabajo.

El comportamiento de estos ingresos se describe en el cuadro que a continuación sigue:

## Impuestos Directos

Años	Recad. mil Pesos Corrientes	Recad. mil Pesos cong. Ley 1969	% s/rec. totales	% s/rec. corrientes	% s/rec. de Ar. Pcial.	% s/rec. tribut.	Tasas de crec. reales
1961	645,5	3.214,6	6,1	6,1	24,3	27,4	-
1962	637,5	2.518,1	5,2	5,2	20,2	23,9	- 21,7
1963	617,4	1.901,6	4,8	4,4	19,9	24,8	- 24,5
1964	738,5	1.853,4	3,5	4,6	17,3	22,4	- 2,5
1965	1.525,7	2.971,4	4,2	5,2	21,1	25,8	63,3
1966	2.437,5	3.656,3	3,7	5,3	21,8	27,0	23,0
1967	3.618,9	4.342,7	5,5	6,7	23,6	29,2	18,6
1968	3.436,7	3.711,6	3,6	4,3	18,7	22,8	- 14,5
1969	3.288,5	3.206,5	3,8	4,1	17,9	21,7	- 11,4
1970	3.390,6	2.873,7	3,3	3,3	17,7	21,3	- 12,6
1971	3.637,3	2.339,4	2,1	2,1	15,3	18,5	- 19,6

Puede apreciarse que los impuestos directos en términos reales cayeron en 29,2 % en el período 1961/1971. La magnitud de este decrecimiento puede ser valorada al compararla con el crecimiento operado en otros ingresos tales como:

Ingresos totales	crecieron en un 113,4 %
Ingresos Corrientes	crecieron en un 105,2 %
Ingresos Corrientes de Jurisdicción Provincial	crecieron en un 34,5 %
Ingresos corrientes no tributarios de jurisdicción provincial	crecieron en un 76,4 %
Ingresos corrientes tributarios de jurisdicción provincial	crecieron en un 6,4 %

De lo anterior se infiere que los impuestos directos, independientemente de las magnitudes que tomaron el resto de los recur-

ses, han declinado en términos reales apreciablemente.

Nótese que la capacidad de compra de los impuestos directos medidos a precios de 1969, fue de 3,214,5 (en miles de pesos Ley) en 1961 mientras que en 1971 alcanzó a 2,309,4 (en miles de pesos Ley). Es decir que homogenizando valores, en términos de poder adquisitivo de un año determinado, se constata que en 1971 se obtienen 29,2 % menos de recursos provenientes de esta fuente que los que se obtenían en 1961.

Si relacionamos los impuestos directos con los otros recursos se constata que la pérdida de significación de aquellos es aún mayor que su decrecimiento considerado en términos absolutos. Ello queda reflejado en la columna 4 del cuadro anterior donde se aprecia que del 6,1 % que le correspondía en participación en 1961 pasa al 2,1 % en 1971. Esto al compararlos con los ingresos totales pero, de las columnas 5, 6 y 7 surge que también han perdido importancia relativa con los otros ingresos hasta ahora considerados.

Lo anteriormente expuesto no es sino la consecuencia de que en los 11 años considerados, en 7 de ellos las tasas de crecimiento anuales fueron negativas, notándose además que a partir de 1969 las tasas negativas toman magnitudes crecientes.

#### **5. Impuestos Indirectos.**

Integran esta clasificación los siguientes tributos: actividades lucrativas, a la venta de billetes de lotería, a los sellos y actos judiciales, a los espectáculos públicos, a la transferencia de automotores, a la producción de uva y al consumo de energía eléctrica. Es decir todos aquellos tributos que gravan transacciones.

La evolución seguida por estos ingresos se expresa en el siguiente cuadro resumen:

## Impuestos Indirectos

Años	Recad. miles pesos Ley Pasos Corrientes	Pasos Ley Pasos Cong tantes	% s/rec. totales	% s/rec. corrien tes	% s/rec. de Jur. Pcial.	% s/rec. tribu- terios	Tasa de crec. enales
		1969					
1961	1.324,5	6.506,0	12,5	12,5	49,9	56,2	-
1962	1.567,4	6.191,2	12,9	12,9	49,7	59,7	- 6,1
1963	1.485,2	4.574,4	9,5	10,6	47,8	59,6	- 26,1
1964	2.151,2	5.270,4	10,0	13,2	49,1	63,7	15,2
1965	3.376,0	6.448,2	9,1	11,3	45,8	55,9	22,3
1966	5.343,0	6.014,5	8,1	11,6	47,9	59,1	24,3
1967	7.549,2	9.059,9	11,5	14,0	47,9	61,0	13,0
1968	9.344,9	10.092,5	9,7	11,6	50,7	61,9	11,4
1969	9.616,6	9.616,6	11,0	11,6	52,4	63,3	- 4,7
1970	10.776,5	9.297,9	10,6	10,7	57,3	69,0	- 3,3
1971	12.997,7	8.065,1	7,2	7,5	53,3	64,6	- 13,3

Las recaudaciones por impuestos indirectos que en 1961 eran de 6.506,0 (en miles de pesos ley) alcanzaron en 1971 a 8.065,1 lo que da un crecimiento del 22,3 % en ese período. Este crecimiento es superior al ocurrido en: los ingresos corrientes tributarios de jurisdicción provincial (6,4 %), los ingresos corrientes de jurisdicción provincial // (10,5 %) y lógicamente al de los impuestos directos (- 26,2 %), pero fue sensiblemente inferior a los restantes ingresos.

A pesar de que en los últimos años la tasa de crecimiento anual de estos recursos ha sido negativa, tuvieron una significación creciente respecto de los recursos tributarios y de los recursos de jurisdicción provincial. Esto es consecuencia más que de una evolución favorable en los impuestos indirectos a la sensible declinación de otros recursos provinciales (impuestos directos).

Es conveniente destacar que los impuestos indirectos



han constituido la principal fuente de recursos propios de la Administración Central del Gobierno de San Juan. Así en el período 1961/1971 representaron en promedio el 61,2 % de los ingresos tributarios provinciales, el 50,2 % de los recursos corrientes totales de jurisdicción provincial y el 11,6 % de los recursos corrientes y el 10,2 % de los recursos totales.

No obstante y a pesar de la importancia de estos ingresos en el ámbito provincial, su escasa significación dentro de los recursos totales queda evidenciada con el siguiente ejemplo: para lograr un aumento del 5 % de los ingresos totales reales se habría requerido, en promedio, un incremento del 49 % en los impuestos indirectos. Llevado a términos monetarios y tomando como base lo ocurrido en 1971 (con una inflación del 39,1 %), para lograr un aumento del 5 % en términos reales de los ingresos totales se habría requerido un incremento del 88,1 % en las recaudaciones de impuestos indirectos; es decir prácticamente duplicar las recaudaciones obtenidas en 1970. Esto revela el tremendo esfuerzo que debería realizarse para obtener a partir de estos recursos aumentos sensibles en los recursos totales de la Administración Central.

**1.2. CARACTERIZACION DE LOS TRIBUTOS  
DEL SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL.**

## 1.2. Caracterización de los tributos del sistema tributario provincial.

### A. Impuesto Inmobiliario

Este tributo provincial grava la propiedad inmueble considerando como tal, terrenos y las mejoras que a ellos se hayan incorporado tales como: edificios, cultivos, obras de riego, etc.

En el caso particular de San Juan el gravamen se calcula aplicando tasas o alícuotas diferenciales según el avalúo fiscal que se fija. Asimismo se grava cada propiedad independientemente de su titular y del monto del capital global que este posea; es decir que si bien grava este tipo de riqueza no se tienen en cuenta para el impuesto total de riqueza que de este tipo tiene una persona salvo el caso de que posea un solo inmueble.

Es fácil entonces concluir que la recaudación de este tipo está en función de: 1) el nivel y modificaciones introducidas en las valuaciones fiscales; 2) las tasas o alícuotas que se aplican y/o sus modificaciones; 3) el mecanismo que se usa para incrementar los valores por las mejoras que se introducen en los inmuebles y 4) el grado de eficiencia con que se recauda el tributo (mayor o menor evasión).

En lo que respecta a las tasas que se han aplicado durante el período bajo análisis, 1961-1971, se ha podido establecer que fueron modificadas en los años 1961 por Ley n° 2547, en 1967 por Ley n° 3354, en 1968 por ley n° 3577 y en 1970 por Ley n° 3611. Estas modificaciones incluyeron a inmuebles urbanos y rurales.

A efectos de poder comparar la evolución en el tiempo de las tasas aplicadas se ha confeccionado el cuadro que a continuación sigue y en el que se han establecido valores fiscales a pesos constantes de 1969 y las tasas que en cada año le hubieran correspondido si las valuaciones fiscales se hubiesen ajustado al ritmo de crecimiento operado en el nivel general de precios.

## IMPUESTO INMOBILIARIO - EVOLUCION DE TASAS

Valuación en \$ Ley Cons- tantes 1969	1961 %	1962 %	1963 %	1964 %	1965 %	1966 %	1967 %	1968 %	1969 %	1970 %	1971 %	Valuac. Por centual de tasas entre 1961 y 1971
500	5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	10,0	2,0	2,0	4,5	4,5	- 10,0
1.000	5	5,0	5,0	5,0	5,0	6,0	5,0	2,0	2,0	7,5	6,0	20,0
2.000	6	5,0	5,0	6,0	7,0	7,0	2,5	2,0	2,0	9,0	7,5	25,0
3.000	7	6,0	5,0	7,0	7,0	7,0	1,6	2,5	2,5	10,5	9,0	28,6
5.000	7	7,0	6,0	7,0	8,0	9,0	2,0	2,5	3,0	10,5	10,5	50,0
7.500	7	6,0	7,0	8,0	9,0	10,0	2,5	3,0	3,0	10,5	10,5	50,0
10.000	8	8,0	8,0	9,0	11,0	12,0	2,5	3,5	3,0	10,5	12,0	50,0
15.000	9	8,0	9,0	11,0	13,0	15,0	3,0	3,5	3,5	13,5	13,5	50,0
20.000	10	9,0	11,0	13,0	16,0	16,0	3,0	3,5	3,5	15,0	15,0	50,0
30.000	12	12,0	14,0	16,0	17,0	17,0	3,5	4,0	4,0	16,5	16,5	37,5
40.000	14	14,0	15,0	17,0	18,0	19,0	3,5	4,0	4,0	18,0	19,5	39,3
50.000	16	15,0	16,0	17,0	19,0	20,0	4,0	4,5	4,5	19,5	21,0	31,3
60.000	17	15,0	16,0	18,0	20,0	21,0	4,0	4,5	4,5	21,0	24,0	41,2
70.000	17	16,0	17,0	19,0	21,0	23,0	4,0	5,0	5,0	22,5	22,5	50,0
80.000	17	16,0	18,0	20,0	22,0	24,0	4,5	5,0	5,0	24,0	25,5	50,0
90.000	18	17,0	18,0	21,0	23,0	24,0	4,5	5,0	5,0	25,5	25,5	41,7
100.000	18	17,0	19,0	21,0	24,0	24,0	4,5	5,5	5,5	25,5	25,5	41,7
110.000	19	18,0	20,0	22,0	24,0	24,0	5,0	5,5	5,5	25,5	25,5	34,2
120.000	19	18,0	20,0	23,0	24,0	24,0	5,0	5,5	5,5	25,5	25,5	34,2
130.000	19	19,0	21,0	23,0	24,0	24,0	5,0	6,0	6,0	25,5	25,5	34,2
140.000	20	19,0	22,0	24,0	24,0	24,0	5,0	6,0	6,0	25,5	27,0	36,0
150.000	20	20,0	22,0	24,0	24,0	24,0	5,5	6,0	6,0	25,5	27,0	35,0
200.000	22	22,0	23,0	24,0	25,0	25,0	6,0	7,0	7,0	27,0	27,0	22,7
250.000	24	23,0	23,0	24,0	25,0	25,0	6,5	7,5	8,0	27,0	27,0	12,5
300.000	24	23,0	23,0	25,0	25,0	25,0	7,5	8,5	8,5	27,0	27,0	12,5
350.000	24	23,0	24,0	25,0	25,0	25,0	8,0	9,0	9,0	27,0	27,0	12,5
400.000	24	23,0	25,0	25,0	25,0	25,0	8,5	9,0	9,0	27,0	27,0	12,5
450.000	24	24,0	25,0	25,0	25,0	25,0	8,5	9,0	9,0	27,0	27,0	12,5
500.000	25	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	8,5	9,0	9,0	27,0	27,0	8,0
600.000	25	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	8,5	9,0	9,0	27,0	27,0	8,0
700.000	25	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	8,5	9,0	9,0	27,0	27,0	8,0
800.000	25	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	9,0	9,0	9,0	27,0	27,0	8,0

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N° 21

Del cuadro anterior y tomando, por ejemplo, un sueldo de \$ 10.000 (ley 16168 constantes de 1969) surgen las siguientes tasas:

1961	6,0 ‰
1962	6,0 ‰
1963	6,0 ‰
1964	6,0 ‰
1965	11,0 ‰
1966	12,0 ‰
1967	2,5 ‰
1968	3,5 ‰
1969	3,0 ‰
1970	10,5 ‰
1971	12,0 ‰

Puede apreciarse que durante el período en que se ha mantenido una cierta tasa legal, por ejemplo, entre 1961 y 1966 y si los sueldos fiscales se hubiesen ajustado anualmente por el incremento corrido en el nivel general de precios, la estructura del impuesto se hubiese hecho progresiva en el tiempo. En tal situación la recaudación habría aumentado tanto en términos monetarios como reales; dado que ello no ha ocurrido, como se verá en los cuadros que siguen en el análisis de este tributo es posible concluir que los sueldos no se ajustaron en esa medida e incluso durante un cierto tiempo se han mantenido en términos monetarios lo que de hecho ha implicado que si bien en términos monetarios se estaba pagando la / misma tasa, la "tasa efectiva real" ha decrecido o de otra manera que el impuesto ha sido regresivo en el período. La misma situación puede apreciarse en los demás períodos donde se mantuvo una determinada tasa tales como: 1968/1969 y 1970/1972.

En lo relativo a los sueldos fiscales cabe apuntar que fueron modificados en el período 1961/1971 en forma distinta para los imposables urbanos y rurales. Así los primeros se mantuvieron constantes entre

1960 y 1964; se modificaron en 1965 y se mantuvieron esos avalúos hasta / 1966; se modificaron nuevamente en 1967 y se mantuvieron en los años 1968 y 1969 y; finalmente se modificaron en 1970. En lo que respecta a los se-  
gundos (rurales) se modificaron en 1965, 1967 y 1969.

Para poder apreciar los efectos que los cambios en es-  
tos factores (avalúos y tasas) han tenido sobre la recaudación, se exponen  
algunos casos de inmuebles rurales y urbanos que reúnen ciertas caracte-  
rísticas diferenciales.

### Impuesto Inmobiliario

#### Avalúos de 7 inmuebles

(en \$ Ley 16166 corrientes )

Años	Cultivos	Constr.	Constr.	Const.	Const.	Baldío	Baldío
	Rural	Rural	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana
1965	61.195	14.239	1.680	6.175	872	549	360
1966	61.195	14.239	1.680	6.175	872	549	360
1967	163.570	42.714	5.042	18.524	26.154	16.476	1.090
1968	163.570	42.714	5.042	18.524	26.154	16.476	1.090
1969	163.570	42.714	5.042	18.524	26.154	16.476	1.090
1970	163.570	42.714	1.680	6.670	872	549	360
1971	163.570	42.714	1.680	6.670	872	549	360
1972	163.570	98.100	1.680	6.670	872	549	360

**Impuesto Inmobiliario**  
**Avalúos de 7 inmuebles**  
**(en pesos Ley 18188 constantes de 1969)**

Años	Cultivos	Constr.	Const.	Const.	Saldos	Saldos	
	Rural	Rural	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana	
1966	116.062	27.195	3.209	11.794	1.666	1.049	668
1966	91.793	21.357	2.529	9.263	1.306	826	540
1967	223.294	51.237	6.660	22.229	31.366	19.771	1.296
1968	198.256	46.131	5.445	20.006	29.246	17.794	1.166
1969	163.970	42.714	5.042	18.934	26.164	16.476	1.060
1970	156.421	36.662	1.490	5.756	753	476	311
1971	117.466	62.764	1.075	4.209	566	351	230

Según del cuadro anterior que los avalúos de los inmuebles rurales en términos reales, prácticamente se han mantenido en el tiempo aunque dentro del período han sufrido oscilaciones. Por el contrario los avalúos en términos reales de los inmuebles urbanos han subido entre 1966 y 1967 y a partir de allí casi consistentemente para alcanzar en 1971 apenas el 30 % del avalúo correspondiente a 1966. Es obvio concluir que la estructura tributaria, en lo que se refiere a este impuesto, ha discriminado, en el tiempo, en contra de los inmuebles rurales y a favor de los inmuebles urbanos; llevado esto a los sectores de la economía que detentan este tipo de riqueza, implica que el capital en el sector agropecuario ha sido relativamente más gravado que el capital en los otros sectores tales como comercio, industria, servicio, etc. Esta discriminación es mucho más fuerte si se tiene en cuenta que la tierra como factor de producción tiene una importancia relativa mayor en la agricultura que en las otras actividades. Desde el punto de vista analítico no surgen razones claras por las cuales este tipo de discriminación pueda ser justificada; por lo tanto las razones deberían fun-



derase en objetivos definidos de política que, en el caso de San Juan, no aparecen claramente especificados.

Para apreciar la interacción entre avalúos y tasas a través del período 1965/1971 y sus efectos sobre la recaudación, hemos trabajado con los mismos inmuebles del caso anterior y calculado las correspondientes tasas y montos de impuestos en términos reales. Los cuadros siguientes responden a este propósito.

### Impuesto Inmobiliario

Tasas correspondientes a 7 inmuebles

(en o/oo)

Años	Cultivado	Const.	Const.	Const.	Const.	Salida	Salida
	Rural	Rural	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana
1965	24,0	16,0	7,0	12,0	6,0	6,0	5,0
1966	24,0	16,0	7,0	12,0	6,0	6,0	5,0
1967	6,5	4,0	2,5	3,0	3,5	3,0	2,5
1968	7,0	4,5	3,0	3,5	4,0	3,5	2,0
1969	7,0	4,5	3,0	3,5	4,0	3,5	2,0
1970	25,5	16,5	6,0	10,5	6,0	4,5	4,5
1971	25,5	16,5	6,0	10,5	6,0	4,5	4,5

### Impuesto Inmobiliario

Montos reales de impuesto a pagar por 7 inmuebles

(en pesos ley 18188 constantes de 1969)

Años	Cultivado	Const.	Const.	Const.	Const.	Salida	Salida
	Rural	Rural	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana
1965	2.605	435	22	142	10	6	3
1966	2.203	342	16	111	8	5	3



Años	Cultivada		Const.	Const.	Const.	Saldo	Saldo
	Rural	Rural	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana	Urbana
1967	1.432	205	15	67	110	59	3
1968	1.368	208	16	70	113	62	2
1969	1.285	192	15	65	105	58	2
1970	4.040	600	9	60	5	2	1
1971	2.986	1.036(1)	6	45	3	2	1

(1) El incremento verificado está afectado por mejoras introducidas en el inmueble.

En este último cuadro es posible observar que en el caso de un inmueble rural en el que no se verificaron mejoras (columna 2) la recaudación en términos reales en 1971 fue levemente superior a la de 1965. Esto sugiere que en tal caso el capital en términos reales ha soportado la misma presión fiscal en 1965 que en 1971. También es dable observar que entre 1965 y 1969 esa presión disminuyó sistemáticamente, subió fuertemente en 1970 y descendió en 1971 a los niveles de 1965.

Las mismas consideraciones caben para el otro inmueble rural que se indica en la columna 3. El aumento experimentado en 1971 es imputable a la incorporación de mejoras.

Las columnas 4, 5 y 6 corresponden a inmuebles urbanos con construcción y en ellos puede apreciarse que, en general, para este tipo de inmuebles los montos a pagar por impuesto inmobiliario, en términos reales, han caído sistemáticamente, a tal punto que en 1971 les correspondía pagar el 30 % de lo que pagaba en 1965. Es decir que en este caso ha existido una disminución en el monto del impuesto a pagar de aproximadamente el 65 %. Con otras palabras, la presión fiscal para este tipo de inmuebles disminuyó.

También es posible observar que la modificación de tasas y evalúos introducida en 1967 afectó de distinta forma no sólo a

inmuebles urbanos respecto de los rurales sino que incluso modificó la posición relativa entre urbanos y también entre rurales, aunque en este último caso en forma menos significativa. En el caso de los urbanos esas diferencias han sido mucho más notables. Así por ejemplo y al observar las columnas 4, 5, 6, 7 y 8 se puede constatar que el monto del impuesto a pagar cambió de la siguiente forma:

**Montos reales de impuesto inmobiliario a pagar  
Variación Percentual**

Tipo de inmueble	Columna Cuadro Anterior	Variación porcentual del monto a pagar producida entre 1966 y 1967.
Cultivada Rural	2	- 35,0 %
Construida Rural	3	- 40,1 %
Construida Urbana	4	- 16,7 %
Construida Urbana	5	- 39,6 %
Construida Urbana	6	+ 127,5 %
Baldía Urbana	7	+ 100,0 %
Baldía Urbana	8	0,0 %

En general se puede inferir que las distintas modificaciones producidas en tasas y/o avalúos en el período 1966/1971 han variado la posición relativa y las presiones tributarias que han soportado los distintos inmuebles. Respecto de la posición relativa los cambios en la estructura tributaria del impuesto inmobiliario no ha seguido una línea definida a través del tiempo y por lo tanto no surge claramente si el objetivo de política era el de gravar a algunos más que a otros. En lo que respecta a presión tributaria es claro que, en general, ha disminuido a través del tiempo especialmente en el caso de los inmuebles urbanos como ya se hizo notar.

Dado que en 1971 el porcentaje de la recaudación

proveniente del impuesto inmobiliario que correspondió a inmuebles urbanos y rurales fue de 84,4 % para los primeros y 15,6 % para los segundos, y tomando en cuenta lo expuesto en el punto anterior, es fácil concluir que desde 1967 en adelante, por este solo hecho y sin tomar en cuenta la mayor o menor evasión, la recaudación global del impuesto decreció, como puede observarse en el cuadro que a continuación se agrega.

### Impuesto Inmobiliario

Años	Recaud. miles \$ Ley	% s/	% s/	% s/	% s/	% s/	Tasas	
	\$ Corrien- tes	\$ Constan- tes 1969	rec. total- es	recur- sos co- rrientes	rec. Jur. Prov.	rec. triby direr- tos	Imp. direc- tos	crec- miento anual
1961	449,1	2.236,5	4,2	4,2	16,9	19,1	69,6	-
1962	424,4	1.676,4	3,5	3,5	13,5	15,9	66,6	- 25,0
1963	322,1	992,1	2,1	2,3	10,4	12,9	52,2	- 40,8
1964	376,7	927,8	1,8	2,3	8,6	11,2	50,1	- 6,5
1965	862,5	1.647,4	2,3	2,9	11,7	14,3	53,4	77,6
1966	1.336,2	2.004,3	2,0	2,9	12,0	14,8	54,8	21,7
1967	1.797,1	2.156,5	2,7	3,3	11,4	14,6	49,7	7,6
1968	1.376,4	1.486,5	1,4	1,7	7,5	9,1	40,1	- 31,1
1969	765,3	765,3	0,9	1,0	4,2	5,0	23,3	- 48,5
1970	676,0	583,3	0,7	0,7	3,6	4,3	20,4	- 23,8
1971	668,0	427,9	0,4	0,4	2,8	3,4	18,5	- 26,6

Puede observarse que sólo las modificaciones introducidas en los avalúos fiscales en 1965 lograron producir un sustancial aumento en la recaudación de este impuesto. Las restantes modificaciones en avalúos (1967 y 1970) y en tasas o alicuotas (en 1961, 1967, 1968 y 1970), por el contrario produjeron, abstracción hecha de la mayor o menor evasión, una caída en las recaudaciones en términos reales. Esta situación se sinte-

tiza en el siguiente cuadro.

**Impuesto Inmobiliario**  
**Comportamiento evalués, tasas y recaudación total**

Años	Variación en evalués		Variación en tasas		Variación en recaudación real total
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales	
1965	aumentó	aumentó	igual	igual	aumentó
1966	igual	igual	igual	igual	aumentó
1967	aumentó	aumentó	bajó	bajó	aumentó
1968	igual	igual	igual	igual	disminuyó
1969	igual	igual	igual	igual	disminuyó
1970	disminuyó	igual	aumentó	aumentó	disminuyó
1971	igual	igual	igual	igual	disminuyó

En general cuando los evalués y las tasas no han cambiado, se nota que la recaudación real disminuye y/o bien el aumento porcentual decrece. También puede observarse que solamente ha aumentado la recaudación real cuando se han incrementado los evalués.

Las caídas en recaudaciones reales experimentadas a partir de 1968 han acelerado la pérdida de significación que este recurso ha tenido sobre los restantes. No obstante debe tenerse en cuenta que la pérdida de significación ha sido sistemática a partir de 1961.

En relación con lo anterior y comparando los valores extremos de la serie (1961 y 1971) surgen las siguientes conclusiones:

- a) En relación con los recursos totales de la administración central, el impuesto inmobiliario representó en 1961 el 4,2 % y en 1971 el 0,4 %. Es decir una pérdida de significación del 90,5 %.
- b) En relación con los recursos corrientes de la administración central la pérdida de significación fue exactamente igual a la anterior.
- c) En relación con los recursos corrientes de jurisdicción Provincial, el im-

punto familiaris pasó de un 15,9 % en 1961 al 2,8 % en 1971; que implica una pérdida de significación del 82,4 %.

- d) En relación con el total de recursos tributarios de jurisdicción provincial pasó de un 19,1 % en 1961 al 3,4 % en 1971, con una pérdida de significación del 82,2 %.
- e) En relación con los impuestos directos de jurisdicción provincial del 66,9 % que representaron en 1961 pasó al 18,5 % en 1971; que implica una pérdida de significación del 73,4 %.

De todo lo expuesto puede decirse que la sensible pérdida de significación de este importante recurso tributario de jurisdicción provincial debe imputarse a:

- a) Modificaciones en la estructura básica del impuesto (tasas y avalúos) no coherentes en el tiempo.
- b) Discriminaciones variables en el tiempo según el tipo de inmueble, que revelan o bien la variabilidad de objetivos de política o su carencia.
- c) Ineficiencias en la recaudación.

En general, de lo expuesto se concluye que para evitar este tipo de situaciones sería conveniente fijar objetivos claros de política en esta materia. Algunos objetivos alternativos que podrían plantearse y evaluarse en cuanto a sus consecuencias son: discriminar o no discriminar en relación a inmuebles rurales y urbanos, discriminar o no en favor de determinadas áreas geográficas, discriminar o no dentro de inmuebles urbanos según su valor, discriminar o no respecto de inmuebles construidos y baldíos; discriminar o no según el destino del inmueble, mantener el nivel de la recaudación real, etc.

Otro aspecto que se ha considerado interesante analizar es el relativo a los errores de proyección de los montos a recaudar por este tributo. El cuadro que a continuación se inserta detalla las diferencias porcentuales constatadas entre los valores presupuestados y las recaudaciones efectivamente obtenidas en el período 1961/1971.

**ERRORES DE PROYECCION - IMPUESTO INMOBILIARIO**

(en miles de Pesos Ley 18168)

Año	Recursos Presupuestados	Recursos Obtenidos	Porcentaje de error en proyec- ción
1961	1.200,0	449,1	167,2
1962	600,0	424,4	88,5
1963	1.000,0	322,1	210,5
1964	1.000,0	376,7	164,1
1965	1.000,0	662,5	15,9
1966	2.300,0	1.336,2	72,1
1967	2.000,0	1.797,1	11,3
1968	2.500,0	1.376,4	61,6
1969	1.400,0	765,3	82,9
1970	1.600,0	676,0	107,1
1971	1.000,0	666,0	49,7

En general y teniendo en cuenta las boletas a emitir anualmente, por simple suma, es posible determinar el impuesto a recaudar, excepto la evasión esperada. Por ello se estima que este tributo debería presentar diferencias o errores pequeños de predicción. Sin embargo como surge del cuadro anterior las diferencias realmente observadas han sido sustancialmente grandes y en todos los casos las proyecciones han sido superiores a las recaudaciones reales.

Pueden diagramarse métodos para calcular la recaudación esperada en un período dado; a continuación se indican a modo de ejemplo dos procedimientos simples que podrían utilizarse.

Si se cuenta con el listado de boletas del impuesto inmobiliario para un año determinado, antes de confeccionar el presupuesto,

se podría usar el siguiente procedimiento:

$$R_t^e = R_t^l - E_t^e$$

donde:

$R_t^e$  = recaudación esperada en el período t

$R_t^l$  = Recaudación libre de el evasor

$E_t^e$  = evasión esperada

La evasión esperada reflejaría el mejoramiento o no de los procesos administrativos de control y castro. Si no se espera que estos mejoren ni esperen la evasión esperada en el período t sería igual a la evasión producida en el período t-1.

En el caso de que se esperaren o fijeren objetivos de mejoramiento en el control y castro podría reducirse el valor de  $E_t^e$  en relación al de  $E_{t-1}^e$ . Este simple método permitiría al evasor conocer la evasión ocurrida y controlar el grado de mejoramiento en los procedimientos administrativos de control y castro. Es obvio que las proyecciones y la fijación de objetivos en cuanto a mejora en los procesos no debe estar a cargo del mismo organismo que efectúa la recaudación.

### B. Impuesto a la transacción gratuita de bienes

Este tributo provincial que resulta de gravar las transferencias patrimoniales no onerosas, tiene una serie de características que han determinado que la recaudación real a través del tiempo tome regularidades y se comporte de modo distinto a los impuestos hasta ahora analizados. Estas características, entre otras, son:

- a) es de difícil evasión: producido el hecho imponible se suceden una serie de actos legales que conducen necesariamente a los contribuyentes a la determinación del impuesto. En este sentido no requiere el ente recaudador (Dirección de Rentas) ningún tipo de contralor externo para evitar su evasión.
- b) es de fácil determinación: previa declaración patrimonial que normalmente sigue procedimientos legales, resulta sencilla su liquidación ya que se realiza sobre la base de aforos y operaciones simples. En general los valores reales tienden a mantenerse por la intervención de partes interesadas.
- c) es de efectiva recaudación: toda vez que para entrar en posesión de los bienes se requiere previamente el pago del tributo.
- d) es independiente del nivel de la actividad económica: ello surge como consecuencia de la naturaleza misma del hecho imponible que grava el capital y no el nivel o variación de la renta.

Por todo lo expuesto se estima que en este tributo las dificultades pueden provenir de dos fuentes: inadecuación de las tasas y/o no actualización de los aforos fiscales de los bienes que se gravan.

En el periodo que se analiza (1961/1971) se han producido o han existido cuatro alícuotas (tasas) distintas. Las sancionadas en 1961 según Ley N° 2547, en 1965 según Ley N° 3229, en 1967 según Ley N° 3554 y en 1968 según Ley N° 3577. No se tiene conocimiento ni ha sido posible encontrar datos sobre las veces que se han modificado las escalas de valores, toda vez que estas modificaciones surgen automáticamente al efectuar la determinación del impuesto.

En el supuesto de que los valores se hubiesen ajustado a los cambios en el nivel de precios de esos bienes las modificaciones en las tasas reflejarían el propósito de gravar con mayor o menor intensidad las transacciones gratuitas de bienes. En el caso particular de San Juan y a través del cuadro que a continuación se presenta, se observa un aumento de las alícuotas (tasas).



## Transmisión Gratuita de Bienes

Alicuotas (tasas) aplicadas a las transferencias de bienes entre padres, hijos y cónyuges.

(valores expresados en pesos Ley de 1969)

Monto transferencia hasta:	Tasas porcentuales de cada año										
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
150	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
600	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
750	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
900	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-
1.000	-	-	-	-	5	6	-	-	-	-	5
1.500	-	-	-	5	6	6	-	-	-	5	6
2.000	-	-	-	6	7	7	5	5	5	6	7
2.250	-	5	5	6	7	7	5	5	5	6	7
3.000	-	5	6	7	7	7	5	6	6	7	7
4.000	5	6	7	7	8	8	6	7	7	7	8
5.000	6	7	7	7	8	9	6	7	7	7	8
6.000	7	7	7	8	9	9	6	7	7	8	9
7.000	7	7	8	8	9	10	6	8	8	8	9

Seguindo el razonamiento anterior y tomando como ejemplo una transmisión gratuita de bienes de 10.000 (pesos Ley constantes de 1969) se puede observar que la tasa o alícuota con que se grava ese monto crece hasta 1965 pasando de 7 % en 1961 a 12,5 % en 1965, baja en 1967 (por modificación de la ley impositiva) para nuevamente crecer y alcanzar en 1971 el 11,5 %.

Lo precedentemente indicado revela que si se ajustan los avalúos al aumento en el nivel general de precios y se mantienen las tasas legales, la tasa efectiva es progresiva a través del tiempo. Cuanto mayor es el tiempo de permanencia de una determinada tasa legal y supuesto siempre un ajuste en los avalúos de los bienes que se transmiten, más se acerca al gravamen de la transferencia a la tasa mínima. Todo ello implica que el gravamen a través del tiempo se hace cada vez más progresivo y tiende finalmente a tomar la tasa mínima y convertirse en un tributo proporcional.

De lo expuesto, y si bien legalmente las tasas se van haciendo progresivas y discriminan en el tiempo cada vez más con respecto a estas transferencias, las modificaciones de los avalúos hacen imposible determinar cuál ha sido en el período considerado la evaluación de las "tasas efectivas" del gravamen.

Surge en consecuencia que si los avalúos no han seguido el incremento en el nivel general de precios las "tasas efectivas" aplicadas pueden haber decrecido. Con otras palabras que dado un monto a transmitir el impuesto pagado en términos reales sería menor.

Con las limitaciones que lo indicado implica es posible inferir que entre 1961 y 1965 en que las tasas legales aumentaron y sin embargo la recaudación en términos reales declinó, los avalúos fiscales no deben haber seguido el ritmo de crecimiento registrado en el nivel general de precios resultando consecuentemente la aplicación de una "tasa efectiva" inferior a la legal. A partir de 1965 y como surge del cuadro que a continuación se inserta los montos reales recaudados crecen hasta 1969 decli



nando posteriormente y alcanzando en 1971 un nivel que representa el 56 % de lo obtenido en 1961.

#### Impuesto a la Transición Gratuita de Bienes

Años	Recaud. miles Pesos Ley 18136	Pesos en \$ Constantes 1969	% s/ recursos totales	% s/ rec. corrientes	% s/ rec. de Jur. Pcial.	% s/ rec. tributarios	% s/ Impuestos directos	Tasas Crecimiento anual
1961	82,6	411,4	0,7	0,7	3,1	3,5	12,8	-
1962	64,6	256,2	0,5	0,5	2,0	2,4	10,1	- 36,0
1963	71,8	221,1	0,5	0,5	2,3	2,9	11,6	- 13,4
1964	66,2	211,2	0,4	0,5	2,0	2,6	11,4	- 4,5
1965	182,2	348,0	0,5	0,6	2,5	3,0	11,7	64,8
1966	364,2	546,3	0,5	0,8	3,3	4,0	14,9	57,0
1967	506,0	607,2	0,8	0,9	3,2	4,1	14,0	11,1
1968	637,8	688,8	0,7	0,8	3,5	4,2	16,6	13,4
1969	760,6	760,6	0,9	1,0	4,3	5,1	23,7	13,3
1970	466,7	404,4	0,5	0,5	2,5	3,0	14,1	- 48,2
1971	358,0	229,2	0,2	0,2	1,5	1,8	9,9	- 43,3

De las consideraciones hasta ahora realizadas resulta conveniente destacar las siguientes deficiencias que pueden surgir de la aplicación de este tributo:

- a) El no reajuste de las tasas o alícuotas y de los avalúos o afaros fiscales en épocas de inflación conducen a un sistema impositivo que se hace regresivo a través del tiempo. La repercusión de este hecho es la de una declinación en la recaudación en términos reales.
- b) Si se mantienen a través del tiempo las tasas legales y se reajusten los avalúos siguiendo el incremento en el nivel general de precios resulta un

impuesto progresivo en el tiempo. En este caso la repercusión sería un aumento en la recaudación en términos reales.

- c) La existencia de disposiciones legales que fijan alícuotas y elementos objetivos de evaluación y determinación del gravamen no aseguran que los propósitos perseguidos con esas estructuras legales se cumplan, ya que en la práctica la determinación es afectada por apreciaciones subjetivas de quien determina el impuesto.
- d) De la observación de los valores reales e incluso en algunos casos los monetarios, que se incluyen en el cuadro anterior, aparece como más relevante para el caso de San Juan el correspondiente al punto a) y por su puesto las consideraciones formuladas en el punto c).

Oblviar las deficiencias antes anotadas no resulta posible en todos los casos. Así por ejemplo las indicadas en el punto c) son inevitables toda vez que no se puede prescindir de los elementos subjetivos que intervienen en la evaluación aunque sí se pueden incluir pautas que minimicen la intervención de esos elementos. Por su parte las deficiencias anotadas en los puntos a) y b) pueden solucionarse a través de dos modos alternativos: 1º) reajustando los avalúos de manera tal que mantengan la estructura del impuesto en términos reales. 2º) Reajustando las tasas a través del tiempo de modo que los montos reales tributados se mantengan dentro de los escalas estructurales originalmente. El primer sistema requiere mayores costos de recursos que el segundo.

Cualquier sea la alternativa elegida se estima que el sistema aplicable al impuesto a la transmisión gratuita de bienes puede ser mejorado sensiblemente y ello redundaría beneficiosamente en la recuperación de la significación que este recurso ha tenido sobre los restantes y que, no puede apreciarse en el cuadro anterior, en los últimos años ha declinado substancialmente. Tal aseveración puede ser constatada si se tiene en cuenta que, por ejemplo, en 1961 el impuesto a la transmisión gratuita de bienes representó el 3,5 % de los recursos tributarios y en 1971 el 1,8 % es decir, u

una reducción del 50 % en su significación.

También hemos considerado conveniente analizar el grado de eficiencia de las proyecciones formuladas al presupuestar los recursos provenientes del impuesto a la transmisión gratuita de bienes. Este grado de eficiencia lo hemos definido como el porcentaje de diferencia existente entre los recursos presupuestados y los efectivamente recaudados. Es decir:

$$\text{Error de Proyección (\%)} = \frac{\text{Recursos Presupuestados año } t}{\text{Recursos Obtenidos año } t} - 1$$

En el caso particular del impuesto a la transmisión gratuita de bienes, los errores de proyección se indican en el siguiente cuadro:

**Errores de Proyección**  
**Impuesto Transmisión Gratuita de Bienes**  
**(en miles de pesos Ley 19180)**

Años	Recursos Presupuestados	Recursos Obtenidos	Porcentaje de error en proyección
1961	100,0	82,6	21,0
1962	70,0	64,6	8,4
1963	100,0	71,8	39,2
1964	100,0	86,2	16,0
1965	150,0	132,2	- 21,5
1966	200,0	364,2	- 82,1
1967	400,0	505,0	- 20,9
1968	500,0	637,8	- 21,6
1969	500,0	760,6	- 36,9
1970	500,0	483,7	6,7
1971	900,0	336,0	341,4

Se puede observar que en los años 1961, 1962, 1963, 1964, 1970 y 1971 las recaudaciones estuvieron por debajo de las proyectadas (sobrestimación) y en los años 1965, 1966, 1967, 1968 y 1969 las recaudaciones superaron a las proyecciones (subestimación).

En general, por su naturaleza, los recursos provenientes del impuesto a la transmisión gratuita de bienes resultan difíciles de proyectar y por tal razón los porcentajes de error que oscilan entre más y menos el 35 % pueden considerarse discretamente aceptables. Por el contrario errores como el de 241,4 % constatado en 1971 se estima excesivo.

Los porcentajes altos de error pueden imputarse a: 1) Proyecciones realizadas sin una metodología adecuada y/o desvinculadas de lo que efectivamente ha ocurrido en el pasado, 2) Procedimientos administrativos de recaudación deficientes. A algunas de las causas de estos problemas se ha hecho referencia con anterioridad y las recomendaciones que se formularon también son en este punto relevante.

La información que en este trabajo se agrega puede constituir la base para la formulación y verificación de una adecuada metodología de proyección que, a la vez, si resulta fiable serviría como control de las ejecuciones. Por tal razón se estima que las proyecciones deben ser realizadas por un organismo distinto al que ejecuta; en tal sentido existe un organismo que puede y debe realizar tal tarea (Dirección de Finanzas). De las consultas formuladas surge la inexistencia de una metodología adecuada a las proyecciones de los recursos en general.

Una forma simple y que puede ser apropiada para estimar los recursos provenientes del impuesto a la transmisión gratuita de bienes sería:

$$P_{t+1} = P_t - b (P_t - R_t)$$

donde:

$P_{t+1}$  = proyección formulada en el año t para el siguiente.

$R_t$  = Recaudación efectivamente realizada en el año t

$P_t$  = Proyección formulada en el año t-1 para el año t

b = Coeficiente de ajuste del error de proyección verificado en el año anteriores.

La aplicación de esta formulación habría reducido el margen de error verificado en el período 1961/1971.

### C. Impuestos a los automotores.

De acuerdo al Código Fiscal Ley 2546/61 el impuesto a los automotores grave la posesión de vehículos automotores radicados en la Provincia de San Juan según las características diferenciales que éstos pueden presentar. Estas características diferenciales se fundan no sólo en aspectos técnicos sino incluso en destino y función que cumplen; es decir según sea de transporte colectivo de pasajeros, de carga, modelos, peso, capacidad de carga, propietarios, etc.

Anualmente por medio de la ley impositiva se establece con los montos que cada uno de esos vehículos y de acuerdo con las características diferenciales que se han indicado, deben pagar.

Por lo expuesto surge que la recaudación anual de este tributo puede variar, según sea:

1. Tamaño del parque automotor
2. Composición del parque automotor
3. Antigüedad o edad del parque automotor
4. Tasas de incremento en el parque automotor
5. Tasa de desuso aplicada al parque automotor
6. Exenciones según destino y propiedad y su tasa de variación.
7. Monto que fija la ley impositiva anual



8. La recaudación real está además afectada por las variaciones en el nivel general de precios.

Por su naturaleza este impuesto es de fácil determinación y de difícil evasión. En lo que respecta a la baja tasa de evasión que es posible tener en este tributo de lugar a una escasa o nula intervención fiscalizadora del ente recaudador, toda vez que en el control de su pago intervienen otros organismos provinciales (por ejemplo Dirección de Tránsito) y también organismos de otras Provincias que lo hacen indirectamente al controlar el paso de esos vehículos por su jurisdicción.

La evolución de la recaudación verificada en este tributo y en su participación relativa dentro de los recursos de la Administración Central es la que se indica en el cuadro siguiente:

#### Impuesto a los automotores

Años	Recaudación nítida de Pesos Ley		% s/ recursos totales	% s/ recursos de carreteras	% s/ rec. de Jur. Fcial.	% s/ rec. tributos	% s/ in-puest. direc-tos	Tasa de Crecimiento anual
	Pesos corrientes	\$ constantes 1969						
1961	113,8	566,7	1,1	1,1	4,3	4,8	17,6	-
1962	146,5	566,6	1,2	1,2	4,7	5,6	23,3	3,5
1963	223,5	686,4	1,4	1,6	7,2	9,0	36,2	17,4
1964	291,6	714,4	1,4	1,8	6,7	8,6	38,6	3,8
1965	511,0	976,0	1,4	1,7	6,9	8,5	32,8	36,6
1966	737,1	1.105,7	1,1	1,6	6,6	8,2	30,2	13,3
1967	1.315,8	1.579,8	2,0	2,4	8,4	10,6	36,4	42,8
1968	1.422,5	1.536,3	1,5	1,8	7,7	9,4	41,4	- 2,7
1969	1.742,6	1.742,6	2,0	2,1	9,5	11,5	53,0	13,4
1970	2.165,9	1.866,0	2,1	2,2	11,6	14,0	66,6	6,2
1971	2.680,9	1.622,3	1,5	1,5	10,9	13,2	71,5	- 12,4

Como puede apreciarse en la columna 3, este recurso ha crecido en su recaudación en 191,6 % entre 1961 y 1971, es decir que prácticamente se ha triplicado en el término de once años. Esto es lo que ha determinado que llegara a constituir uno de los recursos más importantes dentro del total de impuestos directos, ya que del 17,6 % que representaba en 1961 alcanzó el 71,5 % en 1971 (columna 6).

El mismo comportamiento antes indicado se observa respecto de los recursos totales, corrientes, de jurisdicción provincial y tributarios (columnas 4/7).

Un análisis completo y desagregado de este tributo requería disponer de la siguiente información:

1. Cantidad de vehículos por tipo y antigüedad que integra el parque automotor.
2. Precio promedio anual de los vehículos de cada categoría.
3. Monto del impuesto a pagar por categoría.
4. Parque automotor existente por año y categoría.
5. Parque automotor gravado y exento por año y categoría.

Con esos datos sería posible establecer las tasas efectivas del gravamen en relación al valor del vehículo y su evolución a través del tiempo, y fundamentalmente, verificar la tendencia que va tomando este impuesto y sus probables recaudaciones futuras. Aun cuando este tipo de análisis excede los límites de este trabajo hemos procurado obtener esa información pero la misma no está actualmente disponible.

Con los datos disponibles ha sido posible verificar que, por ejemplo, el monto real del impuesto pagado por un vehículo último modelo correspondiente a la cuarta categoría de automóviles y rurales (701 a 1.000 Kgrs.) pagaba en 1965 \$ Ley 163,1 y en 1970 un modelo de ese año y de la misma categoría, \$ 196,0. Si bien se nota un aumento en el monto de impuesto real pagado por unidad nueva, no ocurre lo mismo en relación a su valor ya que en 1965 el impuesto representaba aproximadamente el 3,8 % de su

precio y en 1970 sólo alcanzaba al 2,6 %. Es decir que si esta consideración pudiera generalizarse, sería legítimo concluir que la presión tributaria por peso de riqueza poseída en coches habría disminuido.

Al comparar distintas unidades de riqueza, por ejemplo un inmueble y un automotor en 1970, se verifica que, en promedio cada vehículo existente en la Provincia ha pagado \$ Ley 37,89 en tanto que en promedio cada inmueble existente en la Provincia ha pagado \$ Ley 5,12. Es decir que en promedio cada vehículo paga 7,4 veces más que un inmueble, todo esto independientemente de sus valores.

Otro aspecto que se considera relevante indicar es el hecho de que en relación al stock de vehículos existentes la tasa de crecimiento es decreciente en cuyo caso la tasa de crecimiento de la recaudación por incorporación de vehículos nuevos es de esperar que siga ese comportamiento.

En consecuencia y a modo de conclusión de este impuesto puede decirse que no es necesario que el organismo recaudador, como antes se indicó, intensifique su acción fiscalizadora toda vez que las formas características de la evasión de tributos, en este caso son raras o escasamente significativas. En este sentido conviene tener en cuenta que las formas tradicionales de evasión son: 1. evasión por falta de declaración, 2. evasión por declarar montos inferiores a los reales, 3. evasión en el tiempo que surge al pagar el tributo fuera de término. Es fácil constatar que ninguna de estas es importante en el caso del impuesto a los automotores ya que todas ellas son imposibles que se sucedan en la realidad, debido a que el ente recaudador produce la "declaración" de oficio y el pago del impuesto es condición indispensable para poder usar el bien gravado.

De lo anteriormente expuesto surge que el margen de error que se podría esperar en la proyección presupuestaria de este impuesto debería ser pequeño si se dispusiera de la información que anteriormente hemos indicado. O de otro modo que los errores cometidos en las proyecciones pa-

seses podrían haber sido menores si estos elementos indicados se hubiesen tenido en cuenta. Estos errores han sido, en el período 1961/1971, los siguientes:

#### Impuesto a los automotores

##### Errores en Proyecciones

Año	Montos Presupuestados (1)	Montos Recaudados (1)	Porcentaje de error
1961	150,0	113,8	31,8
1962	180,0	146,5	21,2
1963	250,0	223,3	11,9
1964	300,0	291,6	2,9
1965	350,0	511,0	- 46,0
1966	500,0	737,1	- 47,4
1967	1.000,0	1.315,8	- 24,0
1968	1.000,0	1.422,3	- 29,7
1969	1.500,0	1.742,6	3,3
1970	2.000,0	2.185,9	- 8,5
1971	2.200,0	2.580,8	- 14,8

(1) en miles de pesos ley 18188.

#### D. Impuesto a las Actividades Lucrativas

De acuerdo a lo que establece el Código Fiscal Ley n° 2546, este impuesto "grava el ejercicio de cualquier comercio, industria, profesión, oficio, negocio o actividad lucrativa habitual, en la Provincia de San Juan ...". La ley impositiva anual fija la alícuota del impuesto y discrimina las diferentes actividades lucrativas de acuerdo con su naturaleza, fijando las desgravaciones, aumentos o adicionales correspondientes.

Este impuesto es en general proporcional al monto total de los ingresos brutos obtenidos o devengados en el año anterior en el ejercicio de las actividades lucrativas gravadas. A los efectos del gravamen el Código Fiscal considera ingreso bruto la suma total ingresada o devengada en concepto de venta de los productos o mercaderías, remuneración o compensación de servicios en retribución de la actividad lucrativa ejercida en la Provincia.

En el período 1961/1971 la evolución de los recursos provenientes de este tributo ha sido la siguiente:

#### Impuesto a las Actividades Lucrativas

Año	Recaud. miles \$ Ley a precios corrientes	Recaud. miles \$ Ley a precios const. 1969	% s/ rec. total	% s/ rec. corrien- tes	% s/ rec. Jur. Pcial.	% s/ rec. tri- but.	% s/ Imp. indi- rectos	Tasa Crec. Anual
1961	534,0	2.659,3	5,0	5,0	20,1	22,7	40,3	-
1962	798,6	3.115,0	6,5	6,5	25,0	29,5	50,3	17,1
1963	671,9	2.069,5	4,3	4,8	21,6	27,0	45,2	-33,6
1964	908,1	2.413,5	4,6	6,0	22,5	29,2	45,8	16,6
1965	1.222,5	2.335,0	3,3	4,1	16,6	20,3	36,2	- 3,3
1966	2.511,6	3.767,4	3,8	5,5	22,5	27,8	47,0	61,3
1967	4.741,2	5.659,4	7,2	6,8	30,1	38,3	62,8	51,0
1968	4.527,0	4.889,2	4,7	5,6	24,6	30,0	48,4	-14,1
1969	5.271,9	5.271,9	6,0	6,5	28,7	34,7	54,8	7,8
1970	4.707,7	4.061,9	4,6	4,7	25,0	30,1	43,7	-23,0
1971	5.473,4	3.504,1	3,1	3,2	23,2	23,1	43,4	-13,7

Del análisis del cuadro anterior, surgen las siguientes conclusiones:

- 1º) Entre 1961 y 1971 los recursos provenientes del impuesto a las actividades lucrativas crecieron en un 31,6 %.
- 2º) En términos reales la máxima recaudación se obtuvo en 1967 con 5.271,9 (miles de pesos ley constantes de 1969).
- 3º) En términos reales la recaudación mínima se obtuvo en 1965 con 2.335,0 (en miles de pesos ley constantes de 1969).
- 4º) Las recaudaciones obtenidas en términos reales en 1968, 1969, 1970 y 1971 han sido inferiores a la de 1967. Incluso a partir de ese año se nota una tendencia sistemática decreciente.
- 5º) En lo que respecta a su importancia relativa dentro del total de recursos de la Administración Central, puede decirse que presenta una tendencia declinante; así tomando los valores extremos de la serie se observa que en 1961 representaron el 5 % y en 1971 el 3,1 %. Su máxima participación la alcanzó en 1967 con el 7,2 % y el mínimo en 1971.
- 6º) El comportamiento en relación a los recursos corrientes es similar al del total de recursos y por lo tanto las consideraciones indicadas en el punto 5º son también en este caso relevantes.
- 7º) En relación a los recursos de jurisdicción provincial se nota que el impuesto a las actividades lucrativas mejora lentamente su posición relativa. La máxima participación la alcanzó en 1967 con el 30,1 % y la mínima en 1965 con el 16,6 %. A partir de 1967 se nota una tendencia declinante.
- 8º) En relación con los recursos tributarios, el comportamiento del impuesto que se analiza es similar al caso anterior.
- 9º) En cuanto a la participación de este tributo dentro del total de recursos de esa fuente, es posible apreciar que su comportamiento es semejante al indicado en el punto 7º) y por tanto las conclusiones antes indicadas le son aplicables.

