

C A D G A D O

13980



CATALOGADO

Anibal Oscar Patrocin

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El "Estudio de reorganización de la Administración Tributaria de la Provincia de San Juan 1era. etapa", comprende:

1. La capacitación y adiestramiento de un equipo integrado por personal de la Dirección de Rentas y alumnos becarios de la Universidad de San Juan, con el propósito de formar un equipo local suficientemente apto para afrontar tareas similares en el futuro.
2. La recopilación de datos sobre la situación actual, análisis crítico y formulación de recomendaciones, elaborada por el equipo / mencionado, bajo la responsabilidad, dirección y supervisión del experto a cargo del estudio.

El trabajo por lo tanto, ha debido comenzar haciendo énfasis en aspectos técnico-docentes, para luego abocarse a la tarea de procurar vencer los problemas iniciales de integración propios de la formación de cualquier equipo humano.

El criterio seguido en el análisis y luego en la discusión / y formulación de recomendaciones ha sido la de procurar continuamente la capacitación y adiestramiento del equipo y el desarrollo de sus / propias ideas, lo que ha determinado que, en algunas etapas, debido a la falta de experiencia previa del grupo en estudios de esta naturaleza, y pese a su continua dedicación y empeño, hayan debido extenderse algunos de los plazos previstos inicialmente para la presentación del trabajo.

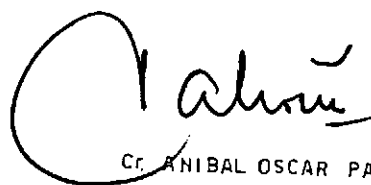
Los aspectos sustantivos del estudio incluyen: una graduación cuantitativa y cualitativa de los problemas detectados de acuerdo / con su orden de importancia; la formulación de recomendaciones destinada a solucionar los problemas prioritarios y determinar los planes / de acción, estrategias, fechas y etapas; la formulación de recomendaciones para solucionar los problemas no prioritarios y elaboración del plan de implementación gradual de las recomendaciones y por último, /

....///

la determinación de las actividades a desarrollar, en forma inmediata por la Dirección, para acondicionar sus tareas administrativas a las exigencias de orden y producción oportuna de la información básica a ser procesada electrónicamente.

La realización de este trabajo es producto del equipo humano participante y de la eficaz colaboración del Director y diversos funcionarios de la Dirección de Rentas y de organismos relacionados con distintos aspectos del sistema tributario provincial.

MENDOZA, mayo de 1.974 .-



C. ANIBAL OSCAR PATRONI

Experto a cargo de la Dirección del Estudio

I N D I C E

C A P I T U L O I

A N A L I S I S C R I T I C O

I. OBJETIVOS	1
II. FUNCIONES	3
1. Generalidades	3
2. Funciones Legales y de Hecho	3
3. Análisis de las funciones	8
3.1. Función determinación	8
3.1.1. Inmobiliario	8
- Situación Actual y Crítica	8
- Recomendaciones	9
3.1.2. Automotores	10
- Situación Actual y Crítica	10
- Recomendaciones	10
3.1.3. Trasmisión Gratuita de Bienes	10
- Situación Actual y Crítica	10
- Recomendaciones	12
3.2. Función fiscalización	13
- Situación Actual y Crítica	13
- Recomendaciones	16
3.3. Función Verificación	17
3.3.1. Actividades Lucrativas	17
- Situación Actual y Crítica	17
- Recomendaciones	21
3.3.2. Sellos	23

- Situación Actual y Crítica	23
- Recomendaciones	26
3.3.3. Control de Planes de Pago	27
- Situación Actual y Crítica	28
- Recomendaciones	29
3.4. Función Recaudación	29
- Situación Actual y Crítica	30
- Recomendaciones	32
3.5. Función Planificación	33
- Situación Actual y Crítica	33
- Recomendaciones	35
3.6. Administración General	36
3.6.1. Personal	36
- Situación Actual y Crítica	36
- Recomendaciones	39
3.6.2. Mesa de entradas General	40
- Situación Actual y Crítica	40
- Recomendaciones	41
3.6.3. Despacho, Secretaría, Econcmato y Archivo Gral...	41
-, Situación Actual y Crítica	41
- Recomendaciones	42
3.7. Función Asesoramiento y Representación Jurídica	42
- Situación Actual y Crítica	43
- Recomendaciones	44
III. ESTRUCTURA	46
1. Estabilidad de la Estructura	46

2. Pirámide organizativa.....	51
3. Regionalización	52
4. Atribuciones de funcionarios y empleados.....	53
IV. PROCEDIMIENTOS	55
1. Determinación de impuesto a la Trasm. Gratuita de Bienes...	55
1.1. Situación Actual	55
1.2. Crítica	57
2. Fiscalización del Impuesto a las Actividades Lucrativas....	57
2.1. Situación Actual	57
2.2. Crítica	60
3. Puesta al Cobro Impuesto Inmobiliario y Automotores.....	60
3.1. Situación Actual	60
3.2. Crítica	62
4. Verificación del Impuesto a las Actividades Lucrativas.....	62
4.1. Situación Actual	62
4.2. Crítica	66
5. Recaudación en la Dirección General de Rentas	67
5.1. Situación Actual	67
5.2. Crítica	72
6. Control de la Percepción realizada en Bancos	72
6.1. Situación Actual	72
6.2. Crítica	74
7. Control trámite interno de la documentación	74
7.1. Situación Actual	74
7.2. Crítica	76
8. Juicio de Apremio	76
8.1. Situación Actual	76
8.2. Crítica	80

9. Emisión de Certificados	81
9.1. Situación Actual	81
9.2. Crítica	85
V. AMBIENTE FISICO Y RECURSOS MATERIALES.....	87
1. Situación actual y Crítica.....	87
2. Recomendaciones.....	88

C A P I T U L O I I

P R O P U E S T A

I. OBJETIVOS.....	89
II. FUNCIONES.....	89
1. Funciones Fin.....	89
2. Funciones Medios.....	90
III. ESTRUCTURA.....	90
1. Organigrama Jerárquico	
2. Organigrama Funcional	
3. Distribución Funcional.....	91
3.1. Departamento Impositivo.....	91
3.1.1. División Actividades Lucrativas.....	93
- Sección Recepción y Verificación.....	93
- Sección Archivo y Registro.....	96
3.1.2. División Sellos y Otros Impuestos.....	97
- Sección Recepción y Verificación.....	97
- Sección Archivo y Registro.....	100
3.1.3. División Inmobiliario y Automotores.....	101
- Sección Recepción y Determinación.....	101
- Sección Archivo y Registro.....	104

3.1.4. División Fiscalización Externa	105
- Sección Recepción y Liquidación	105
- Sección Fiscalización y Determinación	108
3.2. Departamento Planificación	109
- Estudios y Normas	109
- Programación	111
- Auditoría Operativa	112
- Estadística	112
-, Difusión	113
3.3. Departamento Administrativo Contable	113
3.3.1. División Contaduría	115
- Sección Recaudación	115
- Sección Cuentas Corrientes	116
- Sección Contabilidad Presupuestaria y Patrimonio	117
- Sección Compilación Mecánica	119
3.3.2. División Administración General	120
- Sección Mesa de Entradas y Salidas	120
- Sección Servicios Auxiliares	121
- Sección Administración Personal	125
3.4. Departamento Jurídico	127
- Sección Procuración Fiscal	128
- Delegación Zona Norte	129
4. Atribuciones, Deberes y Responsabilidades de funcionarios	130
4.1. Director de la Repartición	130
4.2. Jefes de Departamentos	132
4.2.1. Comunes	132

