

COPIA 1

27744

BUENOS AIRES, 23 de agosto de 1982.

Señor  
Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones  
Cnl. (R) Carlos Benito Pájarino  
SU DESPACHO

EXPEDIENTE Nº

Agregado Nº

23 AGO/1982

FECHA

78778

ASUNTO: Expte. 597 - Provincia de Buenos  
Aires - "Implementación Presupues  
to Base Cero".

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme al Sr.  
Secretario General a efectos de elevar el Primer Informe de  
Avance del estudio de la referencia.

Sin otro particular, saludo a Ud.  
muy atentamente,

*Aliberti*

CARLOS ANTONIO ALIBERTI  
LICENCIADO EN ECONOMIA (UBA)



0  
B.41303

A 22

I

CATALOGADO

ASUNTO: Expte. 597 - Provincia de Buenos Aires - "Implementación Presupuesto Base Cero".  
Primer Informe de Avance de Obra; Jefe Sectorial Hacienda.

PERIODO 21 DE JULIO AL 21 DE AGOSTO DE 1982.

Se han atendido las siguientes tareas conforme a lo previsto en el cronograma presentado anteriormente:

1. Apoyo a la preselección por antecedentes. No fue requerido en esta etapa por parte de los profesionales del C.F.I. a cargo del programa.
2. Coordinación del trabajo con las consultoras. Se tomó contacto en el transcurso de reuniones previas con los profesionales representantes de las consultoras seleccionadas. Posteriormente se implementó el siguiente criterio:
  - 2.1. Coordinación de una reunión conjunta entre los representantes de las distintas áreas de la Subsecretaría de Hacienda y los consultores que permitiera tanto la cobertura de provisión de datos técnicos e información como el conocimiento mutuo de las personas participantes. Se entregó a los funcionarios provinciales nómina de los consultores participantes. Se desarrolló el día 28 de julio próximo pasado.
  - 2.2. Se optó por que las consultoras definieran de modo directo las entrevistas a mantener con los distintos funcionarios provinciales, como medio de agilizar la gestión, solicitando se mantuviera informado al coordinador sectorial de los calendarios de reuniones que se determinaren. Se entregó a las consultoras nómina de los funcionarios participantes en la reunión del punto 2.1. Se participó en algunas de estas reuniones.
3. Formación y conducción de equipos de trabajo. Atento al requerimiento de la etapa el desempeño ha sido personal, con apoyo y asesoramiento de los profesionales del C.F.I. vinculados al programa.
4. Relevamiento Sectorial. Se viene desarrollando tanto a través de las reuniones global e individuales entre funcionarios de la Subsecretaría de Hacienda y consultores como de entrevistas personales individuales. Sus resultados serán oportu

namente volcados en la elaboración del informe de situación.

5. Informe sobre la situación sectorial. Minidiagnóstico. Se han mantenido reuniones con funcionarios del C.F.I., orientativas de los aspectos metodológicos que se desea contemplar en esta tarea - en elaboración- y de cuyos resultados se informará en oportunidad de su conclusión.



CARLOS ANTONIO ALIBERTI  
LICENCIADO EN ECONOMIA (UBA)

BUENOS AIRES, agosto 23 de 1982.

EXPEDIENTE N° .....
Agregado N° .....
19392
21/SET. 1982 FECHA

BUENOS AIRES, 21 de septiembre de 1982.

Señor  
Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones  
Cnl. (R) Carlos Benito Pajariño  
SU DESPACHO

ASUNTO: Expte. 597 - Provincia de Buenos  
Aires - "Implementación Presupues  
to Base Cero".

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme al  
Sr. Secretario General a efectos de elevar el Segundo Infor  
me de Avance del estudio de la referencia.

Sin otro particular, saludo a Ud.  
muy atentamente,

  
CARLOS ANTONIO ALIBERTI  
LICENCIADO EN ECONOMIA (UBA)

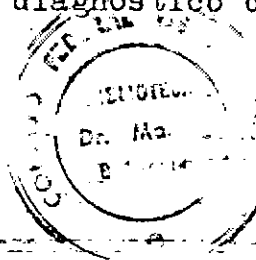
ASUNTO: Expte. 597 - Provincia de Buenos Aires - "Implementación Presupuesto Base Cero".  
Segundo Informe de Avance de Obra; Jefe Sectorial Hacienda.

PERIODO 22 DE AGOSTO AL 21 DE SETIEMBRE DE 1982.

Se han atendido las siguientes tareas, conforme a lo previsto en el cronograma vigente:

1. Coordinación del trabajo con las consultoras. Las tareas desarrolladas no requirieron casi de contacto con las consultoras, que procedieron conforme a lineamientos y criterios anteriormente definidos.
2. Formación y conducción de equipos de trabajo. La atención de las tareas de competencia del Jefe Sectorial Hacienda en esta etapa del Programa ha sido cubierta mediante el desempeño personal, sin formación de equipos de trabajo.
3. Relevamiento Sectorial. Se concluyó con esta tarea. La información que conforma el relevamiento es la que se obtuvo de lo expuesto en reuniones mantenidas con los funcionarios de la Subsecretaría de Hacienda a nivel de Subsecretario y Directores. Las entrevistas fueron conjuntas con profesionales de todas las consultoras participantes en el concurso e individuales.
4. Informe sobre la situación sectorial. Minidiagnóstico.  
Se ha elaborado un diagnóstico de carácter general, en

  
CARLOS ANTONIO ALIBERTI  
LICENCIADO EN ECONOMIA (UBA)



//.