Las características y naturaleza de este impuesto permiten esperar que su recaudación esté relacionada positivamente con el nivel de la actividad económica provincial del período anterior al de la recau-

deducción efectiva. Sin embargo si se observan las tasas de incremento en la recaudación y las tasas de crecimiento en el Producto Bruto Interno Provincial se constata que el grado de asociación observado es bajo o incluso en algunos casos de signo contrario al esperado. Esta situación se puede verificar en el cuadro siguiente:

Años	Tasa Variación Porcentual Anual	
	Recaudación	P.B.I. del período anterior
1961	-	-
1962	17,1	-
1963	- 33,6	4,1
1964	16,6	- 9,5
1965	- 3,3	14,4
1966	51,3	27,8
1967	51,9	3,8
1968	- 14,1	- 7,7
1969	7,8	- 8,4
1970	- 23,8	7,4
1971	- 13,7	9,6

Pueden darse varias razones por las cuales es posible explicar este comportamiento no racional del impuesto a las actividades lucrativas:

1. Se trata de un tributo que de no existir una estricta fiscalización da lugar a la existencia de evasión en las tres formas conocidas. Esto es evasión por falta de declaración, evasión por declarar montos inferiores y evasión en el tiempo.
2. La existencia de un rezago entre el comportamiento de la base imponible y el monto declarado. Esto es que si la base imponible en términos monetarios aumenta en un porcentaje dado, la base imponible declarada aumenta

en menor proporción, vale decir que el contribuyente trata de cumplir con la exigencia del pago del impuesto acrecentándose año a año en un porcentaje que no es el que realmente se verifica en el nivel de la actividad.

3. Cuando el nivel de actividad económica declina como los contribuyentes están pagando en defecto, el monto declarado como base imponible no se reduce en la misma proporción en que lo hace el nivel de actividad. En tal caso es posible observar que frente a incrementos negativos en el Producto Bruto Provincial se dan incrementos positivos en la recaudación del impuesto.
4. En periodos de depresión es posible que como los montos declarados son reducidos el contribuyente no reduce más éstos, sino que apela a la evasión en el tiempo.
5. Si tomamos, por ejemplo, los dos últimos años en la serie 1970 y 1971 es posible constatar que:
  - a) El nivel de la actividad económica (Producto Bruto Interno) creció en aproximadamente un 8,5 % promedio anual.
  - b) La recaudación real del impuesto a las actividades lucrativas correspondiente al año decreció en -23,0 y 13,7 % respectivamente.
  - c) La recaudación real del impuesto a las actividades lucrativas correspondientes a periodos vencidos (impuesto atrasado) decreció en relación al total recaudado por este impuesto..
  - d) La recaudación real del impuesto a las actividades lucrativas atrasado presenta una tendencia declinante desde el año 1964 (primer valor que se dispone).
  - e) Que a partir de 1967 la tasa básica fue llevada del 10 o/oo al 13 o/oo

De las anteriores relaciones es posible concluir que la evasión debe haber crecido en el lapso de tiempo que se ha analizado.

Para poder constatar la magnitud de la evasión y su composición sectorial se requeriría disponer de información desagregada de la recaudación de este impuesto por sectores de origen. Información que actual



mente no está disponible.

Un elemento útil, capaz de sugerir, el número de responsables del impuesto y que actualmente no lo hacen sería el de utilizar la información disponible en padrones municipales (comercio e industria), Instituto Nacional de Vitivinicultura, Consejo Agrario, Consejos Profesionales, etc.

Siguiendo el criterio de clasificación sectorial que se usa para el cálculo del Producto Bruto Interno en la Provincia de San Juan se ha determinado la tasa de gravamen que le correspondería a distintas actividades dentro de cada sector. Debe entenderse que ésta es la primera etapa para determinar las diferenciales de gravamen entre actividades de un mismo sector, entre sectores, etc. Además y al completarse con información relativa a nivel de la actividad económica, con el grado de desagregación que sea posible, podría establecerse cual es el aporte de cada sector a la recaudación de este tributo, y determinar la presión tributaria sectorial.

Actualmente este tributo grava con la tasa básica del 13 o/oo y desde 1961 esta tasa ha evolucionado del siguiente modo:

1961	10 o/oo
1965	10 o/oo
1967	13 o/oo
1968	13 o/oo

Sin embargo la ley impositiva establece tasas diferenciales de este gravamen según tipos de actividades aún cuando no se especifica claramente los motivos de tales discriminaciones.

Las tasas vigentes que hemos agrupado sectorialmente, de acuerdo al criterio antes sugerido, son las siguientes:

**Impuesto a las Actividades Lucrativas**

**Tasas del Gravamen Vigentes**

Sectores y Actividades	Tasas o/oo
<b>I. Sector Agrícola</b>	
La explotación Agropecuaria	Exenta
<b>II. Sector Ganadería</b>	
Producción y venta de ganado en pie	5
<b>III. Sector Minería</b>	13
<b>IV. Sector Industrias Manufactureras</b>	
1. De base agraria	
a) Manteca, queso, caseína, crema y leche pasteurizada	4
b) Celulosa y papel	5
c) Fideos, harina, aceite, escobas, trapos de piso y alpergatas	5
d) Comestibles	5
e) Jabón	5
f) Carbón y leña	5
g) Fábricas de bolsas de arpilleras y otros envases	6
h) Curtiembres e industrialización del cuero	6
i) Muebles de madera	30
2. De base no agraria	
a) Imprenta	5
b) Herramientas, maquinarias, respuestos y accesorios para la agricultura, minería e industria	6
c) Materiales para la construcción	6

Sectores y Actividades	Tasas
d) Muebles de metal	30
e) Material para amoblamiento y decoración	30
f) Aparatos de radio, televisión y artículos musicales	30
g) Diarios	Exentos
<b>V. Sector Construcciones</b>	
1. Construcción de viviendas y obras accesorias y complementarias	4
2. Excavaciones, demoliciones, rellenamientos y nivelación de terrenos	6
3. Perforación para la extracción de agua	6
4. Excavaciones para colocación de caños y cables	6
<b>VI. Sector Servicios Públicos</b>	
(Exempto empresas públicas lucrativas)	Exentos
Resto	13
<b>VII. Comercio</b>	
1. Comercialización al exterior de productos agrícolas	2
2. Comercialización al exterior de productos agrícolas industrializados	2
3. Hoteles, restaurantes, cafés, bares	5
4. Productos industrializados con materia prima propia (hasta 40.000)	6
5. Autoservicios de comestibles	6
6. Supermercados	3,6
7. Droguerías, farmacias y botiquines (productos medicinales de aplicación humana)	7,5
8. Distribución mayoristas por fábrica	7,5
9. Comercialización de radios, televisión y artículos musicales	30

Sectores y Actividades	Tasas
10. Comercialización de perfumes, cosméticos y tocador	30
11. Florerías	30
12. Cortinados, alfombras, tapices y art. de decoración	30
13. Venta de artículos suntuarios (de acuerdo a reglamentación del P.E.)	90
14. Venta de muebles y útiles de artículos usados y en desuso	140
15. Venta de automotores usados y en desuso	13
16. Venta mayorista y minorista de cigarrillos (sobre valor agregado)	13
17. Venta de nafta y otros subproductos del petróleo	13
18. Semillas y plantas hortícolas	2
19. Productos agropecuarios alimenticios	5
20. Productos agropecuarios no alimenticios	5

#### VIII. Sector Finanzas

1. Emisión y colocación de títulos sorteados	30
2. Venta de bonos emitidos por otras entidades financieras	90
3. Casas de cambios, compraventa de títulos, acciones y monedas extranjeras (sobre diferencia de valor)	50
4. Bancos: Sobre haber de la cuenta de pérdidas y ganancias	50
5. Compañías financieras y sociedades de créditos para el consumo, sobre el haber de la cuenta de Pérdidas y Ganancias	70
6. Intermediario en la colocación de dinero en hipotecas	70
7. Sobre comisiones, bonificaciones y porcentajes de intermediación financiera, sin relación de dependencia	70
8. Prestatistas con o sin garantía	210

#### IX. Transporte

1. Transporte colectivo pasajeros	Exento
2. Otros	13

Sector	Tasa
<b>X. Sector Servicios Privados</b>	
a) Agentes intermediarios o distribuidores de películas cinematográficas	30
b) Parque de atracciones, juegos mecánicos y destreza	50
c) Cinematógrafos u otras diversiones públicas por las que se cobra entrada	50
d) Espectáculos teatrales	13
e) Locación y sublocación de casas y locales	50
f) Venta de espacios publicitarios y de propaganda comerciales (sobre total facturado)	50
g) Agencias de publicidad y propaganda (sobre total facturado)	50
h) Productores de publicidad y propaganda (sobre total facturado)	50
i) Servicios de anuncios en cartelera (sobre total facturado)	50
j) Productores de elementos publicitarios, jingles, filmes, cortos publicitarios, etc. (sobre total facturado)	50
k) Productores o representantes de números artísticos sobre el monto contratado	50
l) Locación de muebles y servicios para fiestas	50
m) Locación de cocheras cerradas o abiertas	50
n) Pistas de baile	90
o) Rematadores o sociedades decididas al remate	50
p) Agencias o representantes comerciales no radicados en la provincia	90
q) Consignatarios o comisionistas	90
r) Personas o entidades que se ocupen de la administración de inmuebles	90

Sectores y Actividades	Tasas
s) Intermediarios en la compraventa de inmuebles	90
t) Alquiler o subalquiler de películas cinematográficas	90
u) Locales o depósitos en que almacenen mercaderías o muebles por cuenta ajena	90
v) Comisiones, bonificaciones y porcentajes por retribución de servicios sin relación de dependencia	90
w) Night Clubs, boites y confiterías bailables	140
x) Médicos, ingenieros, odontólogos, etc.	60
Agrimensores, veterinarios, farmacéuticos, etc.	40
Otras profesiones	30
y) Enseñanza	Exenta

Del cuadro anterior surge:

1. Comparadas en tanto por mil se constata la existencia de múltiples tasas.
2. El rango de variación se encuentra entre 0 o/oo (actividades exentas) y el 210 o/oo.
3. La actividad exenta más importante es la agropecuaria, que representó en 1970 el 16,6 % del producto bruto provincial.
4. Existen actividades gravadas con tasas relativas altas tales como Bancos, Compañías Financieras e intermediarios financieros en general que por tener elasticidades de demanda muy bajas hacen que el impuesto sea soportado en su mayor parte por el demandante de esos servicios. Por otra parte esto incide negativamente sobre la posibilidad de perfeccionamiento del mercado de capitales que a nivel provincial está poco desarrollado y que es fundamental para facilitar el crecimiento económico.
5. En general surge una disparidad y un grado tal de discriminación en las tasas que parecieran no responder a algún objetivo claramente especificado de política (prescindibilidad de los bienes, desarrollo de determina-

dos sectores, etc.)

6. En algunos casos el impuesto es claramente regresivo como se da en la actividad de profesionales en cuyo caso se paga una suma fija de dinero. En tal situación el impuesto toma más el carácter de un permiso o patente que el de gravar una actividad lucrativa en sentido estricto.

En conclusión y en relación a este impuesto se sugiere, en el corto plazo:

1. No actuar en forma inmediata sobre la estructura del impuesto, toda vez que modificar tasas sin una base o información suficiente puede generar resultados distintos a los esperados.
2. Actuar en forma inmediata en lo que se refiere a clasificación de actividades, empadronamiento de contribuyentes por actividades, monto de recaudación por sectores de origen, participación de esos sectores dentro de la recaudación total, presión tributaria sectorial y estimación del volumen de evasión, determinación de las formas de evasión, determinación del número de contribuyentes que actualmente no tributan, etc.
3. Determinar y/o fijar los objetivos de política que justifiquen la magnitud y diferenciación de tasas.
4. En general, por lo tanto, lo que sugerimos es actuar previa y fundamentalmente en el proceso de reorganización administrativa interna de: organismo responsable de la recaudación, en particular en lo que respecta a determinación de la magnitud y formas de evasión a nivel global, sectorial y zonal, organismo de planificación para la fijación de objetivos y políticas a seguir en el corto y largo plazo, organismo encargado de la recopilación de información básica, estudio de esa información y de la formulación de proyecciones.
5. Sobre la base de estos elementos de juicio podrá encararse la labor de modificación de la estructura impositiva actual.

Finalmente y en relación a la magnitud de los errores de proyección incurridos al presupuestar el monto esperado de recaudación

del impuesto a las actividades lucrativas, resulta obvio que, lo presupuestado y lo efectivamente recaudado no expresan las reales posibilidades de recaudación del tributo. Por consiguiente las tasas de error en proyección que a continuación se detallan no reflejan en su totalidad los errores de proyección.

#### Impuesto a las actividades lucrativas

Años	Montos Presupuestados (1)	Montos Recaudados (1)	Porcentaje de error
1961	600,0	534,0	12,4
1962	800,0	788,6	1,4
1963	1.300,0	671,9	93,4
1964	1.000,0	985,1	1,5
1965	1.000,0	1.222,5	- 22,3
1966	2.900,0	2.511,6	15,5
1967	4.000,0	4.741,2	- 15,6
1968	5.500,0	4.527,0	21,5
1969	5.400,0	5.271,9	2,4
1970	6.100,0	4.707,7	29,6
1971	5.000,0	5.473,4	- 8,7

(1) en miles de pesos ley 18188 corrientes.

#### E. Impuesto de Sellos

Este impuesto grava "actos, contratos y operaciones de carácter oneroso que se realizaren en territorio de la Provincia". Es decir toda transmisión de cesión o reconocimiento de derechos, obligaciones, actuaciones administrativas y judiciales, etc.



Los montos recaudados por tal concepto, entre 1961 y 1971, como así también la importancia relativa de este tributo surge del análisis del cuadro que a continuación se inserta:

#### Impuesto de Sellos

Año	Recaud. miles \$ Ley		% s/ rec. total	% s/ rec. corrien- tes	% s/ rec. Jur. Fiscal.	% s/ rec. triby terios	% s/ rec. trib. Ind.	Tasas Crec. Anual
	Pesos cor- rientes	Pesos cons- tantes 1969						
1961	710,6	3.538,8	6,7	6,7	26,8	30,2	53,7	-
1962	682,5	2.685,9	5,6	5,6	21,6	25,6	43,5	+ 23,8
1963	682,1	2.131,7	4,4	4,9	22,3	27,8	46,6	- 20,9
1964	901,2	2.207,9	4,2	5,5	20,6	26,7	41,9	3,6
1965	1.656,2	3.163,3	4,5	5,5	22,5	27,4	49,1	43,3
1966	2.498,5	3.747,8	3,8	5,4	22,4	27,7	46,8	16,2
1967	2.782,5	3.339,0	4,2	5,2	17,7	22,5	36,9	- 10,3
1968	3.324,5	3.590,5	3,5	4,1	18,0	22,0	35,6	7,5
1969	3.965,0	3.965,0	4,5	4,9	21,6	26,1	41,2	10,4
1970	5.210,8	4.493,5	5,1	5,2	27,7	33,3	48,4	13,3
1971	6.463,8	4.138,1	3,7	3,8	27,4	33,1	51,3	- 7,9

Del análisis de las cifras precedentes se concluye

que:

1. Entre 1961 y 1971 la recaudación de este impuesto aumentó en 16,9 %.
2. Respecto de los recursos totales de la Administración Central se observa una tendencia declinante a través del tiempo. Tomando los valores extremos de la serie se aprecia que de un 6,7 % que representó en 1961 pasó en 1971 al 3,7 %. Es decir una pérdida de participación del 45 %.
3. El comportamiento del impuesto de sellos respecto de los recursos corrientes ha sido similar al observado en el punto anterior respecto de los re-

cursos totales; por tanto las consideraciones formuladas en el punto 2. son aquí también aplicables.

4. En relación a los recursos corrientes de jurisdicción provincial se constata que en general ha mantenido su participación. Aún cuando es dable observar que entre 1961 y 1967 presentó una tendencia declinante y desde 1968 a 1971 se verifica una recuperación en su significación. Esto es debido a que en 1968 se produjo una modificación de las tasas y montos de impuestos aplicables por este concepto.
5. Con respecto a los recursos tributarios provinciales se observa un comportamiento similar al indicado en el punto anterior.
6. En relación al total de impuestos indirectos presenta un comportamiento muy similar a los anteriormente indicados. En este sentido cabe destacar que este tributo es el más importante (en significación y monto) de los impuestos indirectos y uno de los más importantes entre los recursos tributarios de jurisdicción provincial.

#### F. Otros Impuestos

Existen otros impuestos que por su escasa significación no se analizan en detalle. Entre ellos se encuentran:

##### 1. Impuesto a la Venta de Billetes de Lotería

La recaudación obtenida en 1971 ha representado:

- 0,1 % de los recursos totales
- 0,1 % de los recursos corrientes
- 1,1 % de los recursos de jurisdicción provincial
- 1,3 % de los recursos tributarios
- 2,0 % de los impuestos indirectos

En general se observa una tendencia declinante en

su participación.

Su escasa significación y las características de la actividad gravada sugieren la conveniencia de incorporarlo al impuesto a las actividades lucrativas.

## 2. Impuesto a los espectáculos públicos

La recaudación obtenida en 1971 ha representado:

0,0 % de los recursos totales  
 0,0 % de los recursos corrientes  
 0,2 % de los recursos de jurisdicción Provincial  
 0,2 % de los recursos tributarios  
 0,4 % de los impuestos indirectos

Las mismas razones indicadas en el impuesto a la venta de billetes de lotería sugieren la conveniencia de incorporarlo al impuesto a las actividades lucrativas.

## 3. Impuesto a la transferencia de automotores:

La recaudación obtenida entre 1968 y 1971 ha representado en promedio:

0,1 % de los recursos totales  
 0,2 % de los recursos corrientes  
 1,0 % de los recursos de jurisdicción provincial  
 1,1 % de los recursos tributarios  
 1,7 % de los impuestos indirectos

Ha tenido una tendencia creciente en el tiempo pasando del 0,7 % en 1968 al 2,3 % en 1971 de los impuestos indirectos. No obstante ello la recaudación en 1971 fue de \$ Ley 18188 - 183.500.

Este impuesto grava con el 10 o/oo la transferencia de automotores. Es el único caso en que una transmisión no habitual a título oneroso de un bien patrimonial es gravada. Constituye un tipo de discriminación que debe ser analizada en función de objetivos sociales.

Entre sus características se encuentran: un costo de recaudación relativamente bajo y no requiere un control externo del organismo recaudador, por las mismas razones que se dieron al tratar del impuesto a los automotores, a lo que debe agregarse una baja tasa de evasión.

#### 4. Impuesto a la producción de uva

La recaudación obtenida en 1971 ha representado:

- 0,0 % de los recursos totales
- 0,0 % de los recursos corrientes
- 0,3 % de los recursos de jurisdicción provincial
- 0,4 % de los recursos tributarios
- 0,6 % de los impuestos indirectos

Ha tenido, en general, desde 1968 una tendencia fuertemente decreciente. Así en ese año representó el 14,9 % de los impuestos indirectos llegando a 1971 a representar sólo el 0,6 % de los mismos.

Entre sus características es preciso notar que grava una actividad realizada a título oneroso y en forma habitual lo que constituye la base imponible típica del impuesto a las actividades lucrativas. Por ello estimamos que carece de sentido mantener un impuesto de naturaleza similar a otro. Nótese que esta actividad figura en lucrativas como exenta en tanto que se la grava por medio de un impuesto distinto.

En consecuencia si se considera conveniente gravar esta actividad debería hacerse a través del impuesto a las actividades lucrativas.

### 5. Impuesto de Acción Social

Este impuesto cuya recaudación se destina al fondo permanente del Instituto Provincial de la Vivienda, grava con el 2 % el monto total de las remuneraciones que se pagan a empleados.

Se trata de un tributo que grava la prestación y retribución de servicios de la mano de obra.

Si bien podría interpretarse que el objeto del impuesto es el de recaudar fondos para la prestación de servicios sociales (viviendas), por sus características afecta negativamente el nivel de empleo. En el caso particular de San Juan las tasas de desempleo son relativamente altas.

Estimamos que en general deberían intentarse alternativas que dados los fondos que se pretenden obtener y la función a ellos asignada, produzca menos efectos negativos en el nivel de empleo.

### 6. Impuestos atrasados

En los cuadros que componen el anexo de este trabajo se agregan los datos relativos a la recaudación e importancia relativa de los impuestos atrasados en general y en particular para cada tributo.

De los mismos surge que, en promedio, entre 1961 y 1971 han representado:

2,5 % de los recursos totales

2,8 % de los recursos corrientes

12,1 % de los recursos de jurisdicción provincial

14,7 % de los recursos tributarios

Del total de impuestos atrasados recaudados en el periodo 1964/71, en promedio, el 48,2 % correspondía a impuesto inmobiliario

y 48,3 % a actividades lucrativas.

En general puede afirmarse que la recaudación real por este concepto se ha mantenido. Así de 1.924,3 que se obtuvo en 1961 pasa a 2.117,0 en 1971 (en miles de pesos ley de 1969).

De los 10 años que comprende la serie, en 7 de ellos se observan tasas de crecimiento negativas y en sólo 3 tasas de crecimiento positivas.

La relación de impuestos atrasados a recursos tributarios de jurisdicción provincial ha sido, en promedio, del 14,7 % en el período bajo análisis. Si bien presenta oscilaciones de un año respecto a otro, no se observa una tendencia de largo plazo creciente o decreciente.

**1.3. ANALISIS DE LA VINCULACION  
DEL SISTEMA TRIBUTARIO MU-  
NICIPAL CON EL PROVINCIAL**

### 1.3. Análisis de la vinculación del sistema tributario municipal con el provincial.

Los municipios en la Provincia de San Juan han surgido como consecuencia de la división del territorio en 19 jurisdicciones menores. Cada una de esas jurisdicciones (departamentos) posee un ente gubernamental (municipio) cuyas funciones están establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por tal motivo en un determinado departamento concurren tres entes gubernamentales con poder de decisión (Nación, Provincia, Municipio); cada uno de los cuales influye en la actividad que en los mismos se desarrolla a través de dos fases: 1. obtención de recursos públicos; 2. realización de gastos públicos. En este trabajo corresponde analizar únicamente el primer aspecto (obtención de recursos públicos) y las relaciones que en ese sentido existen entre el sistema tributario municipal y el provincial.

En el caso particular de San Juan y en relación al vínculo entre los sistemas tributarios municipales y provincial, el único que existe, es el que resulta de la coparticipación de las municipalidades en algunos tributos aplicados por la Provincia, como así también de una proporción de egresos que derivan de la coparticipación federal.

En tal sentido el criterio que actualmente se aplica es el siguiente: de los impuestos provinciales se coparticipa con las municipalidades el impuesto inmobiliario, el impuesto a los automotores, y los que provienen de la coparticipación federal.

a) **Impuesto Inmobiliario:** Se distribuye entre las municipalidades el 12 % de la recaudación total. El monto resultante que constituye el 100 % de la coparticipación de este tributo se subdivide en 80% según el número de propiedades explotadas y el 20% restante en relación inversa a la población de cada departamento.

b) **Impuesto a los automotores:** Se distribuye entre las municipalidades el 50% de la recaudación total. El monto total que de ello



resulta se asigna a cada departamento de acuerdo al número de vehículos patentados que posee. Determinado así lo que corresponde a cada municipio, se le resta el 10% que se deposita a la orden de la Dirección Tránsito de la Provincia y el 90% restante se gira al departamento. El criterio difiere para el caso de la Municipalidad de San Juan en que la distribución es a la inversa, es decir: 10% para el municipio y 90% para la Provincia.

c) Impuestos de Coparticipación Federal: Se distribuye entre las municipalidades el 10% de la recaudación total que recibe la Provincia. El importe resultante tomado como el 100% de la coparticipación a municipalidades se adjudica de acuerdo a los siguientes coeficientes: 30% de acuerdo a la recaudación de recursos propios municipales del año anterior, 30% de acuerdo al monto total del presupuesto municipal, 30% en relación directa a la población de cada municipio y 10% en relación inversa a la población de cada Municipio.

La evolución de los montos que las municipalidades han percibido por coparticipación de impuestos (nacionales y provinciales), en el período 1966/1971 se indica en los cuadros Nros. 22 y 23.

Dado que se carece de la información para algunos municipios en algunos años, sólo nos ha sido posible verificar la distribución porcentual anual para 1970 y 1971. La misma ha sido:

**Recursos Municipales de Coparticipación  
Distribución Porcentual**

Departamento	1970	1971
1. Ciudad de San Juan	36,3	48,3
2. Albardón	3,5	2,8
3. Angaco	1,8	1,7
4. Calingasta	1,5	1,0
5. Caucete	5,3	5,0

Departamento	1970	1971
6. Chichas	4,5	3,2
7. Iglesias	1,3	1,1
8. Jáchal	4,2	2,4
9. Nuevo de Julio	2,0	2,0
10. Ponito	4,8	3,8
11. Rauson	7,7	6,7
12. Rivadavia	8,0	4,4
13. San Martín	2,7	1,7
14. Sarmiento	2,9	2,3
15. Santa Lucía	6,1	5,5
16. Ullun	1,7	1,1
17. Valle Fértil	1,5	1,1
18. Veinticinco de Mayo	4,0	4,1
19. Zonda	2,4	1,8
	100,0	100,0

La información utilizada ha sido obtenida a partir de los balances anuales municipales que se encuentran en la Dirección de Municipalidades de la Provincia.

Del cuadro anterior surge que el único municipio que ha ganado en significación entre 1970 y 1971 ha sido la ciudad de San Juan. Todos los demás excepto 9 de Julio que mantuvo su participación, han perdido importancia relativa.

dada la importancia que el municipio de la ciudad de San Juan tiene en el total de recursos que se reparten a ese nivel (casi el 50%) puede decirse que entre 1970 y 1971 el sistema de distribución aplicado ha operado en el sentido de acentuar la concentración. Por lo tanto y en este caso, la vinculación entre el sistema impositivo provincial y el

municipal no corrige sino que por el contrario acompaña al desequilibrio regional en el proceso de desarrollo.

Finalmente, y como se indica en este trabajo al tratar el aspecto administrativo del sistema tributario provincial, durante algún tiempo las municipalidades estuvieron como agentes recaudador es de los recursos provinciales pero actual mente esa práctica ha sido anulada, conteniendo solamente en el caso de Jáchal.

**1.4. ANALISIS DEL CATASTRO VALUATORIO Y LAS VIN  
CULACIONES CATASTRO - ORGANISMO RECAUDADOR**

## 1.4. Análisis del Catastro Valuatorio y las Vinculaciones Catastro - Organismo Revisor.

### A. Consideraciones Generales:

El Catastro Valuatorio de la provincia de San Juan, comprende el conjunto de tareas tendientes a realizar y registrar la tasación de los inmuebles urbanos y rurales, conforme a las normas consignadas en la ley de Catastro N° 1483/49. Dicha tasación sirvió de base imponible fundamentalmente del impuesto inmobiliario y consecuentemente de otros tributos que como el impuesto de sellos, gravan la transmisión de la riqueza inmobiliaria.

La valuación básica inmobiliaria vigente fue realizada de conformidad a los directivos impartidos para el Censo de La Propiedad Real que, sustentado por la ley anteriormente consignada, fue iniciado en el año 1963 y concluido en el año 1965. La técnica utilizada para la determinación de los valores básicos se ajustó a la metodología que a continuación se detalla:

#### 1. Valor de la Tierra Libre de Mejoras

Propiedad urbana y suburbanas: el valor básico para una parcela tipo, se determinó acorde al valor medio de mercado para zonas de características económicas homogéneas, durante los años 1959/1960. A ese efecto, se realizaron encuestas a propietarios y a personas vinculadas con transacciones inmobiliarias, considerándose enfáticamente las ventas o subastas públicas, previa selección y corrección de los datos en relación a factores tipos predefinidos.

Los valores básicos así elaborados, corregidos por coeficientes de ajuste de acuerdo a forma, dimensión y ubicación de las parcelas, aplicados a la superficie de los sitios, determinó su valuación.

Debe destacarse que a los efectos de clasificar las

áreas urbanas se consideraron aquellos factores o características particulares que inciden fundamentalmente en la valorización de los inmuebles, debiéndose mencionar como los más representativos a los siguientes: pavimento, gas, agua corriente, cloacas, luz eléctrica, etc.

**Propiedad rural:** el valor básico se determinó de acuerdo al valor medio de mercado durante el bienio 1959/60 para zonas de características agroecológicas homogéneas. Para obtener el valor medio de mercado se promediaron, para cada una de las zonas resultantes, los valores obtenidos de encuestas realizadas a propietarios y personas vinculadas a transacciones inmobiliarias. Los valores básicos así elaborados fueron corregidos por coeficientes de ajuste de acuerdo a las características agrotopográficas de las parcelas (determinante de su aptitud) y que aplicados a sus superficies, determinarían su valoración.

Cabe hacer notar que en la valoración de las parcelas rurales incide notablemente la que comúnmente se denomina derecho superficial o sea la cantidad de agua utilizada y el área de riego, incrementándose el valor unitario en relación a dichos factores.

**Propiedad suburbial:** los valores básicos para cada zona agroecológica considerada, fueron determinados de acuerdo a encuestas efectuadas a propietarios y personas vinculadas a transacciones inmobiliarias según nivel de precios de los años 1959-60. Dichos valores básicos, corregidos por coeficientes de ajuste según emplazamiento de las parcelas y aplicados a sus superficies, arrojarán la valoración de las mismas.

## 2. Valor de los Edificios, construcciones e Instalaciones.

Sobre la base del método de reposición presente de las mejoras, y de acuerdo a una zonificación previa de características, y precios, se determinaron por destinos y tipos, valores básicos, según precios medios del bienio 1959/60. Los valores básicos así elaborados fueron co-

aplicados a nivel parcelario, mediante la ponderación de las características intrínsecas que presentó cada parcela a evaluar. El valor parcial obtenido, corregido por coeficientes de ajuste, según antigüedad y estado de conservación, aplicado a la dimensión de las secciones, determinó la valoración de las mismas.

### 3. Valor de los Cultivos Permanentes.

Los valores básicos, se determinaron sobre la base del promedio de los costos de implantación de los cultivos significativos, durante el año 1960. Dichos valores básicos, referidos al período de mayor producción corregidos por coeficientes de ajuste de acuerdo a la cantidad de años de vida útil que les resta y aplicados a la superficie de cultivo, determinó la valoración del mismo.

### 4. Medio Operativo utilizado para evaluar las parcelas.

La individualización de las características intrínsecas de la tierra y de las parcelas de las parcelas se realizó a través del relevamiento de los mismos, efectuado de oficio durante el operativo del Censo inmobiliario Catastral que, iniciado en el año 1960, fue concluido en el año 1965. Cabe hacer notar que, como corolario de las tareas realizadas durante el operativo mencionado que comprendió al relevamiento de los aspectos jurídicos, físicos y económicos de los inmuebles, y el posterior procesamiento de la documentación resultante, la provincia de San Juan incorporó a su régimen administrativo, una avanzada estructura catastral, base fundamental para materializar un correcto ordenamiento parcelario y una eficaz publicidad inmobiliaria.

### 5. Vigencia de la Valoración General: Coeficientes de Actualización.

Las valuaciones resultantes del Censo Inmobiliario Catastral, tuvieron vigencia impositiva a partir del 1 de enero de 1965 y se mantienen constantes hasta la fecha, ya que los coeficientes de actualización determinados por la Dirección Provincial de Catastro, de acuerdo al Decreto n° 749/65 que ordenaba a dicha repartición efectuar los estudios para calcular la incidencia de la desvalorización de la moneda nacional en los avalúos catastrales y determinar, consecuentemente, un coeficiente único de actualización y la Resolución Interna n° 165/65 que fijó en 3,00 el coeficiente único, fueron en la práctica dejados sin efecto por cuanto el Decreto n° 3179/69, ordenó reducir a los efectos impositivos, en el 66 % los avalúos vigentes. Las causas que motivaron la reducción anteriormente señalada debe buscarse en las implicancias que tuvo en la provincia de San Juan, el impuesto nacional a la propiedad raíz. Si bien el mencionado decreto, al ordenar la reducción señalada, se refería, a los inmuebles urbanos, en la práctica, y a pesar de no existir disposición alguna al respecto, se extendió también a los inmuebles rurales.

#### G. Sistematización.

Los datos de individualización y valuación de los inmuebles, de acuerdo a las constancias catastrales, fueron compilados electrónicamente por el Centro de Cómputos, obteniendo a través de su procesamiento, padrones de contribuyentes con indicación de las valuaciones parcelarias discriminadas según sus factores componentes (o sea Valor Tierra, Valor Mejoras y Valor Total) aportando de este modo, una documentación esencial para programar una política impositiva inmobiliaria nacional, con conocimiento concreto de sus reales implicancias.

La actualización del fichero básico compilado, como consecuencia de las modificaciones del estado parcelario producidas por subdivisión, unificación, incorporación o supresión de mejoras, rectificación



o cambio de titular de los inmuebles, es realizada por el Centro de Cálculos, de acuerdo a la información básica que contenida en los volantes de Altas y Bajas, adaptadas a las exigencias de la sistematización, remite semanalmente la Dirección Provincial del Catastro.

### D. Grado de dispersión de los valores fiscales en relación a los valores reales actuales

La falta de muestras suficientes que fundamentan exactamente la dispersión de los valores fiscales en relación de los valores reales actuales de venta y como consecuencia de que estos últimos fluctúan de acuerdo al precio de venta de la uva, impide establecer con cierto grado de seguridad, el porcentaje de desactualización de dichos valores fiscales. Sin perjuicio de ello y sobre la base de algunas tasaciones efectuadas por motivo de expropiación y de acuerdo a los precios medios de venta operados en distintas zonas de la provincia, puede estimarse que la relación de los valores fiscales con respecto a los valores reales actuales, por zonas, es la siguiente:

**Zonas urbanas (en especial la ciudad capital)** los valores fiscales representan aproximadamente el 10% de los valores reales actuales.

**Zonas rurales:** los valores fiscales oscilan entre el 3 y el 5 % de los reales actuales.

**Zonas suburbanas:** puede estimarse como equilibrada la relación entre estos valores.

Cabe hacer notar que las estimaciones efectuadas, se realizaron de acuerdo a los datos suministrados por funcionarios de la Dirección Provincial de Catastro.

#### E. Porcentaje de Mejoras no incorporadas a los planos inmobiliarios.

Si bien, la determinación del grado de evasión material producida por la no incorporación de mejoras, será conocida una vez terminado el Recenso Inmobiliario Catastral en ejecución, puede estimarse que la obra nueva incorporada a los inmuebles baldíos, está totalmente detectada y censurada, dado que periódicamente se hacen verificaciones de baldíos para constatar cualquier modificación de su estado.

Por lo tanto, la evasión material prácticamente estaría circunscripta a las mejoras representadas por ampliaciones de edificios que es en donde no se efectúa ningún tipo de fiscalización para su incidencia final en cuanto al grado de evasión, está en proporción directa al peso relativo de los mismos en el total de las mejoras justipreciables. De cualquier manera esta situación quedará solucionada una vez terminado el Recenso Inmobiliario, cuya finalización se prevé en un plazo relativamente corto.

#### F. Individualización Parcelaria

Tanto en el aspecto jurídico, como planimétrico, el parcelamiento real de los inmuebles provinciales, están individualizados en el Registro Gráfico de la Dirección Provincial del Catastro en un 100 %, merced a las labores catastrales realizadas durante la ejecución del Censo Inmobiliario Provincial y a su actualización posterior en relación a las modificaciones de los estados parcelarios documentadas en los respectivos planes de subdivisión o unificación y a los cambios de titulares operados, según las constancias obrantes en el Registro de la Propiedad.

#### G. Vinculación documental entre la Dirección de Catastro y la Dirección General de Rentas.

El flujo de información entre estas Direcciones, no es directo, por cuanto la Dirección Provincial de Catastro envía los estados parcelarios al Centro de Cálculos, quien luego de procesar dicha información, emite los padrones y boletas de pago y remite los mismos a la Dirección de Rentas para su percepción. Solamente existe comunicación directa en aquellos casos que por transmisión de propiedad se hace necesario conocer la deuda atrasada y el inmueble no estaba empadronado o estaba mal empadronado. Sin perjuicio de ello puede estimarse como buena la intercomunicación documental entre estas direcciones.

#### H. Conclusiones.

El Catastro de la Provincia de San Juan, por su organización y por la información documental en él contenida, puede considerarse como un régimen de manzana dentro de las administraciones catastrales del país. Pero como la actividad catastral es de naturaleza eminentemente dinámica, cuyo mantenimiento y actualización tiene más importancia que su ejecución originaria, la no actualización de su aspecto valuatorio en consonancia con los niveles alcanzados en sus aspectos jurídicos y físicos, ha deteriorado aunque sólo sea unilateralmente el lugar de preponderancia que había alcanzado su estructura física. Es por ello que en un juicio valorativo derivado del análisis particular de la información consultada, sólo nos referimos a su aspecto valuatorio, por entender que es en dicho aspecto, en donde únicamente podemos hacer algunas observaciones dignas de destacar y que interpretadas deben ser soluciones a corto plazo, a fin de adecuar dicho aspecto con los niveles de eficiencia alcanzados en los restantes aspectos. Las deficiencias valuatorias que limitan la optimización de los resultados

catastrales, son las siguientes:

1. Del análisis efectuado y en consideración a los informes suministrados por funcionarios de la Dirección Provincial de Catastro, surge una aparente indefinición en cuanto a la correcta determinación de los factores tenidos en cuenta para la elaboración de los valores básicos de la tierra rural libre de mejoras, ya que, en el valor unitario de la tierra vigente, está incluido el valor del agua de riego, que se considera como una mejora y por lo tanto no deberá incidir en el valor de la tierra.

2. La técnica utilizada para la determinación de los valores básicos para la tierra rural y subrural, no concide con la naturaleza propia de los bienes objeto de evaluación, que al ser de producción, su tasación debe ser efectuada de acuerdo a su valor de productividad, capitalizando la renta neta normal de sus cultivos significativos y no como realmente se hizo, de acuerdo a valores estimados.

3. Los valores fiscales vigentes, cuyo nivel medio, corresponde a las cotizaciones de los precios de los bienes inmobiliarios durante los años 1969/1960, ya que la actualización realizada en el año 1967, fue en la práctica dejada sin efecto; están totalmente erosionados por la incidencia conjunta de dos factores: el incremento real de los valores inmobiliarios y la persistente corriente inflacionaria operada desde su determinación hasta la fecha. Por lo tanto y sin pérdida de tiempo, la provincia de San Juan debe proceder a efectuar una revaluación general de sus inmuebles a fin de compatibilizar la valuación de su riqueza inmobiliaria y consecuentemente la tributación respectiva con los actuales valores medios de mercado y con las necesidades del poder administrador provincial. La ejecución de dicha Revaluación general, exigirá indefectiblemente antes de su aplicación una adecuación de su política impositiva inmobiliaria en correspondencia al resultado económico de las mismas. Las tareas de Revaluación deben ser realizadas no sólo con

la intervención de los técnicos provinciales, sino deberán participar en la etapa de determinación de valores básicos, representantes de los propietarios y de entidades vinculadas a la explotación agropecuaria.

4. La obtención de valuaciones fiscales actualizadas y elaboradas con un régimen racional de tasación, deben ser utilizadas no solamente como base imponible del impuesto inmobiliario, sino de todos gravámenes en que la propiedad o transmisión de la riqueza inmobiliaria sea la determinante de la capacidad tributaria de los contribuyentes, debiéndose reemplazar por lo tanto el actual régimen de Valuación Especial en la base imponible del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes por el de la Valuación Fiscal.

Por último es importante señalar, otro aspecto pendiente de ejecución, cual es la reglamentación del artículo 2336 del Código Civil, que si bien no forma parte directa del aspecto valuatorio, las implicancias de su materialización tiene un contenido netamente económico que sin lugar a dudas conyuga a la promoción económica del sector agropecuario de la Provincia. Por ello este es otro aspecto cuya implementación, a través del dictado de la respectiva reglamentación, no admite dudas.

**1.5. CONSIDERACIONES SOBRE LA  
FISCALIZACION Y EVASION**

### 1.5. Consideraciones sobre la fiscalización y evasión.

En razón de la metodología seguida en este trabajo las consideraciones sobre fiscalización y evasión se han tratado al efectuar el análisis de cada impuesto en particular y al realizar el estudio correspondiente al aspecto administrativo de los organismos responsables de la recaudación.

No obstante estimamos conveniente volcar sintéticamente las conclusiones que sobre este punto en su oportunidad ya realizaremos.

Recordemos que son dos los aspectos que sobre evasión pueden ser considerados: 1. Tipos de evasión y 2. Magnitud de la evasión. Con respecto a los tipos de evasión hemos distinguido 3 formas: evasión por falta de declaración, evasión por falsa declaración y, evasión en el tiempo (por falta de pago en el período correspondiente). A su vez y en lo que respecta a magnitud de la evasión hemos debido recurrir a modos indirectos dado que los organismos encargados de la recaudación carecen, actualmente, de la información necesaria para cuantificar con cierto grado de exactitud el tamaño de la misma; por lo tanto hemos utilizado apreciaciones cualitativas y fundamentalmente sugerido modos o líneas de acción para detectar y cuantificar la evasión. Tomando en consideración cada uno de los tributos, podemos decir:

-Impuesto Inmobiliario: en este caso sólo es posible la tercera forma de evasión (evasión en el tiempo por falta de pago en el período correspondiente). El monto de esta evasión no ha podido ser cuantificado dado que si bien existen boletas pendientes de pago las mismas no están clasificadas por año ni tampoco se dispuso de información del monto total pendiente de cobro. El proceso indirecto de determinación y control ha sido sugerido al tratar de este impuesto. No obstante tampoco ha sido posible obtener un dato confiable en razón de que si bien el monto real de la recaudación obtenida en los di-

unos años ha caído no puede imputarse totalmente a evasión toda vez que se han producido modificaciones de tasas y avalúos y por tanto el efecto total (bajas en las recaudaciones reales) es una combinación de esos tres efectos. Dada la forma de este tributo no resulta necesario un proceso de fiscalización externa sino, un contralor interno (hacia el organismo encargado de la recaudación) en cuanto al cumplimiento de sus funciones específicas.

-Impuesto a la transmisión gratuita de bienes: tal como ya indicáramos es de difícil evasión ya que producido el hecho imponible se suceden una serie de actos legales que conducen necesariamente a los contribuyentes a la determinación y pago del impuesto. En este sentido no requiere del ente recaudador "Dirección de Rentas" ningún tipo de contralor o fiscalización externa para evitar su evasión.

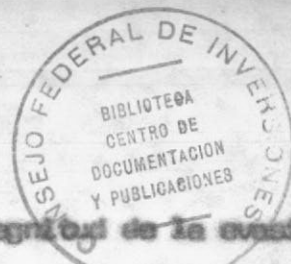
Algunas pautas sobre el modo conveniente de producir la declaración de oficio del impuesto se han tratado al considerar este impuesto.

-Impuesto a los automotores: por su naturaleza este impuesto es de fácil determinación y de difícil evasión. En lo que respecta a la baja tasa de evasión que es posible suponer en este tributo da lugar a una escasa o nula intervención fiscalizadora del ente recaudador, toda vez que en el control de su pago intervienen otros organismos provinciales (por ejemplo Dirección de Tránsito) y también organismos de otras provincias que lo hacen indirectamente al controlar el paso de esos vehículos por sus jurisdicciones.

En consecuencia puede decirse que no es necesario que el organismo recaudador intensifique su acción fiscalizadora toda vez que las formas características de evasión del tributo, en este caso, son nulas o escasamente significativas debido a que el ente recaudador produce la "declaración de oficio" y el pago del impuesto es condición indispensable para poder usar el bien gravado.

En este caso y por las razones indicadas anterior-





mento, tampoco ha sido posible determinar la magnitud de la evasión.

-Impuesto a las actividades lucrativas: se trata de un tributo que no existe una estricta fiscalización de lugar a la existencia de evasión las tres formas conocidas. Esto es, evasión por falta de declaración, evasión por declarar montos inferiores y evasión en el tiempo. La información disponible sobre este impuesto sugiere que la evasión debe haber crecido en el lapso de tiempo que se analiza (período 1961/1971). Para poder constatar la magnitud de la evasión y su composición sectorial y zonal se requeriría disponer de datos desagregados de la recaudación de este impuesto por sectores de origen; esta información actualmente no está disponible. En la parte analítica correspondiente a este impuesto sugerimos el tipo de información y las formas de captar y controlar la evasión.

-Otros impuestos: Existen otros tributos tales como el impuesto a la transferencia de automotores, a la venta de billetes de lotería, a la producción de uva, a los espectáculos públicos y el de acción social que por no ser cuantitativamente relevantes no influyen sustancialmente en la cuenta de la evasión. Además algunos de ellos tales como el de la transferencia de automotores, a la venta de billetes de lotería, etc. por sus características son difíciles de evadir.

Por otra parte y en lo que respecta al impuesto de sellos y a los actos judiciales aunque de magnitud considerable presenta características que reducen sustancialmente la posibilidad de evasión, por estar vinculados a la ejecución de actos o gestiones antes organismos oficiales.

**1.6. ANALISIS DE LA COMPATIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO  
PROVINCIAL CON LOS OBJETIVOS PROVINCIALES DE DESARROLLO**

**1.5. Análisis de la compatibilidad del sistema tributario provincial con los objetivos provinciales de desarrollo.**

Dos son los canales a través de los cuales la política fiscal influye sobre el nivel de la actividad económica: realización de gastos con los que el Estado presta los servicios que una determinada sociedad demanda en función de lo que considera deseable a ese nivel; y por otra parte la obtención de los recursos destinados a la financiación de los gastos del Estado.

A través del gasto el Estado puede modificar el nivel de la demanda agregada y/o alterar su composición, todo ello con el propósito de favorecer a determinados sectores, incrementar el capital social a través de la inversión pública, producir una redistribución del ingreso, favorecer a determinadas áreas o regiones, etc.

Por otra parte y a través de la obtención de recursos el Estado puede financiar los servicios que se le asignen y modificar el ingreso disponible del sector privado de la economía, en este sentido su efecto es contractivo.

Dados los alcances de este trabajo corresponde analizar los efectos que la obtención de recursos derivados de la capacidad de imposición del Gobierno Provincial tienen para la consecución de los objetivos de desarrollo. En consecuencia se deja de lado todo aquello que se refiere al gasto público, a sus efectos, y a la obtención de recursos derivados de otras fuentes.

A los efectos de determinar los objetivos de desarrollo fijados para la Provincia, se toman en consideración: el Análisis y Diagnóstico Regional elaborado por la Oficina Regional de Desarrollo Socio y el Acta de Gobernadores de la misma Región que llevó a nivel de objetivos, políticas y estrategias las recomendaciones suscitadas del citado diagnóstico.

En forma global en el corto plazo se pueden especificar los siguientes objetivos de política: 1. estabilidad en el nivel del ppg

ducto bruto provincial, 2. propiciar el pleno empleo de los recursos productivos y de la mano de obra en particular, 3. adaptación del sistema tributario a la consecución de los recursos necesarios para financiar el gasto dirigido al desarrollo provincial.

A su vez, en el largo plazo se destacan los siguientes objetivos: 1. propiciar el crecimiento sostenido del producto bruto interno provincial; 2. promover la integración provincial mediante un desarrollo zonal más justo, armónico y equilibrado; 3. propiciar a la diversificación de la economía.

A continuación analizaremos los distintos objetivos en su relación con el sistema tributario provincial:

#### 1. Objetivos a Corto Plazo.

a) Estabilidad: El nivel y las oscilaciones del producto bruto provincial de San Juan está estrechamente asociado con el comportamiento de los sectores agrícola e industrial de base agraria. Dentro de esos sectores la actividad vitivinícola constituye el elemento más importante. A su vez el comportamiento del resto de la actividad económica provincial está fuertemente apoyado en la evolución de la vitivinicultura. Es decir que en años en que los ingresos totales del sector vitivinícola aumentan se produce sobre la economía como un todo efectos expansivos multiplicados; y a la inversa en años en que los ingresos totales del sector vitivinícola declinan se producen efectos contractivos multiplicados sobre el nivel general de la actividad económica. Por lo tanto la estabilidad en el nivel del producto bruto provincial depende de la estabilidad en los ingresos del sector vitivinícola.

Las variaciones en los ingresos totales del sector vitivinícola producen básicamente de oscilaciones en la oferta del bien final que genera este sector (vino), ya que su demanda, si bien es inelástica, se caracteriza por ser relativamente estable a través del tiempo. En cambio en la oferta intervienen factores económicos y no económicos a nivel provin-

cial y regional que la hacen fluctuante y por tanto muy sujeta a variaciones relativamente grandes de un período a otro.

Por las consideraciones que se han formulado en este trabajo al analizar la importancia relativa del sistema tributario provincial y las características y comportamientos de los impuestos que lo integran, es obvio concluir que el sistema tributario provincial es de escasa relevancia como factor de estabilidad, toda vez que si el nivel de actividad en el sector vitivinícola declina el Gobierno Provincial no puede modificarlo sustancialmente a través de su política fiscal en razón de que la mayor proporción de sus recursos provienen de fuentes ajenas a su sistema tributario.

Por otra parte y en la medida que a través del tiempo los recursos provenientes de jurisdicción nacional han ido creciendo en importancia relativa, se agregan a la propia inestabilidad del sistema provincial las fluctuaciones ocurridas en el nivel de la actividad económica nacional.

b) Empleo de los recursos productivos. (en particular de la mano de obra).

La forma de afectar el nivel de empleo a través de un sistema impositivo es por medio de desgravar o favorecer con menores gravámenes a aquellas actividades que sean intensivas en el recurso que se procura emplear más plenamente. En lo que respecta a mano de obra el nivel de empleo de la misma, en el caso que estamos analizando, depende fundamentalmente del nivel de la actividad económica agregada de la Provincia y si se tiene en cuenta que el sistema tributario provincial influye escasamente en el nivel de actividad general es fácil concluir que la estructura tributaria, aún cuando estuviese orientada en este sentido, sería prácticamente irrelevante.

c) Adaptación del sistema tributario: Se considera que un sistema tributario se adapta a las exigencias del gasto cuando es capaz de proporcionar los re-

cursos necesarios para financiarlos.

En el caso particular que se analiza debe recordarse que los recursos provenientes de la propia capacidad de decisión del Sector Público de San Juan han ido perdiendo significación a través del período analizado. Es decir que el sistema tributario provincial no es ni puede esperarse que sea, sin ingentes esfuerzos, una fuente importante de financiamiento del nivel de gasto público requerido.

En consecuencia y en este sentido, el sistema tributario provincial carece de la flexibilidad necesaria para financiar el gasto dirigido hacia el desarrollo provincial. Es más el volumen, la importancia relativa y el destino de los fondos no reintegrables que el Gobierno Nacional viene otorgando revelan la incapacidad del sistema tributario provincial para financiar no ya gastos con vistas al desarrollo sino incluso variaciones en los gastos corrientes.

## 2. Objetivos a largo plazo.

Un sistema impositivo contribuye al crecimiento sostenido del producto bruto cuando favorece al proceso de acumulación de capital, promueve la expansión de los sectores más dinámicos de la economía, provee los medios adecuados de financiamiento de las inversiones públicas, favorece el proceso de inversión en capital humano (educación) orientándola hacia aquellos sectores que constituyen en mayor medida al crecimiento del producto bruto, etc.

El sistema impositivo de la Provincia de San Juan tal como está estructurado y de la forma que ha evolucionado en los últimos once años no ofrece elementos que permitan inferir al propósito de alcanzar a través del mismo objetivos de largo plazo. En este sentido el crecimiento se ha verificado independientemente de objetivos predeterminados implícitos o explícitamente en el sistema impositivo provincial. Por el contrario algu-

nos ciertos aspectos estarían actuando en sentido contrario, por ejemplo, la fuerte discriminación que en los últimos años se ha aplicado a los intermediarios financieros.