4.2.2. Jefe Departamento Impositivo	133
4.2.3. Jefe Departamento Planificación	134
4.2.4. Jefe Departamento Administrativo Contable	135
4.2.5. Jefe Departamento Jurídico	136
4.3. Jefes de Divisiones	136
4.3. Jefes de Secciones	138
IV. PROCEDIMIENTOS.....	139
1. Fiscalización del Impuesto a las Actividades Lucrativas..	139
2. Determinación del impuesto a la Trasm. Gratuita Bienes..	141
3. Inscripción Contribuyentes Actividades Lucrativas.....	143
4. Recepción de Declaraciones Juradas Activ. Lucrativas....	144
5. Inscripción contribuyentes Impuesto de Sellos.....	148
6. Recepción de Declaraciones Juradas Imp. de Sellos.....	149
7. Percepción en Dirección de Rentas.....	152
8. Control e información de la percepción.....	154
9. Determinación impuesto Inmobiliario y Automotores.....	156
10. Control trámite interno de la documentación.....	158
11. Certificados libre deuda.....	159
12. Juicio de Apremio.....	161

C A P I T U L O I I I

P L A N D E P U E S T A E N M A R C H A

I. Medidas a implementar prioritarias	164
II. Medidas a implementar no prioritarias	166

INDICE DE FIGURAS

1. Número de empleados asignados a funciones medios y funciones fin	7-A
2. Montos de sueldos pagados a empleados que desarrollan funciones medios y funciones fines	7-B
3. Distribución por edad de los empleados de la Dirección General de Rentas (1974)	37-A
4. Distribución del personal de acuerdo con los estudios cursados.	38-A
5. Antigüedad en la Dirección de Rentas de empleados en la categoría veinticuatro	38-B
6. Pirámide de sueldos (1974)	38-C
7. Estructura organizativa de la Dirección General de Rentas -Decreto 9-F-1966-	47-A
8. Estructura organizativa de la Dirección General de Rentas -Decreto 104-F-1967-	47-B
9. Estructura organizativa de la Dirección General de Rentas -Resolución N° 157 - DGR - 1972-	48-A
10. Estructura organizativa de la Dirección General de Rentas -Resoluciones N° 301-DGR-73 y 568-DGR-73-	49-A
11. Organigrama Jerárquico de la Dirección General de Rentas	90-A
12. Organigrama de Relaciones Funcionales en la Dirección General de Rentas	90-B

CAPITULO I

ANALISIS CRITICO

I. OBJETIVOS.

Desde el punto de vista legal vigente encontramos dos leyes que determinan la misión de la Dirección General de Rentas de la Provincia.-

En primer lugar el Código Fiscal establece en su art.7º, que la Dirección General de Rentas es "El Órgano encargado de la aplicación del presente Código y Leyes Fiscales especiales...".-

En segundo lugar, la Ley de Contabilidad de la Provincia determina como misión de la Dirección, "la recaudación de los recursos generales..." y todos aquéllos que no se encuentren sometidos por la Ley a ningún régimen especial de percepción" (Arts.21º y 22º).-

Esta disposición legal especifica más claramente el objetivo de la Dirección, aún cuando no en forma completa, ya que la recaudación es sólo un aspecto de la misión global del Organismo.-

Como podemos observar desde el punto de vista legal, el objetivo del organismo es ser mero recaudador de los tributos provinciales que no se encuentren sometidos a un sistema especial de percepción. Para cumplir este objetivo, tiene la facultad de aplicar el Código Fiscal y Leyes fiscales especiales, siendo por lo tanto una actividad completamente reglada, circunscripta a la aplicación de la norma.-

De acuerdo a la realidad observada, se cumple con éste objetivo dado legalmente, ya que la Dirección vuelca todos sus esfuerzos, fundamentalmente, al aspecto recaudación.-

Indudablemente que el objetivo de todo organismo debe estar expresamente reconocido y es el que debe orientar todas las acti

vidades del mismo.-

Entendemos que el objetivo de la Dirección General de Rentas debe ser la Administración del sistema tributario, donde la recaudación -como apuntamos anteriormente- es sólo un aspecto o función tendiente a su cumplimiento.-

El objetivo debe estar determinado o precisado a través de una noción clara de las funciones a cumplir para conseguirlo. Es lo que pasamos a considerar inmediatamente.-

II. FUNCIONES.

1. Generalidades.

Entendemos por funciones al conjunto de actividades homogéneas que desarrolla una estructura organizada, para cumplir con el objetivo previsto.-

Ahora bien, en todo organismo se llevan a cabo - funciones que contribuyen directa y específicamente al logro del objetivo y que en cierta forma lo diferencian de otras estructuras organizadas.-

A este tipo de funciones le llamaremos funciones-fin. Por otro lado existen otras funciones que tienden a facilitar, a propiciar, que aquéllas se desarrollen en forma coordinada y eficaz. Son tan importantes como las funciones-fin, pero no específicas de un organismo en particular, de tal forma que se vinculan con el objetivo de manera indirecta.-

A éstas últimas las denominaremos funciones-medios

Hemos definido el objetivo de la Dirección de Rentas como "La Administración de los recursos tributarios" por lo tanto las funciones que contribuyen directa y específicamente a su logro, consideramos que son: La determinación, recaudación, fiscalización y verificación (funciones-fines). Y como funciones-medios, comunes a todo organismo administrativo: Administración General, Planificación, - Registración, etc.-

2. Funciones Legales y de Hecho.

Desde el punto de vista legal la determinación de

las funciones no es tarea fácil ya que se encuentran entremezcladas con atribuciones o facultades de un cargo ó de un funcionario, con procesos, actividades, etc..-

En primer lugar encontramos en la Ley de Contabilidad de la Provincia, dos artículos dentro del capítulo referido a la Dirección General de Rentas que definen las funciones de la Dirección:

Art.166:" La Dirección General de Rentas tiene a su cargo los documentos relacionados con la percepción de la renta, que serán habilitados con la intervención de Contaduría General de la Provincia".-

Art.167:" La Dirección General de Rentas ejerce la inspección y control del pago de los impuestos establecidos, por intermedio de las oficinas y personal de su dependencia, como así también de todo otro impuesto ó tasa de retribución de servicios, para los cuales no exista otra forma ó medio de percepción fijado por Ley".-

En segundo lugar en el Código Fiscal, art.7º, encontramos enunciados en 9 incisos, los que allí se denominan "Deberes y Atribuciones de la Dirección General de Rentas":

1) Formar y actualizar los catastros, registros y padrones correspondientes a los distintos conceptos de los recursos tributarios.-

2) Efectuar la determinación, verificación, recaudación, fiscalización y contabilización de los impuestos, tasas y contribuciones de mejoras.-

3) Aplicar las sanciones, como asimismo los intereses punitorios y moratorios dispuestos por este Código ó leyes fiscales especiales.-

////-

4) Disponer la compensación entre débitos y créditos tributarios de un mismo contribuyente relativos al mismo recurso.-

5) Acreditar a pedido del interesado ó de oficio, los saldos que resulten a favor de los contribuyentes por pagos indebidos, excesivos ó erróneos y declarar la prescripción de los créditos fiscales a petición de parte interesada.-

6) Disponer de oficio ó por acción de repetición de los contribuyentes, la devolución de los impuestos pagados indebidamente.-

7) Modificar las determinaciones tributarias cuando se advierta error, omisión, dolo o cualquier maquinación fraudulenta en la exhibición o consideración de los antecedentes tomados como base de aquella.-

8) Pronunciarse en las consultas sobre la forma de aplicar la Ley tributaria, dentro de los treinta días (30 días de recibidas).-