También es posible observar este mismo fenómeno en la relación de créditos aplicados a partir de 1970 para las inmobiliarias urbanas. Si esta política fuera consistente con un objetivo a largo plazo es obvio que el mismo llevaría a una acumulación de capital en inmobiliarias urbanas en lugar de rurales, por ende a una mayor concentración urbana.

Finalmente la poca relevancia de los recursos del sistema tributario provincial hacen que su cuantía y/o variaciones resulten escasamente significativas en cuanto a su posibilidad de instrumentar a través de ellas políticas de crecimiento del producto bruto provincial. Por estas razones, como así también por el hecho de que el sistema impositivo vigente en San Juan no ofrece elementos de juicio que permitan apreciar un propósito definido y coherente de alcanzar metas de crecimiento económica global, sectorial o zonal, es que consideramos que, no es legítimo evaluarlo en función de este objetivo.

Sin embargo debe notarse que aunque la capacidad propia del Gobierno de San Juan para obtener recursos por vía de su sistema impositivo es limitada en cuanto a magnitud e influencia sobre el nivel de la actividad, no lo es en cuanto a la magnitud y sentido del gasto público ya que este finalmente representa un porcentaje importante del producto bruto provincial.

Las anteriores argumentaciones se fundan en el hecho de que el sistema impositivo provincial provee un porcentaje bajo de los recursos totales de la administración central. Por ello no puede esperarse que por vía de sus modificaciones se puedan obtener en el corto plazo efectos significativos en el comportamiento de las variables que afectan y se ven afectadas por él en el largo plazo.

Por las mismas razones no es posible esperar que, en

al corto plazo, el sistema impositivo provincial puede afectar sensiblemente el comportamiento de la economía en lo que respecta a integración y/o diversificación.



**1.7. CONCLUSIONES**

## 1.7. Conclusiones.

### 1.1. Estructura y evolución de los recursos provinciales. Carga tributaria que representan los tributos provinciales.

#### A. Cooperaciones interprovinciales.

-En el período 1961/1967 le ha correspondido a San Juan, en promedio, el 2,4 % de los recursos públicos provinciales totales.

-En el orden de importancia y dentro de las provincias, San Juan ocupa el 13° lugar.

-En ese período San Juan ha mantenido su importancia relativa dentro del total de provincias, es decir que no se observa tendencia que implique un crecimiento o disminución de la participación de esta Provincia.

-En relación con el nivel de la actividad económica se nota que San Juan, conjuntamente con aquellas Provincias que cuentan con un producto bruto interno menor, tienen mayores porcentajes de ingresos públicos totales por peso de producto agregado en esas economías. En el caso de San Juan y en el período 1961/1967 el promedio ha sido de \$ 0,146 por peso de valor agregado. Los valores provinciales extremos son: Catamarca \$ 0,480 y Buenos Aires \$ 0,076.

-La actividad gubernamental en las Provincias con un menor nivel relativo de actividad económica, entre las que se encuentra San Juan, asume un rol particularmente importante en relación al resto de las actividades que se efectúan en las mismas. Esto justificaría la necesidad de analizar el modo y grado de eficiencia con que se desenvuelve el sector público en esas Provincias.

-En relación con la población, se observa que en 1967, a pesos constantes de 1969, San Juan dispuso \$ 247,5 por habitante. Los valo-

res provinciales extremos han sido para ese año: La Rioja con \$ 395,7 y Misiones con \$ 164,1.

### C. Ingresos Públicos Totales.

-Desde 1961 a 1971 y a pesos constantes de 1969 se constata que los recursos totales de la Administración Central del Gobierno de San Juan, han aumentado en 113,4 %, con una tasa media anual de crecimiento de 9,92 %. A partir de 1967 se nota que la tasa de crecimiento anual presenta una tendencia declinante.

-Entre 1961 y 1971 los recursos públicos totales en relación al producto bruto interno de San Juan representaron, en promedio, \$ 0,124 por peso de producto generado. Se constata además que las fluctuaciones ocurridas en ese período en los recursos públicos totales han sido superiores a las ocurridas en el nivel de la actividad económica en esa Provincia. A partir de 1968 se observa una tendencia declinante en el monto de recursos públicos totales por peso de producto generado.

-En general se observa que la reacción de los recursos públicos totales ha respondido en forma rezagada al cambio operado en el producto bruto interno provincial.

-En relación a los recursos públicos por habitante, se nota una tendencia creciente en los últimos años. Así de \$ 247,5 en 1967 pasa a \$ 302,9 en 1970. Es decir, cuenta con una mayor disponibilidad de fondos para financiar la prestación de servicios estatales por habitantes.

### D. Ingresos públicos corrientes totales.

-Entre 1961 y 1971 los ingresos corrientes crecieron en 105,2 %, algo menos que los ingresos totales que crecieron en 113,4 %. Esto se explica por el hecho de que a partir de 1963 adquirieron cierta importancia los recursos de capital y en especial el uso del crédito.

-Los ingresos corrientes representaron en promedio el 88,2 % de los ingresos totales. Dada la importancia relativa de los ingresos corrientes se puede afirmar que en estos recursos se encuentra la fuente de las fluctuaciones observadas en los ingresos totales.

E. Ingresos de Capital.

-En el periodo 1961/1971 los ingresos de capital representaron en promedio el 11,8 % de los ingresos totales. De los recursos de capital el de mayor significación ha sido el uso del crédito (endeudamiento), que prácticamente representó el 100 % de aquéllos.

-El principal acreedor, o fuente del uso del crédito, ha sido el Gobierno Nacional.

-En general se observa una tendencia declinante en el uso del crédito ya que de 30,6% que representa dentro de los ingresos totales en 1966 llegó al 3,8 % en 1971.

-No obstante, y si bien a partir de 1966 disminuyen (en importancia y monto) los préstamos del Gobierno Nacional, aumentan (en importancia y monto) los aportes no reintegrables (subsídios) de esa misma fuente. Es decir que hay una transformación del carácter de las transferencias de fondos que de préstamos pasan a constituir subsidios. En este sentido, mejora la posición relativa de la Provincia ya que disminuye el uso del crédito y, por consiguiente, disminuye su endeudamiento, no aumentan los servicios de la deuda y aumentan las aportaciones sin cargo de reembolso del Gobierno Nacional.

F. Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional.

-Estos recursos presentan una tendencia creciente, especialmente a partir de 1968. En el periodo 1961/1971 crecieron en térmi-

nos reales en un 139,6 % lo que implica una tasa media de crecimiento anual del 11,3 %.

-Las tasas medias de crecimiento de estos recursos han sido superiores a las de los ingresos totales e ingresos corrientes, lo que implica que los recursos corrientes de jurisdicción nacional han perdido importancia relativa. En 1971 representaron el 62,1 % de los recursos totales frente al 73,5 % que representaban en 1961.

-En general se observa que estos recursos son fluctuantes tanto en magnitud como en signo.

-De lo anterior surge que:

-el financiamiento del presupuesto de San Juan, depende cada vez más de los recursos de jurisdicción nacional.

-como esos recursos son fluctuantes ello repercute y afecta toda posibilidad de mantener, por este medio, un nivel relativamente estable de gastos públicos.

-dado que en la obtención de recursos de jurisdicción nacional influye el nivel de la actividad económica del País en su conjunto como así también las distintas políticas del Gobierno Nacional, es posible concluir que cada vez más, factores exógenos a la Provincia, influyen en el nivel total de recursos. Con otras palabras, con el transcurso del tiempo los ingresos públicos de San Juan se han ido asociando con mayor intensidad al nivel y fluctuaciones de la actividad económica nacional.

-Al realizar un análisis desagregado de los ingresos corrientes de jurisdicción nacional se comprueba que:

-dentro de los ingresos corrientes de jurisdicción nacional y hasta 1967 inclusive, prácticamente la única fuente la constituyen los recursos de coparticipación federal. A partir de 1968 empieza a bajar la importancia relativa de estos últimos y a asumir una importancia significativa los aportes no reintegrables del Gobierno Nacional. Así en 1968 éstos

representaron el 19 % de los recursos totales y en 1971 el 41,1 %.

-De ésto se infiere que en los últimos años adquiere una importancia creciente los recursos que provienen de decisiones ónlla-terales del Gobierno Nacional.

## G. Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial.

### 1. Recursos Corrientes Totales de Jurisdicción Provincial.

-En lo que respecta a los recursos corrientes totales de jurisdicción provincial, éstos han constituido en el periodo 1961/71, en promedio, el 20,4 % del total de recursos de la administración central. Si bien alternativamente y para los distintos años este porcentaje osciló por debajo o por sobre este promedio, conviene destacar la existencia de una tendencia declinante en la participación que estos recursos tienen en los totales, en 1961 su participación era del 25 % en tanto que en 1971 sólo alcanzaba el 13,4 %.

-Un modo de percibir los efectos de la pérdida de significación de estos recursos es la siguiente: en 1961 un incremento del 1 % en los recursos totales se podría haber logrado con un incremento del 4 % en los recursos corrientes de jurisdicción provincial; en 1971 para alcanzar ese mismo incremento del 1 % habría sido necesario un incremento del 7,5 % en los recursos corrientes de jurisdicción provincial.

-Lo anterior es consecuencia de que los recursos corrientes de jurisdicción provincial crecieron en términos reales en un 14,5 % en el periodo 1961/1971, que contrasta sensiblemente con el 113,4 % de crecimiento operado en los recursos totales.

## 2. Recursos Corrientes no tributarios de jurisdicción provincial.

Los recursos corrientes de jurisdicción provincial de origen no tributario han representado, en promedio, el 3,6 % de los recursos totales.

-A partir de 1967 se nota una caída sistemática en la recaudación real de esos ingresos. Esto puede ser debido a tres causas fundamentales: 1. una reducción en los "servicios y/o bienes" ofrecidos por la administración; 2. una reducción en las contraprestaciones monetarias fijadas como retribución; y 3. un aumento en los "precios" fijados para estos "bienes y servicios" inferior al aumento experimentado en el nivel general de los precios de la economía en su conjunto. Si bien este es un aspecto que escapa a los alcances de este trabajo se estima que puede constituir, de alguna manera, una fuente adicional de recursos y, por tal motivo, sería útil encarar un estudio particularizado de los mismos.

## 3. Recursos corrientes tributarios de jurisdicción provincial.

-En el periodo 1961/1971 estos recursos crecieron en un 6,5 % que contrasta sensiblemente con el 14,5 % de crecimiento en los recursos corrientes de jurisdicción provincial, con el 78,4 % de los no tributarios, con el 105,2 % en los corrientes totales y con el 113,4 % operado en el total de los recursos y con el 136,6 % de los recursos corrientes de jurisdicción nacional.

-Como consecuencia de este tan reducido crecimiento surge que éstos fueron los recursos que tuvieron la más alta declinación en la participación relativa de los recursos totales, a tal punto que de significar en 1961 el 22,2 % llegaron a constituir apenas el 11,2 % en 1971.

## 4. Impuestos Directos.

-En el periodo 1961/1971 los impuestos directos en términos reales, cayeron en un 26,2 %. Es decir que no solamente han perdido importancia relativa en forma alarmante sino que incluso su recaudación ha declinado en términos reales en forma apreciable.

#### 5. Impuestos Indirectos.

-En el periodo 1961/1971 los impuestos indirectos crecieron en un 22,3 %. A pesar de que en los últimos años la tasa de crecimiento anual de estos recursos ha sido negativa, tomaron una significación creciente respecto de los recursos tributarios de origen provincial y de los recursos corrientes de jurisdicción provincial. Esto es consecuencia, más que de una evolución favorable en los impuestos indirectos, a la sensible declinación de los otros recursos provinciales (impuestos directos).

-Los impuestos indirectos han constituido la principal fuente de recursos propios de la Administración Central del Gobierno de San Juan. Así, en el periodo, representaron en promedio en 61,2 % de los ingresos tributarios provinciales.

-No obstante y a pesar de la importancia de estos ingresos en el ámbito provincial, su escasa significación dentro de los recursos totales (10,2 %) queda evidenciada con el siguiente ejemplo: para lograr un aumento del 5 % en los ingresos totales reales se habría requerido, en promedio, un incremento del 49,0 % en la recaudación real de los impuestos indirectos, que en términos monetarios y considerando una inflación del 39 % habría requerido un incremento del 88 %.

### 1.2. Caracterización de los tributos del sistema tributario provincial.

#### A. Impuesto Inmobiliario.

-Del análisis de este tributo surge que los avalúos



no se ajustaron en la medida del nivel general de precio e incluso durante un cierto tiempo se han mantenido en términos monetarios lo que de hecho ha implicado que si bien en términos monetarios se estaba pagando la misma tasa, la tasa efectiva real ha decrecido o de otra manera que el impuesto ha sido regresivo en el período. Esta situación puede observarse en los períodos 1961/1966, 1968/1969 y 1970/1972.

-Teniendo en cuenta las modificaciones operadas en los avalúos fiscales se constata que la estructura tributaria, en lo que se refiere a este impuesto, ha discriminado en el tiempo en contra de los inmuebles rurales y a favor de los inmuebles urbanos.

-También se constata que entre 1965 y 1969 la presión tributaria imputable a este impuesto, disminuyó sistemáticamente, subió fuertemente en 1970 y descendió en 1971 a los niveles de 1965.

-En general se puede concluir que las distintas modificaciones producidas en tasas y/o avalúos en el período 1965/1971 han variado la posición relativa y las presiones tributarias que han soportado los distintos inmuebles. Respecto de la posición relativa los cambios en la estructura tributaria del impuesto no han seguido una línea definida a través del tiempo y por lo tanto no surge claramente si el objetivo de política era el de gravar a unos tipos de inmuebles más que a otros. En lo que respecta a presión tributaria surge que, en general, ha disminuido a través del tiempo especialmente en el caso de los inmuebles urbanos.

-Sólo las modificaciones introducidas en los avalúos fiscales en 1965 lograron producir un sustancial aumento en la recaudación de este impuesto. Las restantes modificaciones en avalúos (1967 y 1970) y en tasas o alicuotas (1961, 1967, 1968 y 1970), por el contrario produjeron, abstracción hecha de la mayor o menor evasión, una caída en las recaudaciones en términos reales.

-Las caídas en recaudaciones reales experimentadas a partir de 1968 han acelerado la pérdida de significación que este recurso

ha tenido sobre los restantes. No obstante la pérdida de significación ha sido sistemática a partir de 1961. En relación con los recursos totales de la Administración Central, el impuesto inmobiliario representó en 1961 el 4,2 % y en 1971 el 0,4 %.

-Las sensibles pérdidas de significación de este importante recurso tributario de jurisdicción provincial debe imputarse a:

- a) modificación en la estructura básica del impuesto (tasas y avalúos) no coherentes en el tiempo.
- b) Discriminaciones variables en el tiempo según el tipo de inmueble, que revelen o la variabilidad de objetivos de política o su carencia.
- c) ineficiencias en la recaudación.

-Por lo expuesto hemos recomendado métodos alternativos de estimación de los montos a recaudar a efectos de realizar proyecciones sujetas a menores márgenes de error. Se destaca además la necesidad de especificar o definir objetivos de política que sean consistentes y estables en el tiempo. En lo que respecta a la evasión, por las características de este impuesto, la más plausible es la que corresponde a evasión en el tiempo y, en este sentido, sugerimos mejorar los procedimientos administrativos de control y cobro.

#### B. Impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

-Este impuesto se caracteriza por:

- a) es de difícil evasión,
- b) es de fácil determinación,
- c) es de efectiva recaudación,
- d) es independiente del nivel de la actividad económica.

Por todo lo anterior en este tributo las dificultades pueden provenir de dos fuentes:

- a) inadecuación de las tasas,

b) y/o no actualización de los aforos fiscales de los bienes que se gravan.

-Es posible inferir que entre 1961 y 1965 en que las tasas legales aumentaron y sin embargo la recaudación en términos reales declinó, los avalúos fiscales no deben haber seguido el ritmo de crecimiento registrado en el nivel general de precios, resultando consecuentemente la aplicación de una "tasa efectiva" inferior a la legal. A partir de 1966 los montos reales recaudados crecen hasta 1969, declinando posteriormente y alcanzando en 1971 un nivel que representa el 56 % de lo obtenido en 1961.

-En 1961 el impuesto a la transmisión gratuita de bienes representó el 3,5 % de los recursos tributarios y en 1971 el 1,8 % es decir, disminuyó su importancia relativa en un 50 %.

-En relación a este tributo sugerimos:

- a) con respecto al no reajuste de las tasas o alicuotas y de los avalúos fiscales en épocas de inflación, y a los efectos de solucionar los problemas que esto representa; 1º reajustar los avalúos de manera tal que mantenga la estructura del impuesto en términos reales (para evitar las discriminaciones en el tiempo que derivan de su progresividad o regresividad). 2º. reajustar las tasas a través del tiempo de modo que los montos reales tributarios se mantengan dentro de las escalas estructuradas originalmente. El primer sistema requiere mayores costos de recursos que el segundo.
- b) en lo que respecta a los errores de proyección, sugerimos un modo simple de realizar las estimaciones.

### C. Impuesto a los automotores.

-La recaudación anual de este tributo puede variar por: tamaño del parque automotor, composición, antigüedad o edad del parque automotor, tasas de incremento y de desuso del parque automotor, extensión

según destino y propiedad de los vehículos, y monto que fija la ley impositiva anual.

-La recaudación de este impuesto ha aumentado en 191,6 % entre 1961 y 1971. Esto ha determinado que llegara a constituir uno de los recursos más importantes dentro del total de impuestos directos, ya que del 17,6 % que representaban en 1961 alcanzó al 71,5 % en 1971.

-Ha sido posible verificar que el monto real del impuesto pagado por un vehículo "último modelo" correspondiente a la cuarta categoría (701 a 1.000 Kgrs.) pagaba en 1965 \$ 163,1 y en 1970 un "último modelo" de esa misma categoría pagaba \$ 196,0. Si bien se nota un aumento en el monto de impuesto real pagado por una unidad nueva, no ocurre lo mismo en relación a su valor ya que en 1965 el impuesto representaba aproximadamente el 3,8 % de su precio y en 1970 sólo alcanzaba al 2,6 %. Es decir ; que si esta consideración pudiera generalizarse, sería legítimo concluir que la presión tributaria por peso de riqueza poseída en automotores habría disminuido.

-La tasa de crecimiento del stock de vehículos existentes es decreciente por lo que es posible esperar que la tasa de crecimiento de la recaudación por incorporación de vehículos nuevos siga ese mismo comportamiento.

-Por su naturaleza es de fácil determinación y de difícil evasión. La baja tasa de evasión que es posible suponer en este tributo da lugar a una escasa o nula intervención fiscalizadora del ente recaudador, toda vez que en el control de su pago intervienen otros organismos.

-Sugerimos la recopilación de información necesaria para establecer las "tasas efectivas" del gravamen en relación al valor del vehículo y su evolución a través del tiempo, y fundamentalmente, verificar la tendencia que va tomando este impuesto y sus probables recaudaciones futuras. Esta información sería la siguiente: cantidad de vehículos por tipo y antigüedad que integra el parque automotor, precio promedio de los vehícu-

los de cada categoría, monto del impuesto a pagar por cada categoría, parque automotor existente por año y por categoría, parque automotor gravado y exento por año y por categoría.

-Lo anterior tiene por objeto hacer coherente la estructura del impuesto como así también las discriminaciones que se considere deseable realizar tanto en el tiempo como por tipo de vehículo y/o usos. Además se podrían reducir sensiblemente para el futuro los errores de proyección.

#### D. Impuesto a las actividades lucrativas.

-Entre 1961 y 1971 los recursos provenientes del impuesto a las actividades lucrativas crecieron en un 31,8 %.

-Las recaudaciones obtenidas en términos reales a partir de 1968 han sido inferiores a la de 1967, es decir, que a partir de ese año se nota una tendencia decreciente sistemática.

-En lo que respecta a su importancia relativa dentro del total de recursos de la administración central puede decirse que presenta una tendencia declinante; así tomando los valores extremos de la serie se observa que en 1961 representaron el 5 % y en 1971 el 3,1 %.

-Aunque las características y naturaleza de este impuesto permitan esperar que su recaudación esté relacionada positivamente con el nivel de la actividad económica, se observa, sin embargo, que las tasas de incremento en la recaudación y las tasas de crecimiento en el producto bruto provincial no están asociadas definitivamente.

-Lo anterior se explicaría por: la falta de una estricta fiscalización, el comportamiento rezagado de los contribuyentes con relación a los cambios operados en el nivel de la actividad, y al comportamiento asimétrico de los contribuyentes frente a las fluctuaciones de la renta.

-De la información disponible inferimos que la eva-

sión debe haber crecido en el lapso de tiempo que se ha analizado.

-Para constar la magnitud de la evasión y su composición sectorial se requeriría disponer de información desagregada de la recaudación de este impuesto por sectores de origen, información que actualmente no está disponible.

-De disponerse de una clasificación sectorial de la recaudación de este impuesto podría establecerse cual es el aporte de cada sector a la recaudación y determinar la presión tributaria sectorial.

-La ley impositiva establece tasas diferenciales de este gravamen según tipos de actividad aun cuando no especifica claramente los motivos y objetivos que se pretenden alcanzar con tales discriminaciones. Del análisis de estas tasas se constata:

- a) el rango de variación de las mismas se encuentra entre 0 o/oo (actividades exentas) y el 210 o/oo.
- b) la actividad exenta más importante es la agropecuaria, que representó en 1970 el 16,6 % del producto bruto provincial.
- c) existen actividades gravadas con tasas relativas altas tales como bancos, compañías financieras e intermediarios financieros. En tales, por las características del mercado el demandante soporta la mayor parte de la carga del impuesto. Además se discrimina en contra de una actividad que contribuye al perfeccionamiento del mercado de capital.
- d) En general surge una disparidad y un grado tal de discriminación en las tasas que pareciera no responder a un objetivo claramente especificado de política (prescindibilidad de los bienes, desarrollo de determinados sectores, etc.).
- e) En algunos casos el impuesto es claramente regresivo como se da en el caso de los profesionales.

-En relación de este impuesto sugerimos:

- a) no actuar en forma inmediata sobre la actual estructura del impuesto,

toda vez que modificar tasas sin una base o información suficiente puede generar resultados distintos a los esperados.

- b) actuar en forma inmediata en lo que se refiere a:
  - clasificación de actividades; empadronamiento de contribuyentes, montos de recaudación por sectores de origen, presión tributaria sectorial, etc.
- c) determinar y/o fijar los objetivos de política que justifiquen la magnitud y diferenciación de tasas.
- d) en general, por lo tanto, lo que sugerimos es actuar previa y fundamentalmente en el proceso de organización administrativa interna de:
  - organismos responsables de la recaudación
  - organismos de planificación para la fijación de objetivos y políticas.
  - organismos encargados de la recopilación de información básica.
- e) sobre la base de estos elementos de juicio podrá sancionarse la modificación de la actual estructura impositiva.

-Finalmente y en relación a la magnitud de los errores de proyección incurridos al presupuestar el monto esperado de recaudación, resulta obvio que la diferencia entre lo presupuestado y lo efectivamente recaudado no expresa las reales posibilidades de recaudación de tributo.

#### E. Impuesto de sellos y actos judiciales.

-Del análisis de la información disponible se concluye que:

- a) entre 1961 y 1971 la recaudación de este impuesto aumentó en 16,9%.
- b) Respecto de los recursos totales de la administración central se observa una tendencia declinante a través del tiempo: de un 6,7 % que representó en 1961 pasó en 1971 al 3,7 %.

Cabe destacar que este tributo es el más importante (en significación y monto) de los impuestos indirectos y uno de los más importantes entre los recursos tributarios de jurisdicción provincial.

-En el caso de sellos (por actos administrativos y/o judiciales resulta prácticamente imposible una evasión toda vez que la gestión no puede ser encarada si previamente no se ha cumplido con tal requisito.

#### F. Otros Impuestos.

-En el caso del impuesto a la venta de billetes de lotería, por su escasa significación y las características de la actividad gravada sugerimos la conveniencia de incorporarlo al impuesto a las actividades lucrativas.

-Impuesto a los espectáculos públicos, las mismas razones dadas para el anterior sugieren la conveniencia de incorporarlo al impuesto a las actividades lucrativas.

-Con respecto al impuesto a la producción de uva, dadas sus características, se hace notar que grava una actividad realizada a título oneroso y en forma habitual lo que constituye la base imponible típica del impuesto a las actividades lucrativas. Por ello estimamos que carece de sentido mantener un impuesto de naturaleza similar a otro. Nótese que esta actividad figura en lucrativas como exenta en tanto que se la grava por medio de un impuesto distinto. Por consiguiente si se considera conveniente, de acuerdo a los objetivos de política, gravar esta actividad de berfa hacerse a través del impuesto a las actividades lucrativas.

-En el caso del impuesto de acción social que grava con el 20 o/o la prestación y retribución de servicios de la mano de obra consideramos que si bien podría interpretarse que el objeto del impuesto es de recaudar fondos para la prestación de servicios sociales (viviendas), por



sus características afecta negativamente el nivel de empleo. Por lo tanto estimamos que en general deberían intentarse alternativas que dados los fondos que se pretenden obtener y la función a ellos asignadas produzca menos efectos negativos en el nivel de empleo. Un modo sería el de fijar tasas diferenciales del impuesto a las actividades lucrativas según la cantidad de mano de obra empleada en cada actividad, es decir gravando más fuertemente aquellas que, dentro de una determinada categoría, presenta un porcentaje menor de retribución a mano de obra. Por este medio se promovería el empleo y los sectores intensivos en mano de obra. Además y si en tal caso se considera conveniente asignar fondos para vivienda ello constituye una alternativa del gasto público que debe ser analizada en ese sentido.

-En general y como se podrá apreciar sugerimos la reducción del número de impuestos. Nótese que es común que en impuestos de baja recaudación los costos administrativos son relativamente más altos que en los de mayor recaudación. En tal caso la reducción del número de impuestos lleva consigo la reducción del número de entes recaudadores. Es decir que en todos los casos que el costo alternativo de recaudación sea menor (Dirección de Rentas, Banco de San Juan, etc.) debería optarse por aquella sin perjuicio de reducir el número de impuestos.

### 1.3. Análisis de la vinculación del sistema tributario municipal con el provincial.

-En el caso de San Juan y en relación al vínculo entre los sistemas tributarios municipales y provincial, el único nexo existente es el que resulta de la coparticipación de las municipalidades en algunos tributos aplicados por la Provincia, como así también de una proporción de aquéllos que derivan de la coparticipación federal.

-Los impuestos que se coparticipan son: el impuesto inmobiliario, el impuesto a los automotores, y de los provienen de la coparticipación federal, el impuesto a los réditos, ganancias eventuales e in-

puesto a las ventas.

-Del impuesto inmobiliario se coparticipa el 12 % (1970) y del impuesto a los automotores se coparticipa el 90 % y el 10 % para todas las municipalidades, excepto capital y para la municipalidad de la capital de San Juan respectivamente.

-En lo que respecta a los impuestos de coparticipación federal (réditos, ganancias eventuales y ventas) se distribuye a las municipalidades el 10 % del total obtenido por este concepto.

-De la información disponible surge que el único municipio que ha ganado en significación entre 1970 y 1971 ha sido el que corresponde a la municipalidad de la ciudad de San Juan, todos los demás excepto 9 de Julio que mantuvo su participación, han perdido importancia relativa.

-Cada la importancia que el municipio de la ciudad de San Juan tiene en el total de recursos que se coparticipan a ese nivel (casi el 50 %) puede decirse que entre 1970 y 1971 el sistema de distribución aplicado ha operado en el sentido de asentar la concentración.

-De todo lo anterior surge que el procedimiento aplicado no corrige sino que por el contrario acompaña al desequilibrio regional en el proceso de desarrollo.

### 1.5. Consideraciones sobre fiscalización y evasión.

Recordemos que son dos los aspectos que sobre evasión pueden ser considerados: 1. tipos de evasión y 2. magnitud de la evasión. Con respecto a los tipos de evasión hemos distinguido 3 formas: evasión por falta de declaración, evasión por falsa declaración y, evasión en el tiempo (por falta de pago en el período correspondiente). A su vez y en lo respecta a magnitud de la evasión hemos debido recurrir a modos indirectos dado que los organismos encargados de la recaudación carecen, actualmente, de la in-

formación necesaria para cuantificar con cierto grado de exactitud el tamaño de la misma; por lo tanto hemos utilizado apreciaciones cualitativas y fundamentalmente sugerido modos o líneas de acción para detectar y cuantificar la evasión. Tomando en consideración cada uno de los tributos, podemos decir:

-Impuesto Inmobiliario: en este caso sólo es posible la tercera forma de evasión (evasión en el tiempo por falta de pago en el periodo correspondiente) El monto de esta evasión no ha podido ser cuantificada dado que si bien existen boletas pendientes de pago las mismas no están clasificadas por año ni tampoco se dispuso de información del monto total pendiente de cobro. El proceso indirecto de determinación y control ha sido sugerido al tratar de este impuesto. No obstante tampoco ha sido posible obtener un dato confiable en razón de que si bien el monto real de la recaudación obtenida en los últimos años ha caído no puede imputarse totalmente a evasión toda vez que se han producido modificaciones de tasas y avalúos y por tanto el efecto total (bajas en las recaudaciones reales) es una combinación de esos tres efectos. Dada la forma de este tributo no resulta necesario un proceso de fiscalización externa sino, un contralor interno (hacia el organismo encargado de la recaudación) en cuanto al cumplimiento de sus funciones específicas.

-Impuesto a la transmisión gratuita de bienes: tal como ya indicáremos es de difícil evasión ya que producido el hecho imponible se suceden una serie de actos legales que conducen necesariamente a los contribuyentes a la determinación y pago del impuesto. En este sentido no requiere del ente recaudador "Dirección de Rentas" ningún tipo de contralor o fiscalización externa para evitar su evasión.

Algunas apuntas sobre el modo conveniente de producir la declaración de oficio del impuesto se han tratado al considerar este impuesto.

-Impuesto a los automotores: por su naturaleza este impuesto es de fácil determinación y de difícil evasión. En lo que respecta a la baja tasa de evasión que es posible suponer en este tributo da lugar a una escasa o nula intervención fiscalizadora del ente recaudador, toda vez que en el control de su pago intervienen otros organismos provinciales (por ejemplo Dirección de Tránsito) y también organismos de otras provincias que lo hacen indirectamente al controlar el paso de esos vehículos por sus jurisdicciones.

En consecuencia puede decirse que no es necesario que el organismo recaudador intensifique su acción fiscalizadora toda vez que las formas características de evasión del tributo, en este caso, son raras o escasamente significativas debido a que el ente recaudador produce la "declaración de oficio" y el pago del impuesto es condición indispensable para poder usar el bien gravado.

En este caso y por las razones indicadas anteriormente, tampoco ha sido posible determinar la magnitud de la evasión.

-Impuesto a las actividades lucrativas: se trata de un tributo que de no existir una estricta fiscalización da lugar a la existencia de evasión en las tres formas conocidas. Esto es, evasión por falta de declaración, evasión por declarar montos inferiores y evasión en el tiempo. La información disponible sobre este impuesto sugiere que la evasión debe haber crecido en el lapso de tiempo que se analiza (periodo 1961/1971). Para poder constatar la magnitud de la evasión y su composición sectorial y zonal se requeriría disponer de datos desagregados de la recaudación de este impuesto por sectores de origen; esta información actualmente no está disponible. En la parte analítica correspondiente a este impuesto sugerimos el tipo de información y las formas de captar y controlar la evasión.

-Otros impuestos: Existen otros tributos tales como el impuesto a la transferencia de automotores, a la venta de billetes de lotería, a la producción de

uvs, a los espectáculos públicos y el de acción social que por no ser cuantitativamente relevantes no influyen sustancialmente en la cuantía de la evasión. Además algunos de ellos tales como el de la transferencia de automotores, a la venta de billetes de lotería, etc. por sus características y naturaleza son difíciles de evadir.

Por otra parte y en lo que respecta al impuesto de sellos y a los actos judiciales aunque de magnitud considerable presenta características que reducen sustancialmente la posibilidad de evasión, por estar vinculado a la ejecución de actos o gestiones ante organismos oficiales.

#### 1.6. Análisis de la compatibilidad del sistema tributario con los objetivos provinciales de desarrollo.

Las conclusiones en este sentido se han realizado en relación a la especificación de objetivos de política a corto y de largo plazo sobre la base de los objetivos generales de desarrollo fijados para la provincia en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Acta de Gobernadores de la Región de Cuyo y del Análisis y Diagnóstico Regional elaborado por el // CONADE (Regional Cuyo).

Entre los objetivos de corto plazo se indican: estabilidad en el nivel del producto bruto provincial, propender al pleno empleo de los recursos productivos y de la mano de obra en particular, adaptación del sistema tributario a la consecución de los recursos necesarios para financiar el gasto dirigido al desarrollo provincial.

En lo que se refiere a estabilidad del producto bruto provincial es posible concluir que dada la escasa importancia relativa del sistema tributario provincial y las características y comportamiento de los impuestos que lo integran, que el sistema tributario provincial es de escasa relevancia como factor de estabilidad. Por otra y en la medida en que

a través del tiempo los recursos provenientes de jurisdicción nacional han ido creciendo en importancia relativa, se agrega a la propia inestabilidad del sistema provincial las fluctuaciones ocurridas en el nivel de la actividad económica nacional y las variaciones provocadas a nivel de políticas nacionales.

En lo que respecta al nivel de empleo, en el caso que estamos analizando depende fundamentalmente del nivel de la actividad económica agregada de la Provincia y si se tiene en cuenta que el sistema tributario provincial influye escasamente en el nivel de la actividad general es fácil concluir que la estructura tributaria, aún cuando estuviese orientada en este sentido, sería prácticamente irrelevante.

En lo relativo a adaptación del sistema tributario a los gastos, en el caso particular que se analiza, debe recordarse que los recursos provenientes de la propia capacidad de decisión del sector público de San Juan han ido perdiendo significación a través del período analizado. Es decir que el sistema tributario provincial no es ni puede esperarse que sea, sin ingentes esfuerzos, una fuente importante de financiamiento del nivel de gasto público requerido.

A su vez los objetivos de largo plazo que hemos considerado son: propender al crecimiento sostenido del producto bruto, promover la integración provincial mediante un desarrollo zonal más justo, armónico y equilibrado y propender a la diversificación de la economía.

El sistema impositivo de la Provincia de San Juan, tal como está estructurado y de la forma que ha evolucionado en los últimos once años no ofrece elementos que permitan inferir el propósito de alcanzar a través del mismo objetivos de largo plazo. En este sentido el crecimiento se ha verificado independientemente de objetivos predeterminados explícita o implícitamente en el sistema impositivo provincial.

Por las razones expuestas, como así también por el hecho de que el sistema impositivo provincial no ofrece elementos de juicio

que permitan apreciar un propósito o la posibilidad de alcanzar metas de crecimiento económico global, sectorial o zonal es que consideramos que no es legítimo analizar el sistema impositivo provincial en función de esos objetivos.

**CUADRO N° 1**  
**PRODUCTO BRUTO NACIONAL**

Año	a precios de mercado en millones de m\$n	a precios constantes 1969
1961	1.199.708	5.974.546
1962	1.484.869	5.865.233
1963	1.854.861	5.712.972
1964	2.579.912	6.320.764
1965	3.618.313	6.910.976
1966	4.522.406	6.783.609
1967	5.912.007	7.094.408
1968	6.882.279	7.432.861
1969	8.042.195	8.042.195

Fuente: Banco Central de la República Argentina.



**CUADRO N° 2**  
**PRODUCTO BRUTO INTERNO (PROVINCIAS)**  
**A PRECIOS CORRIENTES DE MERCADO**  
**EN MILLONES DE MÓN.**

Año	Capital Federal	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
1961	274.197	377.664	3.037	75.141	14.111	15.872	11.642	22.464	3.570	5.843	8.062	2.469
1962	333.694	471.694	4.048	101.462	15.692	19.719	12.436	32.476	4.301	7.016	10.131	3.186
1963	395.526	562.702	4.694	120.911	19.324	27.339	17.629	41.795	5.727	9.805	13.952	3.670
1964	520.444	815.267	6.470	150.267	30.625	32.366	18.829	51.749	7.669	12.745	24.265	4.562
1965	739.702	1.112.930	7.963	219.769	40.795	47.872	25.320	65.446	10.353	17.500	28.766	6.244
1966	948.419	1.364.696	11.415	270.766	47.140	50.148	34.691	85.070	12.979	21.820	29.281	8.309
1967	1.232.819	1.737.235	13.328	366.201	58.086	57.915	42.056	105.681	18.606	-	37.577	11.364
1968	1.393.724	2.037.161	14.965	411.042	63.745	68.483	49.055	119.021	19.692	-	42.766	11.740
Año	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fé	Sgo. del Estero	T. del Fuego	Tucumán
1961	38.045	9.028	6.226	8.536	10.412	9.600	4.570	7.332	64.978	8.069	1.201	14.170
1962	50.655	11.991	5.686	11.846	12.688	12.600	6.310	11.136	114.190	10.146	2.699	17.560
1963	61.562	14.295	7.096	14.688	17.669	14.756	8.322	15.297	146.776	11.852	3.140	26.339
1964	78.536	20.214	8.032	18.270	20.670	21.221	10.968	22.474	194.030	17.751	2.927	33.414
1965	113.590	23.562	10.947	26.339	27.303	34.785	15.779	26.536	272.526	20.516	3.456	43.314
1966	152.288	30.680	14.419	37.614	-	45.967	17.095	-	320.680	25.439	-	-
1967	187.927	39.143	21.704	62.446	-	53.024	23.470	-	336.042	35.203	-	-
1968	213.168	45.034	25.003	67.460	-	53.967	25.391	-	472.694	34.967	-	-

Fuente: Consejo Federal de Inversiones

CUADRO N° 3POBLACION TOTAL DEL PAIS Y POR PROVINCIAS

Provincias	Tasa intercensal	1960	1961	1962	1963	1964	1965
BUENOS AIRES	25,8	6.776.108	6.952.964	7.128.466	7.321.585	7.513.349	7.704.435
CAPITAL FEDERAL	2,0	2.966.634	2.972.567	2.978.501	2.984.434	2.990.367	2.996.300
CATAMARCA	2,4	168.231	168.635	169.040	169.447	169.854	170.260
CORDOBA	16,1	1.753.840	1.782.251	1.811.191	1.840.480	1.870.540	1.900.935
CORRIENTES	5,6	533.201	536.195	539.206	542.233	545.276	548.339
CHACO	4,2	543.331	545.613	547.914	550.220	552.536	554.860
CHUBUT	28,6	142.412	146.562	150.798	155.172	159.692	164.345
ENTRE RIOS	0,8	805.357	806.001	806.646	807.291	807.934	808.586
FORMOSA	26,9	178.526	183.394	188.396	193.539	198.828	204.269
JUJUY	22,4	241.462	246.932	252.521	258.252	264.116	270.110
LA PAMPA	8,0	158.748	160.021	161.306	162.202	163.908	165.225
LA RIOJA	6,1	158.220	159.189	160.162	161.142	162.095	163.120
MENDOZA	16,6	825.535	838.958	852.842	866.617	880.661	895.431
MISIONES	20,3	361.440	368.853	376.418	384.142	392.152	400.086
NEUQUEN	33,8	109.890	113.668	117.978	121.626	125.624	130.168
RIO NEGRO	30,4	193.292	199.289	205.413	211.762	218.318	225.086
SALTA	21,0	412.854	421.616	432.754	439.667	440.054	458.605
SAN JUAN	8,7	362.387	365.466	368.429	361.706	364.667	368.057
SAN LUIS	5,1	174.316	175.207	176.499	177.003	177.909	178.618
SANTA CRUZ	45,5	52.908	55.394	57.999	60.732	63.573	66.634
SANTA FE	12,5	1.884.918	1.908.630	1.932.644	1.968.960	1.981.576	2.006.514
SANTIAGO DEL ESTERO	3,9	476.583	478.365	480.324	482.110	483.946	484.746
TUQUMAN	1,0	773.972	773.198	772.429	771.663	770.880	770.111
TIERRA DEL FUEGO	33,1	11.209	11.586	11.976	12.380	12.798	13.231

**CUADRO N° 3**  
**POBLACION TOTAL DEL PAIS Y POR PROVINCIAS**

Provincias	Voto In- censal	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Buenos Aires	25,8	7.917.918	8.121.301	8.335.629	8.554.638	8.774.329	9.016.987
Capital Federal	2,0	3.032.234	3.038.167	3.034.397	3.032.330	3.025.967	3.032.490
Catamarca	2,4	170.671	171.074	171.477	171.880	172.283	172.726
Cordoba	16,1	1.931.666	1.953.301	1.995.274	2.027.790	2.060.355	2.094.611
Corrientes	6,6	581.383	584.518	587.636	590.767	594.047	597.389
Cracho	4,2	557.186	559.822	561.913	564.249	566.613	568.978
Chubut	26,6	169.143	174.094	179.206	184.480	189.920	195.574
Entre Rios	8,6	608.232	609.879	610.527	611.159	611.691	612.444
Formosa	26,9	209.869	215.636	221.877	227.662	234.075	240.628
Jujuy	22,4	276.262	282.511	288.991	295.574	302.436	309.313
La Pampa	8,0	166.553	167.692	169.241	170.986	172.829	173.350
La Rioja	6,1	164.119	165.123	166.134	167.144	168.172	170.200
Mendoza	16,6	910.287	925.449	940.930	956.731	973.075	989.518
Misiones	20,3	408.315	416.729	425.324	434.089	443.020	452.270
Misiones	33,8	134.666	137.370	144.242	149.389	154.570	160.077
Rio Negro	30,4	232.086	239.322	246.608	254.546	262.682	270.899
Salta	21,0	468.371	475.326	482.574	489.017	509.603	520.650
San Juan	8,7	371.276	374.521	377.796	381.071	384.284	387.632
San Luis	5,1	179.733	180.682	181.576	182.491	183.480	184.374
Santa Cruz	46,8	70.787	73.161	76.761	80.482	84.437	88.224
Santa Fe	12,6	2.031.791	2.057.308	2.083.324	2.109.680	2.135.593	2.163.132
Santiago del Estero	3,9	487.786	489.688	491.603	493.514	495.419	497.374
Tucuman	1,0	768.342	768.673	767.770	767.583	768.962	768.498
Tierra del Fuego	33,1	13.681	14.146	13.692	15.132	15.688	16.198

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos.-

CUADRO N° 4SAN JUANPOBLACION

Años	Habitantes
1960	352.387
1961	355.466
1962	358.429
1963	361.706
1964	364.887
1965	368.057
1966	371.275
1967	374.521
1968	377.798
1969	381.071
1970	384.284
1971	387.802

Fuentes: Elaboración propia, en base a datos de la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos.-

CUADRO N° 5SAN JUANPRODUCTO BRUTO INTERNO

Año	A precios corrientes de mercado en millones de m\$n.	A precios constantes de 1969
1961	9.600	47.808
1962	12.600	49.770
1963	14.736	45.448
1964	21.221	51.991
1965	34.785	66.439
1966	45.967	69.951
1967	53.024	63.629
1968	53.967	58.284
1969	62.882	62.882
1970	79.482	68.337

Fuentes: 1961/68 Consejo Federal de Inversiones.

1969/70 Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas  
de San Juan.-

## CUADRO N° 6

## RECURSOS PÚBLICOS PROVINCIALES TOTALES

(en millones de pesos ley constantes de 1969)

Años	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
1961	1.190,6	44,4	338,1	99,2	82,3	37,9	121,7	30,6	60,3	48,2	33,1
1962	1.056,5	26,2	269,9	61,3	64,8	32,3	112,8	27,5	51,4	39,0	29,3
1963	998,4	30,6	265,8	71,3	73,6	37,6	114,7	24,8	61,0	33,7	30,2
1964	1.187,5	31,2	291,0	62,4	88,5	51,3	142,7	27,7	48,2	45,2	27,9
1965	1.316,7	45,4	386,8	101,9	91,9	53,7	157,9	36,3	61,4	59,5	40,2
1966	1.290,1	56,2	383,8	120,6	95,4	57,0	173,7	49,6	69,7	57,3	45,0
1967	1.578,8	52,0	405,0	122,5	96,9	58,5	168,0	49,8	63,8	59,6	66,5
Años	Mendoza	Misiones	Nauquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fé	Sgo. del Estero	Tucumán
1961	168,6	58,1	25,6	39,7	78,2	71,0	48,9	19,6	348,6	56,7	117,5
1962	186,4	47,6	27,8	32,6	69,7	74,1	35,8	21,1	324,0	43,2	99,9
1963	153,7	43,7	36,0	29,9	68,5	61,5	39,1	22,3	301,0	55,1	86,5
1964	174,0	50,0	39,4	49,8	75,0	64,5	40,5	26,8	324,0	69,9	130,8
1965	200,6	49,6	41,5	53,0	88,2	90,0	47,8	60,3	352,2	61,6	137,3
1966	242,1	78,3	52,1	59,8	113,3	110,5	52,2	67,3	369,7	76,9	154,0
1967	209,9	68,4	43,6	55,6	100,5	92,7	59,6	59,6	383,0	81,5	133,8
1968						106,1					
1969						108,4					
1970						116,4					

Fuente: Consejo Federal de Inversiones: "Gastos e Ingresos Públicos"

**CUADRO N° 7**  
**INGRESOS PUBLICOS PROVINCIALES TOTALES**  
(en por ciento del total)

Años	Total Provinc.	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1961	100,0	38,2	1,4	11,8	3,2	2,6	1,2	3,9	1,0	1,9	1,6	1,1
1962	100,0	36,4	0,9	9,8	3,0	2,4	1,2	4,1	1,0	1,9	1,4	1,1
1963	100,0	37,8	1,2	10,1	2,7	2,8	1,4	4,3	0,9	2,3	1,3	1,1
1964	100,0	36,7	1,0	9,5	2,7	2,9	1,7	4,6	0,9	1,6	1,5	0,9
1965	100,0	37,0	1,3	10,9	2,9	2,6	1,5	4,4	1,1	1,7	1,7	1,1
1966	100,0	34,3	1,5	10,2	3,2	2,5	1,6	4,6	1,3	1,8	1,5	1,2
1967	100,0	39,1	1,3	10,1	3,0	2,4	1,6	4,7	1,2	2,1	1,5	1,6
Promedio 1961/67		37,5	1,2	10,2	3,0	2,6	1,4	4,3	1,1	1,9	1,5	1,2
Años	Total Provinc.	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tucumán
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1961	100,0	5,4	2,6	0,8	1,3	2,5	2,3	1,6	0,6	11,2	1,8	3,8
1962	100,0	6,6	1,7	1,0	1,2	2,5	2,7	1,3	0,8	11,8	1,6	3,6
1963	100,0	5,6	1,7	1,4	1,1	2,6	2,3	1,5	0,8	11,4	2,1	3,0
1964	100,0	5,7	1,6	1,3	1,6	2,4	2,1	1,3	0,9	10,6	2,3	4,3
1965	100,0	5,6	1,4	1,2	1,5	2,5	2,5	1,3	1,7	9,9	2,3	3,9
1966	100,0	6,4	1,9	1,4	1,6	3,0	2,9	1,4	1,8	9,8	2,1	4,1
1967	100,0	5,2	1,7	1,1	1,4	2,5	2,3	1,5	1,5	9,5	2,0	3,3
Promedio 1961/67		5,8	1,8	1,2	1,4	2,6	2,4	1,4	1,2	10,6	2,0	3,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Federal de Inversiones "Gastos e Ingresos Públicos".-

CUADRO N° 8

## INGRESOS PÚBLICOS PROVINCIALES TOTALES EN RELACION AL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(En por ciento del total)

Año	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza
1961	6,3	29,4	9,0	14,1	10,4	6,5	10,9	17,2	20,7	12,0	27,0	8,9
1962	5,7	16,4	6,7	13,1	8,3	6,6	8,8	16,2	18,6	9,7	23,2	9,3
1963	5,8	20,3	7,1	12,0	8,7	6,9	8,9	14,0	20,2	7,8	25,3	8,1
1964	5,9	19,7	7,9	11,0	15,4	11,1	11,3	14,8	15,4	7,6	24,9	9,0
1965	6,2	29,8	9,3	13,1	10,1	11,1	12,6	19,3	18,4	10,8	33,7	9,2
1966	6,2	32,8	9,4	17,0	12,7	11,0	13,6	25,5	21,3	15,0	38,1	10,6
1967	7,6	32,5	9,5	17,6	13,9	11,6	13,2	22,3	-	13,2	48,0	9,3
Año	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Rgo. del Estero	Tierra d. Fuego	Tucumán	
1961	12,9	8,3	9,2	15,1	14,8	21,5	5,4	8,2	14,1	-	16,7	
1962	15,0	12,0	7,5	14,0	14,9	14,4	4,8	7,2	10,8	-	14,4	
1963	9,9	16,5	6,6	12,6	13,5	15,2	4,7	6,7	15,1	-	9,9	
1964	10,1	20,1	11,1	14,9	12,4	15,1	5,2	6,8	16,1	-	16,0	
1965	11,0	19,8	10,5	16,9	13,5	15,9	11,9	6,8	20,8	-	16,6	
1966	15,3	24,1	10,6	-	16,0	20,3	-	7,7	20,7	-	-	
1967	14,6	16,7	7,4	-	14,6	21,2	-	7,8	19,3	-	-	

Fuente: Elaboración propia.