9) Disponer la percepción de los impuestos y otras obligaciones fiscales a través de Agentes de Retención cuando lo considere conveniente a los intereses fiscales.-

La lectura de estas disposiciones corrobora la afirmación hecha anteriormente, respecto de la confusión entre funciones y actividades de una unidad y atribuciones y deberes de un funcionario o de un cargo.-

Si tenemos en cuenta el objetivo definido con anterioridad, solo el inciso 2) describiría funciones consistentes con él, aunque debería suprimirse la "contabilización" ya que respecto al objetivo es solo una función medio.-

Los incisos restantes se refieren a procesos tendien

////-

tes a facilitar algunas de esas funciones, tales como "formar y actualizar los catastros" o se refieren a atribuciones de un cargo, - por ejemplo; "Disponer la compensación entre débitos y créditos..." o deberes: "Pronunciarse en las consultas sobre la forma...",etc..-

De acuerdo al relevamiento efectuado, hemos podido observar que algunas funciones-fin están reconocidas en la Dirección. Tal es el caso de la función fiscalización a través de la División Fiscalización Externa. En cambio otras, como por ejemplo, - la verificación se encuentra en un estado tan incipiente que prácticamente no existe, al menos en forma sistemática, y otra como la determinación del Impuesto Inmobiliario y Automotores, que directamente no se lleva a cabo.-

Algo similar ocurre respecto a las funciones-medios, por ejemplo: La función administración general, reconocida en el organismo, como lo demuestra la existencia de una División Administrativa.-

No ocurre lo mismo con la función planificación porque hemos observado que no existen actividades permanentes, relacionadas con estudios de procedimientos administrativos, estimaciones presupuestarias, control de la eficacia del sistema tributario etc..-

Aún cuando algunas de estas funciones (fin y medio) se ejecutan en el Organismo, se observan deficiencias en cuanto a su implementación tanto operativa como organizada.-

Esto lo veremos en detalle al tratar cada función en particular.-

///-

Para determinar la forma en que las unidades responden a la necesaria distinción entre medios y fines, utilizaremos el nivel División.-

En este sentido distinguimos:

Dedicadas a funciones fin: Actividades Lucrativas y Otros Impuestos; Inmobiliario y Automotores, Tesorería, Fiscalización Externa y Receptoria Zona Norte.-

Dedicadas a funciones medios: Administrativa, Contaduría; Asesoría Técnica Impositiva y Auditoria, Cuentas Corrientes, Estadística y Difusión.-

También ubicamos en esta categoría a la Oficina de Auditoria Operativa.-

Un resumen sobre la afectación de personal tanto a funciones fin como a funciones-medios, se ofrece en las figuras 1 y 2.-

En las mismas podemos observar que de un total de 125 empleados el 53% o sea 67 empleados están afectados a unidades que cumplen funciones fin y el 47% restante, o sea 58 agentes, están afectados a unidades que realizan funciones-medios.-

Por otra parte, el total de agentes de la Repartición, percibe en concepto de sueldos básicos, la cantidad de \$135.433 de los cuales el 52% o sea \$70.419 corresponde a agentes dedicados a funciones-fin y el 48% o sea 65.014 a empleados que desarrollan funciones-medios.-

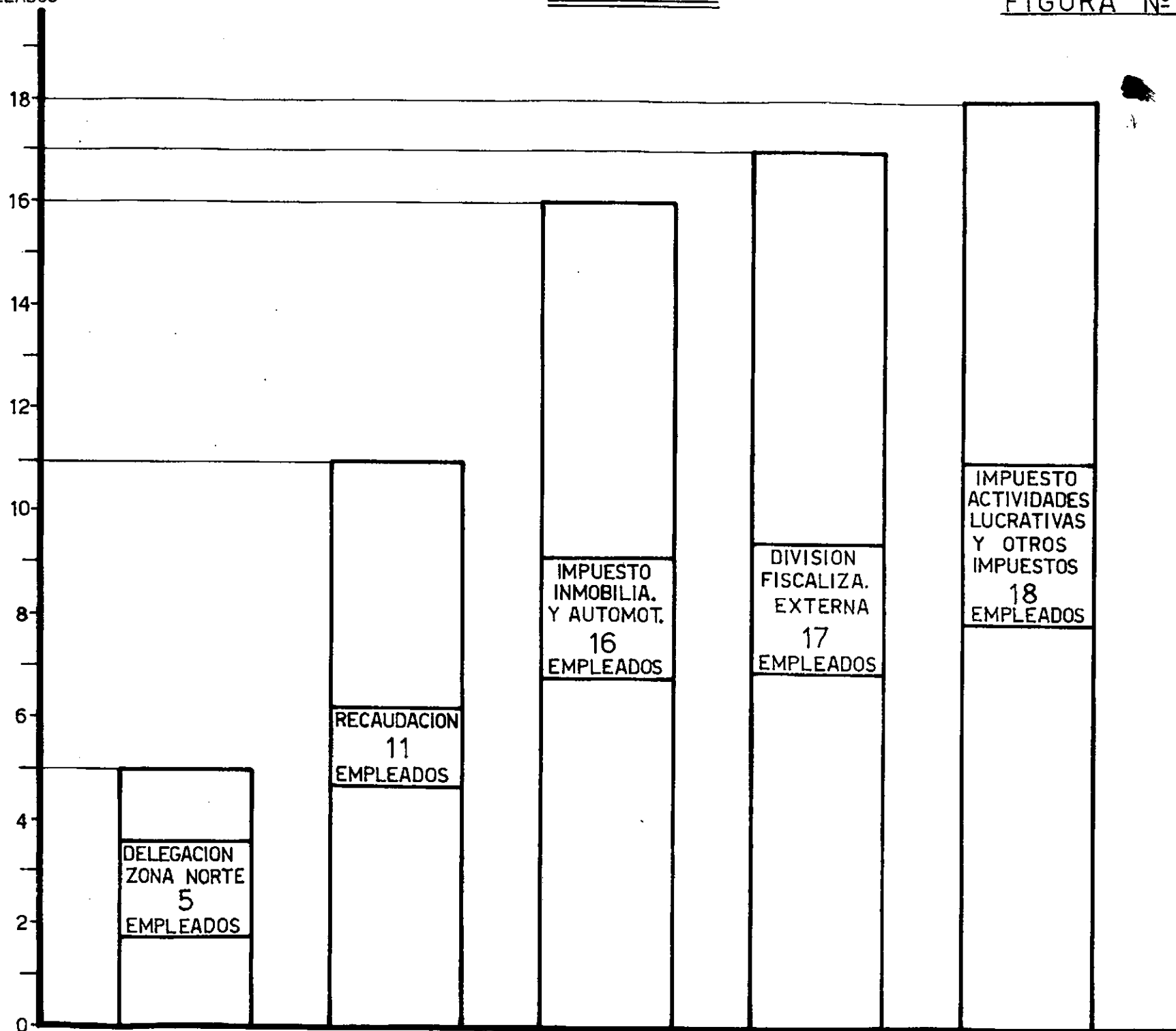
El propósito de éste análisis, no es demostrar que hay un exceso de personal, sino que existe una desproporción entre la