**CUADRO N° 9**  
**RECURSOS PÚBLICOS PROVINCIALES TOTALES POR HABITANTE**  
 en \$ Ley constantes 1969

Años	Buenos Aires	Cata-marca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
1961	171,2	263,3	189,7	185,0	150,8	258,6	151,0	166,3	244,2	301,2	207,9
1962	148,2	155,0	149,0	150,8	118,3	214,2	139,8	146,0	203,5	241,8	182,9
1963	136,4	180,6	144,4	131,5	133,8	242,3	142,1	128,1	236,2	207,3	187,4
1964	188,0	183,7	156,6	161,1	180,2	321,2	176,6	139,3	182,5	275,8	172,1
1965	170,9	266,7	203,5	158,8	165,6	325,8	195,3	187,5	227,3	360,1	246,4
1966	163,1	329,3	198,7	218,7	171,2	337,0	214,6	236,3	252,3	344,0	274,2
1967	194,0	304,0	206,2	220,9	173,2	336,0	207,4	231,0	296,6	355,0	306,7
Años	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tucumán
1961	201,0	157,5	225,2	199,2	185,5	199,7	279,1	353,8	182,6	118,5	152,0
1962	218,6	126,5	236,4	199,7	161,1	206,7	202,8	363,8	167,6	89,9	129,3
1963	177,4	113,8	296,0	141,2	155,8	170,0	220,1	367,2	153,9	114,3	112,1
1964	197,5	127,5	313,1	228,1	167,0	176,8	227,6	453,0	164,5	144,4	169,7
1965	224,0	124,0	318,8	235,5	192,3	244,5	267,3	905,1	176,5	168,3	178,3
1966	266,0	172,2	386,3	257,7	241,9	297,6	290,4	959,6	182,0	162,8	200,2
1967	226,6	164,1	312,6	232,3	210,1	247,5	329,9	817,4	186,2	166,4	174,1
1968						260,8					
1969						284,5					
1970						302,9					

Fuente: Elaboración propia.-

**CUADRO Nº 10**  
**ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN**  
**EJECUCION RECURSOS 1961-1971**  
 (en miles de pesos Ley 18103 convertidos)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>TOTAL RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL</b>	10.500,0	12.107,2	15.030,7	21.410,0	30.030,1	60.371,0	65.017,0	66.171,3	67.030,0	102.031,3	175.770,2
<b>I. RECURSOS CORRIENTES</b>	10.500,0	12.107,2	13.000,7	16.350,0	29.070,9	46.004,4	53.032,0	60.705,0	61.170,1	100.451,2	169.050,5
<b>A. De Jurisdicción Provincial</b>	2.052,2	3.154,0	3.104,0	4.302,3	7.371,0	11.157,2	15.754,1	16.410,4	16.305,0	16.000,0	23.015,0
<b>1. Tributarios</b>	2.350,4	2.603,7	2.401,3	3.370,2	6.030,7	9.034,7	12.373,0	15.080,0	15.100,0	15.024,2	10.511,7
<b>a) Impuestos Directos</b>	645,5	637,5	617,4	750,5	1.555,7	2.437,5	3.610,0	3.430,7	3.200,5	3.330,0	3.007,3
- Inmobiliario básico (vigente)	440,1	424,4	322,1	370,7	602,5	1.330,5	1.707,1	1.370,4	705,3	670,0	600,4
- Inmobiliario adicional (art. 129 C.F.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Inmobiliario adicional ausent. (art. 130 C.F.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Transmisión Gratuita de Bienes (vigente)	82,0	04,0	71,0	06,2	102,2	304,2	500,0	637,0	700,0	400,7	350,0
- A los automotores (vigente)	113,0	140,5	223,5	201,0	511,0	737,1	1.315,0	1.422,5	1.742,0	2.105,0	2.500,9
<b>b) Impuestos Indirectos</b>	1.324,5	1.567,4	1.405,2	2.151,2	3.370,0	5.343,0	7.540,0	9.344,0	9.610,0	10.770,3	12.507,7
- Lucrativos (vigente)	534,0	700,0	671,0	605,1	1.222,5	2.511,0	4.741,2	4.527,0	5.271,0	4.707,7	5.473,4
- A la venta billetes lotería	70,0	00,3	121,2	200,0	275,1	257,0	-	-	245,7	-	250,-
- A los sellos	710,0	632,5	602,1	601,2	1.056,2	2.400,5	2.702,5	3.324,5	3.005,0	5.210,0	6.403,0
- A los espectáculos públicos	-	-	-	-	2,4	10,5	25,0	35,0	14,0	20,0	40,0
- A las transferencias automotores	-	-	-	-	-	-	-	65,1	122,0	273,7	300,0
- A la producción de una	-	-	-	-	-	-	-	1.302,5	-	550,1	75,0
- Al consumo energía Eléctrica	-	-	-	50,3	210,8	65,4	1,1	-	-	-	-
<b>c) Otros Impuestos</b>	300,4	463,0	300,7	470,5	1.105,0	1.254,2	1.204,0	2.315,3	2.200,0	1.517,3	3.300,7
- Inmobiliario	-	-	-	232,0	325,5	294,0	400,0	1.524,1	1.630,0	1.020,0	1.100,0
- Transmisión Gratuita de Bienes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70,0	410,5
- A los automotores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Lucrativos	-	-	-	100,5	773,4	660,2	671,0	791,2	644,1	414,0	1.701,4

## CUADRO Nº 10

## ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN

## EJECUCION RECURSOS 1961-1971

(en miles de pesos ley 18188 corrientes)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
- Otros Impuestos Atrasados	-	-	-	-	6,1	-	125,5	-	-	-	-
<b>2. No Tributarios</b>	<b>295,8</b>	<b>486,2</b>	<b>613,5</b>	<b>1.004,1</b>	<b>1.335,2</b>	<b>2.122,5</b>	<b>3.381,1</b>	<b>3.322,5</b>	<b>3.177,8</b>	<b>3.184,4</b>	<b>4.104,1</b>
- Prestación Servicio Agua Corriente	-	-	-0,7	1,7	1,0	-	-	-	15,7	-	1,3
- Multas y Recargos	-	-	-	-	268,9	252,3	172,9	389,3	478,6	161,0	102,2
- Bodegas del Estado-Alquiler vasijas	40,8	59,8	72,4	34,0	0,4	1,6	-	-	-	-	541,8
- Concesiones y Alquileres varios	-	-	-	-	-	-	-	-	163,1	138,9	147,4
- Boletín Oficial e Imprenta Estado	9,5	13,7	22,2	25,1	53,8	50,6	81,6	185,2	92,6	97,9	228,1
- Reintegro Pavimento Ley 787	0,6	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
- Primas Seguros Accidentes de Tránsito	-	-	-	34,1	42,4	53,9	55,0	55,1	57,9	34,8	35,8
- Reintegro Ejercicios Anteriores	71,6	17,9	139,0	139,7	89,5	441,4	1.265,6	238,5	375,6	226,1	199,8
- Eventuales	33,3	35,1	38,9	341,3	370,9	33,2	90,7	224,3	63,8	126,9	560,1
- Producido Tren Decauville	-	-	-	-	-	-	13,7	7,2	12,3	9,1	6,0
- Rescate Ayal CAVIC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	832,0	-
- Participación sobre Util. Casino San Juan	-	56,7	106,8	-	-	357,1	642,9	1.060,2	1.400,0	400,7	1.060,0
- Participación sobre util. Caja Asistencia Social	-	94,0	30,1	56,4	52,6	105,5	165,0	977,6	18,1	599,0	920,7
- Recargo Entradas Casino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,2	1,2
- Otros Recursos	-	10,2	47,5	96,3	39,8	3,9	6,7	-	-	-	217,2
- Participación Consejo Prot. Prod. Agraria	140,0	198,8	164,8	275,4	420,8	822,9	886,9	185,1	500,0	533,7	82,3
<b>B. DE JURISDICCION NACIONAL</b>	<b>7.776,4</b>	<b>9.012,4</b>	<b>10.767,6</b>	<b>11.720,3</b>	<b>21.904,6</b>	<b>33.395,5</b>	<b>37.455,7</b>	<b>62.110,9</b>	<b>62.810,3</b>	<b>81.642,6</b>	<b>144.323,1</b>
<b>I. Régimen Coparticipación Federal</b>	<b>7.766,7</b>	<b>8.985,0</b>	<b>10.748,7</b>	<b>11.694,4</b>	<b>21.901,6</b>	<b>33.358,5</b>	<b>37.400,6</b>	<b>43.721,4</b>	<b>50.338,0</b>	<b>57.843,3</b>	<b>71.565,2</b>
<b>a) Ley 14788:</b>	<b>5.928,5</b>	<b>6.613,5</b>	<b>7.898,3</b>	<b>8.250,9</b>	<b>16.882,2</b>	<b>25.928,9</b>	<b>28.281,4</b>	<b>30.900,9</b>	<b>35.219,0</b>	<b>41.973,6</b>	<b>52.080,0</b>
- Réditos	-	-	-	3.879,2	8.385,5	11.891,4	14.159,0	13.329,1	15.865,7	20.298,1	24.173,8
- Emergencia	-	-	-	558,6	1.051,8	1.464,2	1.897,3	1.141,0	543,0	58,3	44,5
- Ganancias Eventuales	-	-	-	192,7	353,6	526,0	592,6	809,9	1.118,6	1.342,7	1.387,8



## CUADRO Nº 10

ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN

EJECUCION RECURSOS 1961-1971

(en miles de pesos ley 18108 corrientes)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
- Participación Ley 15336 Art. 43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Mejoras Salariales Provinciales-Municipales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.050,0
<b>3. Otros aportes de Jurisdicción Nacional</b>	0,7	27,4	18,9	25,9	3,0	37,0	55,1	88,5	44,3	70,8	-
- Participación Casino y Salas Juego Nacional	0,7	27,4	18,9	25,9	3,0	37,0	55,1	88,5	44,3	70,8	-
- Préstamos S.J. Agua Potable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Ingresos no previstos</b>	361,4	10,9	110,3	233,4	703,4	1.451,7	723,1	174,7	-	-	1.111,6
<b>II. RECURSOS DE CAPITAL</b>	-	-	1.050,0	5.033,0	6.928,7	20.367,2	11.894,9	15.466,3	6.450,5	1.509,1	6.710,7
<b>A. Uso del Crédito</b>	-	-	1.050,0	5.056,5	6.800,0	20.322,3	11.862,2	15.452,4	6.432,1	1.400,7	6.715,3
- Bonos	-	-	-	-	-	-	-	2.428,7	2.870,0	800,0	1.300,0
- I.P.V. Partic. Util. Caja Asistencia Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	306,9	-
- Dación Prov. Honor partic. Util. Caja Asist. Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,8	-
- Anticipo IGZ Rec. C.P. Prod. Agropecuarios	-	-	-	-	-	-	-	1.465,4	-	175,0	-
- Préstamos del Gobierno Nacional	-	-	1.050,0	4.056,5	6.500,0	17.150,0	8.250,0	-	3.500,0	-	-
- Préstamos del I.I.V.	-	-	-	400,0	-	-	-	-	-	-	-
- Otros Préstamos	-	-	-	-	200,0	3.145,5	3.612,2	11.508,3	83,1	-	5.415,3
- Otras Participaciones	-	-	-	-	100,0	20,8	-	-	-	-	-
<b>B. Recibidos de Préstamos</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	8,1	-	-
- Capitalización Préstamos a Clancay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75,0	-
- Municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Asuntos Sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Venta de Activo Fijo</b>	-	-	-	7,4	48,2	44,0	22,7	13,0	18,4	93,4	4,4
- Venta bienes del Estado	-	-	-	7,4	48,2	44,0	22,7	13,0	18,4	93,4	4,4



## CUADRO Nº 11

## ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN

## EJECUCION RECURSOS 1961-1971

(en miles de pesos ley 10100 constantes: base 1960)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
• Lucrativos	-	-	-	1.004,0	1.477,2	1.440,3	830,3	654,5	644,1	657,9	1.140,5
• Otros impuestos atrevidos	-	-	-	-	11,7	-	150,6	-	-	-	-
<b>2. No Tributarios</b>	<b>1.473,1</b>	<b>1.910,7</b>	<b>1.900,8</b>	<b>3.271,2</b>	<b>2.550,2</b>	<b>3.103,8</b>	<b>4.357,3</b>	<b>3.500,3</b>	<b>3.177,8</b>	<b>2.747,5</b>	<b>2.627,4</b>
• Protección servicios agua corriente	-	-	2,2	4,2	1,9	-	-	-	15,7	-	0,8
• Multas y Recargos	-	-	-	650,8	513,0	370,5	207,5	420,4	470,6	130,9	65,4
• Doteos del Estado: Alquiler vestija	233,2	230,2	223,0	1,0	0,8	2,4	-	-	-	-	340,0
• Concesiones y alquileres varios	-	-	-	-	-	-	-	-	103,1	119,8	94,4
• Boletín Oficial e Imprenta Estado	47,3	54,1	60,4	131,0	102,8	75,0	97,9	200,0	92,6	84,5	140,0
• Reintegro pago Ley 707	3,0	-	0,3	2,5	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
• Primes Seguros Accidentes Tránsito	-	-	-	63,6	81,0	60,9	66,0	59,5	57,9	30,0	22,9
• Reintegro Ejercicios Anteriores	356,6	70,7	400,4	342,3	171,0	662,1	1.510,7	252,6	375,6	705,1	127,0
• Eventuales	165,8	130,7	110,8	636,2	708,4	40,8	100,8	242,2	63,6	100,5	350,6
• Producto Tren Docuyillo	-	-	-	-	-	-	16,4	7,8	12,3	7,9	3,8
• Recento Avul CIVIC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	717,9	-
• Particip. s/ utilidad Casino San Juan	-	224,0	320,0	-	-	537,7	771,5	1.144,8	1.400,0	345,7	670,6
• Participación s/ utilidad Caja Asistencia Social	-	371,3	92,7	130,2	100,5	158,3	189,0	1.055,9	10,1	516,0	500,4
• Recargo Entradas Casino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,9	0,8
• Otros Recursos	-	40,3	146,3	235,0	76,9	5,9	0,0	-	-	-	130,1
• Participación Consejo Prod. Prod. Agrícola	697,2	705,3	507,6	674,7	803,7	1.234,4	1.004,3	190,9	500,0	400,5	52,7
<b>D. De Jurisdicción nacional</b>	<b>30.726,5</b>	<b>35.500,0</b>	<b>33.164,2</b>	<b>29.714,7</b>	<b>41.037,8</b>	<b>50.003,3</b>	<b>44.946,8</b>	<b>67.070,8</b>	<b>62.810,3</b>	<b>70.442,1</b>	<b>62.305,0</b>
<b>1. Régimen Coparticipación Federal</b>	<b>30.670,2</b>	<b>35.400,0</b>	<b>33.100,0</b>	<b>29.651,3</b>	<b>41.032,1</b>	<b>50.037,8</b>	<b>44.837,2</b>	<b>47.219,1</b>	<b>50.330,0</b>	<b>40.007,8</b>	<b>45.016,1</b>
a) Ley 14730	20.523,9	20.124,1	20.320,8	20.214,7	32.245,0	36.803,4	33.037,7	33.301,7	35.210,0	36.215,2	33.341,0

## CUADRO N° 11

ADMINISTRACION GENERAL - GOBIERNO DE SAN JUAN

EJECUCION DECRETOS 1961-1971

(en miles de pesos ley 10180 convertidos base 1000)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
- Róntos	-	-	-	0,504,0	10,010,3	17,837,1	16,900,8	14,305,4	15,805,7	17,513,4	15,470,1
- Emergencia	-	-	-	1,300,0	2,000,0	2,100,3	2,270,0	1,232,3	543,0	50,3	20,5
- Ganancias Eventuales	-	-	-	472,1	075,4	700,0	711,1	070,7	1,110,0	1,150,5	000,5
- Revalorización Activos	-	-	-	121,3	42,4	36,0	30,1	2,000,8	503,8	271,3	00,3
- Ventas	-	-	-	0,544,0	10,570,1	17,000,0	13,050,0	14,031,5	15,203,4	15,400,8	15,404,2
- A los terrenos aptos para explot. agropecuaria	-	-	-	-	-	-	-	-	1,012,0	1,007,2	1,320,0
- Sobre ventas producción agropecuaria	-	-	-	57,0	1,305,3	-	5,0	0,1	12,3	2,1	-
- A los beneficios extraordinarios	-	-	-	23,5	30,4	11,0	2,0	0,2	5,1	-	1,4
- A la producción	-	-	-	-	1,407,7	53,6	13,3	1,3	-	1,0	-
- Venta, cable y permiso val. habitarios	-	-	-	-	43,0	30,5	10,0	12,4	15,1	20,7	15,7
- A los incrementos no justificados	-	-	-	100,1	47,0	32,0	20,0	10,3	-	1,0	-
- A la autorización capitales argentinos p/ol desarrollo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,0
b) <u>ley 14300:</u>	7,770,5	9,202,0	7,052,0	7,432,3	0,731,2	0,730,7	0,250,1	11,130,2	12,370,0	11,020,4	0,921,0
- Intereses Unificados	-	-	-	-	7,300,4	0,200,5	0,050,0	10,370,2	11,001,1	10,750,7	0,730,7
- Adicional a los aceites lubricantes y nafta	-	-	-	-	432,2	570,4	103,1	220,7	220,0	100,1	101,0
- Adicional a la compra automotoras	-	-	-	-	510,0	430,0	277,0	525,3	402,0	44,0	3,1
c) <u>ley 14000:</u>	1,443,7	1,003,0	1,120,7	1,004,3	1,235,0	1,004,7	1,003,0	2,710,0	2,740,2	2,004,2	2,952,0
- Sustitutivo a la Tronstición Gratuita de Diconos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. <u>Aportes no reintegrables</u>	-	-	-	-	-	-	-	19,704,0	12,420,0	21,405	40,570,7
- Fondo Integración Territorial	-	-	-	-	-	-	-	19,704,0	12,420,0	10,034,0	0,307,1
- Subsidios Nacionales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Aportes Consejo Nacional de Educación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	520,3	153,0
- Aportes S. N. Agua Potable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Ley 10504 Reconstrucción Docente Equiparación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,070,3	-



## CUADRO N° 11

ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN

EJECUCION RECURSOS 1961-1971

(en miles de pesos ley 18188 constantes: base 1969)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
- Financiación Obras Públicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.893,9	2.560,8
- Financiación de Déficit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.400,3	23.866,7
- Regalías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	136,0
- Participación Ley 15336, Art. 43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Mejoras Salariales Provinciales-Municipales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.495,4
<b>3. Otros aportes de Jurisdicción Nacional</b>	48,3	108,2	58,2	63,5	5,7	55,5	66,1	96,7	44,3	68,9	-
- Participación Casino y Salas Juego Nac.	48,3	108,2	58,2	63,5	5,7	55,5	66,1	96,7	44,3	68,9	-
- Préstamos S.N. Agua Potable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Ingresos no Previstos</b>	803,8	78,6	358,2	620,8	1.343,5	2.177,6	867,7	188,7	-	-	711,6
<b>II. RECURSOS DE CAPITAL</b>	-	-	5.082,0	12.406,6	13.232,9	30.550,8	14.261,9	16.703,6	6.450,5	1.363,3	4.302,0
<b>A. Uso del Crédito</b>	-	-	5.082,0	12.388,4	13.140,8	30.483,5	14.234,6	16.688,6	6.432,1	1.218,0	4.299,1
- Bonos	-	-	-	-	-	-	-	2.623,0	2.870,9	690,2	832,3
- I.P.V. Participación Util. Caja Asistencia Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	333,8	-
- Dctón. Prov. Menor Participación Util. Caja Asistencia Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43,0	-
- Anticipo 10% Rec. C.P. Prod. Agropecuaria	-	-	-	-	-	-	-	1.582,6	-	151,0	-
- Préstamos del Gobierno Nacional	-	-	5.082,0	11.408,4	12.415,0	25.725,0	9.900,0	-	3.500,0	-	-
- Préstamos del Inst. Nacional Vit.	-	-	-	980,0	-	-	-	-	-	-	-
- Otros Préstamos	-	-	-	-	534,8	4.718,3	4.334,6	12.483,0	53,1	-	3.466,9
- Otras Participaciones	-	-	-	-	191,0	40,2	-	-	-	-	-
<b>B. Reembolso de Préstamos</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	8,1	-	-
- Capitalización Préstamos a Ciancay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64,7	-
- Municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Asuntos Sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Ventas de Activo Fijo</b>	-	-	-	18,1	92,1	67,4	27,2	15,0	18,4	80,6	2,8
- Venta de bienes del Estado	-	-	-	18,1	92,1	67,4	27,2	15,0	18,4	80,6	2,8

**CUADRO Nº 12**  
**ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN**  
**EJECUCION RECURSOS 1961-1971**  
 (porcentaje sobre recursos totales)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
<b>TOTAL RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>1. RECURSOS CORRIENTES</b>	100,0	100,0	80,4	70,4	61,2	50,3	41,9	33,9	26,6	20,5	16,2
<b>A. De Jurisdicción Provincial</b>	25,0	25,0	19,0	20,5	23,0	16,3	23,9	19,1	20,0	18,5	13,4
<b>1. Tributarios</b>	22,2	21,0	18,0	15,0	16,3	13,6	10,8	15,7	17,3	15,4	11,2
<b>a) Impuestos Directos</b>	0,1	5,2	4,0	3,5	4,2	3,7	5,5	3,6	3,8	3,3	2,1
- Inmobiliaria básica (vigente)	4,2	3,5	2,1	1,8	2,3	2,0	2,7	1,4	0,9	0,7	0,4
- Inmobiliaria adicional (art. 129 C.F.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Inmobiliaria adicional sucent. (art. 130 C.F.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Transmisión Gratuita de Bienes (vigente)	0,8	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	0,8	0,5	0,2
- Impuesto a los automotores (vigente)	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,2	2,0	1,5	2,0	2,1	1,5
<b>b) Impuestos Indirectos</b>	12,5	12,0	9,5	10,1	9,1	8,0	11,5	9,7	10,9	10,8	7,1
- Lucrativos (vigente)	5,0	6,5	4,3	4,6	3,3	3,3	7,2	4,7	6,0	4,0	3,1
- A la venta billetes lotería	0,8	0,8	0,8	1,0	0,7	0,4	-	-	0,3	-	0,1
- A los sellos	0,7	5,6	4,4	4,2	4,5	3,7	4,3	3,5	4,5	5,1	3,7
- A los espectáculos públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- A las transferencias Automotores	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,3	0,2
- A la producción de uva	-	-	-	-	-	-	-	1,4	-	0,6	-
- Al consumo energía eléctrica	-	-	-	0,3	0,6	0,1	-	-	-	-	-
<b>c) Otros Impuestos</b>	3,6	3,3	2,5	2,2	3,0	1,9	1,8	2,4	2,6	1,5	1,8
<b>Impuestos atrasados</b>	3,6	3,3	2,5	2,2	3,0	1,9	1,8	2,4	2,6	1,5	1,8
- Inmobiliaria	-	-	-	1,3	0,8	0,5	0,6	1,0	1,3	1,0	0,3
- Transmisión Gratuita de Bienes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2
- A los automotores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Lucrativos	-	-	-	0,9	2,1	1,4	1,0	0,8	0,7	0,4	1,0

## CUADRO Nº 12

## ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN

## EJECUCION RECURSOS 1961-1971

(porcentaje sobre recursos totales)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
- Otros Impuestos atrasados	-	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-
<b>2. No Tributarios</b>	<b>2,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,0</b>	<b>4,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>5,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,1</b>	<b>2,3</b>
- Prosección Servicios Agua Corriente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Multas y recargos	-	-	-	-	0,7	0,4	0,3	0,4	0,5	0,2	0,1
- Bodegas del Estado: Alquiler vacija	0,4	0,5	0,5	0,2	-	-	-	-	-	-	0,3
- Concesiones y alquileres varios	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,1	0,1
- Boletín Oficial e Imprenta Estado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
- Reintegro pavimento Ley 767	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Prima Seguros Accidentes Tránsito	-	-	-	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-
- Reintegro ejercicios anteriores	0,7	0,1	0,0	0,0	0,2	0,7	1,0	0,2	0,4	0,2	0,1
- Eventuales	0,3	0,3	0,2	1,0	1,0	-	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
- Producto Tran Decauville	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Recargo Aval CIVIC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	-
- Participación s/utilidades Casino San Juan	-	0,5	0,7	-	-	0,5	1,0	1,1	1,0	0,4	0,6
- Participación s/utilidades Caja Asistencia Social	-	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	1,0	-	0,6	0,5
- Recargo entrada Casino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Otros Recursos	-	0,1	0,3	0,4	0,1	-	-	-	-	-	0,1
- Participación Consejo Prod. Producción Agrícola	1,3	1,6	1,1	1,3	1,1	1,2	1,3	0,2	0,0	0,5	-
<b>0. De Jurisdicción Nacional</b>	<b>73,5</b>	<b>73,9</b>	<b>68,8</b>	<b>54,7</b>	<b>58,3</b>	<b>50,3</b>	<b>56,9</b>	<b>64,6</b>	<b>71,7</b>	<b>80,0</b>	<b>82,1</b>
<b>1. Régimen Coparticipación Federal</b>	<b>73,4</b>	<b>73,7</b>	<b>68,7</b>	<b>54,6</b>	<b>58,3</b>	<b>50,3</b>	<b>56,8</b>	<b>45,5</b>	<b>57,4</b>	<b>59,6</b>	<b>46,7</b>
a) <u>Ley 14700</u>	<b>50,0</b>	<b>54,3</b>	<b>50,5</b>	<b>30,5</b>	<b>45,7</b>	<b>33,1</b>	<b>43,0</b>	<b>32,1</b>	<b>40,2</b>	<b>41,1</b>	<b>29,0</b>
- Róditos	-	-	-	10,1	22,7	17,9	21,5	13,0	19,1	19,9	13,0
- Emoryncia	-	-	-	2,6	2,8	2,2	2,0	1,2	0,6	0,1	-
- Ganancias Eventuales	-	-	-	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	1,3	1,3	0,9



**CUADRO IP 12**  
**ADMINISTRACION CENTRAL - GOBIERNO DE SAN JUAN**  
**EJECUCION DE RECURSOS 1961-1971**  
 (porcentaje sobre recursos totales)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
- Participación Ley 15336, Art. 43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Mejoras Salariales Provinciales-Municipales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,2
<b>3. Otros aportes de Jurisdicción Nacional</b>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	-
- Participación Casino y Salas Juego Rec.	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	-
- Préstamos S.N. Agua Potable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Ingresos no Previstos</b>	1,5	0,2	0,7	1,2	1,0	2,2	1,1	0,2	-	-	0,7
<b>II. RECURSOS DE CAPITAL</b>	-	-	10,6	23,0	10,3	30,7	10,1	10,1	7,4	1,5	3,0
<b>A. Uso del Crédito</b>	-	-	10,6	23,0	10,7	30,6	10,0	10,1	7,4	1,4	3,0
- Banco	-	-	-	-	-	-	-	2,5	3,3	0,3	0,7
- I.P.V. Participación Util. Caja Asistencia Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-
- Dir. Prov. Honor Particp. Util. Caja Asist. Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Anticipo 10% Rec. C.P. Prod. Agropecuaria	-	-	-	-	-	-	-	1,5	-	0,2	-
- Préstamos del Gobierno Nacional	-	-	10,0	21,7	17,0	25,0	12,5	-	4,0	-	-
- Préstamos del Inst. Nacional de Vitivinicultura	-	-	-	1,0	0,1	-	-	-	-	-	-
- Otros Préstamos	-	-	-	-	-	4,0	5,5	12,1	0,1	-	3,1
- Otras Participaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>B. Recobros de Préstamos</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Capitalización Prést. a Clonay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Asuntos Sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>C. Ventas de Activo Fijo</b>	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	-	-	0,1	-
Venta de bienes del Estado	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	-	-	0,1	-

**CUADRO Nº 13**  
**SAN JUAN**  
**SECTOR PUBLICO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRAL**  
**RECURSOS TOTALES**

Año	Recaudado en miles \$ Ley corrientes	Recaudado en miles \$ Ley constantes 1969	Variación porcentual anual %
1961	10.590,0	52.739,2	-
1962	12.157,2	48.139,4	- 6,7
1963	15.636,7	48.167,2	0,0
1964	21.419,9	52.478,8	8,9
1965	36.936,1	70.494,5	34,3
1966	66.371,6	99.557,4	41,2
1967	65.817,8	76.981,4	- 20,7
1968	95.171,3	103.865,0	31,5
1969	87.626,6	87.626,6	- 15,6
1970	102.031,3	86.033,6	0,5
1971	176.770,2	112.526,3	27,8
Promedio del período			9,92

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Contaduría General de la Provincia de San Juan.

**CUADRO N° 14**  
**SAN JUAN - SECTOR PUBLICO PROVINCIAL**  
**RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL - (EJECUCION)**  
 (en miles de pesos Ley 18188 corrientes)

Año	INGRESOS CORRIENTES				Ingresos de Capital	Total	
	Jurisdicción Provincial			Jurisdicción Nacional			Total Ingre- sos Corrient.
	Tributarios	No Tributar.	Total				
1961	2.366,4	295,8	2.662,2	7.776,4	10.590,0	-	10.590,0
1962	2.668,7	486,2	3.154,9	9.012,4	12.167,2	-	12.167,2
1963	2.491,3	613,5	3.104,9	10.767,6	13.998,7	1.660,0	15.638,7
1964	3.378,2	1.004,1	4.382,3	11.720,3	16.356,0	5.063,9	21.419,9
1965	6.036,7	1.335,2	7.371,9	21.904,6	29.979,9	6.928,2	36.908,1
1966	9.034,7	2.122,6	11.157,2	33.395,8	46.004,4	20.367,2	66.371,6
1967	12.373,0	3.381,1	15.754,1	37.455,7	53.932,9	11.884,9	65.817,8
1968	15.096,9	3.322,5	18.419,4	62.110,9	80.705,0	15.466,3	96.171,3
1969	15.188,0	3.177,8	18.365,8	62.210,3	81.176,1	6.450,5	87.626,6
1970	15.624,2	3.184,4	18.808,6	61.642,6	100.451,2	1.580,1	102.031,3
1971	19.511,7	4.104,1	23.615,8	144.323,1	169.050,5	6.719,7	175.770,2

**CUADRO N° 15**  
**SAN JUAN - SECTOR PUBLICO PROVINCIAL**  
**RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL (EJECUCION)**  
 (en miles pesos ley 18188 constantes de 1969)

Año	INGRESOS CORRIENTES					Ingresos de Capital	Total
	Jurisdicción Provincial			Jurisdicción Nacional	Total Ingresos Corrientes		
	Tributarios	No Tributarios	Total				
1961	11.734,8	1.473,1	13.208,0	38.726,5	52.738,2	-	52.738,2
1962	10.541,4	1.919,9	12.461,9	35.599,0	48.139,4	-	48.139,4
1963	7.673,4	1.889,6	9.562,8	33.164,2	43.085,2	5.082,0	48.167,2
1964	8.276,6	3.271,2	10.736,6	28.714,7	40.072,2	12.496,6	52.478,8
1965	11.500,1	2.590,2	14.080,3	41.837,8	57.261,6	13.232,9	70.494,5
1966	13.552,1	3.183,8	16.735,8	50.093,3	69.006,6	30.550,8	99.557,4
1967	14.847,6	4.057,3	18.900,9	44.946,8	64.719,5	14.261,9	78.981,4
1968	16.304,7	3.588,3	19.893,0	67.079,8	87.161,4	16.703,6	103.865,0
1969	15.188,1	3.177,8	18.365,8	62.810,3	81.176,1	6.450,5	87.626,6
1970	13.480,7	2.747,5	16.228,2	70.442,1	86.670,3	1.363,3	88.033,6
1971	12.491,4	2.627,4	15.118,9	92.395,8	108.226,3	4.302,0	112.528,3



**CUADRO N° 16**  
**SAN JUAN - SECTOR PUBLICO PROVINCIAL**  
**RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL (EJECUCION)**  
 (en por ciento del total)

Año	INGRESOS CORRIENTES					Ingresos de Capital	Total
	Jurisdicción Provincial			Jurisdicción Nacional	Total Ingresos Corrientes		
	Tributarios	No Tribut.	Total				
1961.	22,2	2,8	25,0	73,5	100,0	-	100,0
1962	21,9	4,0	25,9	73,9	100,0	-	100,0
1963	16,0	3,9	19,9	66,8	89,4	10,6	100,0
1964	15,8	4,7	20,5	64,7	76,4	23,6	100,0
1965	16,3	3,6	20,0	59,3	81,2	18,8	100,0
1966	13,6	3,2	16,8	50,3	69,3	30,7	100,0
1967	18,8	5,1	23,9	56,9	81,9	18,1	100,0
1968	15,7	3,5	19,1	64,6	83,9	16,1	100,0
1969	17,3	3,6	20,9	71,7	92,6	7,4	100,0
1970	15,4	3,1	18,5	60,0	98,5	1,4	100,0
1971	11,2	2,3	13,4	62,1	96,2	3,8	100,0

CUADRO N° 17SAN JUANSECTOR PUBLICO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRALINGRESOS PUBLICOS CORRIENTESTOTALES

Años	Recaudado en miles \$ Ley corrientes	Recaudado en miles \$ Ley constantes 1969	Porcentajes a/ Recursos Totales	Variación porcentual anual %
1961	10.590,0	52.738,2	100,0	
1962	12.167,2	49.139,4	100,0	- 8,7
1963	12.968,7	43.065,2	89,4	- 10,5
1964	16.356,0	40.072,2	76,4	- 7,0
1965	29.979,9	57.261,6	61,2	42,9
1966	46.004,4	69.006,6	69,3	20,5
1967	53.932,9	64.719,5	61,9	- 6,2
1968	60.705,0	67.161,4	63,9	34,7
1969	61.176,1	61.176,1	92,6	- 6,9
1970	100.461,2	86.670,3	98,5	6,6
1971	169.050,5	108.226,3	96,2	24,9
Promedio del período			88,2	9,05

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Contaduría General de la Provincia de San Juan.

CUADRO N° 18  
SAN JUAN - SECTOR PUBLICO PROVINCIAL  
RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL (EJECUCION)  
DE JURISDICCION PROVINCIAL

Año	Recaudado en miles de pesos Ley 16168 Corrientes	Recaudado en miles de Pesos Ley 16168 Constantes 1969	Porcentaje sobre Recursos Totales	Porcentaje sobre Recursos Corrientes	Tasas Anuales de Crecimiento
1961	2.662,2	13.208,0	25,0	25,0	-
1962	3.154,9	12.461,9	25,9	25,9	- 5,6
1963	3.104,9	9.662,8	19,9	22,2	- 23,3
1964	4.382,3	10.736,6	20,5	26,8	12,3
1965	7.371,9	14.080,3	20,0	24,6	31,1
1966	11.157,2	16.735,8	16,8	24,3	18,9
1967	15.754,1	16.904,9	23,9	29,2	13,0
1968	18.419,4	19.893,0	19,1	22,8	5,2
1969	18.366,8	18.366,8	21,9	22,6	- 7,7
1970	18.808,6	16.228,2	18,5	18,7	- 11,6
1971	23.615,8	15.118,9	13,4	14,0	- 6,8

CUADRO Nº 19SAN JUAN - SECTOR PUBLICO PROVINCIALRECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL (EJECUCION)DE JURISDICCION PROVINCIAL - TRIBUTARIOS

Año	Recaudado en miles de pesos Ley 18188 Corrientes	Recaudado en miles de Pesos Ley 18188 Constantes 1969	Porcentaje sobre Recursos Totales	Porcentaje sobre Recursos Corrientes	Porcentaje sobre Recursos de Jurisdicción Provincial	Tasas Anuales de Crecimiento
1961	2.356,4	11.734,8	22,2	22,3	88,8	-
1962	2.668,7	10.541,4	21,9	21,9	84,6	- 10,2
1963	2.491,3	7.673,2	16,0	17,8	80,2	- 27,2
1964	3.378,2	8.276,6	15,8	20,7	77,1	7,9
1965	6.036,7	11.530,1	16,3	20,1	81,9	39,3
1966	9.034,7	13.552,1	13,6	19,6	81,0	17,5
1967	12.373,0	14.847,6	18,8	22,9	78,5	9,6
1968	15.096,9	16.304,7	15,7	18,7	82,0	9,8
1969	15.188,0	15.188,0	17,3	18,7	82,7	- 9,1
1970	15.624,2	13.480,7	15,4	15,6	83,1	- 11,2
1971	19.511,7	12.491,4	11,2	11,5	82,6	- 7,3

**CUADRO N° 20**  
**SAN JUAN - SECTOR PUBLICO PROVINCIAL**  
**RECURSOS ADMINISTRACION CENTRAL (EJECUCION)**  
**DE JURISDICCION PROVINCIAL - OTROS INGRESOS (TOTAL DE NO TRIBUTARIOS)**

Año	Recaudación en miles de pesos Ley 19188 Corrientes	Recaudado en miles de Pesos Ley 19188 Congtantes 1969	Porcentaje sobre Recursos Totales	Porcentaje sobre Recursos Corrientes	Porcentaje sobre Recursos de Jurisdicción Provincial	Tasas Anuales de Crecimiento
1961	295,8	1.473,1	2,8	2,8	11,2	-
1962	486,2	1.919,9	4,0	4,0	15,4	30,3
1963	613,6	1.889,6	3,9	4,4	19,8	- 1,6
1964	1.004,1	3.271,2	4,7	6,1	22,9	73,1
1965	1.335,2	2.550,2	3,6	4,5	18,1	- 22,0
1966	2.122,5	3.183,8	3,2	4,6	19,0	24,8
1967	3.381,1	4.057,3	6,1	6,3	21,5	27,4
1968	3.322,5	3.589,3	3,5	4,1	18,0	- 11,6
1969	3.177,8	3.177,8	3,6	3,9	17,3	- 11,4
1970	3.184,4	2.747,5	3,1	3,2	16,9	- 13,5
1971	4.104,1	2.627,4	2,3	2,4	17,4	- 4,4

## SAN JUAN

## DIRECCION DE RENTAS - MONTOS COPARTICIPADOS A MUNICIPALIDADES

(en Pesos Ley 18188 - Corrientes)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
1- CIUDAD DE SAN JUAN	152.003,0	166.416,8	179.971,1	1.185.741,6	1.578.746,0	5.062.125,0
2- ALBARDON	20.988,9	39.941,9	55.763,7	85.159,0	151.186,1	291.176,1
3- ANGACO	12.909,1	37.338,6	30.796,3	56.693,5	77.707,0	178.151,0
4- CALINGASTA	S/D	23.561,2	20.643,0	42.090,7	64.844,4	106.141,0
5- CAUCETE	29.031,0	69.262,4	95.271,6	156.702,5	232.758,0	527.237,0
6- CHIMBAS	16.704,4	43.907,8	77.116,4	91.695,9	196.221,0	330.774,0
7- IGLESIAS	S/D	1.165,6	5.480,5	62.166,4	56.792,0	111.447,1
8- JACHAL	15.624,5	35.743,0	66.400,2	175.519,7	181.472,8	253.538,3
9- 9 de JULIO	9.620,8	17.784,0	S/D	50.857,1	85.779,5	214.609,9
10- POCITO	44.324,4	77.679,7	S/D	147.306,5	210.485,5	402.851,0
11- RAWSON	61.603,8	97.104,0	131.478,7	254.382,6	333.244,6	702.715,5
12- RIVADAVIA	30.587,1	57.253,6	59.527,0	124.345,5	219.298,3	458.467,0
13- SAN MARTIN	10.490,4	19.269,0	10.442,7	61.108,6	119.284,0	173.571,0
14- SARMIENTO	S/D	S/D	S/D	77.572,5	125.658,0	237.834,0
15- SANTA LUCIA	36.821,8	99.923,8	95.821,6	204.586,4	263.558,5	565.799,0
16- ULLUM	S/D	31.125,7	32.550,0	S/D	72.685,0	113.590,0
17- VALLE FERTIL	9.648,9	S/D	S/D	125.302,9	64.548,0	119.161,7
18- 25 de MAYO	S/D	48.379,8	S/D	121.731,2	209.251,0	432.016,0
19- ZONDA	S/D	S/D	34.192,8	45.469,2	106.319,0	192.220,0
					4.349.838,7	10.473.424,6

Fuente: Elaboración propia según balance de Municipalidades en poder de Dirección de Municipalidades de la Provincia de San Juan

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - MONTOS COPARTICIPADOS A MUNICIPALIDADES  
(en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
1- CIUDAD DE SAN JUAN	228.004,7	199.700,2	194.368,8	1.185.741,6	1.362.457,8	3.239.760,0
2- ALBARDON	31.483,4	47.930,3	60.224,8	85.159,0	130.473,6	186.352,7
3- ANGACO	19.363,7	44.806,3	33.260,0	56.693,5	67.061,1	114.016,6
4- CALINGASTA	S/D	28.273,4	22.294,4	42.090,7	55.960,7	67.930,2
5- CAUCETE	43.546,5	83.114,9	102.893,3	156.702,5	200.870,2	337.431,7
6- CHIMBAS	25.056,6	52.689,4	83.285,7	91.695,9	169.338,7	211.695,4
7- IGLESIAS	S/D	1.398,7	5.918,9	62.166,4	49.011,5	71.326,1
8- JACHAL	23.436,8	42.891,6	71.712,2	175.519,7	156.611,0	162.264,5
9- 9 de JULIO	14.431,2	21.340,8	S/D	50.857,1	74.027,7	137.350,3
10- POCITO	66.486,6	93.215,6	S/D	147.306,5	181.649,0	257.824,6
11- RAWSON	92.405,7	116.524,8	141.997,0	254.382,6	287.590,1	449.737,9
12- RIVADAVIA	45.880,7	68.704,3	64.289,2	124.345,5	189.254,4	293.418,9
13- SAN MARTIN	15.735,6	23.122,8	11.278,1	61.108,6	102.942,1	111.085,4
14- SARMIENTO	S/D	S/D	S/D	77.572,5	108.442,9	152.213,8
15- SANTA LUCIA	55.232,7	119.908,6	103.487,3	204.586,4	227.451,0	362.111,4
16- ULLUM	S/D	37.350,8	35.154,0	S/D	62.727,2	72.697,6
17- VALLE FERTIL	14.473,4	S/D	S/D	125.302,9	55.704,9	76.263,5
18- 25 de MAYO	S/D	58.055,8	S/D	121.731,2	180.583,6	276.490,2
19- ZONDA	S/D	S/D	36.928,2	45.469,2	91.753,3	123.020,0

Fuente: Elaboración propia según balance de Municipalidades en poder de Dirección de Municipalidades de la Provincia de San Juan

## SAN JUAN

## SECTOR TRIBUTARIO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRAL

## RECURSOS DE JURISDICCION PROVINCIAL - TRIBUTARIOS - IMPUESTOS INDIRECTOS

## A LA VENTA BILLETES LOTERIA

Años	Recaudado en miles \$ Ley 18188 corrientes	Recaudado en miles \$ Ley 18188 constantes 1969	Porcentaje s/recursos totales	Porcentaje s/recursos corrientes	Porcentaje s/recursos de jurisdic. provincial	Porcentaje s/recursos tributarios	Porcentaje s/impuestos indirectos
1961	79,9	397,9	0,8	0,8	3,0	3,4	6,0
1962	96,3	380,4	0,8	0,8	3,1	3,6	6,1
1963	121,2	373,3	0,8	0,9	3,9	4,9	8,2
1964	208,6	511,1	1,0	1,3	4,8	6,2	9,7
1965	275,1	525,4	0,7	1,0	3,7	4,6	8,1
1966	257,0	385,5	0,4	0,6	2,3	2,8	4,8
1967	-	-	-	-	-	-	-
1968	-	-	-	-	-	-	-
1969	245,7	245,7	0,3	0,3	1,3	1,6	2,6
1970	-	-	-	-	-	-	-
1971	250,0	160,1	0,1	0,1	1,1	1,3	2,0

CUADRO N° 24

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Contaduría General de la Provincia de San Juan



S A N J U A N  
 SECTOR TRIBUTARIO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRAL  
 RECURSOS DE JURISDICCION PROVINCIAL - TRIBUTARIOS - IMPUESTOS INDIRECTOS  
 A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS

Años	Recaudado en miles \$ Ley 18188 corrientes	Recaudado en miles \$ Ley 18188 constantes 1969	Porcentaje s/recursos totales	Porcentaje s/recursos corrientes	Porcentaje s/recursos de jurisdic. provincial	Porcentaje s/recursos tributarios	Porcentaje s/impuestos indirectos	$\frac{\Delta R}{R}$
1961	-	-	-	-	-	-	-	-
1962	-	-	-	-	-	-	-	-
1963	-	-	-	-	-	-	-	-
1964	-	-	-	-	-	-	-	-
1965	2,4	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-
1966	10,5	15,8	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	243,5
1967	25,0	30,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	89,9
1968	35,8	38,7	0,0	0,0	0,2	0,2	0,4	29,0
1969	14,0	14,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	- 63,8
1970	26,0	22,4	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	60,0
1971	48,0	30,7	0,0	0,0	0,2	0,2	0,4	37,1

CUADRO Nº 25

Fuente:Elaboración propia en base a datos suministrados por Contaduría General de la Provincia de San Juan

## S A N J U A N

## SECTOR TRIBUTARIO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRAL

## RECURSOS DE JURISDICCION PROVINCIAL - TRIBUTARIOS - IMPUESTOS ATRASADOS

Años	Recaudado en miles \$ Ley 18188 corrientes	Recaudado en miles \$ Ley 18188 constantes 1969	Porcentaje s/recursos totales	Porcentaje s/recursos corrientes	Porcentaje s/recursos de jurisdic provincial	Porcentaje s/recursos tributarios	$\frac{\Delta R}{R}$
1961	386,4	1924,3	3,6	3,6	14,6	16,4	-
1962	463,8	1832,0	3,8	3,8	14,7	17,4	- 4,8
1963	388,7	1197,0	2,5	2,8	12,5	15,6	- 34,7
1964	470,5	1152,7	2,2	2,9	10,7	13,9	- 3,7
1965	1105,0	2110,6	3,0	3,7	15,0	18,3	83,1
1966	1254,2	1881,3	1,9	2,7	11,2	13,9	- 10,9
1967	1204,3	1445,2	1,8	2,2	7,6	9,7	- 23,2
1968	2315,3	2500,5	2,4	2,9	12,6	15,3	73,0
1969	2280,9	2280,9	2,6	2,8	12,4	15,0	- 8,8
1970	1517,3	1309,1	1,5	1,5	8,1	9,7	- 42,6
1971	3306,7	2117,0	1,9	2,0	14,0	16,9	61,7

CUADRO Nº 26

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Contaduría General de la Provincia de San Juan

## S A N J U A N

## SECTOR TRIBUTARIO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRAL

## RECURSOS DE JURISDICCION PROVINCIAL - TRIBUTARIOS - IMPUESTOS ATRASADOS

## IMPUESTO INMOBILIARIO (atrasado)

Años	Recaudado en miles \$ Ley 18188 corrientes	Recaudado en miles \$ Ley 18188 constantes 1969	Porcentaje s/recursos totales	Porcentaje s/recursos corrientes	Porcentaje s/recursos de jurisdic. provincial	Porcentaje s/recursos tributarios	Porcentaje s/impuestos atrasados	$\frac{\Delta R}{R}$
1961	-	-	-	-	-	-	-	-
1962	-	-	-	-	-	-	-	-
1963	-	-	-	-	-	-	-	-
1964	282,0	797,5	1,3	1,7	6,4	8,3	59,9	-
1965	325,5	621,7	0,9	1,1	4,4	5,4	29,5	- 22,0
1966	294,0	441,0	0,4	0,6	2,6	3,3	23,4	- 29,1
1967	406,9	488,3	0,6	0,8	2,6	3,3	33,8	10,7
1968	1524,1	1646,0	1,6	1,9	8,3	10,1	65,8	237,1
1969	1636,8	1636,8	1,9	2,0	8,9	10,8	71,8	- 0,6
1970	1028,9	887,7	1,0	1,0	5,5	6,6	67,8	- 45,8
1971	1108,8	709,9	0,6	0,7	4,7	5,7	33,5	- 20,0

CUADRO N° 27

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Contaduría General de la Provincia de San Juan

## S A N J U A N

## SECTOR TRIBUTARIO PROVINCIAL - ADMINISTRACION CENTRAL

## RECURSOS DE JURISDICCION PROVINCIAL - TRIBUTARIOS - IMPUESTOS ATRASADOS

## IMPUESTO ACTIVIDADES LUCRATIVAS (atrasados)

Años	Recaudado en miles ↓ Ley 18188 corrientes	Recaudado en miles ↓ Ley 18188 constantes 1969	Porcentaje s/recursos totales	Porcentaje s/recursos corrientes	Porcentaje s/recursos de jurisdic provincial	Porcentaje s/recursos tributarios	Porcentaje s/impuestos indirectos	$\frac{\Delta R}{R}$
1961	-	-	-	-	-	-	-	-
1962	-	-	-	-	-	-	-	-
1963	-	-	-	-	-	-	-	-
1964	188,5	1894,8	0,9	1,2	4,3	5,6	40,1	-
1965	773,4	1477,2	2,1	2,6	10,5	12,8	70,0	- 22,0
1966	960,2	1440,3	1,4	2,1	8,6	10,6	76,6	- 2,5
1967	671,9	806,3	1,0	1,2	4,3	5,4	55,8	- 44,0
1968	791,2	854,5	0,8	1,0	4,3	5,2	34,2	6,0
1969	644,1	644,1	0,7	0,8	3,5	4,2	28,2	- 25,0
1970	414,8	357,9	0,4	0,4	2,2	2,7	27,3	- 44,2
1971	1781,4	1140,5	1,0	1,1	7,5	9,1	53,9	218,7

CUADRO Nº 28

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Contaduría General de la Provincia de San Juan

2. ANALISIS DE LA LE-  
GISLACION VIGENTE

**2.1. LEGITIMIDAD DE LOS TRIBUTOS**

## 2.1. Legitimidad de los tributos.

### A. Normas de la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional establece las bases que regulan las facultades impositivas de la Nación y de las provincias. Estos principios son por su forma, expresos o implícitos, y por su naturaleza, prohibitivos o permisivos.

La Constitución ha reservado para el orden nacional los impuestos aduaneros y los de las materias imponibles sujetas a jurisdicción nacional como asimismo las tasas derivadas de los servicios monopolizados por el poder nacional, por ejemplo los servicios postales. Las provincias han conservado sus atribuciones impositivas sobre las materias imponibles sujetas a sus respectivas jurisdicciones, no teniendo más limitaciones que las establecidas constitucionalmente o por leyes convenios.

La Constitución se limita a establecer a este respecto el principio de la igualdad y proporcionalidad en las cargas, principio que deben respetar tanto los poderes nacionales como los provinciales. En ese sentido, uno de los límites de la imposición está dado por el respeto a los derechos que la Constitución establece.

La Constitución no se ha limitado a proclamar, la igualdad legal, sino que en forma expresa lo consagra en el artículo 16°.

Quien mejor ha precisado el alcance y sentido de dicho concepto ha sido la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"La igualdad en materia impositiva, se cumple cuando en condiciones análogas se imponen gravámenes iguales". "... el principio de igualdad establecido por el artículo 16° de la Constitución Nacional no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan ex-  
"cepciones o privilegios que excluyen a unos de lo que se concede "

"a otros en iguales circunstancias, creando distinciones arti-  
 "trarias, injustas y hostiles contra determinadas personas o "  
 "categorías y, ha agregado, precisamente el concepto que es e-"  
 "sencial para el establecimiento de clasificaciones y categorías"  
 "no sólo que todos los que están comprendidos en ellas, reciban"  
 "el mismo tratamiento, sino que la clasificación misma tenga rg"  
 "zón de ser, esto es, que corresponda razonablemente a distincio-"  
 "nes reales" (Fallos CXCI, 149 - C.C. 429).

Fundamental también el tema en énfasis, es la proporcionalidad, establecida como regla en los artículos 4° in fine y 67° inciso 2°.

La proporción admite, en materia fiscal, sistemas o reglas de diversa aplicación. La proporcionalidad no sólo debe considerar cantidades sino el sacrificio ante la imposición que denota a la vez presunción de capacidad contributiva. De ahí que la proporcionalidad que se establece, admite una progresión geométrica en la cual el módulo del impuesto varía en razón directa de la capacidad contributiva; por ejemplo al que tiene de 100 a 500 se le impone el 5 %, al que tiene de 500 a 2.000 se le impone el 8 %, y así sucesivamente.

B. Interpretación de las normas constitucionales en cuanto a la distribución del poder tributario.

La Constitución Nacional, establece un régimen federalivo de gobierno, es decir, coexisten dos niveles de gobierno: La Nación y las Provincias.

En el pueblo reside la soberanía, y organizado aquél en comunidad, la manifiesta a través del "poder constituyente".

Conforme al mecanismo constitucional, las provin-



cias no tienen poder constituyente de primer grado, sino que lo es de segundo grado necesariamente sometido a la Constitución Nacional.

La Nación es soberana y las provincias son autónomas.

Las Provincias, en ejercicio del proximo poder, establecen sus propias instituciones locales y se rigen por ellas.

En cambio el gobierno municipal no se da sus propias instituciones. Carece de facultades para ello, pues el poder constituyente está radicado en la provincia de cuyo orden jurídico recibe las instituciones.

Del orden constitucional se consagran poderes para la Nación y para las provincias, unos comunes y otros exclusivos.

a) Poderes reservados: son aquellos que las provincias no han delegado en la Nación;

b) Poderes delegados: son aquellos concedidos a la Nación;

c) Poderes concurrentes: son los otorgados tanto a la Nación como a las provincias.

El artículo 104° de la Constitución Nacional, acerca la pauta genérica en cuanto a la distribución de los poderes.

"Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal ..."

El régimen se concreta con el artículo 108°:

"Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación ..."

Uno de los poderes no delegados es el "poder tributario".

El gobierno federal ha sido dotado de idéntica potestad pero, sin desmedro de la perteneciente a las provincias.

La Constitución Nacional de las normas referidas al poder tributario nacional, determina su contenido y alcance.

El primero referido al tipo de recursos que conformen la estructura financiera, y el segundo al deslinde de las órbitas de imposición nacional y provincial.

Con referencia al segundo punto, o sea el alcance del poder tributario, en confrontación con el mismo poder provincial, los textos constitucionales carecen de claridad.

La tarea de interpretación de la normativa constitucional, ha llegado, a cubrir esa carencia.

Cuatro han sido, sustancialmente, las interpretaciones formuladas, que han girado, esencialmente, sobre los alcances de las disposiciones contenidas en los artículos 4º y 67º inciso 2º de la Constitución Nacional.

El artículo 4º en cuanto establece que entre otros recursos, el Tesoro Nacional está formado por:

"... las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente"  
" a la población imponga el congreso general..." ;

y el artículo 67º en tanto expresa que corresponde al congreso

"... inciso 2º imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la"  
"Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general"  
"del Estado así lo exijan ..."

Las interpretaciones son las siguientes:

Primera: Considera que las "demás contribuciones equitativas y proporcionales a la población, a que se refiere el artículo 4º, están constituidas por las directas que por tiempo determinado puede imponer el congreso, conforme al artículo 67º inc. 2. En consecuencia, se excluye del poder impositivo nacional los impuestos indirectos, salvo los de aduana; y los impuestos directos.

Estos últimos sólo podrían tener cabida con limi-

tación temporal y cuando circunstancias excepcionales lo aconsejen.

Segunda: Atendiendo al significado literal del artículo 4º estima que al exigirse que las contribuciones sean "equitativas y proporcionales a la población", queden excluidos del poder impositivo nacional los impuestos indirectos salvo los de aduana;

Tercera: La Nación tiene amplia libertad de imposición respecto los impuestos indirectos, no así con los directos que serían exclusivos del poder provincial, con la limitación contenida en el artículo 67º inciso 2º.

Cuarta: Es la interpretación más amplia, ya que entiende que la Nación puede ejercitar su poder tributario, tanto respecto a los impuestos directos como los indirectos.

La interpretación que ha tenido mayor viabilidad doctrinaria y es consagrada por la jurisprudencia, es la mencionada en tercer lugar, según ella:

a) La Nación tiene facultades exclusivas para imponer los derechos de aduana (artículos 4º, 9º y 67º inc. 1º) de la Constitución Nacional.

b) Las Provincias tienen facultades exclusivas para imponer impuestos directos. La Nación sólo puede establecerlos por tiempo determinado y siempre que las circunstancias excepcionales lo admitan (art. 67º inc. 2º).

c) La Nación y las Provincias tienen facultades concurrentes para imponer impuestos indirectos (salvo los de aduana para las provincias).

#### C. Normas de la Constitución Provincial.

Se transcriben a continuación las normas de la Cóns

titución Provincial, vinculadas al régimen fiscal. Las mismas estructuran, en el ámbito provincial, el marco jurídico tributario.

Dichas normas son las siguientes:

"Artículo 32º: El hogar de familia es inembargable. Todo actual " "propietario de un terreno rural o urbano que esté o llegue a es" "tar libre de gravamen y no adeudare impuestos ni contribuciones;" "tendrá derecho a declarar, ante la autoridad, su elección de un" "lote que se reputará del hogar. La declaración tendrá por objeto" "hacer el hogar, además de inembargable, inenajenable e incedi- " "ble, pudiendo únicamente ser cedido a otra familia, con la con-" "formidad del Poder Ejecutivo, Mientras queden en las familias " "menores o mujeres solteras, tendrán derecho al lote de hogar. " "Cuando todos lleguen a la mayor edad, el lote de hogar podrá di" "vidirse con arreglo al derecho común. Los lotes que ceda el Es-" "tado en virtud de leyes, serán reconocidos lotes de hogar, siem" "pre que se pongan dentro de las condiciones que determine la " "Ley del hogar. Los propietarios de lotes mayores, obtenidos por" "concesión del Estado, tendrán la obligación de señalar un lote " "de hogar dentro de la concesión. El lote de hogar sólo reconoce" "rá los impuestos de retribuciones de servicios."

"Artículo 70º: inc. 3. Atribuciones de la Cámara. Establecer con" "tribuciones en todo el territorio de la provincia, para el ser-" "vicio de la administración, seguridad y bienestar general del " "Estado. Las leyes de impuestos serán revisadas cada año y en " "caso de intervención federal ningún impuesto podrá cobrarse co-" "ercitivamente, quedando suspendidos los efectos ejecutivos y de" "apremio para su cobro, desde el día de la caducidad de las au-" "toridades locales, hasta que restaurados los poderes constitu-" "cionales, una sanción legislativa lo determine".

"Artículo 70º: inc. 4. Fijar anualmente el presupuesto de gas-  
 "tos de la administración y el cálculo de recursos para el año"  
 "siguiente, y aprobar o desechar las cuentas de inversión de "  
 "los dineros públicos. Si no se hubiese dictado ley de presu- "  
 "puesto, regirá la última vigente."

La ley de presupuesto que servirá de norma para to-  
 do gasto de la administración general de la provincia, deberá subordinarse a  
 la general de sueldos y leyes especiales de inversión que dicte la Cámara,  
 mientras dichas leyes no hayan sido derogadas o alternadas por otras poste-  
 riores.

"Artículo 70º: inc. 13. Autorizar al Poder Ejecutivo para contraer"  
 "empréstitos sobre el crédito de la provincia, con dos tercios de "  
 "votos de sus miembros presentes, para obras de utilidad general, "  
 "determinando las bases, condiciones y rentas para su amortización"

"Artículo 103º: inc. 2. Atribuciones, deberes y prohibiciones. Im-"  
 "poner contribuciones, autorizar embargos, decretar multas y aplicar"  
 "pena alguna."

El cotejo de las normas del Código Fiscal, con los  
 preceptos de la Constitución Provincial, induce a pensar, o a alertar que lo  
 establecido en el artículo 32º de ésta, no tiene el tratamiento que corres-  
 ponde dentro del contexto del código. Concretamente, no se formula exención  
 expresa, que establece, la Constitución para el "lote del hogar".

Tal recaudo sería necesario, a fin de evitar inter-  
 pretaciones aparentemente contradictorias.

La posibilidad de enervar la aplicación de la ley  
 tributaria mediante el planteamiento de su inconstitucionalidad, es el re-  
 sultado de los postulados.

a) El hecho de que la Constitución, en mayor o me-  
 nor grado, predetermina el contenido de la ley tributaria, señalando requi-

sites formales indispensables, e indicándoles principios jurídicos a los cuales debe ajustarse.

b) En segundo lugar el principio de la supremacía de la Constitución, esto es la posibilidad de que el Poder Judicial, pueda declarar la inconstitucionalidad de la ley y disponer su no aplicación al caso concreto, es quien provee de eficacia práctica al deber jurídico de que la ley acate a la Constitución.

La conjunción de ambos elementos, permite que el efectuado por una ley que no se ajuste al ordenamiento constitucional, obteenga de declaración de inconstitucionalidad.

#### D. Sistema de las leyes de adhesión.

Dentro del sistema de distribución de fuentes contenida en la Constitución Nacional, existen presupuestos que no se han cumplido: la concurrencia en materia de impuestos indirectos y la limitación en el tiempo de la facultad nacional de establecer contribuciones directas.

Con relación a los primeros, se han producido una unificación de estructura a consecuencia de la cual los impuestos indirectos han terminado siendo de competencia del gobierno nacional. Esto no implica la renuncia de la provincia a su poder de imposición, sino una solución, para evitar las consecuencias de una penicilosa superposición económica de estos gravámenes en ambos simultáneamente, de la Nación y de las Provincias.

Con respecto a los impuestos directos que la Nación impuso por tiempo determinado, se han convertido en recursos permanentes del Tesoro Nacional, en abierta contradicción con la norma constitucional del artículo 67° inc. 2°.

Como consecuencia de ello debe reconponerse el cuadro de distribución de potestad tributaria para ambos niveles de gobierno,

con un esquema que defiere de la solución constitucional.

a) Los impuestos de aduana son de competencia de la Nación. En este punto no hay cambio.

b) Los impuestos indirectos son de competencia de la Nación. Ha quedado, prácticamente de lado la conveniencia de facultades.

c) Los impuestos directos son de competencia de las provincias. El principio sigue vigente.

d) Los impuestos directos que como réditos, ventas, ganancias eventuales, substitutivo de la herencia, han sido establecido por la Nación, no han respetado la exigencia constitucional de ser limitado en el tiempo.

En los casos señalados en los puntos b) y d), la solución legislativa ha sido la "coparticipación" mediante la cual las provincias aceptan la percepción del recurso por parte de la Nación, mediante una participación de su producido.

La legislación en la materia se concreta en los cuatro regímenes de coparticipación, establecidas por vía contractual, es decir por leyes de la Nación aceptadas por las provincias mediante leyes de adhesión. (Decreto-Ley 505/58, ratificado por ley 14467 distribución de impuestos a los combustibles; Ley 14390 - impuestos internos; Ley 14788 - impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios; y la ley 14060 - impuesto substitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

La adhesión de cada provincia debe hacerse expresamente por ley, la que debe disponer además que se obliga a no gravar las materias imponibles sujetas al pago de impuestos establecidos en los regímenes predichos, y derogar los existentes que resulten en pugna con ellos.

Asimismo, la provincia de San Juan, establece en forma expresa, conforme surge del artículo 173º del Código Fiscal, que serán de aplicación las normas contenidas en el convenio Multilateral de actividades

lucrativas.

#### E. Plan de Revisión, Actualización y Ordenamiento Tributario.

Dicho plan, procure en alguna medida la de "homogeneizar" los distintos sistemas tributarios de las provincias, a través de una serie de pautas indicativas de dicha pretensión.

Las pautas señaladas son las siguientes:

- "1° Simplificación del sistema tributario. Deducción de tributos y limitación de exenciones y/o desgravaciones."
- "2° Adecuación en cada jurisdicción de los sistemas tributarios municipales al sistema tributario provincial, evitando la doble o múltiple imposición."
- "3° Eliminación de las afectaciones de recursos".
- "4° Actualización y adecuamiento de los textos legales. Debida distinción de las normas permanentes del Código Fiscal."
- "5° Uniforme ubicación metodológica de los tributos. Denominación de "los tributos según su naturaleza jurídica. Distinción metodológica de los elementos de los impuestos."
- "6° Adecuación del sistema tributario a las características locales."
- "7° Supresión de recargos con mantenimientos de intereses resarcitorios. Eliminación de condonaciones y limitación de las prórogas."
- "8° Fortalecimiento de la autoridad de las Direcciones de Rentas."
- "9° Inmediata ejecución de las deudas fiscales."
- "10° Fortalecimiento del régimen de sanciones y seguridad de empleo y defensa del contribuyente."

El análisis del Código Fiscal permite señalar que en general es menester realizar, una prolija revisión del mismo, a fin lograr un ajuste respecto de las pautas precitadas.



Así por ejemplo, concretamente se debe realizar, estudio respecto de las exenciones y/o desgravaciones; también se deben analizar los sistemas tributarios municipales, en lo que hace a su adecuación con el sistema provincial.

Conclusión del tema legitimidad de los tributos.

1º) De tenerse presente lo establecido en el artículo 32º de la Constitución Provincial, a fin de su consideración en el Código Fiscal.

2º) A de revisarse todo el articulado, referente a los recargos e intereses, a fin de lograr el cumplimiento del punto 7º del P.R.A.O.T.

3º) No se detectan normas en colisión con los cuerpos normativos que se refieren a la coparticipación y convenio multilateral.

4º) Merece observación, la modificación establecida por la ley nº 3693, mediante la cual, el artículo 67º establece, el previo pago a la interposición del recurso de reconsideración. Si bien la modificación es de carácter limitado, en alguna medida, limitaría, el derecho de defensa, al exigir el previo pago en instancia administrativa.

Finalmente se realiza a continuación un breve análisis respecto de la contribución de mejoras y se menciona la necesidad de propiciar la aplicación de los conceptos vertidos en el trabajo "Financiación pública por contribución de mejoras."

F. Contribución de Mejoras.

El Código Fiscal de los artículos 395º a 440º trata de la contribución de mejoras en forma bastante pormenorizada. Concreta-

mente se refiere a la contribución de mejoras por obras de pavimentación (art. 395°) y obras de riego (art. 440°), esta última tratada en forma bastante limitada. La determinación y clasificación de la superficie imponible y la liquidación de la retribución de mejoras (por obras de pavimentación) están a cargo de la Dirección Provincial de Vialidad. La recaudación está a cargo de la Dirección General de Rentas, y la fiscalización se hace por la Dirección de Vialidad.

Las propiedades ubicadas en zonas urbanas abonarán la parte que les corresponde en un plazo de ocho años, las ubicadas en zonas suburbanas, rurales y subrurales, lo hacen en un plazo de diez años.

Las liquidaciones correspondientes a los caminos mejorados se extenderán inmediatamente de librado al tránsito, aunque fuese por tramos (art. 415°).

En la contribución de mejoras por obras de riego la determinación del débito tributario se hará según liquidación que practica el Departamento de Hidráulica la cual deberá efectuarla prorrateando el 60 % del costo de las obras entre los regentes de las respectivas zonas de influencia, que lo reembolsen en un plazo de 10 a 25 años con un interés del 10 % anual. La percepción la hace el Departamento de Hidráulica.

De la descripción antedicha, surge que la legislación en la materia de la Provincia de San Juan, sigue los lineamientos generales de otros países, correspondiendo puntualizar que debería encuadrarse conforme a la doctrina expuesta en el trabajo propiciado por el Consejo Federal de Inversiones, llamado "Financiación pública por contribución de mejoras", de Jorge Macón.

En efecto a fin de no extenderlas en demasía, tomemos por ejemplo el punto que se refiere a la fecha de exigibilidad de la contribución. El criterio precitado -en la pág. 53- menciona varios momentos posibles, tales como aparición de las conclusiones del estudio de factibilidad, llamado a licitación, apertura de la licitación, adjudicación, etc. Es decir,

que por la bondad adjudicada a este tributo, no obstante su poca aplicación en general, sería conveniente tener presente las alternativas mencionadas, puesto que en última instancia dicha acción se halla referida a las características particulares de cada obra; como conclusión final cabe expresar que correspondería efectuar prolija y exhaustiva revisión del texto legal vigente a fin de introducir los principios que consagra el trabajo señalado. También cabe expresar que puede ampliarse el campo de aplicación de la contribución, y no circunscribirla, como en el caso de San Juan, a los supuestos caminos y obras de riego, debiéndosele aplicar a mayores supuestos de obras o servicios públicos.

**2.2. TECNICA LEGISLATIVA**

## 2.2. Técnica legislativa.

El diseño u concreción de la norma tributaria, supone atender una serie de elementos que permitan la correcta redacción e interpretación de aquella (la norma).

En primer lugar se debe destacar que la técnica legislativa supone un afinado conocimiento del marco jurídico.

En segundo lugar, es menester prestar especial atención al análisis de la jurisprudencia.

La elaboración de una nueva norma fiscal de excelente ocasión para efectuar un repaso de la jurisprudencia existente sobre temas similares, a fin de recoger soluciones jurisprudenciales o descartarlas.

El ámbito propio de la ley viene dado, normalmente, por la propia constitución, que sujeta a la regulación por ley de determinados aspectos.

En derecho tributario, como en principio involucra la regulación por ley del derecho de propiedad, y eventualmente de otros derechos fundamentales, se admite normalmente la plena vigencia del principio de legalidad, traducido en la máxima "nullum tributum sine lege".

Es dable advertir que en la compleja estructura de elementos que componen un impuesto, no todos ellos deben, necesariamente emerger de la ley. Existen aspectos circunstanciales o de detalle, que constituyen materia compartida por la ley con el reglamento. En esa materia la ley puede establecer soluciones especiales, pero puede también dejar que esos problemas sean resueltos por vía reglamentaria.

Puede concluirse, que existe también una cierta materia reglamentaria en la que el modo normal de regulación es el reglamento.

Constituye tal materia reglamentaria, en primer lugar, aquellos aspectos que sin ser esenciales, por tal razón no han sido regulados por ley, es decir han sido omitidos por la norma superior.

En otros casos, el ordenamiento jurídico amplía especialmente la normal órbita de competencia de la administración estableciendo la facultad de dictar normas generales de eficacia vinculada.

En general la norma tributaria debe tener presente la delimitación de las distintas esferas de competencia, evitando, en lo posible incluir disposiciones sobre aspectos contingentes, de detalle o cuya necesidad de adecuación a la coyuntura sea previsible.

De lo antedicho se desprende que dentro de los posibles contenidos de la norma fiscal pueden distinguirse aquellos elementos contingentes (que pueden faltar sin que se resienta la estructura normativa) de aquellos esenciales.

Estos últimos son los elementos que siempre y en todo caso deben estar presentes en el adecuamiento legal de un tributo.

Los elementos esenciales responden a los interrogantes de que se grava (hecho gravado); a quien se grava (sujeto pasivo) y como se grava (base imponible).

La exacta descripción del hecho gravado es uno de los pasos más importantes y de mayores efectos futuros en todo el proceso legislativo tributario.

La determinación del sujeto pasivo, es, normalmente, la explicitación del hecho gravado en su aspecto subjetivo, por cuanto el sujeto pasivo es aquel a cuyo respecto se produce u opera el hecho gravado. Necesidades de rapidez o certeza en la recaudación, pueden hacer aconsejable al establecimiento de responsables o contribuyentes por deuda ajena.

El tercer elemento esencial, compuesto por el monto imponible, o sea el monto numérico sobre el que ha de aplicarse la alícuota, y la tasa a la que ha de operar.

Finalmente, debe tenerse presente aquellas situaciones especiales o las que se decide beneficiar con exenciones.

También es necesario hacer provisiones específicas

respecto de los puntos adjetivos: contencioso tributario, infracciones y sanciones, etc.

La redacción de la norma tributaria no es una materia susceptible de ser prefijada en reglas precisas e inimitables, porque las circunstancias en que cada norma se redacta son distintas, como diferentes las condiciones políticas, institucionales, etc.

Más que reglas sobre redacción, nos interesaría, efectuar simples advertencias tendientes a evitar los más frecuentes errores en la materia.

1º) La correcta distinción entre lo que puede ser la "mens legis" esto es, la filosofía que emana objetivamente de la norma, y la "mens legislatoris", esto es, la filosofía que efectivamente inspiró al legislador, permite, cuando se le tiene especialmente en cuenta por anticipado, lograr una métrica coincidencia entre ambos conceptos, permitiendo que el texto positivo cumple los requisitos que le inspiraron.

2º) Como objetivo básico de redacción debe procurarse lograrse una ley que sea clara.

Y ello porque la sola posibilidad de una diversa inteligencia de una palabra o concepto, en el organismo de la norma, constituye un probable semillero de discordia.

3º) La norma debe aspirar a fijar con certeza los términos de la obligación tributaria.

#### A. Principio de legalidad.

El artículo 5º determina la vigencia expresa de dicho principio, al expresar:

"... pero en ningún caso se establecerán obligaciones fiscales no"

"se considerará a ninguna persona como contribuyente o responsable."

"ble del pago de las mismas, sino en virtud de lo prescripto"  
"por este Código u otra ley."

Es obvio resaltar la importancia de este principio, del que en gran medida depende toda la eficacia y seguridad del sistema tributario.

El principio de legalidad presupone, también, el análisis de todas las disposiciones y/o resoluciones de materia tributaria. San Juan, no tiene, decreto reglamentario.

Sería conveniente, que lo tuviera.

La consecuencia de esta omisión, es el gran número de normas de tipo reglamentaristas, que tiene el contexto del Código Fiscal, (tiene en total 478 artículos).

No se oportuna dentro de la sistemática del Código la definición que formula de la regalía, conforme surge del último párrafo del artículo 4º. El Código ha de ocuparse, en lo posible de los impuestos, las tasas y las contribuciones.

#### B. Elementos fundamentales de la ley tributaria.

En este aspecto, no se formulan críticas, ya que la estructura dada a los tributos del Libro II, es correcta.



### 2.3. CONCLUSIONS

### 2.3. Conclusiones.

1. El Código es demasiado reglamentarista y extenso.

Se aconseja se dicte el pertinente decreto reglamentario, lo que implicaría considerable reducción del número de sus disposiciones.

2. Se aconseja suprimir toda referencia a las regalías.

3. Se insiste en la necesidad de supresión del previo pago en instancia administrativa, para poder lograr el recurso, (art. 67°).

### 3. ANALISIS DE LOS ORGANISMOS RECAUDACIONES

**3.1. ANALISIS ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL**

### 3. ANALISIS DE LOS ORGANISMOS RECAUDADORES

#### 3.1. Análisis Estructural y Funcional

##### A. Situación General

##### 1. Objetivos

La Ley n° 2546, Código Fiscal (t.o. 1968), en su Título Tercero "De los Organos de la Administración Fiscal", determina, en el artículo 7° que la Dirección General de Rentas es:

"El órgano encargado de la aplicación del presente Código y "  
"las leyes fiscales especiales..."

Por su parte la Ley de Contabilidad vigente, en sus artículos 21° y 22°, dice de la Dirección:

"Artículo 21° - La Recaudación de los recursos generales está "  
"rá a cargo de la Dirección General de Rentas".

"Los recursos cuya recaudación no esté a cargo de la Dirección "  
"General de Rentas, serán percibidos por los agentes o emplea- "  
"dos autorizados por el Poder Ejecutivo, en las oficinas, tien- "  
"po y forma que determinen las leyes y reglamentos de la mate- "  
"ria".

"Artículo 22° - La recaudación e ingresos de los recursos que "  
"no se encuentren sometidos por la ley a ningún régimen especial "  
"de percepción, estarán a cargo de la Dirección General de Ren- "  
"tas".

Ambas definiciones pueden ser criticadas por ser exclusivamente instrumentales y la primera porque, además, reafirma la idea de

una administración pública circunscripta a la aplicación de la norma, de lo que se infiere una cuidadosa limitación a la temida discrecionalidad de los funcionarios, considerada siempre dañina aún cuando se alejen, en la misma medida, las posibilidades de flexibilidad ante circunstancias continuamente cambiantes.

La misión definida por la Ley de Contabilidad ofrece, al menos, una imagen más clara y susceptible de ser programada y cuantificada, dejando de lado la consideración del buen o mal uso de los vocablos "recaudación" y "percepción" y al contenido de los artículos 21º y 22º que, con distinto giro, refieren igual competencia.

Ninguno de los dos textos tiene en cuenta que la administración del sistema tributario implica un proceso -del cual la recaudación es sólo una etapa- que es necesario afrontar pronta y eficazmente.

La única forma de que un objetivo sea reconocido como tal y constituya un orientador de las actividades conexas, es que sea enunciado en forma precisa. Nadie duda acerca de la necesidad de prever y organizar cuanto se refiere a los ingresos tributarios pero tal deseo choca contra la ausencia de definición institucional.

Entendemos que el objetivo manifiesto de la Dirección General de Rentas, debe ser la administración del sistema tributario, precisado a través de la determinación de las funciones y de las actividades a cumplir para su concreción.

## 2. Funciones

Detectar las funciones que determina la ley, entendiendo por tales a aquellos conjuntos de actividades que constituyen las consecuencias de una estructura, en la medida en que afectan a otras estructuras del sistema global de que forman parte, no es tarea fácil ya que deben

ser segregados de listados, más o menos frondosos, donde se entremazaban con atribuciones o facultades de un cargo o de un funcionario, con procesos o parte de ellos, con obligaciones de funcionarios, actividades, tareas, etc.

En este caso particular encontramos en la Ley de Contabilidad, Capítulo X, "Dirección General de Rentas", dos artículos que, según los títulos marginales, definen las funciones de la Dirección:

"Artículo 167º - La Dirección de Rentas tiene a su cargo los do"  
 "cumentos relacionados con la percepción de la renta, que serán"  
 "habilitados con la intervención de Contaduría General de la Prou"  
 "vincia".

"Artículo 168º - La Dirección General de Rentas ejerce la inspeco"  
 "ción y control del pago de los impuestos establecidos, por intero"  
 "medio de las oficinas y personal de su dependencia, como así "  
 "también de todo otro impuesto o tasas de retribución de servio"  
 "cios para los cuales no exista otra forma o medio de percepción"  
 "fijado por ley".

En el Código Fiscal, artículo 7º, encontramos enunciados, en nueve incisos, los que allí se denominan "deberes y atribuciones de la Dirección General de Rentas":

"1) Formar y actualizar los catastros, registros y padrones coo"  
 "rrespondientes a los distintos conceptos de los recursos tribuo"  
 "tarios".

"2) Efectuar la determinación, verificación, recaudación, fiscao"  
 "lización y contabilización de los impuestos, tasas y contribuo"  
 "ciones de mejoras".

"3) Aplicar las sanciones, como asimismo los intereses punitorios"  
 "y moratorios dispuestos por este Código o Leyes fiscales especiao"  
 "les".

"4) Disponer la compensación entre débitos y créditos tributarios"  
 "de un mismo contribuyente relativos al mismo recurso".

- "5) Acreditar a pedido del interesado o de oficio, los saldos"  
 "que resultan a favor de los contribuyentes por pagos indebidos,  
 "dos, excesivos o erróneos y declarar la prescripción de los "  
 "créditos fiscales a petición de parte interesada".
- "6) Disponer de oficio o por acción de repetición de los con-"  
 "tribuyentes, la devolución de los impuestos pagados indebidamente".
- "7) Modificar las determinaciones tributarias cuando se advier-"  
 "ta error, omisión, dolo o cualquier maquinación fraudulenta "  
 "en la exhibición o consideración de los antecedentes tomados"  
 "como base de aquélla".
- "8) Pronunciarse en las consultas sobre la forma de aplicar la"  
 "ley tributaria, dentro de los treinta (30) días de recibidas".
- "9) Disponer la percepción de los impuestos y otras obligacio-"  
 "nes fiscales a través de Agentes de Retención cuando lo consi-"  
 "dere conveniente a los intereses fiscales".

La lectura de estas disposiciones corrobora lo afirmado anteriormente respecto de la confusión entre funciones y actividades de una unidad y atribuciones y deberes de un funcionario o de un cargo.

Si tomamos en cuenta el objetivo de la Dirección General de Rentas, según lo determinado en concurrencia en los arts. 1º y 7º, sólo el inc. 2) describiría, aproximadamente, funciones consistentes con él, aunque deberían suprimirse "verificación" y "contabilización", la primera por ser sólo una forma de la fiscalización y la segunda porque, respecto del objetivo y de estas funciones, es sólo un medio.

Los incisos restantes se refieren a procesos tendientes a facilitar alguna de estas funciones, tales como "formar y actualizar los catastros...", o se refieren a atribuciones de algún cargo, por ejemplo "disponer la compensación entre débitos y créditos..." o deberes: "pronunciarse en las consultas sobre la forma...", etc.



Estimamos, en definitiva, que las funciones a cumplir por la Dirección General de Rentas, para el logro de su objetivo principal, pueden ser válidamente enunciadas como: determinar, recaudar y fiscalizar.

### 3. Estructura legal

En ninguna de las dos normas legales mencionadas, Ley de Contabilidad y Código Fiscal, pueden encontrarse determinaciones estructurales. La única especificación que contienen ambas se refiere a una "Oficina de Asuntos Legales".

En 1966, la Intervención Federal en San Juan dictó el Decreto Ley n° 9-F (ver Anexo n° 1) que establece no sólo la estructura de la Dirección hasta el tercer nivel, sino que fija las condiciones personales que deberán satisfacer los funcionarios de mayor jerarquía, enuncia las causales de separación del cargo y determina, bajo distintos nombres, las atribuciones y deberes inherentes a los cargos directivos hasta el nivel de jefe de división.

En el mismo decreto se precisan los deberes y facultades de los jefes de receptorías y se crea el sistema de "colectores" para el cobro domiciliario del impuesto inmobiliario.

Finalmente se fijan las funciones de cada uno de los departamentos. Aquí volvemos a encontrar el mismo problema referido en el punto 2. Realmente hay una confusa combinación de funciones de una unidad con atribuciones de un cargo, hecho que se repite al enunciar las atribuciones y deberes de los funcionarios, ya que junto a ellos aparecen funciones de la unidad.

En grandes líneas la estructura actual responde a la que refiere este Decreto, pero existen algunas diferencias que mencionaremos más adelante.

En 1967, el día 13 de enero, el Gobernador de la Provincia dictó el decreto n° 104-F (ver Anexo n° 2) donde se establecían modificaciones al régimen del decreto n° 9-F-1966. Los cambios eran, desde el punto de vista estructural, significativos: se suprimían un departamento y varias secciones, y se modificaban tanto atribuciones de funcionarios como funciones de los departamentos restantes. Estas disposiciones tuvieron vigencia hasta 1969, volviéndose posteriormente al régimen que establecía el decreto referido en primer término.

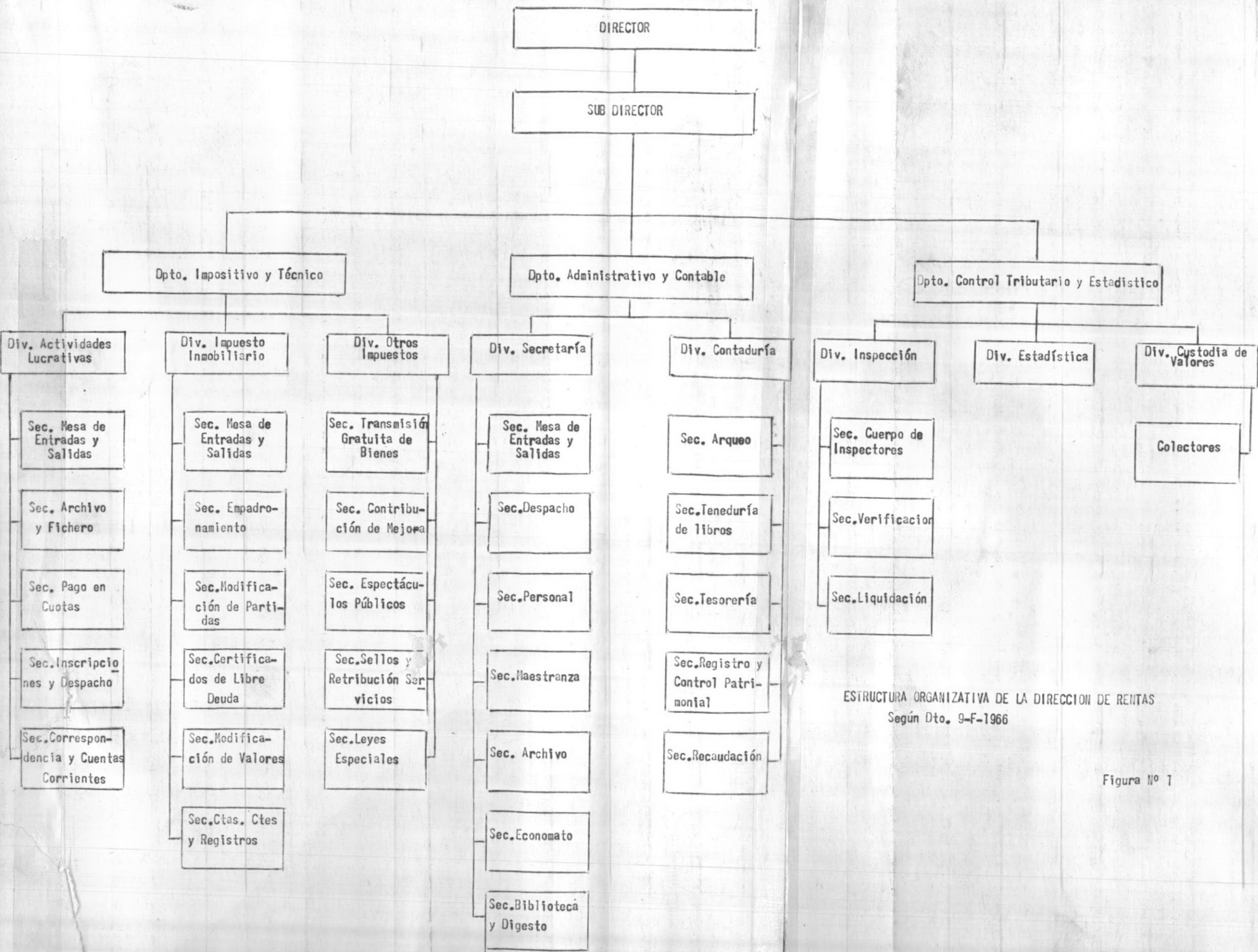
No hemos podido detectar claramente como se dispuso este retorno pero, aparentemente, el criterio seguido fue que un decreto no podía anular las disposiciones de un decreto-ley. De todas maneras, como veremos, la estructura real, la estructura tal como la ven los funcionarios y empleados difiere de los contenidos de ambos decretos (Ver figuras n° 1, 2 y 3).

La Dirección depende jerárquicamente de la Secretaría de Estado de Hacienda y a través de ella guarda sus vinculaciones formales con el resto de los organismos públicos, excepto en aquellos casos en que disposiciones legales expresas autorizan o exigen vinculaciones directas.

Esta ubicación suena lógica, sobre todo teniendo en cuenta que esta Secretaría depende del Ministerio de Economía lo que permite suponer que la Dirección puede llegar a ser considerada como un efectivo instrumento de política económica. Sin embargo, como veremos oportunamente, este no es realmente su papel y en ese caso, ubicada así, y con un rol de mero recaudador, contribuye a acentuar el problema de la verticalidad al que nos referiremos más extensamente en el punto B.1.

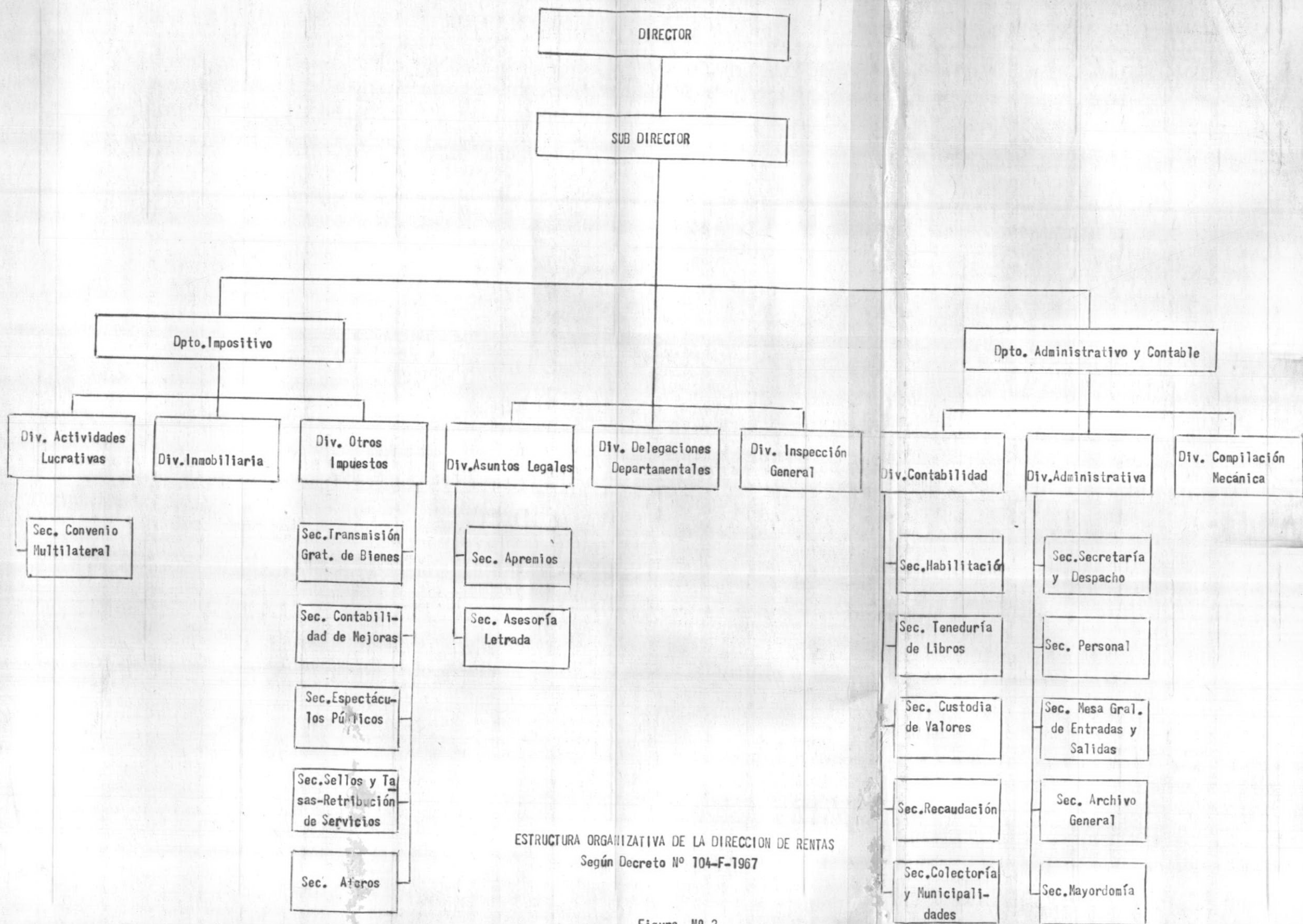
## B. Análisis de la Situación Estructural

El análisis de la estructura debe llevar, necesaria-



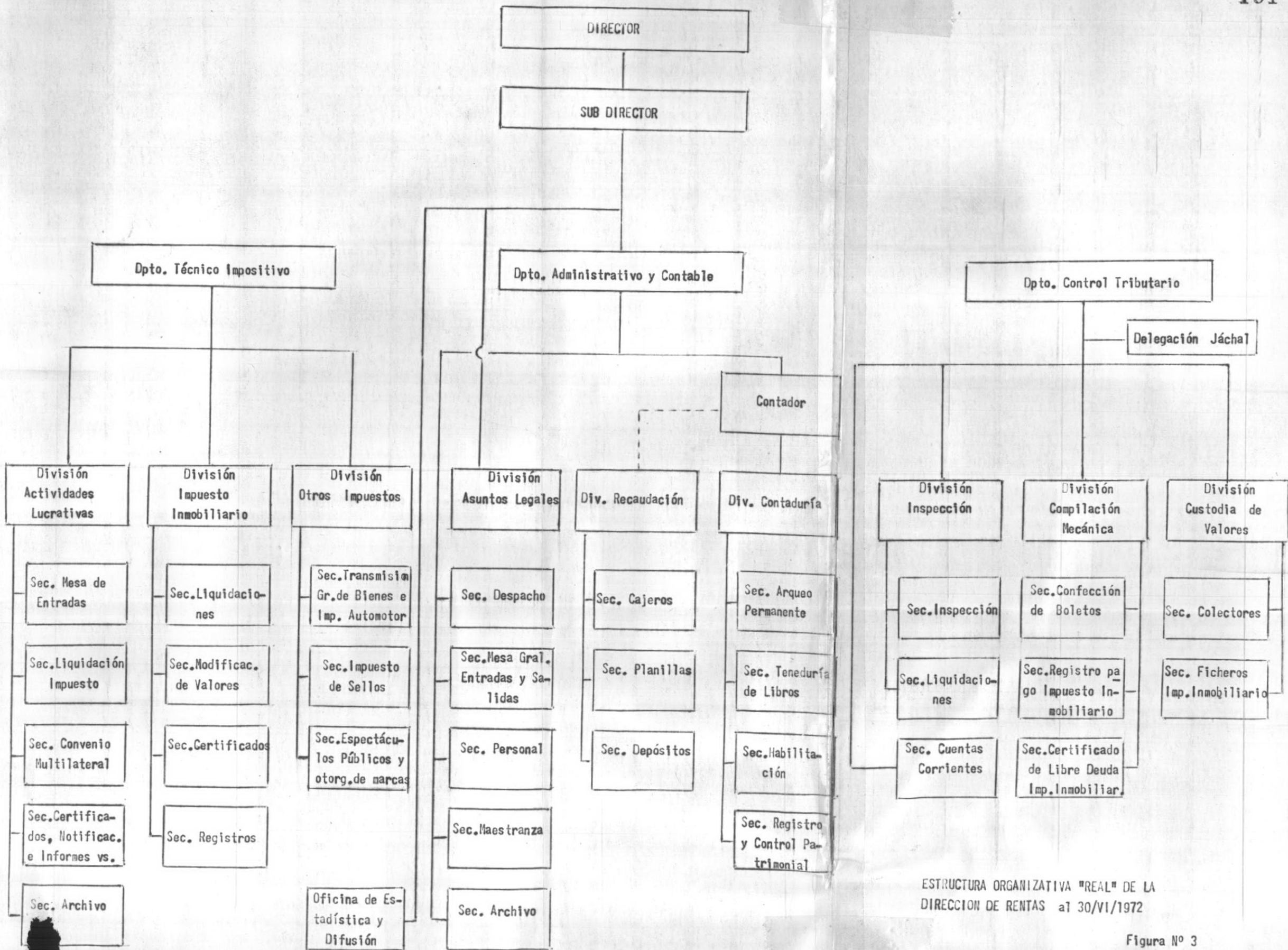
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA DIRECCION DE RENTAS  
Según Dto. 9-F-1966

Figura Nº 1



ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA DIRECCION DE RENTAS  
Según Decreto Nº 104-F-1967

Figura Nº 2



ESTRUCTURA ORGANIZATIVA "REAL" DE LA DIRECCION DE RENTAS a1 30/VI/1972

Figura Nº 3

mente, a un examen de las funciones ejecutadas por el organismo bajo estudio y al efecto que ese desempeño produce en las estructuras relacionadas. Esto es así porque no pueden entenderse realmente los fines que mueven la acción de un organismo sino considerándolo como parte de organizaciones más vastas; como subsistema integrante de sistemas mayores que usan como insumos los bienes y/o servicios que el subsistema produce a partir de la transformación de recursos para cumplir con sus objetivos.

Es posible en esta etapa del estudio, y dado que el plan de trabajo hace hincapié en la determinación de los tributos, respecto del sistema tributario; y que la posesión de cierto grado de conocimiento del sector, previo a este estudio, facilita la consideración de algunos de los aspectos no formales que resultan indispensables para elaborar un diagnóstico que no se limite a proponer la modificación de la estructura, sin considerar el problema de los comportamientos individuales y sociales involucrados; es posible, repetimos, elaborar una propuesta global de cambio con suficiente grado de practicabilidad como para poder pensar que los cambios posteriores en el sistema normativo y operativo serán acompañados de cambios correspondientes en los comportamientos involucrados.

Estas afirmaciones tienen por objeto dejar claramente sentado que, de decidirse la prosecución del estudio del organismo y la implementación de una reforma global y de fondo, deberá ahondarse en la consideración de todas las relaciones del organismo con el medio ambiente socio-político-económico y cultural. Sólo así puede gestarse un sistema altamente realístico que guarde imparcial correspondencia entre objetivos deseados y objetivos posibles. De esa forma los funcionarios procurarán la realización completa de las políticas y objetivos determinados, si es que los formuladores de políticas limitan sus decisiones a objetivos que cuenten con apoyo y con recursos suficientes.

## 1. Crecimiento de la estructura

Las estructuras crecen en dos sentidos, vertical y horizontal.

El crecimiento vertical es el resultado de la subdivisión de funciones amplias en otras más reducidas, generalmente por problemas de alcance de control, y de la delegación de autoridad. El resultado es la aparición de niveles, de relaciones jerárquicas, de conflictos y de problemas de "status" individual.

En el caso de la estructura bajo análisis la cantidad de niveles no es excesiva (dirección, departamentos, división, secciones), aunque sí puede objetarse la jerarquía atribuida a algunos de esos agrupamientos por el procedimiento de utilizar, al subdividir una función, el nivel inmediato propuesto por esa calificación y esto sin que la importancia de la actividad pareciera justificarlo, circunstancia que resalta sobre todo si efectuamos comparaciones acerca de la importancia relativa de objetivos de distintas unidades que tienen el mismo nivel.

Por ejemplo, dentro del Departamento Técnico Impositivo, tienen el mismo nivel estructural -secciones- las unidades "Mesa de Entradas" y "Convenio Multilateral" (ver figura n° 1).

En el Departamento Administrativo y Contable tienen un nivel de secciones: "Despacho" (labores de secretaría) y "Habilitación". En el Departamento Control Tributario, "Compilación Mecánica" tiene el mismo nivel que "Inspección, etc. (Ver figura n° 1).

El crecimiento horizontal es el resultado de la división del trabajo, en búsqueda de la especialización de grupo para el logro eficaz de un fin que es capaz de conferir al grupo una definida individualidad.

La división del trabajo, ya sea en búsqueda de espe-

cialización o de una necesaria graduación de la autoridad y responsabilidad, debe provenir, para asegurar una estructura consistente con los fines perseguidos y los medios disponibles, de la clara determinación de objetivos, de funciones a desarrollar para su consecución y de las actividades que deben cumplir personas y/o grupos para que dichas funciones se concreten.

A este proceso de análisis sigue, naturalmente, uno de síntesis que consiste en el agrupamiento de esas actividades por alguno de los criterios conocidos y que, como los de agrupamiento por funciones, por procedimientos, por grupos destinatarios del servicio, por zonas geográficas, etc., atienden a conseguir una estructura conformada a las necesidades específicas que marcan fines, caminos y medios.

Es cierto que cualquiera de estos criterios tienen ventajas y desventajas, y que no son excluyentes, pero la experiencia señala a unos con preferencia a otros, dado el fin perseguido y su ubicación en el tiempo y en el espacio, y enseña también que no es recomendable utilizar criterios distintos a un mismo nivel.

En nuestro caso no sólo podrían discutirse los criterios utilizados sino que estos se han aplicado en forma heterogénea a un mismo nivel. A estas circunstancias debe agregarse que la división horizontal parece excesiva y la estructura se ha fragmentado bastante más allá del límite en que cesan los beneficios de la especialidad y surgen los problemas propios de la excesiva subdivisión, produciendo unidades de dimensiones reducidas en niveles donde no existen beneficios en delimitar competencias y privando de esa forma, a la unidad, de la flexibilidad necesaria para el mejor uso de sus recursos.

Las razones de este crecimiento inadecuado pueden residir en la ausencia de una política administrativa o en la falta de planes y programas a partir de los cuales debió construirse o adaptarse la estructura. Ha influido también la confusión evidente, y ya repetidamente plantea-



da, entre atribuciones de un cargo y funciones de una unidad. Es probable, asimismo, que en algunos casos hayan existido presiones en busca del "status" de jefe o encargado.

Ya sean razones de índole organizacional, social u otras de contenido psicológico más difícilmente detectables en el corto lapso disponible para el diagnóstico, las que han obrado como causas, los resultados pueden identificarse perfectamente a partir de una proliferación no económica de pequeñas unidades, de notorias dificultades de coordinación y de una confusión estructural que afecta a los mismos funcionarios y empleados al punto de que a distintos niveles jerárquicos se obtengan concepciones dispares acerca de la existencia, nombre, composición y funciones de las unidades de base.

Al concluir el punto A.3. hicimos referencia a la posición de la Dirección en la estructura global del Gobierno de la Provincia y afirmamos que acentuaba la tendencia a la verticalidad, fruto de la fuerte compresión lateral producida por el límite de tres ministerios. Algunas líneas más arriba hemos dicho que en la Dirección General de Rentas la cantidad de niveles no es excesiva. La aparente incongruencia entre ambas afirmaciones deriva del hecho de haber iniciado la consideración de los problemas del crecimiento estructural atendiendo a la situación de esta Dirección aislada del resto de la estructura.

Esta perspectiva fue adoptada intencionalmente a fin de remarcar la imposibilidad de juzgar una parte del todo con prescindencia de la consideración de su papel en ese todo.

La apreciación de la estructura de la Dirección General de Rentas, en relación con el resto del Gobierno, muestra un indebido alargamiento en las líneas de comunicación entre la base y la cúspide del sector. Desde aquel lugar donde el contribuyente es atendido hasta el lugar donde reside la autoridad para fijar las líneas de la política tributaria, e incluso donde hay poder para decidir en variados aspectos operativos, hay que

recorrer seis niveles y, para algunas circunstancias que lleguen al Ministro, un expediente debe transitar a lo largo de siete niveles.

En resumen, la proliferación de niveles crea problemas administrativos, económicos y sociales. Los niveles son costosos, a medida que aumentan se produce un incremento más proporcional en los esfuerzos humanos y financieros para administrarlos. Hay una evidente complicación en las comunicaciones, a lo que se debe agregar las omisiones y malas interpretaciones provocadas por cada escalón. Acrecen las dificultades para planificar, dirigir, controlar y, finalmente, debe tenerse muy en cuenta la pérdida de moral de los subordinados que se sienten alejados de los altos niveles y el sentimiento de rechazo del público al enfrentarse con la necesaria lentitud de un esquema como el que describimos, donde, aún en trámites rutinarios deben recorrerse no menos de tres niveles.

Concluyendo, si la Dirección debe cumplir con el papel que la técnica moderna le asigna -instrumento de la política económica- está ubicada muy lejos del lugar donde debería estar; y si su labor debe circunscribirse al mero aspecto recaudatorio los niveles son excesivos y los agrupamientos horizontales también lo son, aunque en este caso con mayor gravedad.

## 2. Estabilidad estructural

La estabilidad de la estructura es un problema no es lo formal, es decir de la existencia o no de normas que prescriban la formación y funcionamiento de determinadas unidades sino de comportamientos, de conductas ceñidas a los contenidos de esas reglas.

Al analizar los instrumentos legales que determinan la organización de la Dirección de Rentas, hemos comentado ya que existen de

terminaciones estructurales hasta el tercer nivel, es decir, hasta "secciones". Esta situación, no común, haría pensar en una estructura estable e incluso, quizás, hasta un poco inflexible por la jerarquía del instrumento utilizado, un decreto-ley, circunstancia no aconsejable, por lo menos hasta ese nivel, por restringir seriamente las posibilidades de los funcionarios a cargo de la Dirección para producir las necesarias adaptaciones en forma fluida. (ver norma art. 13 del 9-F-66 en Anexo n° 1).

Sin embargo, la situación real no es tal. Se han producido cambios en segundo y tercer nivel, sobre todo en este último, que no parecen responder a ningún plan y de los cuales, incluso, no ha podido detectarse el instrumento legal que lo dispuso. Hemos comprobado además, en los funcionarios entrevistados, una falta total de uniformidad de conceptos acerca de la composición de los últimos niveles, a veces, incluso, de sus propios sectores. En lo que respecta a los empleados no jerarquizados que militan en las distintas unidades, sólo existe seguridad respecto a los órganos de primer nivel.

Hay una evidente falta de criterios uniformes acerca de los requisitos mínimos para crear o definir una unidad, sus funciones, tareas, relaciones, estructura interna, tipo de dependencia, atribuciones y deberes de sus integrantes.

Al menos en lo que respecta al nivel de base, el eminentemente operativo, se está tan lejos de la tenida inercia o inmovilidad que se ha pasado a una situación de tal grado de fluidez que resulta tan poco deseable como la primera.

Cambios así, no definidos, no planificados, provocan duplicación de tareas, conflictos de competencia, dudas acerca de las responsabilidades de cada unidad y de cada hombre y una confusión de trámites que repercuten directamente sobre el público.

### 3. Regionalización.

La acción de este organismo, con un ámbito que comprende todo el territorio provincial en cuya considerable extensión se encuentran, dispersas y a distintas distancias de la ciudad capital, concentraciones de población de variada importancia, supondría, en principio la necesidad de crear unidades derivadas localizadas geográficamente. (ver Figura N° 4).

Ahora bien, es evidente que el criterio de la dispersión geográfica de los contribuyentes no puede ser adoptado como única determinante de la decisión de crear oficinas locales.

El conocimiento de los problemas económicos y administrativos que tal decisión acarrea naturalmente, hace necesario ubicar y evaluar otras circunstancias a fin de asegurar la mejor decisión compatible con ellas y con las demandas de los contribuyentes por una atención eficiente:

Cantidad de contribuyentes, su ubicación geográfica, distancias, facilidades de transporte y de comunicaciones; operaciones que pueden ser ejecutadas apropiadamente en las unidades derivadas, cantidad y significación económica y administrativa de las mismas. Naturaleza y tipo de las decisiones que deberán adoptarse en dichas unidades para convertir la desconcentración en descentralización operativa y facilitar una gestión dinámica.