PERSONAL AFECTADO A FUNCIONES FINES

D. G. R.

FIGURA N° 1a

N° DE
EMPLEADOS



TOTAL=67 EMPLEADOS

PERSONAL AFECTADO A FUNCIONES MEDIOS

D. G. R.

FIGURA Nº 4

Nº DE EMPLEADOS

18

16

14

12

10

8

6

4

2

0

ESTADISTICAS
Y DIFUSION
2
EMPLEADOS

ASESORIA
TECNICA
IMPOSITIVA
3
EMPLEADOS

AUDITORIA
OPERATIVA
4
EMPLEADOS

ASESORIA
LETRADA
9
EMPLEADOS

CONTADURIA
12
EMPLEADOS

CTAS. CTES.
12
EMPLEADOS

DIVISION
ADMINISTRATIVA
16
EMPLEADOS

TOTAL = 58 EMPLEADOS

GRAFICO DE LAS EROGACIONES QUE EN CONCEPTO DE SUELDOS BASICOS CORRESPONDEN A LAS DIVISIONES QUE CUMPLEN FUNCIONES FINES

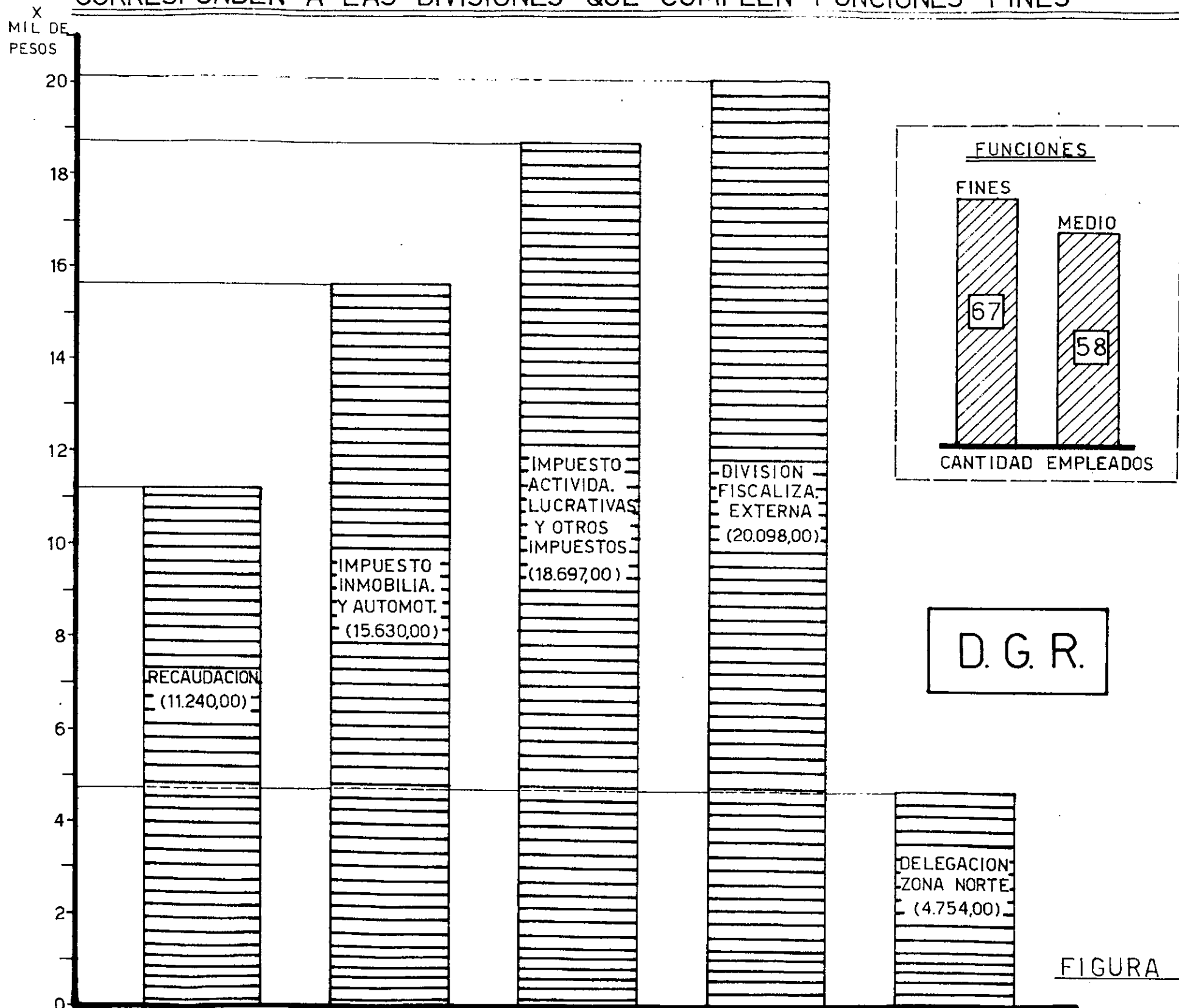
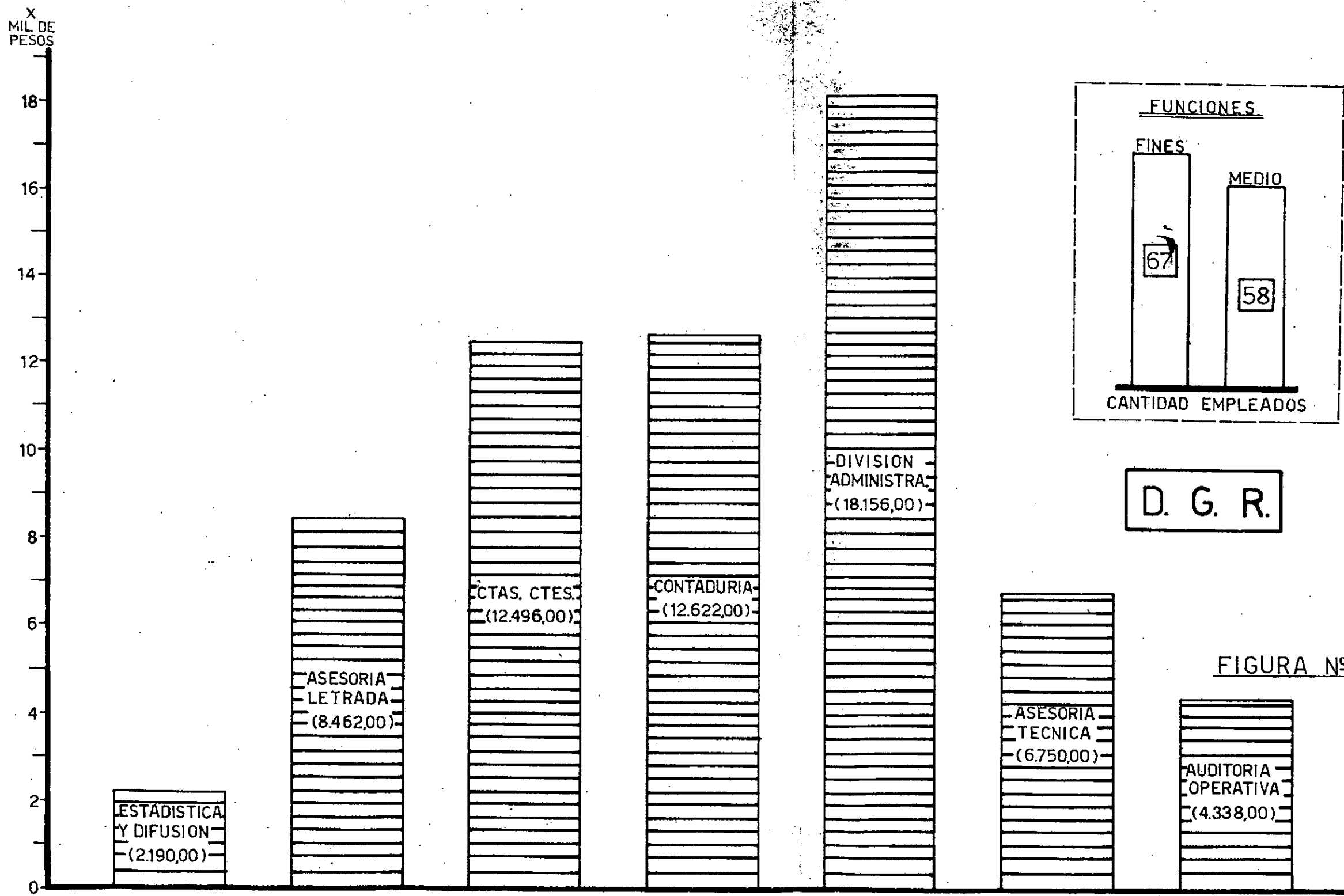


GRAFICO DE LAS EROGACIONES QUE EN CONCEPTO DE SUELDOS BASICOS CORRESPONDEN A LAS DIVISIONES QUE CUMPLEN FUNCIONES MEDIOS



cantidad de empleados dedicados a funciones-fin y los dedicados a funciones-medios.-

3. Análisis de las Funciones.

3.1. Función Determinación.

Entendemos por determinación al conjunto de actividades realizado por la Dirección General de Rentas a los efectos de establecer el débito tributario de los contribuyentes, sin necesidad de la participación de éstos a través de Declaraciones Juradas.-

En la actualidad esta función comprende a los siguientes impuestos: Inmobiliario, Automotores y Transmisión Gratuita de Bienes.-

3.1.1. Inmobiliario.

- Situación Actual y Crítica.

La participación de la Dirección de Rentas en la determinación de este impuesto, es prácticamente nula, ya que el proceso se realiza en dos organismos ajenos a aquélla: Dirección Provincial del Catastro y Centro de Sistematización de Datos.-

En efecto, toda la información relacionada con los inmuebles -tanto rurales como urbanos- se centraliza en la Dirección Provincial del Catastro, quien efectúa los avalúos, la actualización de propietarios, incorporación de mejoras, etc. y la envía al Centro de Sistematización de Datos quien confecciona el Padrón y las boletas, en base a esa información

///-

y a la aplicación e interpretación de la Ley Impositiva.-

Como podemos observar la Dirección de Rentas no participa ni siquiera en lo específico de su competencia, como serían los criterios de aplicación de la Ley Tributaria; - por ejemplo las exenciones otorgadas a los propietarios, - para lo cual debería llevar un registro correspondiente, ya que se deben otorgar por resolución interna.-

De esta manera la Dirección de Rentas se limita sólo a recibir el padrón de pagos y las boletas correspondientes para proceder a la entrega a los contribuyentes, y carga con la responsabilidad de los errores que se puedan cometer en el organismo encargado de la confección de las boletas, debido a una mala aplicación de la Ley, lo que evidentemente recienta la imagen de la Dirección.-

- Recomendaciones.

Es necesario que la Dirección General de Rentas - participe en forma activa en la determinación de este impuesto, ya que es una función de su competencia específica; por lo tanto:

- La Dirección debe centralizar toda la información correspondiente a los inmuebles -urbanos y rurales- en lo referente a modificaciones de avalúos, propietarios, incorporación de mejoras, etc. a los efectos de que pueda compaginar la información correspondiente en un todo de acuerdo - a las disposiciones del Código Fiscal y Ley Impositiva.-
- Debe enviar toda esa información al Centro de Sistematización de Datos y controlarla, para lo cual es necesario -

//// -

la capacitación de personal en todo lo relacionado a éste impuesto.-

3.1.2. Automotores.

- Situación Actual y Crítica.

Respecto a la determinación de este tributo se observan las mismas deficiencias que en el anterior, ya que la Dirección no participa.-

Se lleva a cabo a través de la Dirección Provincial de Tránsito y el Centro de Sistematización de Datos.-

Son válidas las mismas observaciones hechas para el tributo anterior.-

- Recomendaciones.

Al tener prácticamente las mismas características del impuesto antes mencionado, las recomendaciones son las mismas, con la salvedad de que el Organismo que debe informar a Rentas, es la Dirección Provincial de Tránsito.-

3.1.3- Transmisión Gratuita de Bienes.

- Situación Actual y Crítica.

La determinación de este impuesto se realiza actualmente mediante dos etapas: la valuación de los bienes que se transmiten y la liquidación del impuesto en base a dicha valuación.-

La primera esta a cargo de la División Fiscalización Externa y comprende a los bienes que se transmiten gratuitamente

////-

por actos entre vivos y por sucesión.-

Una vez que el expediente respectivo entra en la Dirección se entrega al Fiscalizador Externo, quien efectúa la valuación de los bienes teniendo en cuenta criterios distintos según el tipo de bienes.-

Por ejemplo, si se trata de bienes inmuebles, se tienen en cuenta los datos existentes en la Dirección del Catastro referentes a superficie del terreno, superficie cubierta, tipo de construcción, año de construcción de la mejora, superficie de los cultivos, tipo de cultivos, estados de conservación de las mejoras, producción, etc..-

De acuerdo a estos elementos se establece una valuación que no responde estrictamente a consideraciones técnicas, sino a valores convencionales establecidos entre los mismos inspectores.-

Respecto a los bienes muebles se tienen en cuenta fundamentalmente las características del bien en cuanto a su calidad, modelo, etc., y a sus condiciones de conservación. Su valuación se efectúa en la misma forma que los inmuebles.-

Como podemos observar la valuación es muy subjetiva, a pesar de que el Código Fiscal establece criterios para cada tipo de bienes, pero que son muy generales, por lo tanto no limitan esa subjetividad.-

Respecto a los requisitos que deben cumplimentar los inventarios de expedientes por sucesión, establecidos por Resolu

///-

ción 421-DGR-71, se observan algunas deficiencias en cuanto a su exigencia, por parte de Asesoría Letrada, lo que dificulta la La bor de los fiscalizadores externos.-

Es necesario destacar la importancia de este tributo a través del trabajo realizado en el Año 1973, en donde se efectuaron 892 actuaciones y una valuación de bienes por \$91.693.601.-

Sin embargo debemos hacer notar que de dicha suma de terminada solo pasa a liquidación aproximadamente un 50%. Este he cho se produce debido a que los expedientes, una vez determinado el monto son enviados al Juzgado para la incorporación de las ba jas correspondientes y muchos de ellos no vuelven para su liqui- dación sino después de un tiempo prolongado (2 ó 3 años).-

La segunda etapa se lleva a cabo en la División Otros Impuestos, donde en base a la valuación hecha por el fiscalizador externo, se aplican las alícuotas correspondientes, determinando el monto del impuesto y los recargos si correspondieren.-

En el caso de las sucesiones, la liquidación se efec túa una vez deducidas las bajas correspondientes.-

- Recomendaciones.

- A los efectos de solucionar el problema apuntado en las valua- ciones se recomienda la preparación de coeficientes que permitan disminuir los márgenes de subjetividad.-
- En el caso de los expedientes por sucesión se recomienda una - adecuada reglamentación, para que los procuradores cumplan con las exigencias legales, a los efectos de facilitar las valuaciones he-

///-

chas por los fiscalizadores.-

Para solucionar el problema de los expedientes de juicios sucesorios que una vez valuados son remitidos al Juzgado y no vuelven para su liquidación y pago, es necesario arbitrar los medios convenientes para exigir a la sucesión la vuelta del expediente en un plazo determinado.-

3.2. Función Fiscalización.

Esta función comprende al conjunto de actividades - destinadas a comprobar la veracidad de la información suministrada - por los contribuyentes en aquellos impuestos cuya determinación requiere una Declaración Jurada, por ejemplo: Impuesto a las Actividades Lucrativas y Sellos.-

Situación Actual y Crítica.