A estas condicionantes básicas debieron sumarse aquellos que surgen de las peculiaridades de cada impuesto, tales como formas y periodicidad de su cumplimentación, formas de pago, verificación, individualización del contribuyente, necesidad de asesoramiento, etc. y, finalmente, disponibilidad de recursos humanos en cantidad y calidad suficientes y de los recursos materiales imprescindibles; todas estas circunstancias conforman un panorama que debe ser debidamente dimensionado si es que han

DISTANCIA EN KILOMETROS ENTRE LA

SEDE CENTRAL DE LA DIRECCION DE RENTAS Y LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA

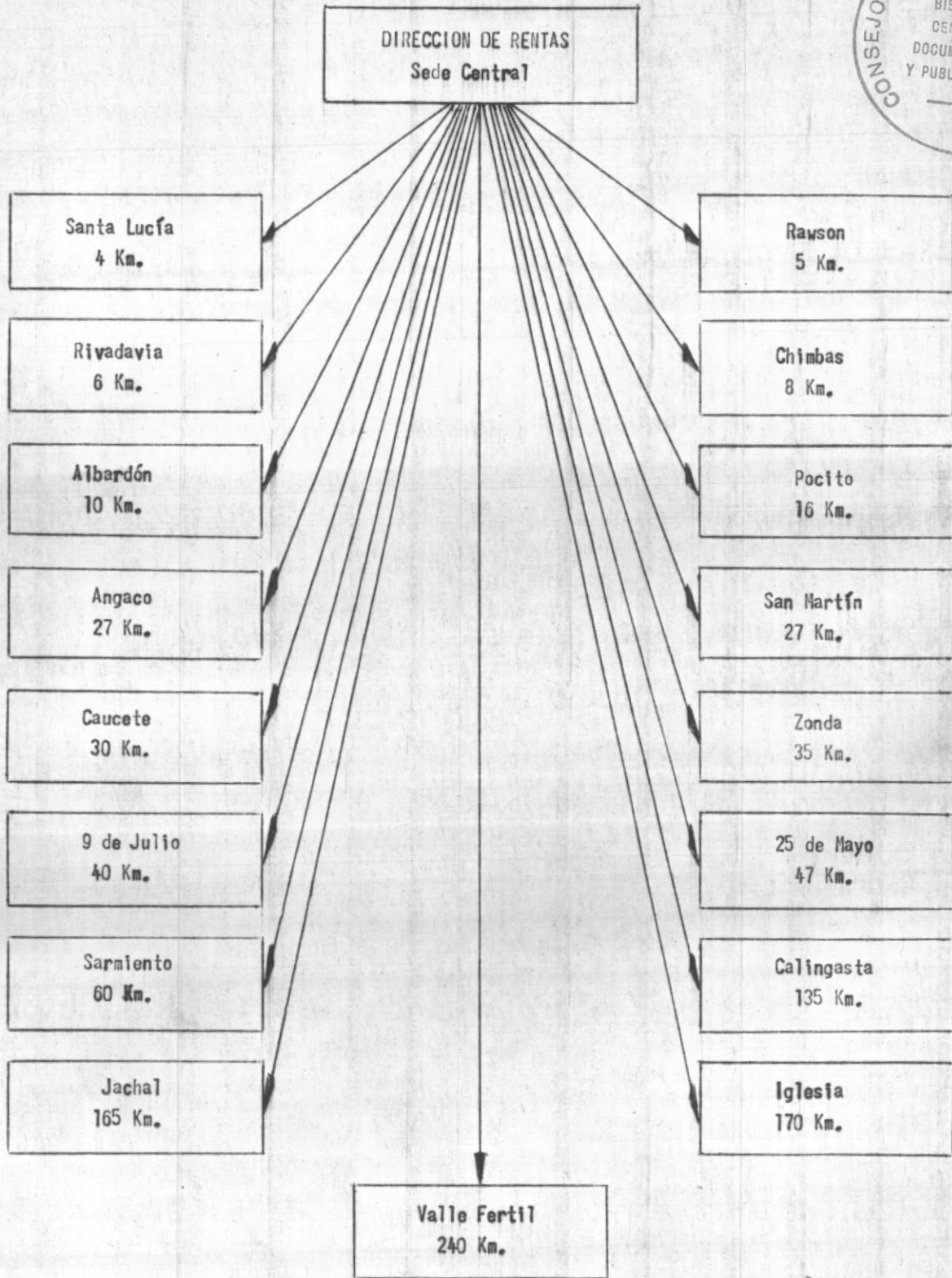


Figura Nº 4

de obtenerse las ventajas de la descentralización.

En el caso particular bajo análisis existe una sola delegación o receptoría, la de Jáchal, ubicada en la localidad del mismo nombre, distante 165 Km. de la sede de la unidad central. A la consideración de la distancia, es uno de los cuatro departamentos más alejados, ha de haberse sumado, indudablemente, el hecho de la importancia económica de su área de influencia y la cantidad de pobladores. La decisión de su instalación resulta, así, justificada.

Es este caso, como hemos dicho, el único que constituye una forma de solución permanente e institucionalizada.

Para procurar, de una u tra manera, acercar una solución similar a otras localidades se han utilizado los servicios de las Municipalidades como recaudadores para algunos tributos. Los resultados poco satisfactorios han forzado a abandonar paulatinamente esta práctica.

Una forma particular de percepción domiciliaria es usada en el caso del impuesto inmobiliario y para los contribuyentes radicados en zonas determinadas; consiste en la utilización de los servicios de cobradores que reciben el nombre de "colectores". La existencia de estos colaboradores nace, aparentemente, de disposiciones contenidas en el artículo 33° del decreto-ley 9-F-1966 (ver Anexo n° 1). La forma en que se / distribuye el trabajo demuestra la aplicación del concepto de prestación localizada geográficamente y es la razón de su inclusión en este punto.

Si tomamos en cuenta, para referirnos a la concepción física de los servicios del organismo, que la decisión de descentralizar, o al menos desconcentrar, dichos servicios o parte de ellos, debe basarse en el análisis de los factores condicionantes enunciados más arriba, y aún cuando los limitáramos únicamente a distancia, cantidad de contribuyentes y recursos disponibles, no podríamos criticar la situación actual.

Pero si pensamos con cuidado el aspecto social de la percepción de los tributos y los problemas que generan al contribuyente,

por ejemplo en necesidades de información y asesoramiento, surge, inevitablemente, la idea de que debe adoptarse algún tipo de solución que, sin llegar a la receptoría con sede y personal propios, pueda ofrecer un mínimo de prestaciones que aseguren que el simple hecho de la distancia no provoque tratamientos y facilidades distintas y privilegiadas.

#### 4. Delegación de autoridad.

Al comentar los aspectos relacionados con el crecimiento estructural hemos convenido en las formas que adopta ese crecimiento y las razones que usualmente provocan la creación de unidades administrativas.

Simultáneamente, e incluso previamente, se crean una serie de puestos para empleados y funcionarios. Surge entonces, obviamente, un problema administrativo que consiste en encontrar la forma para que empleados y funcionarios trabajen juntos en una acción integrada, cooperativa. La relación básica entre individuos (y grupos que posibilita esa acción, es provista por el mecanismo de delegación de autoridad.

El concepto del cual parte todo el proceso es que quien tienen algún tipo de responsabilidad, de obligación de hacer alguna cosa, necesita usar una cantidad de autoridad equivalente. Si los funcionarios a cargo de las unidades de todo nivel no realizan una efectiva delegación a sus subordinados de modo tal que estos puedan al menos asumir la responsabilidad de dar solución a casos concretos, repetitivos y normatizados, quedarán reducidos al mismo papel de receptores y transmisores, forzando al jefe de la unidad a afrontar una sobrecarga de tareas que, además de alejar las posibilidades de atender eficazmente las obligaciones de su cargo, lo conviertan rápidamente en un "cuello de botella".

En el caso particular que estamos analizando se hacen evidentes una serie de debilidades de delegación. Algunos de ellos

proviene de carencias tales como: falta de clasificación de los objetivos de las unidades, incorrecta determinación de las funciones y actividades y ausencia de una precisa asignación de tareas y de las correspondientes atribuciones. Muy pocas son las decisiones que se adoptan allí en el lugar donde se produce el contacto entre el contribuyente y la Dirección; y esto ocurre aún en los casos en que se trata, por ejemplo, de aceptar o rechazar peticiones encuadradas en disposiciones legales específicas.

Si bien el decreto-ley 9-F-1966 determina una serie de atribuciones a ser ejercidas por los responsables de los distintos niveles, no hemos podido comprobar que las mismas sean usadas en forma permanente sino que su ejercicio parece afectado por diversas circunstancias que en cada caso mueven al jefe a decidir o no.

En general, es alta la cantidad de problemas o situaciones que demandan decisiones y que son impulsadas a los más altos niveles, constituyendo una carga considerable, que se hace más gravosa si se considera que la calidad de muchos de esos problemas están indicando la necesidad y viabilidad de su resolución a niveles inferiores.

Entendemos que debe exigirse que funcionarios y empleados asuman las responsabilidades que le competen, por supuesto luego de haberlas precisado, haber provisto a cada persona de la información necesaria y dispuesto lo necesario a fin de mantener un sistema fluido de comunicaciones.

Prácticas tan saludables como las reuniones periódicas, para intercambiar informaciones, criterios de decisión, etc. son usadas muy raramente pese a existir conciencia en algunos niveles de la necesidad de acostumar a los agentes a emitir su opinión, despertar confianza, iniciativa y sentido de sus obligaciones respecto del resto de los agentes.



### C. Análisis de la Situación Funcional.

El hecho de que por cuestiones de método, planteadas a partir del plan de trabajo, el análisis funcional sea expuesto con posterioridad al estructural no significa, de ningún modo, que este último haya sido elaborado sin haber procedido previamente, tal como se afirmó al comenzar el punto B, a un examen de las funciones ejecutadas por el organismo y al efecto que las mismas producen, o deben producir, las estructuras relacionadas.

Este examen funcional debería partir de un plan económico-administrativo que estableciera, para la Dirección, metas, objetivos, programas de trabajo, políticas, actividades, etc. pero que no existe.

Ante esta ausencia fundamental se hizo necesario, para poder intentar el análisis, construir un "modelo" sobre la base de otras experiencias y teniendo en cuenta que en las sociedades relativamente homogéneas, estructuras iguales, donde quiera que se encuentren, son el resultado de funciones aceptablemente uniformes. En consecuencia las generalizaciones sobre las funciones de determinadas instituciones pueden estimarse válidas, en tanto no se intente extenderlas a sectores con condiciones ambiente mercadamentamente diferentes.

El "modelo", obtenido de esta manera, fue perfeccionado con la incorporación de los contenidos de las normas legales, que, de alguna manera, fijan objetivos, funciones, actividades, procedimientos, etc. para la Dirección General de Rentas.

De la comparación entre modelo y realidad surgen las siguientes apreciaciones críticas que pretenden: cuestionar el grado de congruencia entre las instituciones formalmente prescriptas y los comportamientos reales; las relaciones entre lo que debe ser, lo que puede ser y lo que es.

El primer paso dado y que debemos recordar para

juzer al sentido de las apreciaciones contenidas en las próximas páginas, fue determinar el objetivo y las funciones básicas de la D.S.R., tal como pueden verse en la primera parte de este trabajo.

### 1. Funciones medio y funciones fin.

La consecución de cualquier objetivo por parte de un grupo organizado, supone la realización de una variedad de actividades a través de las cuales se cumplen las funciones propias del mismo. De esas actividades y funciones, algunas están vinculadas al esfuerzo de lograr el o los objetivos del organismo en forma tan directa y específica que constituyen modos característicos y diferenciales de la operación de ese ente; mientras que otras tienen como meta propiciar, facilitar, lograr que aquellas se realicen en forma coordinada y eficaz, es decir que, sin ceder en importancia, su vinculación con el objetivo es indirecta. Y son generalmente, actividades que se desarrollan en todos los organismos independientemente del fin perseguido. A las primeras se las llama "funciones-fin", y a las otras "funciones-medio".

Esta distinción entre funciones-medio y funciones-fin no responde a cuestiones de purismo técnico; el trabajo de organización debe partir, necesariamente, de la determinación y separación entre "fines" y "medios" ya que su tratamiento organizativo es distinto y por lo tanto no pueden confundirse.

En la primera parte de este trabajo y al determinar como objetivo de la Dirección la "administración del sistema tributario" se ha precisado su alcance definiendo sus funciones como: "Determinación, Recaudación y Fiscalización". Estas son las que llamaremos funciones-fin de la Dirección.

Las que consideramos funciones-medio son: Planificación (que incluye estudios, investigación y normatización), Administración

General (administración de personal, contabilidad, administración de materiales, despacho y servicios auxiliares) y Asesoramiento y Representación Jurídica (incluye el apremio fiscal).

Estas funciones realmente existen en la Dirección, aunque algunas sólo presentan un estado embrionario y no son reconocidas como tales. Esta falta de reconocimiento, junto al distinto criterio acerca de la importancia de su tratamiento organizacional diferenciado, constituyen la causa de que ambos tipos de funciones, y las actividades correspondientes, operen entremezcladas.

Dos ejemplos ilustrarán nuestra afirmación: la función-fin "recaudación" está a cargo del Departamento Administrativo-Contable cuyas otras funciones y actividades (Administración General) corresponden a lo que denominamos medios.

El Departamento "Control Tributario" cuya función básica es la "fiscalización", también una función-fin, tiene a su cargo además la administración de los planes de pago otorgados a los contribuyentes, el cobro del impuesto inmobiliario, la compilación mecánica de la información relacionada con dicho impuesto y la confección de los certificados de cancelación y deuda del referido impuesto.

Esta situación produce consecuencias que afectan seriamente la operación efectiva del organismo, tales como:

- imposibilidad de discernir la forma en que se aplicarán los recursos disponibles para cumplir con dichas funciones y por consiguiente, dificultad para programar el trabajo y determinar el producto esperado.
- Dificultad para medir y controlar los resultados obtenidos en las distintas unidades.
- Definición confusa de los objetivos y metas de las unidades, cuando existen.
- Interferencia de algunas unidades en las actividades de otras cuando desempeñan funciones-medio, es decir de apoyo; hecho más sensible por

estar ubicadas al mismo nivel.

- Resistencia de las unidades que debieran dedicarse exclusivamente a funciones-fin, a solicitar o aceptar de buen grado los servicios que puedan prestarle otras unidades.
- Falta de coordinación de las funciones-medio entre sí, dispersas entre las distintas unidades con la imposibilidad de atender eficientemente a sus costos.
- Imposibilidad de establecer relaciones funcionales efectivas porque las funciones a cargo de las unidades no son homogéneas.

Para determinar la forma en que las unidades responden a la necesaria distinción entre medios y fines, debemos utilizar el tercer nivel, divisiones, ya que los Departamentos, por la heterogeneidad de su composición estructural no pueden ser clasificados válidamente por ninguno de esos criterios salvo, quizás, el caso del Departamento Técnico-Impositivo.

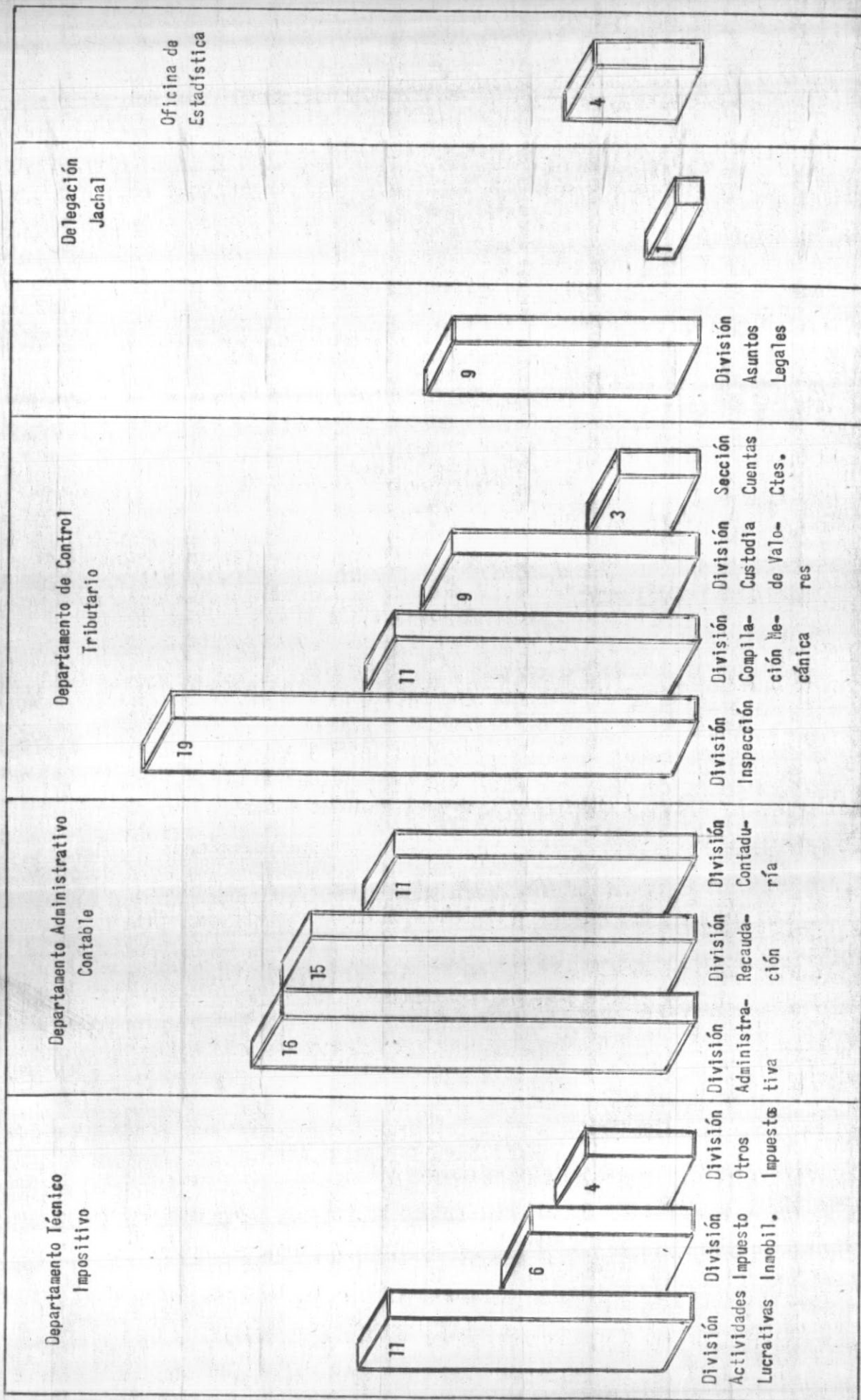
Procediendo así podríamos dividir las unidades en:  
Dedicadas a funciones fin: Divisiones Actividades Lucrativas; Impuesto Inmobiliario; Otros Impuestos; Recaudación; Inspección y Receptoría J'a-chal.

Dedicadas a funciones medio: Divisiones Administrativas; Contable; Asuntos Legales; Compilación Mecánica y Custodia de Valores.

A éstas deben sumarse la Sección Cuentas Corrientes y la Oficina de Estadística y Difusión.

La información recogida acerca de la distribución de personal por áreas, departamentales o no, se refleja en la Figura nº 5.

Aunque en este cuadro aparecen confundidas las actividades medio y fin, que se realizan en unidades que, por su objetivo particular, están básicamente dedicadas a funciones-fin y si bien tal situación puede, aparentemente, disminuir las posibilidades de cooperación, en nuestro caso no sucede así, ya que es tan notable el desfase, que resulta perfec-



DISTRIBUCION DEL PERSONAL DE LA DIRECCION DE REINTAS POR UNIDAD ORGANIZATIVA

tamente visible la falta de equilibrio entre la distribución de personal y las funciones a realizar.

El Departamento Técnico-Impositivo, cuya misión debe ser la determinación y verificación (en cuanto labor interna de fiscalización), respecto de todos los tributos cuya recaudación atribuye la ley a la Dirección, tiene asignadas, para estas tareas, 22 personas o sea el 18 % del total del personal de la Dirección.

Las proporciones en que el personal se distribuye dentro del Departamento parece sugerir la importancia relativa que se atribuya a cada tributo:

- 11 personas (50 % del total del Departamento) se desempeñan en la División Actividades Lucrativas, para atender las circunstancias administrativo-impositivas de 24.600 contribuyentes, de los cuales se calcula que alrededor de 8.000 tienen sus legajos al día.
- 6 personas (26 % del total del Departamento) están afectada a la División Impuesto Inmobiliario -a los que deberían agregarse las 8 personas que trabajan en ficheros en el Departamento de Contralor Tributario- para atender a 82.900 propiedades empadronadas.
- 5 personas (22 % restantes) atienden los restantes tributos: Sellos, Trasmisión Gratuita de Bienes, Espectáculos Públicos, Marcas, etc.

El Departamento Administrativo-Contable, cuyas funciones, netamente de apoyo, a los fines de la Dirección, si se exceptúa la presencia en dicho Departamento de la División Recaudación que criticamos por separado, cuenta con 43 personas, 36 % del total de la D.G.R., distribuido de la siguiente manera:

- 16 personas (38 % del total del Departamento) trabajan en la División Administrativa, en típicas actividades- medio: registro de entradas y salidas, archivo de documentación, tareas de administración de personal y materiales, despacho, maestranza, etc.
- 15 personas (36 % del total del Departamento) se desempeñan en la Di-

visión Recaudación. De éstas, 9 se desempeñan como cajeros (60% del personal de la División) y los 6 restantes en actividades administrativas tales como confección de planillas, contralor y/o depósito de los fondos recaudados, etc.

- 11 personas (26 % restante) están afectadas a distintas tareas en la División Contaduría.

El Departamento de Control Tributario, cuyas funciones responden a necesidades operativas directamente vinculadas al fin perseguido por la Dirección, desarrolla, sin embargo, actividades que son realmente medios o parte de funciones-medio lo que atenta seriamente contra la consistencia del sector.

El Departamento cuenta con 43 personas (36 % del total de la División) distribuido de la siguiente manera:

- 19 personas (44 % del total del Departamento) se desempeñan en la División Inspección, cuya misión es efectuar la fiscalización externa y es la única unidad del Departamento que responde a sus fines presuntos.
- 9 personas (20 % del personal del Departamento) prestan servicios en la División Compilación Mecánica, cumpliendo actividades medio. Este sector tuvo origen en la época anterior a la creación del Centro de Sistematización de Datos (C.S.D.), y en este momento se ocupa de confeccionar boletas en forma manual, verificar los pagos del impuesto inmobiliario a partir del listado que envía el C.S.D. y confeccionar certificados de libre deuda del mismo impuesto.
- 11 personas (26 % del personal del Departamento) están asignadas a la División Custodia de Valores; 8 de estas personas se dedican a formar y mantener los ficheros de boletas impagos del impuesto inmobiliario.

La División Asuntos Legales, depende directamente de la Dirección y para desarrollar sus actividades, perfectamente definibles como medio, cuenta con 9 personas: 1 Asesor Letrado, 7 Prokuradores y 1 en-

pleado administrativo.

Recientemente ha sido creada la Oficina de Estadística y Difusión, que también depende de la Dirección y de cuyas actividades está a cargo un empleado.

Para concluir con la distribución del personal es necesario incluir al que revista en la Receptoría o Delegación de Jáchal, cuya dotación está compuesta por un delegado y tres empleados.

Un resumen de la situación global de distribución de personal afectado a funciones-medio y funciones-fin se ofrece en las Figuras Nros. 6 y 7, de donde podemos extraer los siguientes datos:

De los 124 empleados que integran la planta de la Dirección, 60 o sea el 48,30 %, están dedicados a actividades medio, lo que traducido en unidades financieras significa que del total del gasto mensual en personal, que asciende a \$ 32.939,39 se utiliza el 47,31 % o sea \$ /// 39.290,05 en pagos de sueldos, otras asignaciones y aporte patronal, al personal afectado a actividades-medio.

El propósito de esta comparación no es demostrar que este personal sea sobreesbndante, sino establecer la desproporción respecto a la cantidad de agentes dedicados a funciones-fin que, en principio parece escasa. Este hecho constituye, a nuestro parecer, una de las explicaciones acerca de los problemas de operación de la Dirección y deberá ser considerado junto a los que mencionaremos en las páginas siguientes, sobre todo al analizar los problemas específicos de la dotación de personal.

## 2. Función Planificación.

El análisis de la información recogida acerca de las funciones que se cumplen actualmente en la Dirección, no ha demostrado que esta función sea asumida formal y conscientemente.

Sólo en un sector, Departamento Administrativo y



DIRECCION DE RENTAS  
NUMERO DE EMPLEADOS ASIGNADOS A  
FUNCIONES MEDIO Y FUNCIONES  
FIN

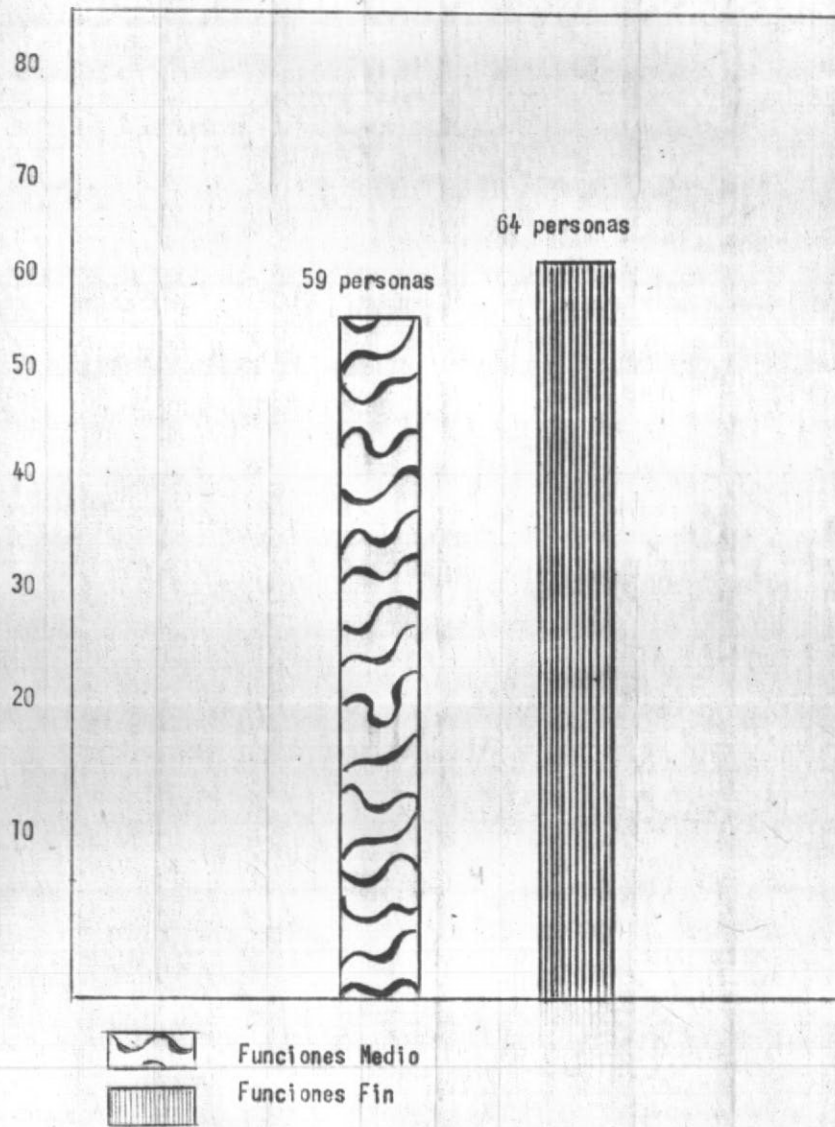


Figura N° 6

## DIRECCION DE RENTAS


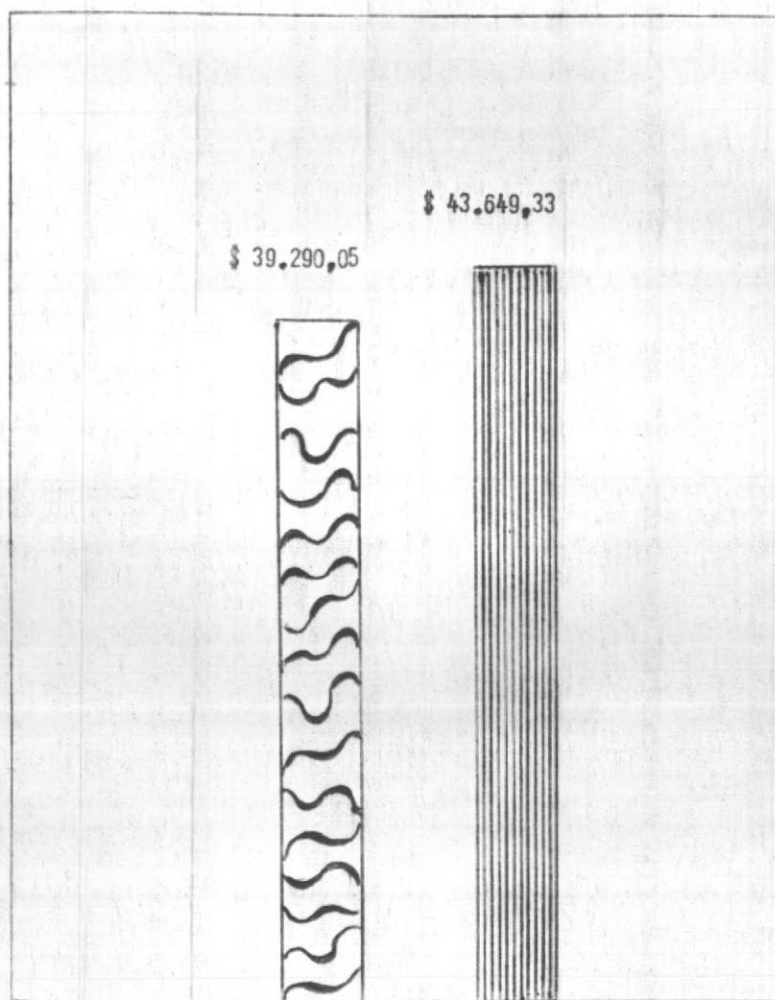
MONTOS DE SUELDOS PAGADOS A EMPLEADOS QUE DESARROLLAN  
FUNCIONES MEDIO Y FUNCIONES FIN Funciones Medio Funciones Fin

Figura N° 7

Contable, y como inquietud individual de un funcionario, se realizan algunas tareas de recopilación estadística y se intenta el análisis de sus datos.

La elaboración de estadísticas como actividad permanente aunque no existe; este año se ha creado una Oficina de Estadísticas y Difusión que, aún cuando no ha dado comienzo a su producción, es un buen indicio en el sentido de reconocer la necesidad de institucionalizar la provisión de datos elaborados.

Hay urgencia evidente de asumir la necesidad de realizar tareas de estudios e investigación específica referidos a la actividad tributaria. No es imprescindible que todas ellas se realicen en este organismo pero algunas podrían serlo y con ventajas, e incluso, no hay razones para que, contando con medios, no se realizaran allí todas las necesarias a la gestación de normas de aplicación y a la planificación general del sistema tributario. La otra solución sería crear una unidad de estudios e investigación, junto a los niveles ministeriales, para que sirva de apoyo al trazado de la política tributaria, obrando en coordinación con una unidad equivalente.

Un solo dato que, sin embargo, demuestra en forma contundente esta necesidad es el que surge de la comparación entre lo estimado recaudar, y lo realmente recaudado a la que nos hemos referido en la primera parte de este trabajo.

No existe tampoco una base estadística que permita evaluar la eficacia del sistema tributario provincial.

La organización actual sigue un proceso de subdivisión de arriba-abajo hasta que se alcanza, aunque no se definen, las actividades o tareas de cada individuo. Es decir que el acto de organizar va de lo general a lo particular. Cada unidad subordinada representa, formalmente una fracción de las funciones asignadas a la unidad ubicada en el nivel inmediato superior. Aunque ya hemos planteado el hecho de que esta regla general tiene varias excepciones en este organismo, existiendo unidades que no representan subdivisiones lógicas de la función superior y que este proceso debería

ser modificado, lo que queremos ahora destacar es que esta estructura ofrece un itinerario lógico de planificación, que no ha sido usado.

El programa o plan que más se acerque al vértice debería adoptar la forma general de establecimiento de principios, objetivos y políticas informadores de la serie completa de operaciones distribuidas en toda la dimensión de la pirámide; en el otro extremo, en la base, los programas deberían tener características de actividades, procedimientos y tareas específicas.

Hemos afirmado que el estudio de la información recogida en el campo demuestra que no existen actividades de planificación. El contenido de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de la D.G.R. no ofrece un aspecto distinto respecto de esta función, excepto una disposición contenida en el inc. h) del art. 9º del Decreto-Ley 9-F-66 que dice textualmente, al referirse a las funciones de orden administrativo que "corresponden al Director General":

"Elaborar conjuntamente con la Dirección General de Finanzas la estimación probabilística de los recursos anuales."

Dos por lo menos, de los problemas detectados en la Dirección: la falta de un sistema de control de la actuación de unidades y agentes y de la valuación de esa actuación, son el resultado lógico de la falta de planes. Esta carencia queda también manifiesta en las dificultades de coordinación entre los distintos agrupamientos que conforman la estructura de este organismo.

Es necesario que esta función sea expresamente reconocida y que se definan las actividades a ejecutar para su cumplimiento, tales como estudios, investigación, programación, normatización y asesoramiento.

Estas actividades deben poner énfasis en cuestiones referidas a cálculo de ingresos permanentes del sistema tributario para fines presupuestarios, formación de estadísticas, problemas de aplicación de la le-

gialación tributaria y planteo de las modificaciones necesarias, dilucidación de problemas de incidencia, desarrollo de sistemas de información, sistemas de retención, proyección de cambios en la estructura impositiva, problemas de recaudación y fiscalización, sistemas de control, sistemas de evaluación y otros de similar importancia, sin dejar de recordar permanentemente los detalles necesarios para guiar la actividad diaria de los agentes de la Dirección.

### 3. Función Administración General.

La existencia de un Departamento Administrativo y Contable y las funciones que le han sido asignadas, con excepción de la recaudación, demuestra que ha sido reconocida la presencia de actividades medio así como la viabilidad y conveniencia de ubicación en un sector especializado.

La importancia atribuida a esta función ya ha sido demostrada y comentada en el punto C.1.

Debemos aquí plantearnos dos interrogantes: ¿Si realmente existe conciencia acerca de la función y de su significado, por qué no se ha utilizado a fondo el criterio y aún permanecen en otros sectores actividades que corresponden a esta función?; y, en segundo lugar ¿No se han advertido los problemas planteados por estar ubicada a nivel operativo, respecto a la necesidad de dar apoyo a las áreas realmente operativas sin interferir jerárquicamente en sus tareas?

De todas maneras los problemas que originan estas dudas son comunes a todos los organismos donde no se ha realizado un proceso de reorganización global a partir de la diferenciación en fines, caminos y medios.

Sin que ello signifique aumento o disminución de la jerarquía o rango del Departamento referido éste debe ser ubicado estruc-

turalmente junto al Director para que desde allí, y sin que puedan surgir normalmente quejas de los destinatarios de sus servicios, proceda a cumplir su función de apoyo.

Los servicios de apoyo continuo que existen en otros sectores deben ser incluidos en este Departamento, al menos que se trate de prestaciones especializadas y con destinatarios particulares, o se pruebe suficientemente que su traslado hará incurrir en trastornos funcionales graves, cosa que no parece posible.

El cumplimiento eficaz de la función Administración General incluye, tal como lo expresáramos anteriormente, actividades de registración, contabilización, archivo general, administración de personal, de materiales, despacho y servicios auxiliares.

#### 4. Funciones Asesoramiento y Representación Jurídica.

Las necesidades de asesoramiento tienen para la Dirección dos aspectos fundamentales: el técnico, y el legal, ambos referidos al problema tributario.

El asesoramiento técnico es provisto, generalmente por las jefaturas departamentales, cada una en su área específica. Es evidente la falta de una unidad a cuyo cuidado está el estudio permanente de la situación tributaria, elabore información respecto de los resultados de esos estudios, que procure que esta información llegue a las personas que deben conocerla.

Esta afirmación no supone, de ninguna manera, que quienes en la actualidad cumplen con esta función no estén básicamente capacitados para ello, lo que queremos destacar es que la importancia de la misma es de índole suficiente, no sólo para justificar, sino para exigir que sea atendida por personas que se dediquen a ella en forma exclusiva, libres de la presión que origina el peso del quehacer operativo diario.

Si este asesoramiento revistiera las características de una actividad continua reflejada en un flujo uniforme de información, es muy posible que disminuyera la cantidad de problemas que son impulsados desde la base hacia niveles superiores en busca de acuerdos. Disponer de información pertinente y disponible en tiempo, es una condición fundamental en el camino de motivar a los funcionarios para que asuman realmente la responsabilidad de decidir y es, por lo tanto, un presupuesto básico para una efectiva delegación de autoridad.

Este año se ha creado la figura de un Asesor Impositivo, cuyas funciones, no descritas formalmente, serían aproximadamente las que hemos detallado. Es importante el paso dado porque, como en el caso la Oficina de Estadística, involucra el reconocimiento de un problema y la decisión de solucionarlo.

La falta de determinación formal de sus obligaciones, atribuciones y dependencia, o al menos el desconocimiento generalizado del texto legal donde se fijan, conduce a que las personas vinculadas a la Dirección lo vean, alternativamente, como un asesor de la Secretaría de Estado de Hacienda o de la D.G.R.

Es importante que se precise su situación respecto de la estructura y que se definan claramente sus funciones o tareas.

Aún siendo un buen comienzo, no creemos que actuando solo pueda realizar tareas de suficiente envergadura como para justificar estas funciones frente a las personas que dudan de la necesidad de afrontarlas a través de unidades especializadas.

El asesoramiento de carácter legal está a cargo de un profesional, abogado, que tiene simultáneamente la responsabilidad de conducción de la División Asuntos Legales cuya finalidad es el cobro judicial de los créditos tributarios.

Las objeciones son, al menos en parte, similares a las que hemos referido. Por tradición el asesor actúa frente a la consul-

ta concreta y su asesoramiento reviste las formas clásicas del dictamen legal, en la mayoría de los casos.

Al igual que en el aspecto técnico, creemos que este asesoramiento debe reflejarse en una actividad permanente de estudio y de producción de informaciones para consumo de los distintos sectores vinculados a la administración del sistema tributario. La tarea de educación de las normas es una labor de características permanentes que adquiere cada día mayor importancia por la influencia de una serie de factores socio-económicos que exigen ser asimilados con prontitud para evitar cambios negativos en las conductas de los contribuyentes. Esta tarea meritoria, necesita, de una labor interdisciplinaria.

La función "representación jurídica" está referida, fundamentalmente, a la atención de un tramo especial del proceso de recaudación que se produce cuando, tras la determinación de la responsabilidad impositiva del contribuyente por parte de la Dirección, ya sea a través de la verificación o fiscalización propiamente dicha, debe requerirse judicialmente su pago por no concordar la disposición del contribuyente con lo reclamado y haber fracasado los métodos administrativos.

Ya hemos referido anteriormente los datos respecto al personal que cubre estas actividades y otros se verán en el capítulo destinado a examinar en detalle los problemas relacionados con la administración de personal.

Los datos recogidos, respecto al cumplimiento de la función en sí, parecen demostrar que no se satisfacen las necesidades de la D.G.R. Hay, de acuerdo a esos datos, falta de operatividad, situación que puede observarse en el Cuadro N° 29, donde se ordenan las informaciones disponibles, y en las Figuras N° 8 y 9.

Ahora bien, las cifras consignadas pueden ser analizadas en dos sentidos: en busca de una imagen de la continuidad de la acción y de su efectividad a través del tiempo y, en otro, para precisar el



Años	Impuesto Inmobiliario				Actividades Lucrativas				Moratoria Ley 1995				Otros			
	Apremios Iniciados	Cobrados	Saldo	Arrastre	Apremios Iniciados	Cobrados	Saldo	Arrastre	Apremios Iniciados	Cobrados	Saldo	Arrastre	Apremios Iniciados	Cobrados	Saldo	Arrastre
1961	28	6	22	22	15	4	11	11	-	-	-	-	36	22	14	14
1962	1	23	-22	-	436	46	390	401	275	37	238	238	71	32	39	53
1963	3	-	3	3	-	120	-120	281	11	-	11	249	-	44	-44	9
1964	17	34	-17	-14	127	5	122	403	-	-	-	-	134	65	69	78
1965	53	10	43	29	-	33	-33	370	-	-	-	-	41	14	27	105
1966	178	48	130	159	119	84	35	405	3	4	-1	248	340	30	310	415
1967	276	51	225	384	4	22	-18	387	-	-	-	-	39	17	22	437
1968	13	14	-1	383	192	142	50	437	-	-	-	-	15	16	-1	436
1969	256	119	137	520	149	46	103	540	-	-	-	-	34	29	5	441
1970	15	-	15	535	20	-	20	560	-	-	-	-	2	-	2	443
1971	3	-	3	533	6	-	6	566	-	-	-	-	1	-	1	444
	843	305	-	538	1068	502	-	566	289	41	-	248	713	269	-	444

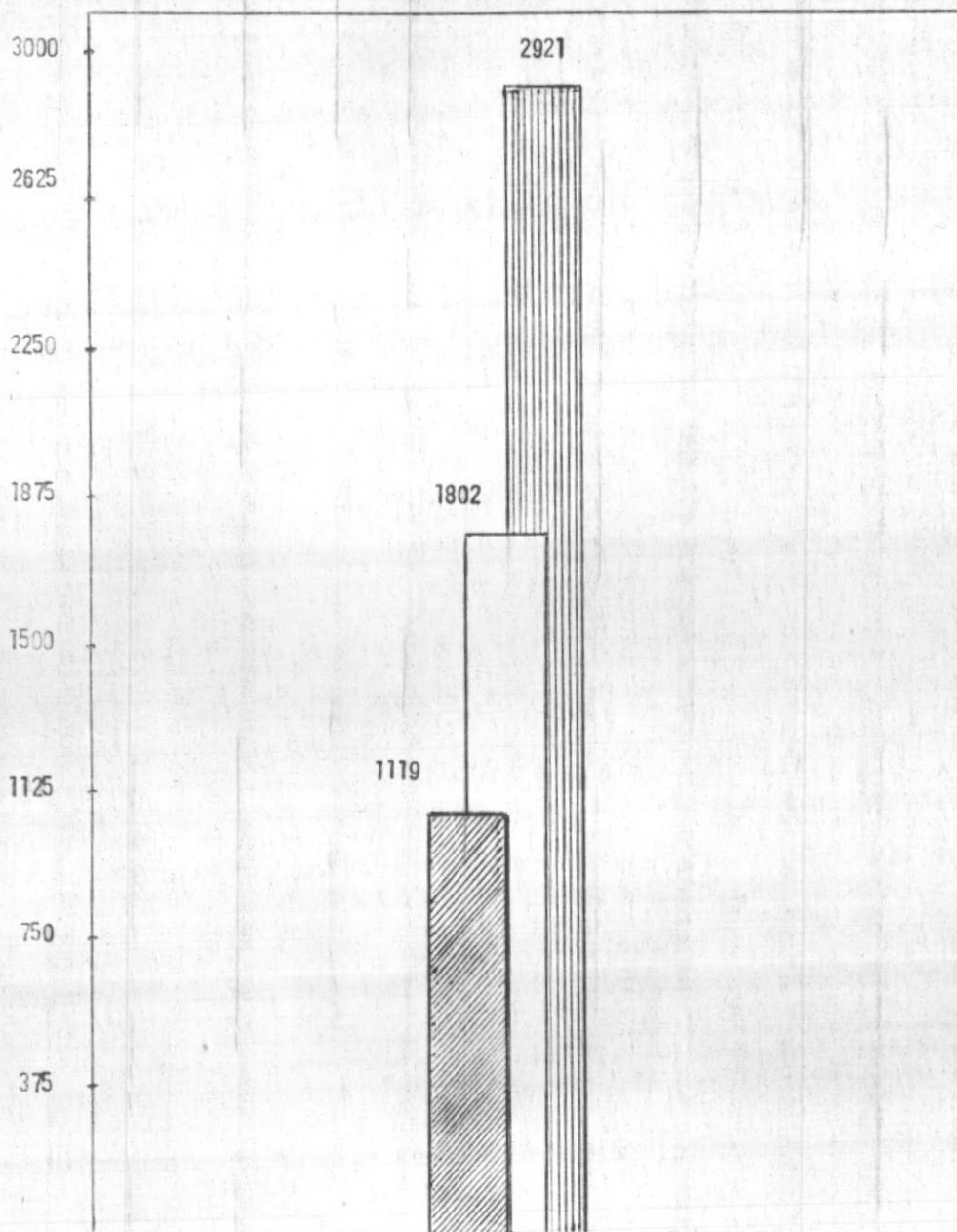
SAN JUAN

DIRECCION DE RENTAS - MOVIMIENTO DE JUICIOS DE LA DIVISION ASUNTOS LEGALES

PERIODO 1961/1971

CUADRO N° 29

TOTAL DE JUICIOS DE APREMIO INICIADOS, PENDIENTES Y COBRADOS DURANTE EL PERIODO 1961/71




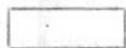

-  Juicios de cobro por vía de apremio cobrados
-  Juicios de cobro por vía de apremio pendientes
-  Juicios de cobro por vía de apremio iniciados

Figura N° 8

MOVIMIENTO DE JUICIOS DE APREMIO, POR IMPUESTOS, EN EL PERIODO  
1961/71

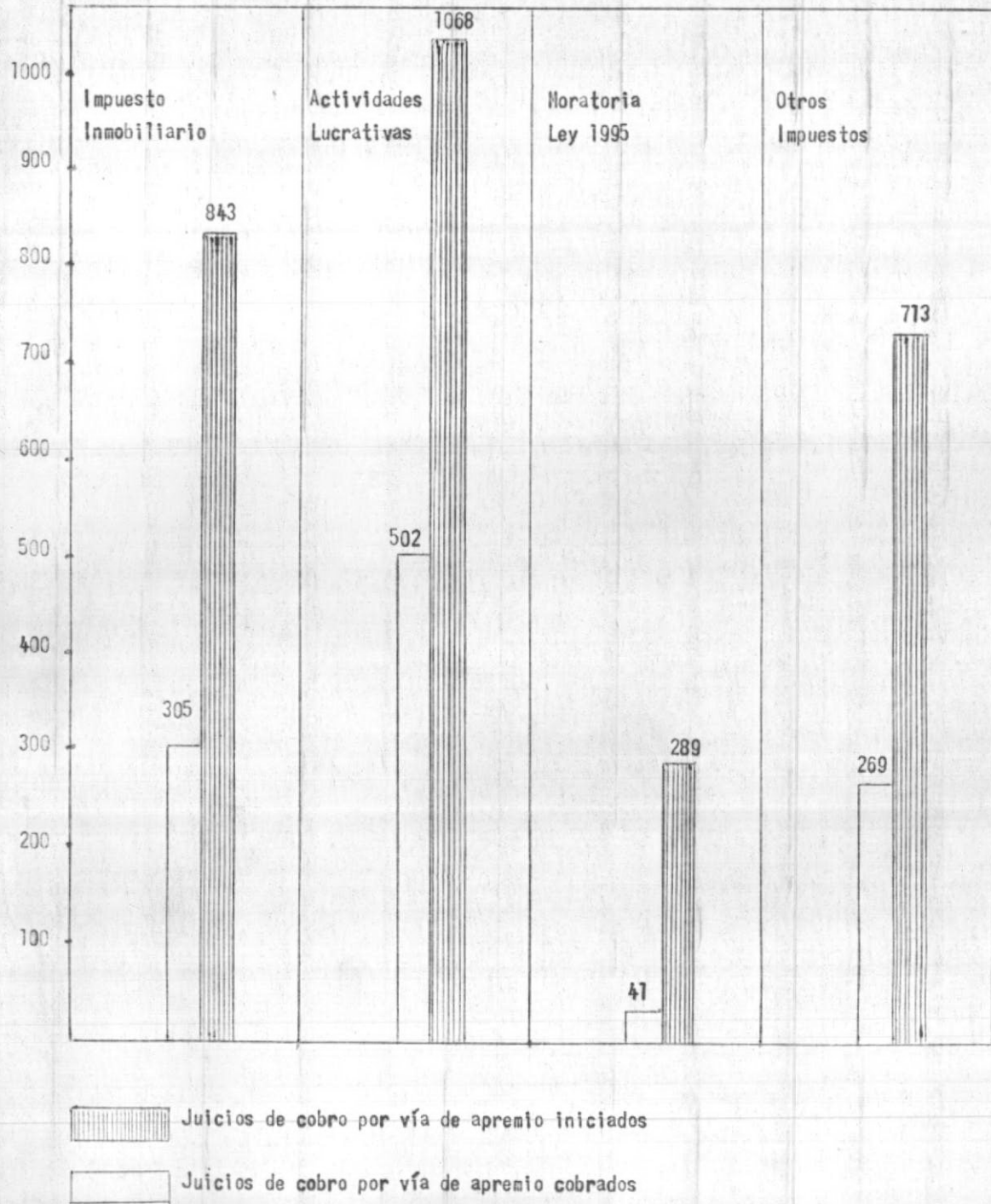


Figura N° 9

efecto o el volumen de sus actividades en periodos y rubros determinados.

En el primer caso podemos observar que de los 2.921 juicios iniciados en el periodo 1961/71, se han concluido 1119 y permanecen pendientes, en diferentes estados, 1802 expedientes. (Ver Figura N° 8). En resumen, el porcentaje de juicios concluidos respecto de los iniciados alcanza, aproximadamente a un 38 %. Esta magnitud por sí sola no indica una situación anormal, pero si volvemos al cuadro n° 1, observaremos que la mayor parte de los juicios clasificados como pendientes tienen entre 4 y 7 años de antigüedad, y allí sí se produce un problema que debe ser atendido rápidamente, recordando que es vital, para la Dirección, conservar una imagen de dinamismo y firmeza en la percepción de los tributos.

En el segundo caso planteado los resultados no son distintos.

La Figura N° 9 exige de mayores comentarios.

Para ambos casos nos permitimos marcar el hecho de que la actividad de apremio ha desaparecido prácticamente a partir de 1970. Una primera y evidente explicación a esta situación debe radicar en el hecho de que, a partir de 1968, se han decretado sucesivas moratorias, Decretos 105-D-68, 128-E-69, 187-E-69, 140-E-69, 14-E-70, 26-E-71 y 728-SN-72 (Ver Anexos Nros. 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente) que han convertido una circunstancia de excepción en una regla y que, por esa vía, han provocado una conducta reticente al mejor cumplimiento por parte de todos los que intervienen en el proceso tributario.

Las razones aducidas para el dictado de esas normas son valideras para cada una, individualmente consideradas, pero el conjunto de las mismas provoca un comportamiento tributario fuertemente negativo hacia el futuro, que obligará a estrechar la vigilancia y el encauzamiento compulsivo para poder reflotar situaciones propicias al cumplimiento de las obligaciones que emergen del sistema tributario. Desde esta perspectiva creemos que se debió limitar, de alguna manera, lo que de otra forma se puede conver-

tir en un peligroso proceso, sobre todo pensando en los esfuerzos, e incluso enfrentamientos de opinión, que producirá el intento de normalización.

#### 5. Funciones Determinación, Recaudación y Fiscalización.

Estas funciones, a las que hemos denominado "fin", por su estrecha e inmediata vinculación al objetivo de la Dirección, están determinadas por las normas legales que regulan sus actividades, tal como se hizo presente al comenzar este trabajo.

Son justamente estas actividades las que, en grado mayor, sufren los inconvenientes provocados por la confusión entre deberes y atribuciones de un cargo y funciones o actividades de una unidad administrativa; a esta circunstancia, que hemos señalado, debe agregarse que los sectores del organismo donde se desarrollan estas tareas, adolecen de estructuras no consistentes con la finalidad perseguida.

Las funciones "determinación" y "recaudación" serán tratadas extensamente, en el capítulo correspondiente a los procedimientos, por entender que es a través de los procesos como se podrá presentar una imagen más comprensible de sus problemas.

Respecto de la función "recaudación" quisieramos acotar aquí la necesidad de constituir a la D.G.R. en "el" organismo recaudador, solucionando así algunos problemas actuales, que nacen de la existencia de varios organismos recaudadores.

Es innegable que existen algunos ingresos que necesariamente deben ser percibidos fuera del ámbito posible de la Dirección, por ejemplo las entradas al Casino Provincial, pero ésta debe ser la excepción y la Dirección debe concentrar realmente la recaudación tributaria; sea así podrán obtenerse una serie de beneficios derivados de la economía de concentración con sus posibilidades de uso de habilidades y equipos especia-

lizados.

Los problemas detectados respecto del cumplimiento de estas funciones, son prácticamente comunes a todas las unidades y, en general, las autoridades los conocen y tratan de solucionarlos dentro del esquema estructural y legal actual y en la medida de los recursos disponibles.

Una de las funciones más importantes por su relevancia propia, por su importancia respecto a los objetivos y por el impacto público de su actuación, es la función "fiscalización".

Esta función involucra dos procesos igualmente significativos: el de verificación o fiscalización interna, y el de fiscalización externa, llamado comúnmente fiscalización o inspección.