El origen de las inspecciones in-situ tiene diversas formas. Por ejemplo, para el impuesto a las Actividades Lucrativas, pueden iniciarse -en la actualidad- a pedido de la División Actividades Lucrativas como es el caso del contribuyente que solicita un certificado de Libre Deuda, por medio de Asesoría Letrada para el caso de disolución de sociedades, quiebras u otra causa legal, en donde -deba intervenir un representante legal de la Dirección o por la misma División Fiscalización Externa en el caso de campañas -como la última a través de zonas, donde los inspectores deciden iniciar actuación a cualquier contribuyente comprendido en su área.-

El procedimiento general que se sigue para las inspecciones, consiste en trasladarse al domicilio del contribuyente -previa extracción de información del legajo correspondiente, si lo

////-

tuviere- donde se verifica lo declarado por el mismo, a través de la documentación que posee (libros contables, comprobantes, extractos - bancarios, etc.), según el criterio del inspector, quien deja constancia de su actuación mediante las actas de iniciación, requerimientos y actas de finalización.-

En el caso de que el contribuyente no posea documentación u otro elemento que permita la determinación de los ingresos brutos, la actuación se hace en "base presunta", quedando a criterio del inspector el método a adoptar, de acuerdo a la realidad de la actividad desarrollada.-

Al finalizar la actuación el inspector redacta un informe detallando el procedimiento utilizado, las sanciones que corresponden, los documentos utilizados, y cualquier dato aclaratorio.-

Posteriormente se efectúa la liquidación y se comunica el resultado al contribuyente, quien queda en disposición de pagar.-

Respecto al otro tipo de fiscalización referida al Impuesto de Sellos, generalmente se inician por decisión del propio inspector y el procedimiento es similar al descrito por Actividades Lucrativas.-

En primer lugar hemos observado que no existe un procedimiento de aplicación sistemática respecto al origen de las inspecciones para ambos impuestos.-

Incluso no existe un control del cumplimiento de aquellas inspecciones que por sus características deben finalizarse en un plazo determinado. Por ejemplo: Las originadas por quiebras ó

////-

convocatoria de acreedores, en donde es necesario que la Dirección verifique su crédito al momento de la reunión de la Junta de Acreedores. Lo mismo sucede con las inspecciones originadas por solicitud de certificados de Libre Deuda, en donde es necesario un trámite rápido, debido a que dicho certificado no puede extenderse, hasta tanto no finalice la actuación.-

Por otro lado, no existen criterios elaborados respecto a puntos importantes a tener en cuenta por el inspector, según sea el tipo de actividad que le toque fiscalizar, ya sea en aquellos casos en que el contribuyente ofrece elementos, como para el caso de determinación en base presunta.-

Se constata además la falta de planificación en cuanto a campañas de fiscalización.-

Observamos también que la mayoría de las inspecciones se refieren al Impuesto a las Actividades Lucrativas y en forma muy pequeña al Impuesto de Sellos. Por ejemplo: En el Año 1973 se efectuaron 512 actuaciones en el Impuesto de Actividades Lucrativas y tan sólo 6 en el Impuesto de Sellos.-

Indudablemente influye para que se produzca esta situación, la falta de ejercicio del poder fiscal otorgado a la Dirección de Rentas a través del Código Fiscal, que impide otorgar autoridad a la función del inspector para que exija la presentación de la documentación, especialmente la relacionada al Impuesto de Sellos.-

Contribuye -además- la falta de un marco de referenu

////-

cia para el inspector en las inspecciones de sellos, ya que la mayoría de los contribuyentes, no presentan Declaración Jurada.-

No obstante deberían efectuarse, al menos con aquellos que sí presentan mensualmente su Declaración Jurada.-

Recomendaciones.

- Establecer normas que determinen en qué casos, las unidades administrativas, relacionadas con algunos de los impuestos sujetos a fiscalización, deben solicitar inspección. (Actividades Lucrativas, Sellos, Espectáculos Públicos).-

- En aquellos casos en que la Dirección de Rentas debe ser representada legalmente (quiebras, concurso civil, transferencia de fondos de comercio, venta de negocios, convocatoria de acreedores), Asesoría Letrada debe tomar los recaudos necesarios y solicitar la inspección con su debida anticipación, como así también establecer un procedimiento para que en todos estos casos tenga intervención el Organismo.-

- En la medida de lo posible debe tenderse a que las inspecciones sean integrales, es decir, que abarquen a Lucrativas y Sellos.-

- También se debe elaborar criterios o pautas de puntos críticos a tener en cuenta por el inspector, según sea la actividad que debe fiscalizar.-

- Para el caso de inspecciones sobre base presunta es necesario elaborar criterios a través de cuadros estadísticos de ingresos brutos probables según la actividad, de procedimientos aplicables a

////-

través de las experiencias de inspecciones anteriores ó de otro tipo de investigaciones.-

- Se debe tender a la especialización de los inspectores en cuanto a la fiscalización de cada impuesto.-

- También la Dirección de Rentas debe ejercer permanentemente su poder fiscal, apoyando la labor del Inspector, en aquellos casos en que los contribuyentes u algún organismo de la Provincia, se nieguen a suministrar documentación e información, relacionada con los impuestos provinciales.-

- Efectivizar el cumplimiento de las atribuciones que otorga el Código Fiscal a la Dirección, respecto a las obligaciones que deben cumplimentar los contribuyentes.-

3.3. Función Verificación.

Consiste básicamente en el control del cumplimiento del contribuyente, a través de los medios disponibles en la Dirección. En otras palabras, es la Fiscalización interna al contribuyente que tiene la obligación de presentar Declaración Jurada para determinar su Débito Fiscal.-

Esta función abarca fundamentalmente los impuestos: Actividades Lucrativas y Sellos; éste último respecto a los contribuyentes que presentan Declaración Jurada.-

3.3.1. Actividades Lucrativas.

- Situación Actual y Crítica.

////-

El control que se realiza en este impuesto está referido al momento de la presentación de la Declaración Jurada, donde se verifica la corrección de los cálculos aritméticos y la aplicación de la alícuota correspondiente. Actualmente se ha encareado un nuevo tipo de control, referido a los datos formales que contienen las Declaraciones Juradas y, que tiene por objeto detectar modificaciones en las mismas, a efectos de mantener actualizado el registro general de contribuyentes. Este control es fundamental, debido a que el contribuyente acostumbrado al mínimo cumplimiento de sus obligaciones, no comunica las modificaciones de éstos datos, lo cual dificulta su individualización a través de los registros de la Dirección.-

Es necesario destacar que éste control fué iniciado - al ser planificada una campaña de recaudación, a través de intimaciones a los contribuyentes incumplidores Año 1973; que tenía además el objeto de depurar el archivo de Lucrativas y la actualización del Registro General. Actualmente se sigue trabajando en este control con el mismo esquema, a pesar de que la campaña que le dió origen, fué abandonada por problemas internos. En resumen éstos controles no están orientados a detectar el contribuyente incumplidor y mucho menos a intimarlos al cumplimiento o a determinar programas de fiscalización.-

Respecto a la inscripción de nuevos contribuyentes, - depende exclusivamente de la voluntad de los mismos. No existen - organismos que actúen como agentes de información ó control, excepto la Municipalidad de la Capital. Tampoco se planifican programas orientados con esta finalidad, salvo algunas campañas de -

///-

intimación domiciliaria, realizadas por Fiscalización Externa que no tuvieron mayor alcance.-

Convenio Multilateral, si bien está seccionalizado a efectos de un control independiente, éste no se hace en absoluto. Se llevan fichas por cada contribuyente inscripto donde se registran el impuesto declarado y el determinado a través de inspecciones, como así también los pagos realizados, pero éstas fichas sólo cumplen la función de guardar un dato histórico y no son utilizadas para detectar al incumplidor, ni para orientar fiscalizaciones. Las Declaraciones Juradas presentadas por los contribuyentes, sólo son controlados sus cálculos aritméticos y en la aplicación de alícuotas correspondientes; no se controla la determinación de la base imponible correspondiente a San Juan según el anexo a la Declaración Jurada, por falta de capacitación del personal encargado de esta función. Tampoco se exige la presentación de documentación probatoria de los datos declarados. Respecto a las fiscalizaciones, la Dirección solo participa en cuanto a los contribuyentes radicados en San Juan, los restantes son fiscalizados por O.R.A.F.. Este Organismo realiza las fiscalizaciones de acuerdo a su propio programa, sin tener la Dirección ninguna influencia sobre el mismo, salvo algunos pedidos de inspección, solicitados por imposibilidad de llevarlos a cabo.-

En la actualidad hay 1.700 contribuyentes inscriptos, de los cuales el 10% están radicados en San Juan; un 70% pertenecen a Capital Federal y gran Buenos Aires y el resto, o sea el 20%, corresponden a otras jurisdicciones como Córdoba y Mendoza.-

Durante el Año 1973, O.R.A.F. realizó 317 inspeccio-

////-

nes, correspondiendo a San Juan un monto determinado de \$620.995, 46, que hace un promedio por inspección de \$1.960,00. Si a esto le agregamos que del total de actuaciones, el 30% corresponde a contribuyentes nuevos y que la mayoría de aquéllos abarcan más de un Año fiscal, podemos deducir que la mencionada Organización no lleva a cabo una política de fiscalización eficaz.-

El archivo de Actividades Lucrativas: está estructurado en base a un fichero de contribuyentes ordenado alfabéticamente, que tiene por finalidad ubicar el número de inscripción de los contribuyentes y un archivo de legajos ordenado numéricamente, donde se guarda toda documentación relativa al cumplimiento de los contribuyentes.-

El fichero alfabético, no cumple su finalidad, sobre todo si se tiene en cuenta que su ordenamiento hace excesivamente demoroso el trámite de ubicación de la información y en muchos casos esa información no es obtenida.-

El archivo de legajos por el contrario, es de gran importancia, pues guarda la documentación necesaria para que la Dirección pueda cumplir con sus funciones de fiscalización y verificación. Pero su finalidad es cumplida con grandes deficiencias, por no haberse encarado en forma permanente un programa de depuración, lo cual hace que el actual archivo mantenga documentación carente de interés fiscal, de contribuyentes inexistentes, legajos mutilados, documentación sin ubicar, extraviada, etc. y como consecuencia de esto, haya una gran falta de espacio útil y que las tareas que deben desempeñarse en él, sean demorosas y

///-

en muchos casos innecesarias.-

- Recomendaciones.

Hacer y mantener, básicamente las siguientes verificaciones: Primero: Verificación de los datos formales. Este control se debe hacer en el momento de la recepción de las Declaraciones Juradas, controlando los datos de las mismas, con los datos que contenga el Padrón General de Contribuyentes. Debe estar orientado a la permanente actualización de dicho padrón en cuanto a las posibles modificaciones, como transferencias de fondos de comercio, constitución de Sociedades, cambios de domicilio, cambios de actividades, etc.. Esto permitirá realizar las notificaciones e intimaciones necesarias, con la seguridad de que llegarán al contribuyente, única forma de poder aplicar sanciones posteriores al incumplimiento. y Segundo: Verificación de la determinación de impuesto hecha por el contribuyente: Esta verificación se orientará al control de la aplicación de la Ley Impositiva y el Código Fiscal, y a la determinación del impuesto. En caso de errores deberán hacerse notificaciones o intimaciones al contribuyente y aplicarse recargo, intereses punitivos y multas si correspondiese, según las normas vigentes.-

Como resultado de los controles antes mencionados, deben prepararse periódicamente, con la participación del Centro de Sistematización de Datos, listados de contribuyentes incumplidores; los que darán origen a intimaciones o fiscalizaciones, según las normas de fiscalización vigentes.-

Toda esta actividad debe permitir la depuración del -

///-

archivo de Actividades Lucrativas, anulando las carpetas ó legajos de contribuyentes que dejaron de serlo o que carecen de interés fiscal. Esta anulación debe hacerse a través de formularios de bajas, que contengan todos los datos necesarios para la formación de un padrón, que será utilizado en las informaciones que a posteriori debe brindar la Dirección General de Rentas a los contribuyentes.-

- Individualización de nuevos contribuyentes: Debe procurarse tal individualización a través de agentes de control externo. Para ello deben suscribirse convenios con: Municipalidades, Bancos, Consejo de Protección de la Producción Agrícola, Caja de Jubilaciones, Industria y Comercio, Consejos Profesionales etc.. A su vez éstos organismos, en la medida de lo posible, deben prestar funciones de apoyo al cumplimiento de las obligaciones fiscales, exigiendo en cualquier trámite ante ellos, documentación probatoria como que están al día en tales obligaciones con el Fisco Provincial.-

- Convenio Multilateral: El control de los contribuyentes de convenio debe integrarse, en cuanto a la verificación interna, al sistema propuesto para los contribuyentes de Jurisdicción provincial. En cuanto a la Fiscalización externa, debe la Dirección General de Rentas participar directamente a través de un cuerpo de inspectores. Como posibilidad concreta para el corriente año, debería encararse una fiscalización masiva a través de las Direcciones de Rentas de otras Provincias (las más representativas), obteniendo de ellas la información de los registros y brindando a su vez, la información que posee la Dirección Ge-

////-

neral de San Juan. Tales informaciones permitirán la individualizade contribuyentes no inscriptos y el control de los montos declarados en cada jurisdicción. Para esto es necesario la anulación del contrato que se mantiene con O.R.A.F..-

Archivo de Actividades Lucrativas: Debe programarse - un sistema permanente de actualización y depuración, coherente - con los sistemas de fiscalización y verificación propuestos anteriormente.-

3.3.2. Sellos.

- Situación Actual y Crítica.

El sistema de tributación de este impuesto es actualmente, a través de la compra directa de los Sellos (o mediante máquinas invalidadoras) en las Cajas habilitadas en la Dirección General de Rentas, a tal fin.-

La posibilidad de hacerlo por Declaraciones Juradas - se dá a través de un régimen de excepción (establecido por Resoluciones: 231/66 y 1053/71 donde el contribuyente solicita ser incluido. Este régimen de excepción establece la obligación de presentar Declaraciones Juradas en forma mensual, detallando las operaciones (instrumentos utilizados) y determinando el impuesto correspondiente. Esta obligación debe cumplirse antes del día 10 de cada mes.-

No existen formularios de Declaraciones Juradas, o - sea que el contribuyente lo hace de acuerdo a su propio criterio. Deben ser presentadas en duplicado y acompañadas por la boleta de depósito por el impuesto determinado, se sellan, entre-

gándose los duplicados al contribuyente y archivándose el original en el legajo correspondiente.-

No se hacen tareas de verificación de las Declaraciones Juradas presentadas, excepto el control del impuesto determinado, con el importe depositado y una revisión, periódica de todos los contribuyentes inscriptos para detectar quien no presentó en término su Declaración Jurada, e intimarlo a cumplir con esta obligación.-

Aproximadamente hay 120 comerciantes inscriptos en éste régimen, de los cuales un 50% cumplen con la obligación de presentar Declaración Jurada en término, aunque en muchos casos no lo hacen conforme a lo determinado por las Resoluciones respectivas.-