El proceso de verificación consiste, básicamente, en controlar el cumplimiento del contribuyente a través de los medios de información disponibles en la D.G.R.: en primer lugar la propia declaración del contribuyente y luego patrones, listados, informaciones provenientes de entidades que agrupan a productores, industriales, comerciantes, profesionales, registros de ventas; uso de sistemas de ingresos estimados por sectores de actividad, etc. El proceso de verificación, en otras palabras, se cumple en la D.G.R., es un proceso interno que puede llegar a incluir, y en muchos casos debe incluir, la citación al contribuyente para que se presente a aclarar algunas dudas.

De los datos recogidos no surge que se efectúe ninguna actividad de verificación, al menos en forma habitual y sistemática. Tampoco se efectúa a los efectos de determinar la falta de cumplimiento al deber formal de presentación de declaración, en aquellos tributos que así lo disponen.

Otros problemas conectados directamente con la verificación serán expuestos al comentar los procedimientos actualmente utilizados.

Respecto al proceso de fiscalización externa, o

inspección, hay necesidad de destacar algunas situaciones que merecen ser consideradas,

Las actividades comunes de este proceso incluyen, como nota característica, una revisión cuidadosa e intensiva de los registros y/o comprobantes del contribuyente y sus negocios efectuada en el lugar del hecho, es decir donde este tiene la sede de la actividad que da origen a la vinculación.

Para que esta revisión "in situ", sea realmente efectiva deben cumplirse ciertos requisitos mínimos, algunos de los cuales nacen de la modalidad que adquiere esta inspección, es decir si se trata de verificar a contribuyentes previamente seleccionados por sospechar la presencia de situaciones distorsionadas o si se trata de inspecciones masivas o campañas de inspección extensivas, en cuyo caso deberán ser previamente planificadas.

Entre los requisitos para asegurar una inspección eficaz es necesario incluir: cualidades técnicas del inspector acordes con el tipo o clase de contribuyente a inspeccionar, listados previos de puntos críticos a controlar de la actividad del contribuyente y la situación del mercado; uso de determinaciones presuntivas sobre todo para el caso de pequeños contribuyentes que no llevan libros de contabilidad, u otros registros de operaciones que permitan el conocimiento correcto de su situación; por supuesto que para que estas determinaciones presuntivas sean suficientemente válidas deberá existir un trabajo previo de clasificación e investigación de las empresas, basándose en lo posible en datos elaborados por la propia Dirección y provenientes de fuentes dignas de crédito; utilización inteligente de datos obtenidos en otras inspecciones; elaboración de sistemas de liquidación de diferencias impositivas; sistemas de valoración de infracciones, etc.

El análisis de la información recogida no demuestra que se usen estos métodos, u otros similares, en forma sistemática. En general la acción de los inspectores se desenvuelve a nivel de esfuerzos indi-

viduales y ello, en una buena parte, debe ser porque también a este sector lo aflige la falta de información elaborada.

Con excepción de una campaña de inspecciones que fue dispuesta por Decreto 720-SH del corriente año y que abarca el lapso comprendido entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de este año, no hay indicios que se haya planificado otra acción conjunta de los inspectores en los últimos cinco años. Además debe consignarse aquí que la actual campaña presenta algunos vacíos de programación que deben afectar seriamente sus probabilidades de éxito.

Luego de haber dado nuestra opinión, aunque a muy grandes rasgos, acerca de lo que entendemos por verificación y fiscalización, resulta oportuno volcar aquí los resultados obtenidos en el análisis de lo que se hace, a nivel de actividades, para cumplir con esta función. Si bien no es exactamente la metodología seguida en la presentación del análisis de las otras funciones, las particularidades de ésta y su importancia hacen imprescindible este enfoque.

La División Inspección del Departamento de Control Tributario cuenta con diecinueve personas, de los cuales solamente dos tienen título profesional (contadores públicos). Su acción se realiza habitualmente en el radio de la ciudad capital y en los departamentos que, junto con ella, forman el Gran San Juan (Santa María, Trinidad, Concepción, y Desamparados), los restantes departamentos sólo excepcionalmente reciben inspecciones.

La inspección domiciliaria se inicia con una "orden de inspección" que suscribe el Jefe de la División Inspección y que generalmente es motivada por pedido superior o por solicitud de un inspector que ha detectado alguna situación que justifica el hecho. De no mediar una circunstancia como las arumeradas, y según las informaciones recibidas, se eligen legajos al azar y se procede a la inspección que, salvo raras excepciones, se refieren a un impuesto -actividades lucrativas en su mayor parte-. En consecuencia no parecen realizarse inspecciones integrales. Tampoco surge que



se utilicen como fuente de información registros municipales; datos extraídos de contabilidad de terceros; de organismos del gobierno que de alguna manera intervienen en los procesos de producción, industrialización y comercialización; registro de créditos prendarios; instituciones bancarias, etc.

La labor de cada inspector se refleja en un registro de expedientes (inspecciones) donde vuelcan las novedades diarias a partir de un parte que eleva el inspector a su superior. Según se nos ha manifestado sólo en muy contadas ocasiones se han hecho verificaciones directas de la labor del inspector.

La Figura N° 10 ilustra acerca de la cantidad de inspecciones realizadas en cada uno de los años comprendidos en el periodo 1961/71. Los picos que allí se manifiestan no coinciden totalmente con los que demuestra la figura N° 11 donde se han determinado la cantidad promedio de inspecciones por inspector para cada año.

Los datos que sirvieron de base para construir estas figuras han sido reunidos en el Cuadro N° 30.

En principio, y dadas como constantes la capacidad de trabajo, la dedicación individual a sus tareas, programación de actividades, dirección efectiva del grupo y decisión política de usar la herramienta "inspección", cualquier variación significativa en la cantidad de personal afectado a estas tareas debe reflejarse en aumento o disminución aproximadamente proporcional en la cantidad de inspecciones, pero no debería afectar, al menos no en forma marcada, la cantidad promedio de inspecciones por inspector y por año.

Sin embargo si comparamos los datos contenidos en el Cuadro N° 2, para intentar una explicación a los picos que muestran las Figuras Nos. 10 y 11 nos encontramos con la siguiente situación:

En 1961 habían 10 inspectores que realizaron 225 inspecciones a un promedio de 22,5 inspecciones por inspector, lo que significa menos de una inspección por semana.

## CANTIDAD DE INSPECCIONES REALIZADAS POR AÑO DURANTE EL PERIODO 1961/71

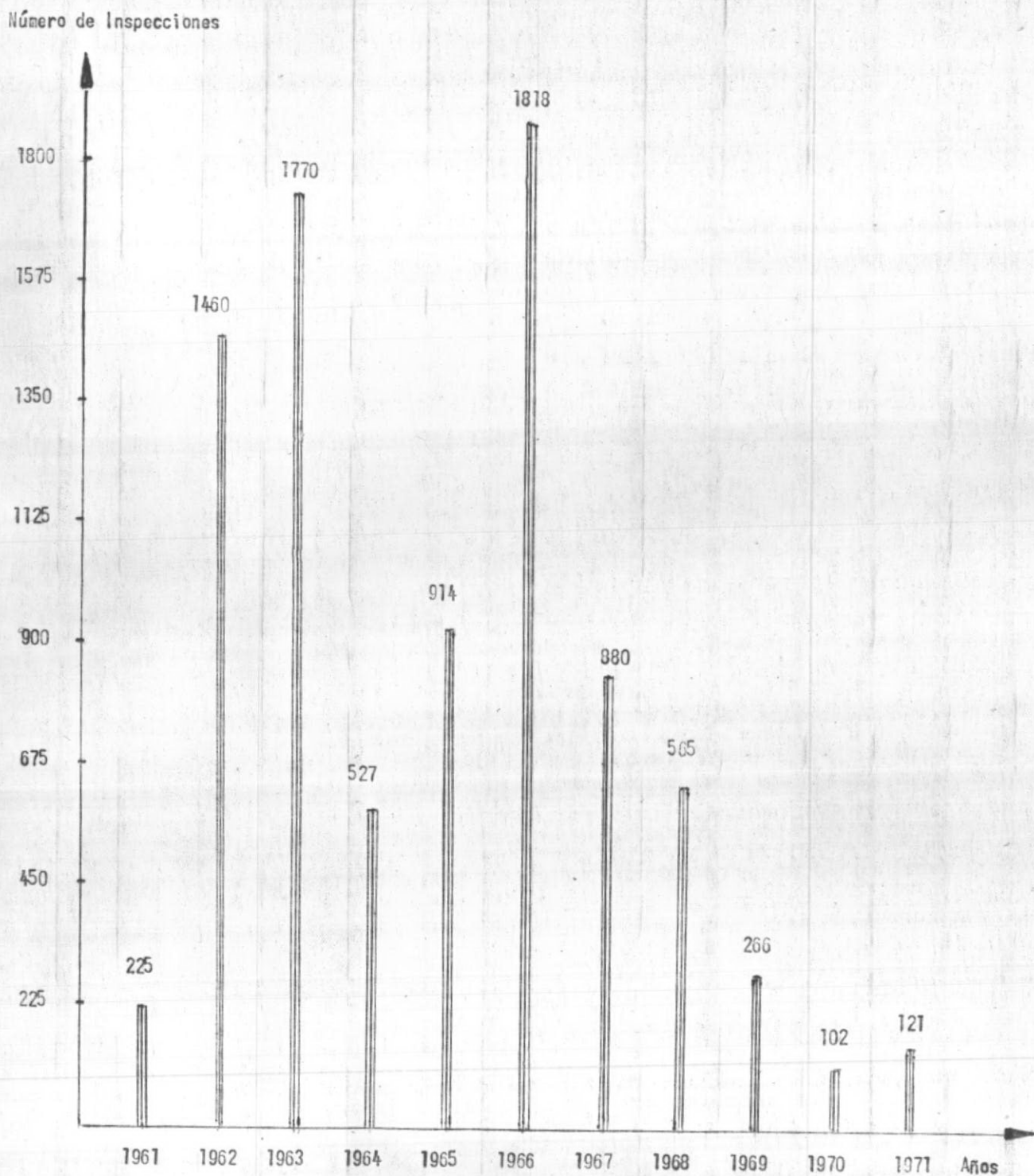


Figura Nº 10

## DIRECCION DE RENTAS

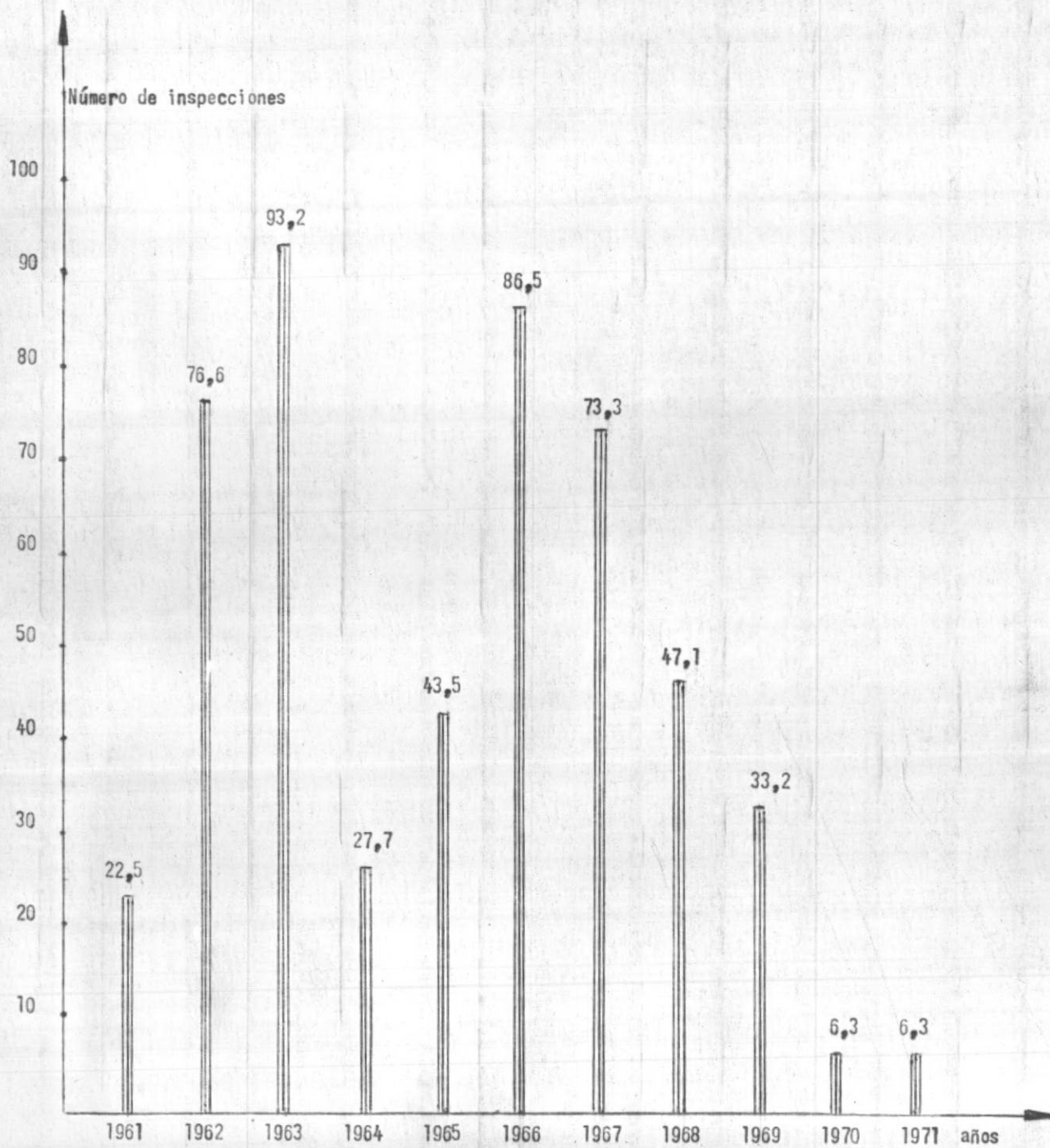
CANTIDAD PROMEDIO DE INSPECCIONES ANUALES REALIZADAS POR INSPECTOR  
PERIODO 1961/71

Figura Nº 11

Años	Inspectores Actuantes	Imp. Actividades Lucrativas		Imp. Trasmisión Grat. de Bienes		Imp. de Sellos	
		Número de Inspecciones	Monto del Impuesto (1)	Número de Inspecciones	Monto del Impuesto (2)	Número de Inspecciones	Monto del Impuesto (3)
1961	10	225	224.966,47	-	-	-	-
1962	19	1460	394.131,08	-	-	-	-
1963	19	1770	444.817,07	-	-	-	-
1964	19	527	245.571,07	-	-	-	-
1965	21	906	423.482,36	352	9.657.651,43	8	23.470,67
1966	21	1796	992.916,68	550	11.730.325,05	22	71.225,71
1967	12	872	443.530,52	398	12.926.464,89	8	9.191,61
1968	12	560	1.136.504,68	515	16.247.412,09	5	33.120,70
1969	8	263	138.726,49	535	18.807.245,00	3	1.824,50
1970	16	97	599.990,91	421	15.659.101,97	5	101.818,96
1971	19	112	922.731,26	470	27.617.160,93	9	194.102,99

(1) Montos determinados por inspecciones domiciliarias

(2) Montos determinados por valuaciones de inmuebles

(3) Montos determinados por inspecciones domiciliarias

S A N J U A N

DIRECCION DE RENTAS - CARGAS DE TRABAJO - DIVISION INSPECCION

PERIODO 1961/1971

CUADRO No 30

En 1962 ingresan 9 inspectores lo que significa un aumento del 90 % en la fuerza productiva disponible, sin embargo la cantidad de inspecciones se eleva en un 649 % (de 225 a 1.460) mientras que la cantidad de inspecciones realizadas, en promedio, por cada inspector se eleva en un 340 % (de 22,5 a 76,6) a razón de 1,6 inspecciones por semana y por inspector.

En 1963 si bien hay variantes las mismas carecen de la relevancia de las consignadas.

En 1964, manteniéndose constante la cantidad de inspectores (19), la cantidad de inspecciones disminuye en un 64 % respecto a 1962 y el promedio de inspecciones por inspector y por semana disminuye en una cantidad similar (0,57).

En 1965, se suman dos nuevos inspectores haciendo un total de 21. Se produce un incremento de 173 % respecto de 1964 (527 a 914) en la cantidad de inspecciones, y un aumento casi proporcional en la cantidad de inspecciones semanales por inspector (de 0,57 a 0,90) proveniente de comparar la cantidad promedio de inspecciones anuales por inspector en 1964 (27,7) y en 1965 (43,5).

En 1966 con la misma cantidad de inspectores se duplica la cantidad de inspecciones realizadas y se duplica asimismo el rendimiento promedio por inspector. Este año hubo una campaña de fiscalización.

Al concluir esta campaña, junto con el año calendario, el cuerpo de inspectores es disminuido a 12 personas, que se desempeñan durante 1967, prácticamente el mismo plantel de 1961 (10). Ello significa una disminución respecto a 1966 de un 43 %.

Sin embargo este equipo cuadruplica la cantidad de inspecciones realizadas en 1961 e incrementa en forma similar el promedio de inspecciones anuales por inspector y prácticamente duplica el rendimiento por hombre logrado en 1965.

En 1968, el mismo equipo, 12 personas, disminuye

notablemente su rendimiento respecto del año anterior, alrededor de un 40 %, tanto en cantidad de inspecciones como en promedio de inspecciones anuales por inspector, si bien prácticamente iguala lo realizado en 1964 con 19 hombres.

En 1969, la cantidad de inspectores llega a su nivel más bajo de los once años considerados. Sólo 8 inspectores forman el cuerpo fiscalizador, la cantidad total de inspecciones disminuye, respecto de 1968 en forma más que proporcional, una disminución de un 34 % en la cantidad de agentes se enfrenta con una disminución del 53 % en las inspecciones realizadas (de 565 a 266). La producción individual promedio disminuye en forma proporcional a la cantidad de inspectores.

Los años 1970 y 1971 muestran un panorama, realmente notable. De 8 inspectores en 1969 se pasa a 16 en 1970 y a 19 en 1971. La cantidad total de inspecciones realizadas en cada uno de estos años cae por debajo de cualquier otro año, incluso al de 1961 cuando se contaba con sólo 10 inspectores; de 1460 inspecciones realizadas en 1962 con un equipo similar en número, descendemos a 102 y 121 en 1970 y 71, respectivamente; el promedio de inspecciones por inspector y por año es sólo de 6,3 o sea menos de una inspección por mes.

Hemos tratado extensamente este problema porque creemos que plantea cuestiones que no pueden ser resueltas a partir de la consideración exclusiva de valores o magnitudes cuantificables y porque, además, de una u otra manera, iguales situaciones están influyendo en el total de la Dirección.

¿Cómo explicar que el mismo equipo produzca picos como los de los años 1963 y 64; cómo justificar la diferencia entre promedio de inspecciones por inspector en 1961 y en 1970 y 71?

Si bien el año 1966, el año con más inspecciones realizadas en los últimos diez años coincide con la vigencia de una campaña oficial de fiscalización, no ofrece una diferencia notoria con el pro-

ducto anual por inspector respecto de 1967. Así como éstas podríamos encontrar toda una serie de comparaciones posibles que deben alentarnos a reconocer que allí obran circunstancias de comportamientos, de conductas de funcionarios, nacidos, en principio, en situaciones de política tributaria o administrativa que pueden llegar a producir modificaciones no deseadas en esos comportamientos. No es difícil atribuir una presión deformadora, por ejemplo, a la prolongada e ininterrumpida serie de moratorias a las que nos hemos referido. Si a esta situación formal le sumamos el peso que pueden desarrollar los distintos grupos de presión para evitar que se realice una adecuada recaudación y fiscalización, sobre todo en épocas de penuria económica, obtenemos un panorama que dista de ser propicio para el desarrollo firme y continuo de las tareas de fiscalización.

Estas causales que hemos señalado y otras que van surgiendo de ellas en el tiempo, alejan paulatinamente al funcionario del cumplimiento de actividades que son onerosas e impopulares, impregnan sus actitudes de un fuerte contenido de "dejar hacer, dejar pasar", y se pierde la posibilidad de identificar incentivos personales de los funcionarios con los objetivos del organismo o de la organización gubernamental en cuya realización se supone que están empeñados.

### 3.2. PROCEDIMIENTOS BASICOS



### 3.2. Procedimientos Básicos

#### A. Impuesto Inmobiliario

##### 1. Individualización del contribuyente

La Dirección Provincial de Catastro (D.P.C.) proporciona al Centro de Sistematización de Datos (C.S.D.), la información pertinente para que éste pueda confeccionar, anualmente, los padrones y las boletas de pago que se remiten posteriormente a la Dirección General de Rentas. Este proceso se realiza siguiendo estos canales pese a lo dispuesto por el artículo 151º, in fine, del Código Fiscal que establece que "la Dirección Provincial de Catastro, una vez diligenciado el trámite de la denuncia", refiriéndose a los aumentos o disminuciones de valor denunciados por el contribuyente- "lo comunicará a la Dirección General de Rentas". Similar disposición contiene el artículo 147º para el caso de reclamos de avalúos.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 151º, los contribuyentes están obligados a denunciar ante la Dirección Provincial de Catastro en un plazo de noventa días, y tal como acabamos de referir, los aumentos o disminuciones de valor operados en los inmuebles por las causas que detalla el citado artículo. De acuerdo a los datos obtenidos a través de entrevistas personales y por inspección visual de distintos registros, surge la impresión de que el contribuyente no cumple con estas prescripciones y que tampoco es apremiado a hacerlo o sancionado, de alguna manera, por su falta de cumplimiento.

Tampoco hemos podido verificar que se intime a los constructores a dar permanente cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 152º del mismo Código, en el sentido de comunicar a la Direc-

ción Provincial de Catastro cada construcción o reparación de obra que inicien y su costo.

En los casos en que los contribuyentes reclaman ante la Dirección General de Rentas por omisión en el padrón, errores de avalúo, superficies, etc. o por pérdida o deterioro de la boleta de pago, ésta procede, previa verificación y certificación de la Dirección Provincial de Catastro, a confeccionar una nueva boleta, en forma manual, dejando expresa constancia en la misma de la razón de su emisión.

No se aplican ni el impuesto "inmobiliario adicional" a los inmuebles abandonados, artículo 129º, ni el "adicional por ausentismo" que establece el artículo 130º del referido Código.

#### a) Ficheros

Existe un sólo fichero, o grupo de ficheros, donde se conservan las boletas impagas clasificadas por departamento, parcela y contribuyente.

Hasta 1966 el contenido de este fichero estaba clasificado por partida, sistema que fue abandonado posteriormente para adoptar la nomenclatura catastral.

Hasta 1970, inclusive, en esos ficheros se intercalaba cada boleta de pago con una ficha perforada que, al producirse el pago de la boleta correspondiente, era enviada a la División Compilación Mecánica para que ésta computase el pago en los padrones.

A partir del año 1971 la boleta de pago, que es confeccionada por el Centro de Sistematización de Datos tiene un talón adherido que, en el momento del pago, es cortado y enviado a dicho Centro para la confección del Padrón de Pago.

Las tarjetas que se encontraban archivadas, con anterioridad a este año, no han perdido validez y son igualmente usadas, con el resultado de que la determinación de deuda debe realizarse compulsando dos fuentes de datos distintas, las del Padrón de Pago y la información de la División de Compilación Mecánica.

Este fichero no se ubica, físicamente, en el Departamento Técnico Impositivo, División Impuesto Inmobiliario, sino que está a cargo de la División Custodia de Valores que depende del Departamento de Contralor Tributario.

No existe ningún proceso permanente de revisión del fichero o de los padrones para detectar la falta de cumplimiento. Según manifestaciones de los empleados del sector, no se ha hecho nunca.

Desde hace unos meses se está trabajando para reordenar los ficheros agrupando las boletas atrasadas pertenecientes a la misma propiedad. Aunque esta tarea puede perfectamente ser útil a los efectos de verificar e intimar el cumplimiento, se está realizando para hacer más simple y rápida la acción del empleado que debe ubicarlas a pedido de algún contribuyente.

#### b) Cuentas Corrientes

No existen registraciones en el sector que permitan conocer, en forma clara e inmediata, la situación del contribuyente.

Hasta el año 1962 se llevó un sistema de fichas-cuenta, por propiedad, en la División Compilación Mecánica.

#### c) Determinación de Deudas

Para conocer la deuda de un contribuyente, para el

caso en que éste solicita una certificación, se soliciten los datos a la División Compilación Mecánica que dispone para ello de dos fuentes, como ya hemos referido anteriormente: los datos correspondientes a ejercicios vencidos hasta 1970, inclusive, los extras de sus propios ficheros donde se encuentran las tarjetas perforadas que le entrega Custodia de Valores cuando el contribuyente abona el impuesto; a partir del ejercicio 1971 dispone de los listados que confecciona el Centro de Sistematización de Datos y que éste procesa a partir de los talones que le envía la Dirección General de Rentas cuando es satisfecho el impuesto 1971 ó 1972.

Si falta una ficha perforada correspondiente a un año intermedio se recorren los ficheros para verificar si allí está la boleta de pago, por supuesto impaga; si no lo está, el contribuyente deberá probar el pago con los comprobantes en su poder, o pagar.

Como puede observarse el sistema es lento y cargado de posibilidades de error.

El convencimiento de que las dificultades que se presentan se originan en fallas del proceso ha llevado a las autoridades a tratar, como solución primaria, de restaurar el sistema de fichas-cuenta. Hasta hora no se ha podido concretar por razones de índole presupuestaria, precariedad de las partidas disponibles.

#### d) Sujetos exentos

No existe ningún documento de posición, fichero, legajos, padrones, etc. que permita determinar la nómina de exenciones acordadas.

La exención es concedida en cada caso por la Dirección General de Rentas ante el pedido expreso del contribuyente que se entiende comprendido en las disposiciones legales vigentes.

Dictada la resolución por la Dirección General de Rentas, ésta se comunica a la Dirección Provincial de Catastro, que a su vez informa al Centro de Sistematización de Datos para que al confeccionar el próximo padrón no se incluya a la propiedad exenta.

## 2. Cobro del Impuesto

### a) Forma de pago

La Dirección General de Rentas determina anualmente la fecha de vencimiento del pago del impuesto, tomando en consideración distintas circunstancias, sobre todo la fecha en que el Centro de Sistematización de Datos puede procesar padrones y boletas.

Existe también la posibilidad de efectuar el pago en cuotas o en plazos distintos, de acuerdo a las determinaciones que oportunamente adopta la Dirección General de Rentas que establece las políticas a seguir para conceder estas excepciones, en el marco de las disposiciones del Código Fiscal. Dentro de estos límites, los plazos son concedidos por el Jefe de la División Impuesto Inmobiliario, y en casos que escapen a lo dispuesto, por el jefe del Departamento Técnico Impositivo y aún por el propio Director.

Nuestra opinión es que estando reguladas las situaciones generales en que los contribuyentes pueden solicitar su acogimiento a estos regímenes de pago excepcionales, los mismos podrían ser acordados en niveles inferiores, llevando a los superiores aquellos que no se encuadran en las disposiciones vigentes pero, prácticamente en ningún caso, deberían llegar al Director.

En los casos de transferencia de la titularidad el pago del impuesto es condición previa a la inscripción en el Registro de la

Propiedad.

b) Lugar de Pago

Este año los contribuyentes domiciliados en la ciudad de San Juan han recibido la boleta de pago por correo, pudiendo efectuar el pago correspondiente en Bancos autorizados o en las cajas habilitadas en la Dirección General de Rentas.

Respecto a los contribuyentes residentes en los distintos departamentos se plantean dos situaciones distintas:

- En el caso de los departamentos considerados "alejados" (por ejemplo Calingasta, Iglesia, Sarmiento, etc.) las boletas de pago son enviadas, con cargo a las Municipalidades correspondientes para que los contribuyentes efectúen allí sus pagos. Los residentes del Departamento de Jáchal, también alejado, tienen posibilidades de pago local por encontrarse allí la única Delegación-Receptoría de la Dirección General de Rentas.
- Los contribuyentes residentes en los restantes departamentos deben concurrir al local central de la Dirección General de Rentas para solicitar la boleta y efectuar el pago.

Nos hemos tenido la oportunidad de estar presentes en fecha de vencimiento y comprobado los problemas de aglomeración, disgusto, protestas continuas, provocadas por un local no apto para recibir la cantidad de personas que concurren: el mostrador donde se los atiende, los empleados disponibles, las cajas, etc. son todos factores que contribuyen a crear un clima donde resalten hasta los tropiezos lógicos y generan una situación de choque continuo. A esto debe agregarse el estado anímico de los empleados que se ven rebalsados pese a su buena voluntad.

También hemos detectado la opinión prevaleciente en los funcionarios acerca del poco éxito obtenido en la cobranza a través de las municipalidades; en razón de que éstas dedican su mejor voluntad a la recaudación de ingresos propiamente municipales; además las cuentas no son rendidas, cuando lo son, en debida forma; hay errores en la determinación de los contribuyentes que han cumplido, y otra serie de situaciones similares.

### c) Pago en cuotas

Cuando un contribuyente solicita acogerse a los planes que establecen facilidades de pago y su solicitud es aprobada, de acuerdo al proceso descrito anteriormente, se confecciona un carnet de pagos, por duplicado, entregándose el original al contribuyente y archivándose el duplicado.

El contribuyente al concurrir a hacer un pago presenta su carnet, se extrae el duplicado del archivo, se pasan ambos al cajero que, una vez hecho efectivo el pago, lo anota en ambos carnets, devolviendo el original al contribuyente y el duplicado al archivador. Este proceso se repite hasta que se satisface completamente la deuda y se otorga al contribuyente el certificado de cancelación.

Contra lo que podría suponerse los duplicados archivados no se utilizan para verificar periódicamente el cumplimiento de los planes de pago, ni hemos podido comprobar que se utilice ningún otro procedimiento para efectuar este control.

## 3. Control del cumplimiento

### a) Verificación (fiscalización interna)

Ya hemos manifestado que no se realiza ninguna revisión del material disponible con miras a detectar el grado de cumplimiento del contribuyente.

No se realizan, desde hace por lo menos dos años, intimaciones por falta de pago ni juicios de apremio.

La única vinculación directa mantenida con un organismo público para apoyar acciones de cobro del impuesto es la referida anteriormente en el Registro de la Propiedad.

No se realizan contactos con las Municipalidades para intercambio de datos que puedan apoyar una gestión de verificación de la situación del contribuyente.

Respecto a las exenciones el panorama no es distinto, es decir no se efectúa ninguna revisión de las concedidas.

#### b) Fiscalización (externa)

No hemos podido detectar que se realicen comprobaciones de las modificaciones operadas en las propiedades. Este tipo de inspección corresponde a la Dirección Provincial de Catastro que no la realiza, de acuerdo a lo que hemos comprobado a través de anotaciones y otros datos, por falta de personal. Además las Municipalidades no brindan información que podría servir a estos fines, como listados de certificados finquales de otra y otras.

### B. Impuesto a las Actividades Lucrativas

#### 1. Individualización del contribuyente

Toda persona natural o jurídica que ejerza una ac-



tividad lucrativa gravada (C.F. art. 161º) debe presentarse ante la Dirección General de Rentas y solicitar su inscripción y el otorgamiento del número identificatorio correspondiente. Este requisito es exigido por las Municipalidades para autorizar la apertura de un local comercial o industrial. Este tipo de control no se ejerce respecto de profesionales, comisionistas y en general actividades que no suponen apertura de un local para atención de público en las condiciones que son normales en la actividad comercial.

En general el contribuyente se presenta voluntariamente y entrega su o sus declaraciones juradas (recordar que a partir de 1968 rigen en forma casi continua los beneficios de la espontaneidad) o es captado por la unidad de Control Tributario, en cuyo caso se lo intima a presentarlos e, incluso, se le confecciona una liquidación especial.

Establecida, por cualquier conducto, la relación organismo-contribuyente, se le otorga un número identificatorio, con el cual se lo incluirá en el padrón respectivo.

En general no se recurre a fuentes externas, o internas, en busca de información que permita detectar nuevos contribuyentes o que contribuya a definir la personalidad tributaria de los que ya se han presentado.

El Código Fiscal establece posibilidades de información provenientes de comerciantes o industriales respecto a terceros que pueden ser contribuyentes. No hemos podido comprobar que esa información se produzca normal y permanentemente o que la Dirección General de Rentas intime su cumplimiento.

#### a) Legajos

Con la solicitud de inscripción, con la primera de

claración jurada o con la liquidación efectuada por Inspección se abre el legajo del contribuyente individualizado por su número de inscripción. Allí se insertará toda la documentación relativa al contribuyente hasta que éste comunique el cese de su actividad, o hasta que el legajo sea extraído por no haber tenido movimiento durante un tiempo considerado suficiente, y, en cualquiera de ambos casos, se remitirá a un archivo de legajos pasivos.

Un problema detectado es que se ha abierto más de un legajo, con números distintos, a un mismo contribuyente que, en épocas distintas, se presentó denunciando nuevas actividades. Esto ha sucedido porque no se compulsan los elementos de control disponibles.

Con los documentos de posición en uso tampoco pueden determinarse exactamente ni la cantidad de contribuyente activos ni de legajos archivados.

A partir del 18 de enero de este año se ha iniciado una tarea de depuración de legajos y padrón; esta tarea ha significado la eliminación, hasta este momento, de más de 6,000 legajos que no registraban movimiento desde 1961. No hay constancia de que se haya intentado verificar, por cualquier método, si realmente correspondían a contribuyentes que han cesado en su actividad. De los 24,800 legajos remanentes se calcula que aproximadamente 8,000, es decir un 30% más o menos, se encuentran al día en la presentación de sus declaraciones juradas anuales.

Este año se adoptará la codificación por actividades que usa la Dirección General Impositiva.

#### b) Ficheros

Existen dos ficheros que se utilizan como perseguidores de los legajos. Las fichas contienen únicamente los datos de identi-

dad del contribuyente. Uno de ellos está ordenado alfabéticamente y otro por número de inscripción.

c) Legajos y Ficheros en Delegación Jáchal

El sistema es el mismo usado en la sede central de la Dirección General de Rentas, la diferencia consiste en que se confecciona un duplicado del legajo, y de su contenido a medida que éste se produce, y se envía a la Dirección General de Rentas. En la actualidad hay aproximadamente 250 legajos.

d) Padrones

Los padrones contenían, hasta enero de este año, aproximadamente 30.800 contribuyentes. No habían sido depurados o controlados desde 1964; tal como mencionaremos anteriormente este año se han eliminado unas 6.000 contribuyentes por el proceso ya mencionado.

Para la actualización de los padrones se están verificando los domicilios, y se tratará de incorporar la clasificación usada por la Dirección General Impositiva, procurando, simultáneamente, reunir todas las actividades gravadas de un mismo contribuyente, bajo una misma identificación.

No se ha podido advertir que estos padrones sean utilizados para ningún propósito de control o verificación, ya que, según lo manifestado, no se verifica ni se intima la falta de cumplimiento al deber formal.

### e) Cuentas Corrientes

La situación es prácticamente igual a la consignada para el Impuesto Inmobiliario. No existen registraciones que faciliten el conocimiento rápido de la situación de cada contribuyente.

## 2. Cobro del Impuesto

### a) Forma de pago

De acuerdo a las atribuciones que le otorga el Código Fiscal, la Dirección General de Rentas propone o establece cada año la fecha de vencimiento para la presentación de la declaración y pago del impuesto correspondiente.

Existe un régimen de anticipos únicamente para los contribuyentes del convenio multilateral.

La Dirección está autorizada por ley (Código Fiscal) a otorgar facilidades para el pago del impuesto. Para regular la concesión de los mismos, cada año el Director dicta una resolución determinando la forma en que concederán los plazos y cuáles serán estos.

Dentro del marco de esta resolución las solicitudes son aprobadas por el Jefe del Departamento Técnico-Impositivo o, en caso de excepción, por el Director.

Necesariamente debemos volver a insistir en las mismas consideraciones hechas al referir el proceso seguido para conceder facilidades en el Impuesto Inmobiliario; no se aprecia la razón para que las decisiones en los casos que se ajustan a lo prescripto por la ley y la resolución deben ser impulsados a niveles departamentales o aún más arriba. Los casos de excepción deberían ser, de alguna manera, previstos en grandes líneas de forma tal que sólo llegasen a nivel del Director aquellos cuyas aprobación

requiera el uso de un grado de autoridad que no deba ser discernido a ningún otro nivel jerárquico.

b) Lugar de Pago

Con la excepción de los contribuyentes inscriptos en Jáchal que pueden presentar allí sus declaraciones juradas anuales y efectuar el pago en la sucursal local del Banco de San Juan, todos los demás contribuyentes deben obtener los formularios en la sede de la Dirección General de Rentas y presentar allí sus declaraciones. Los pagos los efectúan en el Banco de San Juan y sus sucursales o en las cajas habilitadas al efecto en la Dirección General de Rentas.

Este sistema de presentación y pago debe ser solucionado. Si otros departamentos alejados no pueden tener una Delegación o Receptoría, podrían utilizar los servicios del Banco de San Juan para entregar y recibir los formularios y remitirlos posteriormente a la Dirección General de Rentas a través de la Casa Central del Banco. Las ventajas serían ubicar en un mismo ámbito físico, el de la sucursal bancaria, la presentación y el pago, con el consiguiente beneficio para el contribuyente y aprovechando, simultáneamente, el sistema de comunicaciones que el Banco tiene montado.

Otra alternativa que puede ser considerada es diseñar un proceso para el envío de los formularios por correo y su posterior recepción por la misma vía; el pago se efectuaría, igual que en el caso anterior, en la sucursal local del Banco de San Juan, u otra entidad bancaria si se considerara más conveniente.

Con esta última alternativa quedaría en pie la dificultad para proveer a esos contribuyentes de asesoramiento; situación que podría solucionarse, por ejemplo, con comisiones volantes de funcionarios

de la Dirección General de Rentas que se trasladarían a cada localidad siguiendo un plan, suficientemente publicitado, para atender a los contribuyentes.

### c) Pago en cuotas

Al comentar las formas de pago se ha hecho mención a las posibilidades que el contribuyente tiene para pagar en cuotas.

A las facilidades normales deben sumarse las facilidades extraordinarias que se han acordado sobre la Base de las distintas normas que han establecido, a partir de 1968, un estado casi permanente de moratoria.

De los 8.000 contribuyentes que se encuentran al día en la presentación de su declaraciones juradas, un 80%, según los datos recogidos, paga en cuotas.

Un buen porcentaje de estos se ha acogido sucesivamente a las distintas moratorias, traspasando las cuotas pagadas en una de ellas a la siguiente y así sucesivamente.

La concesión de las facilidades se hace mediante un proceso idéntico al mencionado en Impuesto Inmobiliario por lo tanto nos permitimos referir al lector a lo manifestado allí.

## 3. Control del Cumplimiento

### a) Verificación

Ya hemos comentado que prácticamente no se realice ningún proceso interno de fiscalización, esto incluye la presentación de la

declaración jurada anual.

No se realicen intimaciones ni se busquen o procesen datos que puedan servir a los propósitos de control.

La actividad estadística respecto de este impuesto se limita a la recopilación de las cifras de recaudación.

Creemos que la aparente apatía en que parece desenvolverse la actividad de verificación nace, como ya manifestamos, de los problemas comportamentales causados por la sucesión de moratorias.

#### b) Fiscalización

Nos remitimos a lo dicho al tratar la función fiscalización en el punto 3.1.C.5.

#### C. Impuesto de Sellos

##### 1. Individualización del contribuyente

El artículo 294° del Código Fiscal declara que:

"son contribuyentes todos aquellos que realicen"

" las operaciones o formalicen los actos y contrag"

"tos sometidos al presente impuesto".

y los artículos 285°, 286° y subsiguientes determinan cuales son las operaciones o actos que se encuentren gravados.

Se trata de un impuesto con características muy particulares, y la razón de su permanencia se debe exclusivamente a su rendimiento.

La individualización del contribuyente puede adqui

rir muy distintas formas dada la cantidad de responsables, directos o no, que la ley determina.

En general podemos decir que el contribuyente se individualiza frente a la caja expendedora de valores o a la máquina selladora. La otra gran fuente de individualización es la fiscalización, es decir aquellos contribuyentes a quienes se encuentra en mora en el pago del impuesto al realizarse inspecciones domiciliarias.

## 2. Cobro del Impuesto

### a) Forma de pago

Ya hemos comentado en el punto anterior el caso general. La ley, además, otorga posibilidades a quienes en forma habitual deban "sellar" considerable cantidad de instrumentos, para que lo hagan mediante la presentación de una declaración jurada mensual que incluye todas las operaciones gravadas del mes y cuyo impuesto es satisfecho entre los días uno al diez del mes subsiguiente al de la realización de las operaciones.

Este sistema tiene en estos momentos 197 adherentes.

### b) Legajos y Ficheros

La existencia de contribuyentes acogidos al pago mensual y con obligación de presentar determinados formularios ha dado origen a los legajos correspondientes, que se inician cuando el contribuyente se presenta solicitando los beneficios de ley; en ese momento se le otorga un número identificatorio y se abre un legajo, bajo el mismo número, donde



se conserva a partir de este momento toda la documentación correspondiente hasta que cesa el giro o se abandona el sistema.

Además del legajo, en el momento de la presentación, se confecciona una ficha donde se consignan los datos individualizadores de la persona natural o jurídica; estas fichas se ordenan alfabéticamente.

### c) Lugar de Pago

Los valores representativos del pago del impuesto son vendidos en diferentes lugares, por ejemplo, Banco de San Juan y sus sucursales, brindando al público una comodidad no común a otros impuestos.

Además existen las cajas selladoras en la Dirección General de Rentas y una Caja habilitada al efecto en el Palacio de Justicia.

## 3. Control del cumplimiento

### a) Verificación

El control de las declaraciones juradas es, de acuerdo a lo relevado, el único proceso de verificación que se realiza y a cuyo cumplimiento está afectado un empleado.

Además se intima, según lo declarado por los funcionarios, el cumplimiento del deber formal.

### b) Fiscalización

La cantidad de inspecciones y los montos determinados a través de ellas, fueron comentados al efectuar el análisis de la función "fiscalización"; respecto de este impuesto ese análisis demuestra claramente la necesidad de llevar a cabo una labor de características más per-

manentes e intensivas. Las causas de que actualmente no se haga así deben provenir de circunstancias similares a las enunciadas al hablar de fiscalización en general y a ellas nos remitimos.

## D. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

### 1. Individualización del contribuyente

De acuerdo a lo prescripto por el artículo 210° del Código Fiscal "son contribuyentes del impuesto los beneficiarios de la transmisión..."

El mismo artículo establece más adelante que:  
"los representantes legales, albaceas y escribenos públicos están obligados a asegurar su pago y retener en su caso, las sumas necesarias al efecto".

Ya sea una transmisión entre vivos o por causa de muerte, los beneficiarios deben recurrir ante la Dirección para que este proceda a la liquidación del impuesto.

#### a) Registros

Existen dos registros, uno está destinado a los expedientes ingresados al sector iniciando el trámite de liquidación del impuesto. Allí se consignan los distintos pasos del expediente.

Un segundo registro contiene un sumario de las liquidaciones efectuadas, ordenadas por número de liquidación.

## b) Determinación del impuesto

La determinación (liquidación del impuesto) se inicia con el avalúo de los bienes declarados. Este avalúo es encomendado a la División Inspección, cuyos agentes realizan esta tarea sobre bases totalmente empíricas y necesariamente subjetivas, ya que no existen tablas de aforos fiscales.

Con estos antecedentes se confecciona la liquidación que es autorizada por las autoridades responsables.

## 2. Cobro del Impuesto

### a) Forma de pago

El Código Fiscal establece varios momentos para el pago, según el tipo o clase de transmisión.

También existe la posibilidad de hacer efectivo el impuesto correspondiente hasta en 24 cuotas, que deberán ser aprobadas por el jefe del Departamento.

En los casos de facilidades se confecciona una ficha cuenta donde se registra la situación de cumplimiento del o de los deberes.

### b) Lugar de pago

El impuesto debe ser pagado en el Banco de San Juan.

## 3. Contralor del impuesto

#### a) Verificación

Existe un control de los bienes declarados que se cumple a través de la actuación de dos funcionarios. El procurador que participa como parte, en representación de la Dirección General de Rentas, en el juicio respectivo, realiza una serie de constataciones y el inspector que realiza el avalúo de los bienes también controla, de alguna manera, la exactitud de la declaración.

Existe también un proceso de verificación de la liquidación que se efectúa, a través de los distintos funcionarios que deben autorizarla.

#### b) Fiscalización

Este proceso adquiere, en este impuesto, características muy particulares. El control externo de la conducta del contribuyente frente a su obligación fiscal es ejercida por el procurador que actúa en el juicio respectivo justamente hasta el momento en que el impuesto es satisfecho. Con variantes, en algunos casos particulares, este es el proceso general.

### E. Impuesto a los Automotres

#### 1. Individualización del contribuyente

El Código Fiscal en su artículo 252° establece la obligación de pagar anualmente un impuesto único por los vehículos automotores radicados en San Juan, y concordante con éste, el artículo 259° dice:

"Son contribuyentes del presente impuesto los"  
"propietarios de vehículos".

Según las informaciones recogidas, la Dirección General de Rentas confecciona una ficha por cada automotor y determina el impuesto que le corresponde.

## 2. Cobro del impuesto

La Dirección General de Rentas entrega con cargo a la Dirección Provincial de Tránsito, las boletas para el cobro del impuesto. Esta eleva diariamente una parte de recaudación.

## 3. Control del cumplimiento

Son bien conocidos los típicos procedimientos de fiscalización de este impuesto.

Ya hemos comentado anteriormente las causas del alto grado de cumplimiento.

Lo único que podríamos agregar es que se nos ha informado que a partir de este año la recaudación volverá a la Dirección General de Rentas.

## F. Impuesto a los espectáculos públicos

### 1. Individualización del contribuyente

Según lo determinado en el artículo 283º del Código Fiscal son "contribuyentes del impuesto establecido en el presente Título, los asistentes a los espectáculos o diversiones, pagan o no la respag

"tiva entrada".

"Son responsables del impuesto y están obligados a asegurar su pago y depositar su importe, las instituciones, asociaciones, clubes y empresarios que organicen o realicen espectáculos o diversiones públicas".

El proceso de individualización es iniciado por un responsable que debe tener un certificado de inscripción en el impuesto que le es solicitado por la Policía para autorizar la realización del espectáculo.

Al presentarse y en los casos de tratarse de espectáculos de una cierta duración, se le abre un legajo donde se ordenarán sus declaraciones y comprobantes de pago; además se confecciona una ficha con los datos de individualización.

## 2. Cobro del impuesto

Para el pago de este impuesto el responsable presenta mensualmente las planillas de recaudaciones sobre las que se calculará el impuesto a pagar, este debe ser depositado en el Banco de San Juan, presentando posteriormente la boleta con la planilla, en la unidad correspondiente de la Dirección General Impositiva.

## 3. Control del cumplimiento

La verificación la realiza el empleado, comparando las anotaciones de los talonarios habilitados con las planillas de recaudaciones declaradas.

No hemos podido comprobar si se realizan inspeccio-

ne a los lugares donde se realizan los espectáculos.

Nuestra opinión, que está avalada por las consideraciones ya vertidas en la primera parte de este trabajo y los costos de recaudación es que debería ser eliminado. Los únicos contribuyentes potenciales son los cines y éstos no lo están pagando.

**3.3. RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES**



### 3.3. Recursos Humanos y Materiales

#### A. Recursos Humanos

Para que un organismo funcione eficientemente deben cumplirse varias condiciones. Una de ellas, quizás la primera, es que cada persona sepa como realizar bien el trabajo del cual es responsable. Es evidente que no basta que un empleado posea los conocimientos y las actitudes necesarias, debe tener deseos de hacer su trabajo y de hacerlo bien, debe estar interesado en lo que hace; debe estar satisfecho del trabajo que realiza y del organismo en que se encuentra, de pertenecer a un equipo y de trabajar bien con los otros miembros. Para conseguir este resultado es necesario planear, dirigir y coordinar todas las actividades que se relacionen con los empleados, seguridad, adiestramiento, retribución y servicios.

Podríamos expresarlo de otro modo diciendo que las posibilidades de obtener el máximo rendimiento posible de los recursos humanos consisten en: elegir el empleado adecuado para cada tarea, mantener su aptitud para el trabajo, incrementarla a través del adiestramiento, evitar la realización de tareas innecesarias y estimular su voluntad de trabajo.

La razón de estas líneas, previas a la consideración de la situación actual de los recursos humanos de la Dirección General de Rentas, es plantear los objetivos mínimos que deben cubrirse en el área de administración de personal:

- obtener e impulsar una dotación de personal adecuada y eficiente que coopere con la Dirección en la consecución de los objetivos del organismo y del Gobierno;

- ayudar a todos los empleados a lograrse a sí mismos, en el límite de sus capacidades, intereses y oportunidades.

Estos objetivos deben servirnos como "modelo" que, enfrentado con la situación actual, nos ayude a establecer un esquema de lo que debe y puede ser hecho en esta área y en el ámbito de la Dirección General de Rentas.

### 1. Remuneraciones

Si bien la remuneración no constituye el único elemento motivador de las conductas deseadas, no puede negarse que tiene una importancia capital y que por debajo de ciertos límites, se transforma en un requisito "sine qua non" para el logro de un medio ambiente favorable a los esfuerzos de un grupo humano empeñado en un propósito cooperativo.

Con muy raras excepciones los empleados quieren ganarse su sueldo, pero también quieren recibir una justa recompensa por sus esfuerzos.

El problema de determinar los niveles de remuneración es realmente arduo. Desde la teoría del salario "negociado", es decir determinado por las condiciones de mercado, hasta la teoría del "nivel de vida", basado en la creencia de que el salario debe ser suficiente para garantizar una razonable nivel de vida, hay toda una serie de técnicas para tratar de encontrar un sistema que provea remuneraciones equilibradas. Pero todos estos sistemas tienen una serie de elementos comunes, uno de ellos es la uniformidad, la armonía de los distintos niveles de sueldos desde la base hasta la cúspide de la pirámide organizativa. Este es un criterio sostenido como factor fundamental del equilibrio entre las necesidades del personal de un trato justo y las posibilidades del organismo de satisfacer totalmente esas demandas.

Observemos la imágen que nos brinda la Figura N° 12; esta "pirámide" ha sido construida con los datos de la escala de sueldos pagados en la Dirección General de Rentas y la cantidad de empleados que se encuentran en cada uno de los distintos peldaños de esa escala.

Por sí sola esta figura nos está indicando que estamos bastante lejos del equilibrio a que hemos hecho referencia, la falta de regularidad es evidente y no podríamos suponer la existencia de una política de sueldos.

La mayor cantidad de personal, 33 empleados, está ubicada en el sueldo mínimo, \$ 413,00; 14 empleados perciben \$ 416,00; 5 empleados perciben \$ 425,00; 5 empleados reciben \$ 449,00; 6 perciben \$ 458,00; 4 empleados perciben \$ 473,00; 6 agentes \$ 489,00 y 2 empleados perciben \$ 498,00.

Es decir que 80 empleados, que representan el 70 % del total de la dotación de la Dirección, perciben retribuciones inferiores a \$ 500,00.

Entre \$ 500,00 y \$ 600,00 encontramos 26 personas, que sumadas a las anteriores da un total de 106 empleados (aproximadamente el 95% del personal total), que perciben remuneraciones inferiores a \$ 600,00.

Esta situación evidencia una verdadera distorsión respecto a lo que debería ser una estructura racional de sueldos y se hace más grave, o crítica, si enfrentamos remuneraciones y antigüedad en la repartición.

Bajas remuneraciones, combinadas con el alto costo de la vida, crean un abismo financiero del cual el funcionario solo consigue escapar cuando descubre fuentes suplementarias de ingresos. Estas pueden provenir, en parte, de las ventajas accesorias que se ofrecen dentro de la propia estructura burocrática -sea oficial o extraoficialmente- y

Escala de Sueldos

1120 11120

1030 11030

700 702

690

680

660

650

640 632

630

620 615

610

600

590

580

570 566

560 559

550 550

540 534

530

520 521

510 505

500 498

490 489

480 473

470 458

460 449

450 433

440 425

430 416

420 413

DIRECCION DE RENTAS

PIRAMIDE DE SUELDOS

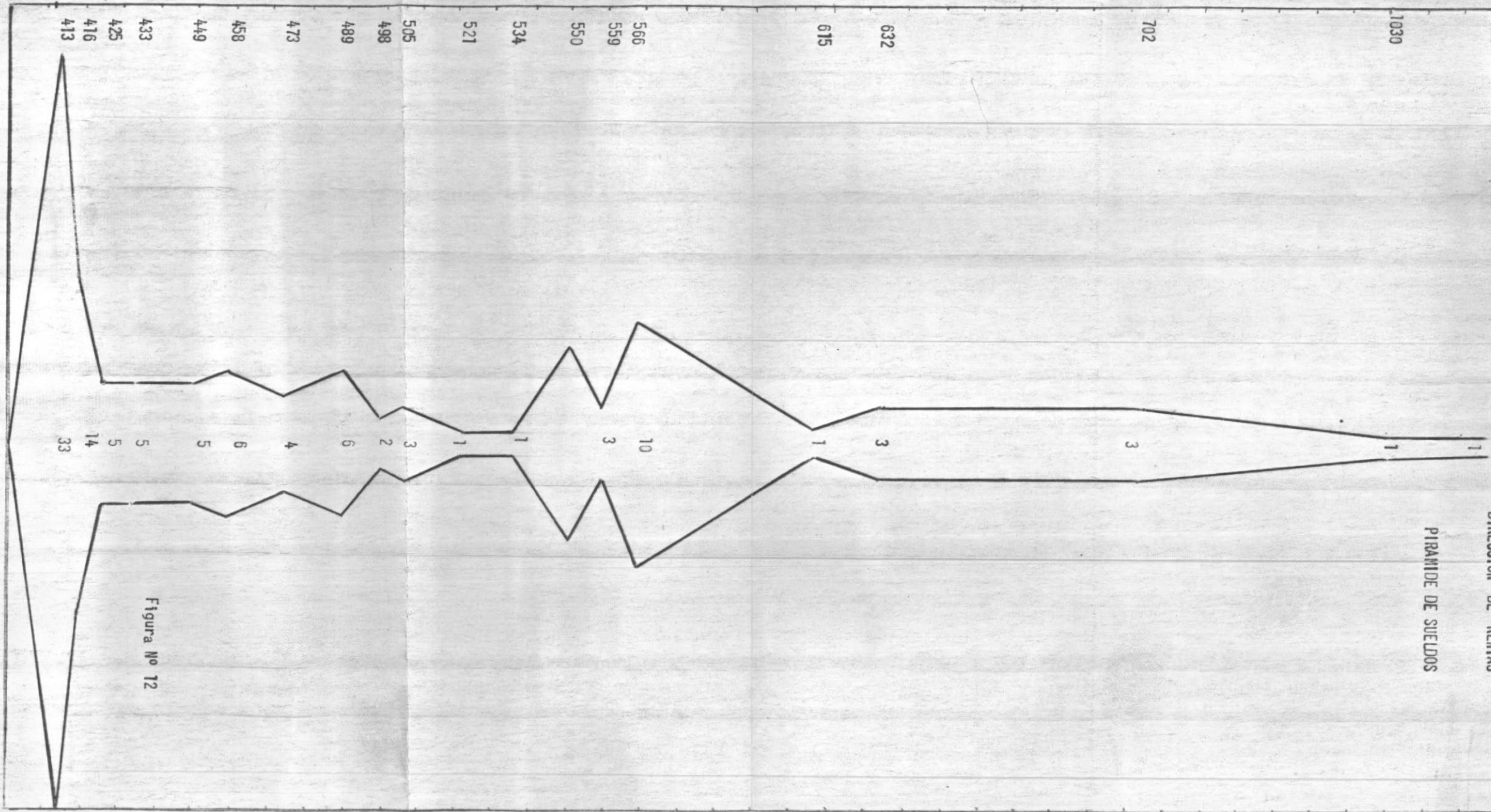


Figura No 12

que pueden alcanzar una vasta gama.

Otra forma de renta suplementaria es la que proviene de actividades secundarias. Puede variar desde un segundo empleo hasta la realización de actividades comerciales especulativas, sobretudo con la ayuda de empresarios que, en realidad, están pagando tributo en cambio de favores oficiales y protección para sus establecimientos.

El trabajo secundario, que muchas veces funciona durante el horario de trabajo oficial, no solamente desvía la energía de los funcionarios del ejercicio de sus responsabilidades inmediatas, sino que crea típicamente, conflictos de intereses, esto es, situaciones en que la satisfacción de los intereses particulares de los servidores, choca con su responsabilidad como administradores, ejecutores de las políticas del gobierno, en fin, con el desempeño de sus "intereses funcionales".

Deplorar tales comportamientos, en términos moralistas, y no realizar un esfuerzo concreto por solucionarlos lo que equivale a consentirlos, es alejar las posibilidades de eliminar una de las causas más profundas de la corrupción y la ineficiencia de la administración burocrática.

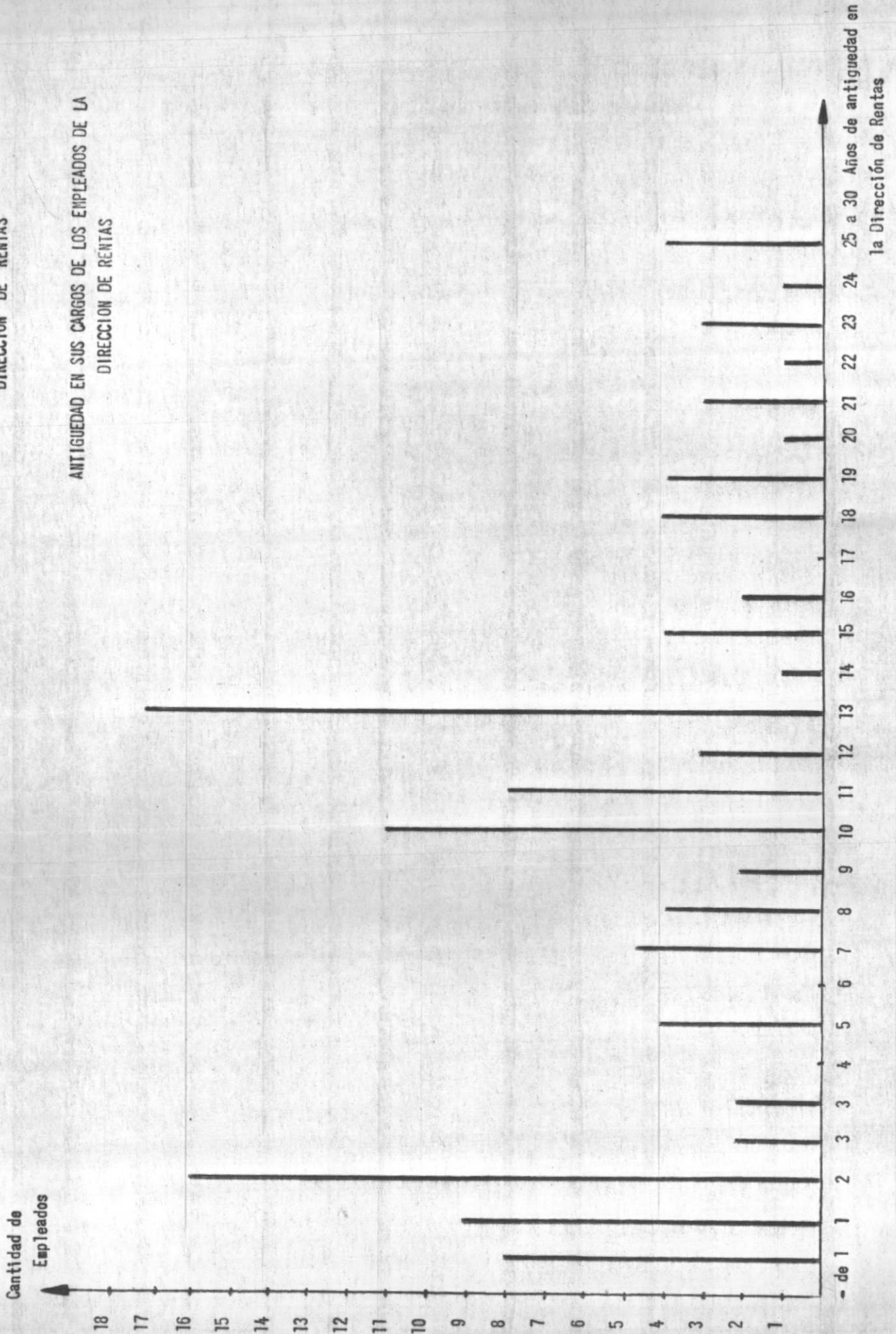
## 2. Antigüedad

Una de las formas posibles de medir el grado de experiencia del personal es a través de la cantidad de años de servicios en la Dirección General de Rentas, situación que ilustra la Figura Nº 13. Observemos allí:

Con 30 años de antigüedad se registra 1 caso  
 Entre 21 y 26 años de antigüedad se registran 12 casos  
 Entre 11 y 15 años de antigüedad se registran 14 casos  
 Entre 6 y 10 años de antigüedad se registran 15 casos

Figura N° 13

DIRECCION DE RENTAS  
 ANTIGUEDAD EN SUS CARGOS DE LOS EMPLEADOS DE LA  
 DIRECCION DE RENTAS



13

Entre 1 y 5 años de antigüedad se registran 29 casos

Menos de 1 año de antigüedad se registran 8 casos

Es decir que el 70% del personal posee una antigüedad, en la repartición, de más de 5 años.

De éstos el 65% tiene una antigüedad comprendida entre los 10 y 20 años de servicios.

Si el transcurso del tiempo puede ser considerado una medida de la experiencia adquirida, el panorama de la Dirección es realmente halagüeño; sin embargo todos sabemos que no son muchos los seres humanos que suman conocimientos por el solo transcurso del tiempo, por lo que el planteo antigüedad-experiencia no significa necesariamente mayor calidad o capacidad de trabajo.

Es necesario ahondar en una serie de variables tales como edad, situación cultural, motivaciones, comportamiento y otras que son difícilmente mensurables.

De todas maneras la variable "antigüedad" puede ser usada como medida promedio de la experiencia sin perder de vista que existen otras condicionantes.

Es digno de ser destacado el hecho de que, de acuerdo a los datos relevados, sólo 17 empleados, 7% del personal total, desempeñan cargos distintos a aquellas a las que fueron asignados a la época de su ingreso. La conclusión evidente es que la rotación de personal es ínfima, lo que atenta contra el mejor conocimiento de las actividades de la Dirección, del valor de cada una de ellas y contra las posibilidades de obtener un alto grado de coordinación.

Una importante comparación es la que puede ser hecha con los datos de remuneraciones y antigüedad.

De los 47 empleados ubicados en las categorías más bajas de remuneración (\$ 413,00 y \$ 416,00), 15 han ingresado estos últimos dos años; 14 empleados ingresaron en el decenio 1960/1970 y 18 en el comprendido entre 1950/1960. De los 59 empleados que tienen sueldos comprendidos entre \$ 425,00 y 566,00, 6 ingresaron con posterioridad a 1970; 17 en el decenio 1960/1970; 26 entre 1950/1960 y 9 en el período 1940/50.

Resumiendo, de las 106 personas (95% del total), que perciben remuneraciones inferiores a \$ 600,00, el 40% o sea 42 empleados tienen más de 10 años de antigüedad.

Sería realmente interesante proseguir el análisis de la antigüedad, con tiempo suficiente para determinar la razón de varias situaciones, por ejemplo los "picos" de antigüedad.

### 3. Edad

La distribución del personal por edad, reflejada en la Figura N° 14, demuestra que la mayoría del personal (63%) se ubica entre los 25 y 45 años de edad; 16 empleados (12%) tienen menos de 25 años y 27 personas (23%) tienen más de 45 años. Este panorama permite suponer que el grueso del personal es apto para recibir información y adiestramiento especializado.

### 4. Niveles de Educación

La Figura N° 15 refleja los datos obtenidos encuestando a 119 empleados (97% del total), restando solo los empleados que se desempeñan en la Delegación Jáchal.

14 empleados (11% del total) tienen estudios universitarios completos  
1 empleado (1% del total) tiene estudios universitarios incompletos



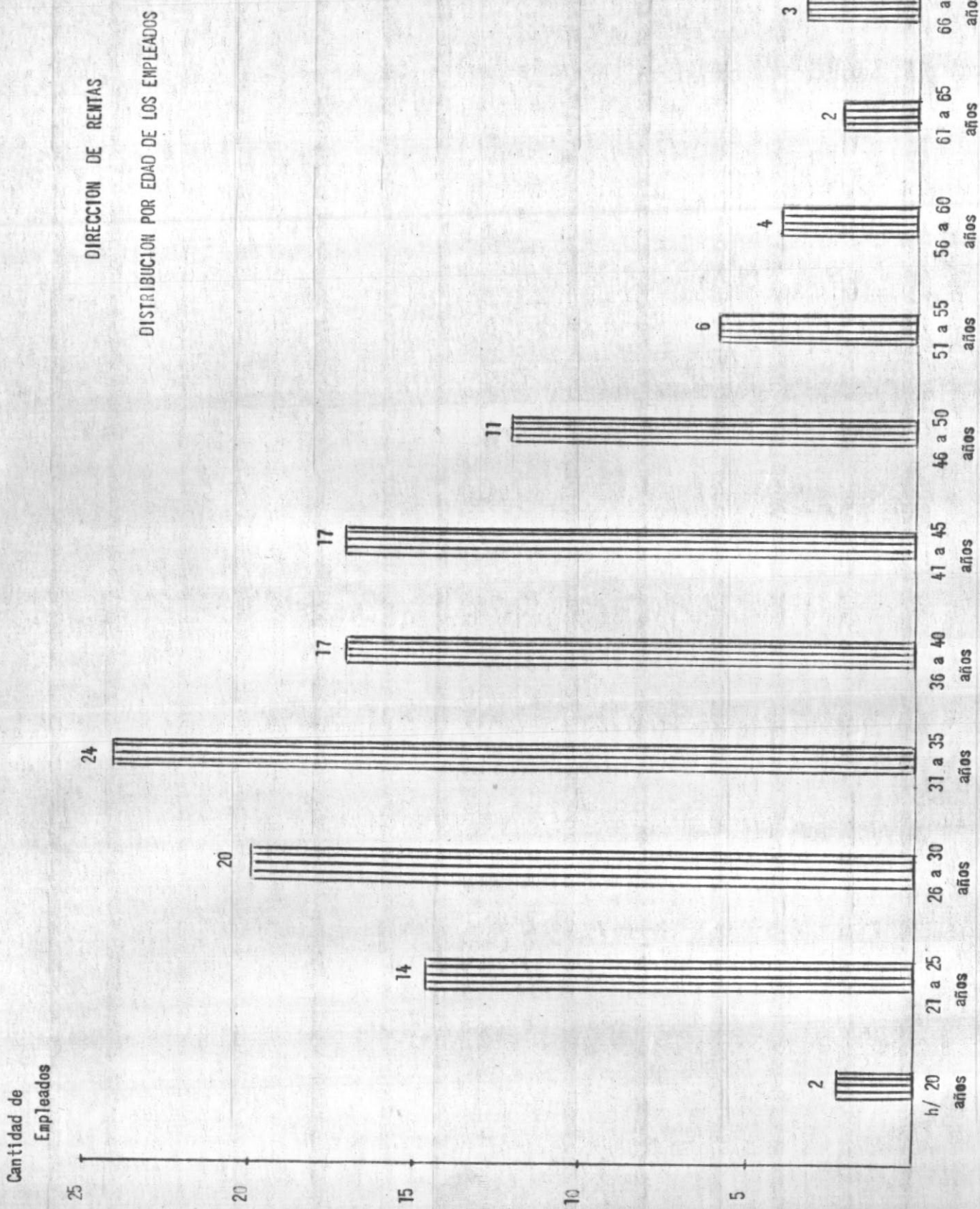
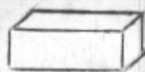
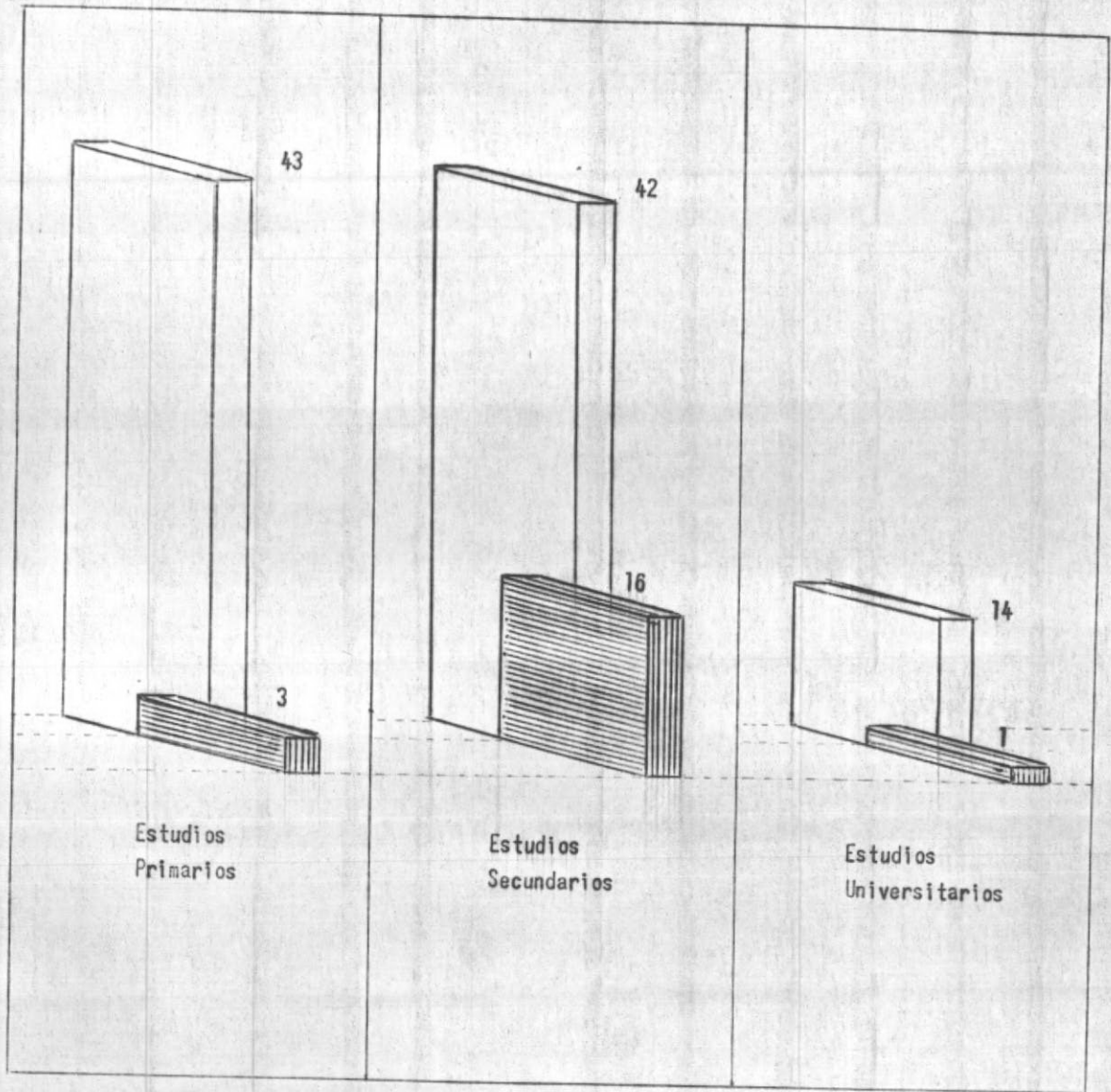


Figura No 14

DIRECCION DE RENTAS

DISTRIBUCION DEL PERSONAL DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS CURSADOS



Estudios completos



Estudios incompletos

Figura N° 15

42 empleados (35% del total) tienen estudios secundarios completos  
 16 empleados (12% del total) tienen estudios secundarios incompletos  
 43 empleados (36% del total) tienen estudios primarios completos  
 3 empleados (3% del total) tienen estudios primarios incompletos

La índole particular de las tareas que se desarrollen en la Dirección General de Rentas requiere como mínimo estudios secundarios sobre todo para que puedan asimilar y usar conocimientos especializados.

La situación actual indica la urgente necesidad de dictar cursos de capacitación a las personas con educación primaria.

#### B. Recursos Materiales

La cantidad y calidad de muebles, equipos y máquinas está en total desacuerdo no sólo con las necesidades de la Dirección sino con las exigencias mínimas que demanda cualquier oficina para asegurar un nivel de productividad aceptable y una atmósfera agradable para empleados y público.

Nuestro análisis tendió a la determinación de la forma en que se están usando, las facilidades materiales disponibles, a la calidad del equipo en uso y a la suficiencia del mismo.

Los resultados del análisis son, a nivel global, los que refleja el párrafo inicial de este punto.

En particular podemos afirmar que faltan sillas y las que se usan han concluido, en su mayor parte, con su vida útil. Los despachos del Director y Subdirector carecen de las mínimas comodidades que corresponden a sus funciones. Los jefes de departamentos carecen prácticamente de ambientes que les faciliten la realización de sus tareas.

Los muebles usados son en general piezas obsoletas, y de medidas altamente irregulares lo que impide un mejor uso del ambiente

**físico.**

No hay medios de comunicación interna, lo que obliga a empleados y funcionarios a recorrer distancias considerables para obtener un dato, una opinión o una decisión.

No existe suficiente cantidad de armarios y ficheros para conservar el material que debe ser guardado; buena parte de los existentes deberían estar ya fuera de servicio.

Hay necesidad de máquinas de sumar y calcular; los empleados que deben usarlas esperan su oportunidad, o hacen largas operaciones a mano.

Ventiladores y estufas son totalmente insuficientes y las que están en uso, al igual que el mobiliario, deberían ser totalmente recondicionados o retirados de servicio.

Hay carencia de abrochadoras y perforadoras.

El ambiente físico, en general, no guarda las condiciones de luz, aire y presentación que se consideran indispensables para obtener un buen nivel de rendimiento.

En resumen, los recursos materiales en uso de ninguna manera apoyan una mayor eficiencia de las operaciones, una mayor producción, reducción de costos de operación, perfeccionamiento del trabajo y aprovechamiento del espacio disponible. La atención del contribuyente exige un nivel de comodidades que debe ser entendido como indispensable.

**3.4. COSTOS DE RECALCACION**

### 3.4. Costos de Recaudación

Hemos analizado los costos de recaudación de los siguientes recursos tributarios:

- a) Impuestos Directos
  - . Inmobiliario básico (vigente)
  - . Transmisión Gratuita de Bienes (vigente)
- b) Impuestos Indirectos
  - . Actividades Lucrativas (vigente)
  - . Sellos
  - . Espectáculos públicos

Estos recursos son percibidos por la Dirección de Rentas.

Los costos de recaudación totales, por ejercicio, han sido determinados tomando como base lo pagado anualmente en concepto de "Gastos en Personal" ( Sueldos, Bonificaciones y Aporte Patronal Jubilatorio) al monto así formado, le adicionamos lo pagado anualmente en concepto de "Otros Gastos" (Bienes de Consumo, Servicios y Erogaciones de Capital). Ver Cuadro N° 31.

Los costos de recaudación, por impuesto, y por ejercicio, fueron obtenidos mediante la determinación previa del porcentaje que representa sobre el total anual de "Gastos en Personal" lo pagado anualmente al personal directamente asignado a las funciones de determinación y recaudación de cada uno de los impuestos mencionados, más la parte proporcional de "Gastos en Personal" pagados a los empleados que desarrollan funciones de apoyo administrativo, fiscalización y apremio.

El porcentaje así obtenido fué aplicado a lo pagado anualmente en concepto de "Gastos en Personal" y "Otros Gastos". Ver Cuadros Nros. 32 a 42.

Los cuadros mencionados están confeccionados en valores monetarios (Pesos Ley 13188), pero a los efectos de facilitar el estu-

Conceptos	Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
GASTOS EN PERSONAL (Sueldos, Bonificaciones, etc. Aporte Patronal)		80.949,81	110.898,71	138.472,05	166.849,31	349.142,96	349.142,96	490.174,02	717.887,56	566.276,81	670.462,06	848.147,92
	OTROS GASTOS	30.514,12	43.761,05	52.853,22	86.026,35	120.425,02	120.425,02	250.720,00	180.220,00	215.270,00	141.000,00	
	Bienes de Consumo	21.533,75	24.507,43	31.780,37	39.825,51	57.377,54	57.377,54	175.200,00	154.620,00	27.400,00	27.400,00	101.412,71 (1)
	Servicios	6.039,07	16.593,72	15.613,45	44.830,84	56.938,18	56.938,18	57.520,00	-	174.620,00	111.600,00	
Inversiones y Reservas	2.941,30	2.659,90	5.459,40	1.370,00	6.109,30	6.109,30	18.000,00	25.600,00	2.000,00			
R E S U M E N												
GASTOS EN PERSONAL		80.949,81	110.898,71	138.472,05	166.849,31	349.142,96	349.142,96	490.174,02	717.887,56	566.276,81	670.462,06	848.147,92
OTROS GASTOS		30.514,12	43.761,05	52.853,22	86.026,35	120.425,02	120.425,02	250.720,00	180.220,00	215.270,00	141.000,00	101.412,71
TOTALES		111.463,93	154.659,76	191.325,27	252.875,66	469.567,98	469.567,98	740.894,02	898.107,56	781.546,81	811.462,06	949.560,63

Fuente: Cuenta General del Ejercicio 1961/1970

(1) Los datos fueron suministrados por la Dirección de Rentas sin especificar los conceptos.

S A N J U A N

DIRECCION DE RENTAS - CUADRO COMPARATIVO DE COSTOS DE RECAUDACION - Ejercicio 1961/1971 - en Pesos Ley 18188

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1961 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	21.856,44	8.238,81	30.095,25	27
Transmisión Gratuita de Bienes	4.047,49	1.525,70	5.573,19	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	50.188,88	18.918,75	69.107,63	62
Sellos	4.857,00	1.830,86	6.687,86	6
TOTALES	80.949,81	30.514,12	111.463,93	100

C U A D R O N° 32

Ejercicio 1962 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	29.942,65	11.815,48	41.758,13	27
Transmisión Gratuita de Bienes	5.544,93	2.188,05	7.732,98	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	68.757,20	27.131,85	95.889,05	62
Sellos	6.653,93	2.625,67	9.279,60	6
TOTALES	110.898,71	43.761,05	154.659,76	100

C U A D R O N° 33



## S A N J U A N

## DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1963 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	37.387,46	14.270,46	51.657,92	27
Transmisión Gratuita de Bienes	6.923,60	2.642,66	9.566,26	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	85.852,67	32.768,91	118.621,58	62
Sellos	8.308,32	3.171,19	11.479,51	6
<b>TOTALES</b>	<b>138.472,05</b>	<b>52.853,22</b>	<b>191.325,27</b>	<b>100</b>

CUADRO Nº 34

Ejercicio 1964 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	45.049,33	23.227,13	68.276,46	27
Transmisión Gratuita de Bienes	8.342,46	4.301,51	12.643,97	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	103.446,57	53.336,13	156.782,70	62
Sellos	10.010,95	5.161,58	15.172,53	6
<b>TOTALES</b>	<b>166.849,31</b>	<b>86.026,35</b>	<b>252.875,66</b>	<b>100</b>

CUADRO Nº 35

## SAN JUAN

## DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1965 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	87.285,74	30.106,25	117.391,99	25
Transmisión Gratuita de Bienes	17.457,14	6.021,25	23.478,39	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	209.485,77	72.255,01	281.740,78	60
Sellos	20.948,57	7.225,50	28.174,07	6
Espectáculos Públicos	13.965,74	4.817,01	18.782,75	4
<b>TOTALES</b>	<b>349.142,96</b>	<b>120.425,02</b>	<b>469.567,98</b>	<b>100</b>

## CUADRO Nº 36

Ejercicio 1966 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	87.285,74	30.106,25	117.391,99	25
Transmisión Gratuita de Bienes	17.457,14	6.025,125	23.478,39	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	209.485,77	72.255,01	281.740,78	60
Sellos	20.948,57	7.225,50	28.174,07	6
Espectáculos Públicos	13.965,74	4.817,01	18.782,75	4
<b>TOTALES</b>	<b>349.142,96</b>	<b>120.425,02</b>	<b>469.567,98</b>	<b>100</b>

## CUADRO Nº 37

## S A N J U A N

## DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1967 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	122.543,50	62.680,00	185.223,50	25
Transmisión Gratuita de Bienes	24.508,70	12.536,00	37.044,70	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	294.104,41	150.432,00	444.536,41	60
Sellos	29.410,44	15.043,00	44.453,44	6
Espectáculos Públicos	19.606,97	10.029,00	29.635,97	4
<b>TOTALES</b>	<b>490.174,02</b>	<b>250.720,00</b>	<b>740.894,02</b>	<b>100</b>

CUADRO Nº 38

Ejercicio 1968 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	179.471,89	45.055,00	224.526,89	25
Transmisión Gratuita de Bienes	35.894,37	9.011,00	44.905,37	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	430.732,53	108.132,00	538.864,53	60
Sellos	43.073,25	10.813,20	53.886,45	6
Espectáculos Públicos	28.715,52	7.208,80	35.924,32	4
<b>TOTALES</b>	<b>717.887,56</b>	<b>180.220,00</b>	<b>898.107,56</b>	<b>100</b>

CUADRO Nº 39

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1969 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	141.569,20	53.817,50	195.386,70	25
Transmisión Gratuita de Bienes	28.313,84	10.763,50	39.077,34	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	339.776,08	129.162,00	468.938,08	60
Sellos	33.977,60	12.916,20	46.893,80	6
Espectáculos Públicos	22.640,09	8.610,80	31.250,89	4
TOTALES	566.276,81	215.270,00	781.546,81	100

C U A D R O N° 40

Ejercicio 1970 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	167.615,51	84.600,00	202.865,51	25
Transmisión Gratuita de Bienes	33.523,10	7.050,00	40.573,10	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	402.277,23	84.600,00	486.877,23	60
Sellos	40.227,72	8.460,00	48.687,72	6
Espectáculos Públicos	26.818,50	5.640,00	32.458,50	4
TOTALES	670.462,06	141.000,00	811.462,06	100

C U A D R O N° 41

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1971 (en Pesos Ley 18188)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
<b>Inmobiliario (Básico)</b>	212.036,98	25.353,17	237.390,15	25
<b>Trasmisión Gratuita de Bienes</b>	42.407,39	5.070,63	47.478,02	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
<b>Actividades Lucrativas</b>	508.888,75	60.847,62	569.736,37	60
<b>Sellos</b>	50.888,87	6.084,76	56.973,63	6
<b>Espectáculos Públicos</b>	33.925,93	4.056,53	37.982,46	4
<b>TOTALES</b>	<b>848.147,92</b>	<b>101.412,71</b>	<b>949.560,63</b>	<b>100</b>

C U A D R O N° 42

dio de la evolución, a través del tiempo, de los costos de recaudación, por impuesto, elaboramos los cuadros Nros. 43 a 54, en valores reales constantes 1969 (Pesos Ley 18.188).

De este modo hemos podido obtener las siguientes con-  
clusiones:

a) Impuestos Directos

.Inmobiliario básico

Ejercicio	Monto Recaudado	Costo de la Recaudación	Costo por \$ 100 de Recaudación
1961	2,235,500	136,772,59	6,5
1962	1,676,400	152,726,50	9,2
1963	992,100	147,320,45	14,5
1964	927,800	154,886,34	8
	* 797,500		
1965	1,647,400	224,218,70	9
	* 621,700		
1966	2,004,300	176,087,99	7,8
	* 441,000		
1967	2,156,500	222,268,00	8
	* 488,300		
1968	1,486,500	242,489,04	7
	* 1,646,000		
1969	765,300	195,386,70	8
	* 1,636,800		
1970	583,300	175,072,94	11
	* 887,700		
1971	427,900	151,929,69	13
	* 709,900		

\* Importes correspondientes a impuestos atrasados pagados durante el ejercicio.

Como es posible observar, la incidencia del costo de

Conceptos	Años										
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
GASTOS EN PERSONAL	403.130,05	438.049,90	426.493,91	408.780,81	606.863,05	523.714,44	588.208,02	775.318,56	566.276,81	578.608,76	542.814,67
OTROS GASTOS	151.960,32	172.856,15	162.787,92	210.764,56	230.011,79	180.637,53	300.864,00	194.637,60	215.270,00	121.683,00	64.904,13
TOTAL	555.090,37	610.906,05	589.281,83	619.545,37	836.874,84	704.351,97	889.072,82	969.956,16	781.546,81	700.291,76	607.718,80

S A N J U A N

DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

(Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

CUADRO N° 43

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1961 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	108.845,11	41.029,30	149.874,41	27
Transmisión Gratuita de Bienes	20.156,50	7.598,01	27.754,51	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	249.940,64	94.215,40	344.156,04	62
Sellos	24.187,80	9.117,61	33.305,41	6
TOTALES	403.130,05	151.960,32	555.090,37	100

C U A D R O N° 44

Ejercicio 1962 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	118.273,47	46.671,16	164.944,63	27
Transmisión Gratuita de Bienes	21.902,49	8.642,80	30.545,29	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	271.590,95	107.170,83	378.761,78	62
Sellos	26.282,99	10.371,36	36.654,35	6
TOTALES	438.049,90	172.856,15	610.906,05	100

C U A D R O N° 45



## SAN JUAN

## DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1963 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	115.153,35	43.952,73	159.106,08	27
Transmisión Gratuita de Bienes	21.324,69	8.139,39	29.464,08	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	264.426,24	100.928,53	365.354,77	62
Sellos	25.589,63	9.767,27	35.356,90	6
TOTALES	426.493,91	162.787,92	589.281,83	100

CUADRO Nº 46

Ejercicio 1964 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	110.370,83	56.906,45	167.277,28	27
Transmisión Gratuita de Bienes	20.439,04	10.538,22	30.977,26	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	253.444,09	130.674,02	384.118,11	62
Sellos	24.526,84	12.645,87	37.172,71	6
TOTALES	408.780,80	210.764,56	619.545,36	100

CUADRO Nº 47

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1965 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	166.715,76	57.502,94	224.218,70	25
Transmisión Gratuita de Bienes	33.343,15	11.500,58	44.843,73	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	400.117,83	138.007,07	538.124,90	60
Sellos	40.011,78	13.800,70	53.812,48	6
Espectáculos Públicos	26.674,53	9.200,50	35.875,03	4
TOTALES	666.863,05	230.011,79	896.874,84	100

C U A D R O N° 48

Ejercicio 1966 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	130.928,61	45.159,38	176.087,99	25
Transmisión Gratuita de Bienes	26.185,72	9.031,87	35.217,59	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	314.228,66	108.382,51	422.611,17	60
Sellos	31.422,86	10.838,25	42.261,11	6
Espectáculos Públicos	20.948,59	7.225,52	28.174,11	4
TOTALES	523.714,44	180.637,53	704.351,97	100

C U A D R O N° 49

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1967 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	147.052,00	75.216,00	222.268,00	25
Transmisión Gratuita de Bienes	29.410,40	15.043,20	44.453,60	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	352.924,81	180.518,40	533.443,21	60
Sellos	35.292,48	18.051,84	53.344,32	6
Espectáculos Públicos	23.528,83	12.034,56	35.562,89	4
TOTALES	588.208,02	300.864,00	889.072,02	100

C U A D R O N° 50

Ejercicio 1968 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	193.829,64	48.659,40	242.489,04	25
Transmisión Gratuita de Bienes	38.765,92	9.731,88	48.497,80	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	465.191,13	116.782,56	581.973,69	60
Sellos	46.519,11	11.678,25	58.197,36	6
Espectáculos Públicos	31.012,76	7.785,51	38.798,27	4
TOTALES	775.318,56	194.637,60	969.956,16	100

C U A D R O N° 51

## S A N J U A N

## DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1969 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	141.569,20	53.817,50	195.386,70	25
Transmisión Gratuita de Bienes	28.313,84	10.763,50	39.077,34	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	339.766,08	129.162,00	468.928,08	60
Sellos	33.976,60	12.916,20	46.892,80	6
Espectáculos Públicos	22.651,09	8.610,80	31.261,89	4
TOTALES	566.276,81	215.270,00	781.546,81	100

## C U A D R O N° 52

Ejercicio 1970 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
IMPUESTOS DIRECTOS				
Inmobiliario (Básico)	144.652,19	30.420,75	175.072,94	25
Transmisión Gratuita de Bienes	28.930,43	6.084,15	35.014,58	5
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Actividades Lucrativas	347.165,25	73.009,80	420.175,05	60
Sellos	34.716,52	7.300,98	42.017,50	6
Espectáculos Públicos	23.144,37	4.867,32	28.011,69	4
TOTALES	578.608,76	121.683	700.291,76	100

## C U A D R O N° 53

S A N J U A N  
DIRECCION DE RENTAS - COSTOS DE RECAUDACION

Ejercicio 1971 (en Pesos Ley 18188 - Constantes 1969)

Impuestos	Gastos en Personal	Otros Gastos	Total	%
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>				
Inmobiliario (Básico)	135.703,66	16.226,03	151.929,69	25
Transmisión Gratuita de Bienes	27.140,73	3.245,20	30.385,93	5
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>				
Actividades Lucrativas	325.688,80	38.942,47	364.631,27	60
Sellos	32.568,88	3.894,24	26.463,12	6
Espectáculos Públicos	21.712,60	2.596,19	24.308,79	4
<b>TOTALES</b>	<b>542.814,67</b>	<b>64.904,13</b>	<b>607.718,80</b>	<b>100</b>

CUADRO Nº 54

recaudación sobre el total recaudado manifiesta una tendencia creciente durante los ejercicios 1961, 1962 y 1963, permaneciendo relativamente constante entre los ejercicios 1964 a 1966 y con tendencia creciente a partir de 1968, dándose la circunstancia de que en 1971, la incidencia del costo de recaudación es el doble de la correspondiente a 1961.

. Transmisión Gratuita de Bienes

Ejercicio	Monto Recaudado	Costo de la Recaudación	Costo por \$ 100 de Recaudación
1961	441.400	27.754,41	6,3
1962	255.200	30.545,29	12,0
1963	221.100	29.464,08	13,3
1964	211.200	30.977,26	14,7
1965	348.000	44.843,73	12,9
1966	546.300	35.217,59	6,4
1967	607.200	44.453,60	7,3
1968	688.800	48.497,80	7,0
1969	780.600	39.077,34	5,0
1970	467.900	35.014,58	7,5
1971	495.800	30.385,93	6,1

La incidencia del costo de recaudación en los montos recaudados es creciente hasta el ejercicio 1965, manteniéndose desde entonces relativamente constante, pero en términos generales mucho más baja que la determinada para el Impuesto Inmobiliario.

b) Impuestos Indirectos

. Actividades Lucrativas

Ejercicio	Monto Recaudado	Costo de la Recaudación	Costo por \$ 100 de Recaudación
1961	2,659,300	344,156,04	12,9
1962	3,115,000	378,761,78	12,2
1963	2,069,500	366,364,77	17,7
1964	2,413,500	334,118,11	8,9
	* 1,894,800		
1965	2,335,000	538,124,90	14,1
	* 1,477,200		
1966	3,767,800	422,611,17	8,1
	* 1,440,300		
1967	5,689,400	533,443,21	8,2
	* 806,300		
1968	4,889,200	581,973,69	10,1
	* 854,500		
1969	5,271,900	468,928,08	7,9
	* 644,100		
1970	4,081,900	420,175,05	8,9
	* 687,900		
1971	3,504,100	364,631,27	7,9

\* Importes correspondientes a impuestos atrasados pagados durante el ejercicio.

La incidencia del costo de recaudación sobre los montos recaudados que se refleja en los ejercicios 1961, 1962 y 1963 está sobreestimada ya que no incluye los ingresos correspondientes a ejercicios atrasados, esto se debe a que en la Cuenta General del Ejercicio no se encuentra este concepto discriminado por impuesto. A partir de 1965, en que se observa la incidencia más alta vemos que la incidencia del costo de recaudación se mantiene relativamente constante.

## . Impuesto a los Sellos

Ejercicio	Monto Recaudado	Costo de la Recaudación	Costo por \$ 100 de Recaudación
1961	3,538,800	33,305,41	9,4
1962	2,695,900	35,654,35	13,6
1963	2,131,700	35,356,90	16,6
1964	2,207,900	37,172,71	16,8
1965	3,163,300	53,812,48	17,0
1966	3,747,800	42,261,11	11,3
1967	3,339,000	53,344,32	16,0
1968	3,590,500	58,197,36	16,1
1969	3,965,000	46,892,80	11,8
1970	4,493,500	42,017,50	9,4
1971	4,138,100	36,463,12	8,8

Se observa una marcada tendencia decreciente en la incidencia del costo sobre el total recaudado a partir de 1969.

## . Impuesto a los Espectáculos Públicos

Ejercicio	Monto Recaudado	Costo de la Recaudación	Costo por \$ 100 de Recaudación
1965	4,600	35,875,03	779,9
1966	15,800	28,174,01	178,3
1967	30,000	35,562,89	118,5
1968	38,700	38,798,27	100,3
1969	14,000	31,261,89	223,3
1970	22,400	28,011,69	125,1
1971	30,700	24,308,79	79,2

En este impuesto la incidencia del costo sobre el monto de recaudación ha disminuido a través de los distintos ejercicios, pero aún continúa siendo altísima a pesar de que el costo de recaudación se ha calculado tomando como base los "Gastos en Personal" y "Otros Gastos" de



un sólo empleado asignado a este impuesto.

Además de la Dirección de Rentas, (Administración Central), existen organismos descentralizados que tienen a su cargo la recaudación de determinados recursos de la Provincia, ellos son:

- 1) Departamento de Hidráulica, a cuyo cargo se encuentra la recaudación de tasas de irrigación (recursos no tributarios).
- 2) Instituto Provincial de la Vivienda, recauda el Impuesto de Acción Social (recurso tributario).
- 3) Consejo de Protección de la Producción Agrícola recauda, las primas contra el granizo y las heladas.
- 4) Caja Asistencia Social, recaudación de resultados de sorteos.
- 5) Casino de San Juan, recauda entradas, salas de juegos y concesiones (con fiterías, etc.)

Dado que estos ingresos no constituyen recursos de tipo tributario, y por tanto trascienden los límites de este trabajo, o bien si constituyen tributos son de escasa relevancia, no se ha efectuado el estudio de incidencia del costo de recaudación en el monto recaudado, ya que ello demandaría un análisis desagregado de cada uno de dichos organismos. No obstante y en aquellos casos de bajas recaudaciones recomendamos analizar los costos de recaudación, dado que en esas circunstancias y como existen costos fijos mínimos de recaudación, es posible que los costos administrativos sean elevados en relación al producido. De existir tales situaciones y, en todos los casos en que el costo adicional de recaudación a través de un modo alternativo fuera menor (Dirección de Rentas, Banco de San Juan, etc.) debería contemplarse la posibilidad de reducir el número de entes recaudadores por razones de costo y de asignación de recursos.

3.5. CONCLUSIONES

### 3.5. Conclusiones

Las que se van a transcribir a continuación constituyen un resumen de las opiniones elaboradas y comentadas ampliamente a lo largo de toda esta parte del trabajo y a las que nos remitimos para mayor abundamiento.

#### 3.1. Análisis estructural y funcional

- Falta definición de objetivos y funciones de la Dirección y, consecuentemente, de las que corresponden a los sectores.
- La estructura es inadecuada; falta uniformidad necesaria en los criterios de agrupamientos de actividades, consideración de problemas funcionales y homogeneidad en los sectores.
- Deben definirse claramente las funciones directivas y operativas, distinguiendo entre actividades que corresponden a funciones - fin y funciones-medio.
- Las atribuciones y deberes de los distintos cargos deben ser discernidas claramente, a la luz de la definición funcional y a una selección de personas acorde con los resultados que esperamos de cada puesto.
- Debe precisarse la mejor ubicación estructural de la Dirección en el conjunto del Gobierno.
- El grado de estabilidad de la estructura debe ser mejorado, sobre todo a niveles operativos.
- La estructuración horizontal parece excesiva, con pérdida de flexibilidad en el uso de recursos escasos.
- La delegación de autoridad no opera en debida forma.
- Debe solucionarse el problema de la atención regionalizada de los contribuyentes.

- El personal debe conocer la estructura de la Dirección sobre todo para usar apropiadamente los canales de comunicación.
- El sistema de comunicaciones es defectuoso, casi exclusivamente vertical, y dificultando por consiguiente la coordinación entre unidades del mismo nivel.
- La función planificación no es reconocida y apoyada.
- No existe una clara y precisa determinación de políticas de operación y metas cuantificadas.
- La información disponible en los niveles operativos e incluso en los directivos, es escasa, circunstancia que unida a una vaga y dispersa asignación de funciones y a una delegación de autoridad poco clara y limitada a algunos niveles, que no la utilizan correctamente, conduce a que problemas de escasa importancia o que corresponden a un determinado nivel, sean continuamente impulsados para su decisión a niveles superiores.
- La actividad estadística es prácticamente inexistente.
- La función de apoyo administrativo se encuentra dispersa en toda la estructura y aunque existe un sector que, aparentemente, es responsable de la misma, no resulta suficiente.
- La función asesoramiento, tanto técnico como legal, debe ser organizada como actividad permanente de estudio.
- Las actividades propias de la representación jurídica deben ser regularizadas y fortalecidas.
- La función determinación, debe ser replanteada en sus aspectos procesales.
- La función recaudación, debe ser redefinida y sobre todo centralizada.
- La función fiscalización tiene problemas de carácter operativo que necesitan urgente solución.
- La función verificación es prácticamente inexistente.

### 3.2. Procedimientos básicos

La metodología seguida involucró tratar la situación procesal de cada uno de los impuestos recaudados por la Dirección General de Rentas y permite extraer las siguientes conclusiones de carácter general:

- Los procesos de individualización de los contribuyentes carecen, en general, de la efectividad necesaria por falta de información o defectos en su procesamiento.
- Los documentos de posición existentes; ficheros, padrones, etc., son deficientemente utilizados y faltan algunos tan importantes como las fichas-cuenta.
- Las formas y lugares de pago deben adecuarse a las necesidades de los contribuyentes y a la mejor utilización de los elementos disponibles para asegurar eficacia.
- Los procesos administrativos son lentos y están sobrecargados de pasos innecesarios.
- No existe una política de revisión periódica de los formularios en existencia con miras a su normalización, salvando el problema de la heterogeneidad.
- No existen manuales de procedimientos, ni conocimiento generalizado de los mismos.

### 3.3. Recursos humanos y materiales

- Debe establecerse una política de sueldos; las bajas remuneraciones afectan la productividad de los funcionarios.

- Falta identificación entre incentivos personales de los funcionarios y los objetivos del organismo.
- Bajas remuneraciones, falta de oportunidad para tomar parte en el planeamiento de los programas y en la toma de decisiones, unida a la relativa insignificancia de la recompensa por el desempeño óptimo comparado con el mero cumplimiento de las obligaciones mínimas, son causa de la falta de espíritu cooperativo.
- El grueso del personal no está básicamente capacitado para el desarrollo de las tareas de un organismo de este tipo; falta un plan de capacitación y adiestramiento permanente, Falta personal con especialidades técnicas para funciones específicas.
- Deben discernirse cuidadosamente los incentivos no financieros con posibilidades de aplicación.
- Faltan medios de control, eficaces, de la capacidad y dedicación del personal.
- El mobiliario disponible es inadecuado y ha sobrepasado su vida útil; faltan muebles imprescindibles.
- Las máquinas y equipos son insuficientes en cantidad y calidad; muchos de los elementos disponibles, al igual que los muebles, han excedido su vida útil.
- No hay comodidades suficientes para la atención del público lo que contribuye a aumentar la tensión normal de sus relaciones con el fisco.

#### 3.4. Costos de recaudación

Estimamos que las comparaciones numéricas efectuadas son suficientemente ilustrativas, sobre todo porque apoyan perfectamente las conclusiones del análisis económico. Salvo excepciones, demuestran tenden-

cias progresivas que deben ser rápidamente solucionadas.

4. EVALUACION GENERAL Y  
PROPUESTA DE REFORMAS



#### 4. EVALUACION GENERAL Y PROPUESTA DE REFORMAS

La lectura de las conclusiones y recomendaciones expuestas en cada uno de los capítulos precedentes conduce a la afirmación central de la inadecuación de la administración tributaria y de la necesidad de emprender un esfuerzo de reforma como requisito previo e imprescindible a la consideración de cualquier otra modificación del sistema tributario.

Ya sea por problemas derivados de una defectuosa fijación de objetivos, de fallas en la determinación de las políticas, de una elección desacertada de los instrumentos aptos para su desarrollo, de falta de capacidad operativa de los mismos o de una conjunción de algunos o de todos estos factores, el resultado ha sido una administración tributaria cuya estructura y comportamiento difiere fundamentalmente de las prescripciones formales.

Una administración de estas características afecta a todo el sistema tributario que carece así de equidad horizontal, vertical y en el tiempo y cuya discriminación puede palpase a través de múltiples tasas e impuestos, del desconocimiento del tipo y grado de evasión y de la carencia de objetivos coherentes en el tiempo y en el espacio.

El resultado ha sido la pérdida de significación de la participación de los recursos corrientes totales de jurisdicción provincial, respecto al total de recursos de la administración central y en favor de una creciente participación de los recursos de jurisdicción nacional dentro de los cuales adquieren cada día mayor significación los aportes no reintegrables.

Esta situación se traduce en una correspondiente pérdida del poder de decisión del Gobierno Provincial cuyas posibilidades de definir objetivos y actuar en función de ellos, depende crecientemente de de

cisiones unilaterales del Gobierno Nacional.

Cuando un sistema social organizado, como el Gobierno Provincial, sufre una pérdida o disminución de su capacidad o poder de decisión, motivada por hechos como los señalados, se produce un resquebrajamiento en la imagen de su autoridad que afecta no solo las conductas de los integrantes del sistema sino la de aquellos que, de una u otra forma, se vinculan con el mismo.

Una de las formas posibles de recuperar el grado de autoridad perdida, no siendo posible recuperar rápidamente el poder de decisión, es reforzando o ajustando la organización del sistema a fin de provocar y encauzar conductas favorables al logro de los fines públicos.

Además, y solo a través de este camino, es posible conocer y justificar los efectos esperados de determinadas modificaciones de la estructura tributaria.

Si no se puede contar con la lealtad y la competencia de los agentes públicos y con la aceptación de los contribuyentes, será preciso fiscalizar su actuación a cada paso, verificar cada detalle del gasto y recaudar solo los impuestos más fáciles de cobrar.

Antes de ahora se ha puesto énfasis en los efectos que el poder del privilegio tiene sobre la vigencia de políticas tributarias injustas y regresivas pero se ha prestado poca atención o interés a la relación entre la administración tributaria y tales políticas.

Mientras la atención se desvía de tales relaciones los gobiernos, desprovistos de un aparato administrativo adecuado, recaudan casi solamente, como ya hemos dicho, los impuestos más fáciles de recaudar, prefiriendo generalmente los indirectos a los directos.

Comprensiblemente y por falta de una mejor administración y fiscalización, los impuestos que son instituidos no son cobrados integralmente. Los gobiernos reconocen rápidamente su responsabilidad por la

18 + 30 (pág.)<sup>+</sup> 296  
= 334h.

fijación de impuestos pero mucho más lentamente la que les compete por la organización de un cuerpo de funcionarios capaces de recauderlos.

Esta es, en síntesis, el resultado de compatibilizar el análisis realizado en las partes precedentes, de acuerdo a las conclusiones particulares de las mismas.

Las reformas propuestas han sido amplia y explícitamente consignadas en cada uno de los capítulos de este estudio y a ellos nos remitimos.

Respecto de las reformas correspondientes a la administración del sistema tributario, cuyo carácter prioritario recalcamos, creemos necesario aclarar que en su mayor parte coinciden con el programa planteado por el Consejo Federal de Inversiones al realizar el concurso de antecedentes para la concreción del estudio de "Reorganización administrativa de la Dirección General de Rentas de la Provincia de San Juan - 2da. etapa - Diseño de procedimientos", con la recomendación de considerar las necesarias adecuaciones estructurales y funcionales que constituyen, a nuestro parecer, los primeros y principales obstáculos para conseguir un organismo eficiente.