Las Compañías de Seguros que tienen sede en la Provincia también declaran por el sistema de Declaración Jurada, - aunque no existe disposición legal que las obligue a ello. Aproximadamente hay 200 Compañías inscriptas, entre las cuales figuran algunas que no tienen sede en la Provincia, pués venden sus seguros a través de Agentes, en forma periódica u ocasional. Esto ocasiona el inconveniente de que no existe una regularidad en la presentación de las Declaraciones, haciéndose difícil el control del cumplimiento de tal obligación. Además, estas compañías en algunas oportunidades adquieren sellos para algunas operaciones (sobre todo las que no tienen sede en la Provincia). Por lo tanto, según lo expuesto, no se cumple ninguna actividad de verificación.-

Los Bancos también declaran por éste sistema aunque -

////-

no estan obligados a hacerlo. Deben por lo tanto solicitar a la Dirección sean inscriptos y presentar declaraciones Juradas igual que los comerciantes. Respecto al Banco de San Juan, está exento de tributar el impuesto, pero actúa como agente de retención, por lo que presenta Declaración Jurada a título informativo, similar situación se presenta con el Banco de la Nación Argentina.-

Escribanos: Los escribanos actúan como agentes de retención del impuesto a los sellos. El mecanismo de control funciona de la siguiente manera: Los escribanos tienen la obligación de llevar dos protocolos, un "protocolo auxiliar" que comprende poderes, protestos, etc. y otro "protocolo general" donde se recopilan escrituras, constitución de hipotecas, contrato sociales, etc.. Los instrumentos que corresponden al primer protocolo, tributan el impuesto mediante estampillas adheridas a los mismos y los del segundo protocolo lo hacen a través de Boletas de Depósito que debe ser conformada por la oficina respectiva, previa visualización de los instrumentos. (Este requisito es imprescindible para poder inscribir los títulos en el registro correspondiente).-

Anualmente, los escribanos deben presentar a la Dirección, ambos protocolos, a fin de que sean controlados los instrumentos contenidos en ellos. Si el pago del impuesto fue hecho correctamente, en la última hoja de los mismos se hace una certificación acreditando el cumplimiento de las disposiciones legales.-

Existe también una disposición que obliga a los es-

////-

cribanos a presentar una Declaración Jurada anual, donde deben detallar todas las operaciones contenidas en el Protocolo General. Esta disposición es cumplida por muy pocos escribanos.-

En general la verificación de sellos para este sector, es bastante completa y no ofrece mayores dificultades.- La Declaración Jurada que se obliga a presentar a fin de año, carece de sentido y no hay práctica para exigirla a quienes no la presentan.-

Aforos: Según lo expresado anteriormente, el sistema de tributación del Impuesto a los Sellos por Declaración Jurada, es de excepción. La forma general de hacerlo, es mediante la compra de estampillas. El aforo consiste en determinar el impuesto que corresponde pagar en cada instrumento que el contribuyente exhibe en la Dirección. Existen para esta tarea dos empleados permanentes que determinan el impuesto a pagar y sellan el instrumento respectivo. Luego el contribuyente compra la estampilla y la adhiere al mismo o bien lo hace a través de la máquina invalidadora.-

Estas tareas son para la Dirección General de Rentas un trastorno, por la cantidad de contribuyentes que forman colas a tal fin.-

- Recomendaciones.

El sistema de Declaraciones Juradas debe generalizarse y hacerse obligatorio para la mayoría de los contribuyentes. Esto implica la formación de registros que deben actualizarse y depurarse constantemente, como así también la creación de un archivo para la documentación presentada por los contribuyentes. Esta nueva orientación del Impuesto de Sellos, debe programarse

con un sistema de verificación y fiscalización similar al de Actividades Lucrativas, ya que son impuestos identificados por la autodeterminación que el contribuyente hace de su obligación fiscal.-

Además es necesario una adecuada ubicación de las ventanillas de venta de estampillas, a los efectos de permitir la comodidad del contribuyente y de los agentes que son perturbados en su trabajo, por la aglomeración y el bullicio.-

3.3.3. Control de Planes de Pago.

-Situación Actual y Crítica.

El control de los planes de pago otorgados se hacen a través de la División Cuentas Corrientes. El sistema es sencillo, se confeccionan carnet de pagos para todos los impuestos, en máquina "National 32", donde se determinan los saldos de cada cuenta en la medida que se va pagando cada cuota.-

Los planes de pago autorizados, son recibidos en Cuentas Corrientes y controlados en sus cálculos aritméticos, para ser volcados en la ficha-cuenta que es numerada y ubicada en un fichero por orden numérico.-

Mensualmente se preparan planillas discriminatorias de los planes de pagos cancelados, que son enviados junto a las fichas cuenta y las boletas de depósito, a la División correspondiente.-

Las boletas de pago son enviadas a Cuentas Corrientes por División Contaduría (si fueron pagadas en Banco) y por

////-

División Recaudación (si fueron pagadas en la Dirección General de Rentas). Aquí se presenta un problema de orden práctico; las boletas enviadas por el Banco, principalmente las correspondientes a Actividades Lucrativas, no están clasificadas según el concepto del pago (Pago total, Anticipo, Pago de cuotas, Convenio) y su clasificación, en la mayoría de los casos, es imposible, por que el contribuyente mal educado en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, no acostumbra a colocar el concepto del pago y el Banco tampoco lo exige. Por lo tanto todas las boletas son pasadas a Cuentas Corrientes, donde se controlan una por una para determinar si corresponden a un pago de cuotas, y las que no lo son se pasan a División Actividades Lucrativas para que se ubiquen según corresponda.--

Estos problemas acarrearán el inconveniente de que los saldos de planes de pago no están actualizados con prontitud además se crea una tarea adicional bastante compleja y no se hacen -- las tareas de verificación necesarias para controlar constantemente el atraso en los pagos.--

Además Cuentas Corrientes, tiene a su cargo todos los ficheros de boletas pagas del impuesto Inmobiliario y por lo tanto debe informar todos los certificados de Libre Deuda que son solicitados por los contribuyentes. Como contrapartida de esta mala distribución de actividades, la División Inmobiliario cuenta con una Sección de Cuentas Corrientes donde se llevan los planes de pago de éste impuesto. Evidentemente aquí existe una confusión de tareas, que no tiene ningún fundamento práctico y que deben ser rubricadas según las funciones de cada unidad.--

///-

- Recomendaciones.

De acuerdo a lo manifestado anteriormente es importante que ésta actividad se realice en una unidad administrativa determinada, donde no se confunda con otras actividades y tareas.-

Además es fundamental el control permanente de los planes de pago a los efectos de determinar los atrasados y proceder al requerimiento de pago o a la ejecución, según corresponda.-

Por otro lado, y a los efectos de una actualización permanente del fichero de planes de pago, es necesario convenir con los Bancos la exigencia del correcto llenado de las boletas de depósito, tal cual lo manifestáramos en la función recaudación.-

3.4. Función Recaudación.

La función Recaudación se resume en los conceptos: COMO, DONDE y CUANDO se debe realizar la percepción de los tributos provinciales y en cuanto a la forma de control de la misma:

COMO: Responde a la forma de pago, que puede ser:

- Pago total al vencimiento
- Pago con facilidades

DONDE: El lugar de pago, o sea:

- En la misma Dirección General de Rentas
- En receptorías especiales dependientes de la Dirección General de Rentas.-
- En Bancos u otras Entidades.-

CUANDO: Se refiere a la época de pago:

Es decir a la fecha de vencimiento de los tributos.-

/////-