//.

ASUNTO: Expte. 597 - Provincia de Buenos Aires - "Implementación Presupuesto Base Cero".

cuanto a evaluar la idoneidad del sistema de presupuestación base cero para la administración de la Subsecretaría de Hacienda. La determinación de estrategias particularizadas de implementación del P.B.C. se ha dejado para formular luego de la evaluación éste y conforme a las premisas metodológicas que se definan al respecto.

Se efectuó una exposición preliminar del contenido de este diagnóstico en una reunión mantenida el día 3 de setiembre próximo pasado, con los Sres. Ministro de Economía y Subsecretario de Programación y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires, Funcionarios del Consejo Federal de Inversiones, Director del Programa y los distintos Jefes Sectoriales. Se adjunta un ejemplar al presente informe.



CARLOS ANTONIO ALIBERTI  
LICENCIADO EN ECONOMIA (UBA)

BUENOS AIRES, setiembre 21 de 1982.

IMPLEMENTACION PRESUPUESTO BASE CERO  
C.F.I. - PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
D I A G N O S T I C O  
SUBSECRETARIA DE HACIENDA

LIC. CARLOS ALIBERTI  
COORDINADOR SECTORIAL

AGOSTO DE 1982

IMPLEMENTACION PRESUPUESTO BASE CERO  
C.F.I. - PROVINCIA DE BUENOS AIRES

D I A G N O S T I C O . SUBSECRETARIA DE HACIENDA.

- I. OBJETIVO. Disponer de elementos de juicio que posibiliten evaluar la conveniencia de aplicación de la técnica de presupuestación base cero en la gestión de la Subsecretaría de Hacienda.
- II. ALCANCE. Efectuar un rápido análisis de las actividades desarrolladas, características de funcionamiento y detección de áreas problema.
- III. CONTENIDO.
1. Estructura y misión de la Subsecretaría de Hacienda.
  2. Impuestos Administrados.
  3. Enumeración de aspectos relevantes de la problemática del sector.
  4. Conclusiones.

1. Estructura y misión de la Subsecretaría de Hacienda.

Su misión esencial es la administración de los recursos tributarios de jurisdicción provincial, siendo la determinación de la política tributaria función de otras áreas del gobierno. Este hecho se observa no solo en el enunciado de misiones y funciones de la estructura, sino que la intención de administración tributaria también se advertiría en la inclusión de las Direcciones Provinciales de Catastro Territorial y del Registro de la Propiedad dentro de la Subsecretaría de Hacienda, al ser tema específico de la una los objetos gravados por el Impuesto Inmobiliario y de la otra los actos que afectan a esos inmuebles y que son alcanzados por el Impuesto de Sellos. La tercera Dirección Provincial - Rentas- tiene una función netamente administradora.

En el cuadro 1 se detalla el organigrama de la Subsecretaría de Hacienda hasta el nivel de dirección. Las misiones de cada una de éstas son:

DIRECCION PROVINCIAL DE RENTAS. Administrar eficientemente el sistema tributario, dentro de las políticas y fines fijados por el Poder Ejecutivo Provincial, aplicando e interpretando las normas tributarias provinciales.

DIRECCION DE RECAUDACION. Sustituir al Director Provincial de Rentas y así también al Director de Fiscalización en caso de vacancia o impedimento. Obtener la eficiente percepción de los tributos que se hallan a cargo de la Dirección

Provincial de Rentas.

DIRECCION DE FISCALIZACION. Mantener un adecuado funcionamiento de las tareas de verificación que permitan mejorar el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes y responsables.

DIRECCION PROVINCIAL DE CATASTRO TERRITORIAL. Ordenar administrativamente y ejercer el poder de policía de los inmuebles del territorio provincial. Determinar los sistemas técnicos económicos que le permitan establecer las bases de los tributos que gravan al inmueble.

DIRECCION PROVINCIAL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. Registrar los documentos de constitución, transmisión, declaración, modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles ubicados en jurisdicción de la Provincia y de toda documentación inscribible, para su publicidad, oponibilidad a terceros y demás efectos previstos por la legislación registral.

DIRECCION DE LOTERIA. Administrar la explotación de Lotería, Hipódromos, Concursos de Pronósticos Deportivos y otros sistemas de apuestas que expresamente se autoricen en el ámbito provincial.

DIRECCION SERVICIO PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS.  
(S.P.E.D.) Estudiar la factibilidad, analizar, programar, implementar y ejecutar los sistemas de procesamiento de la información. Establecer los sistemas de instalación y mantenerlos actualizados con el avance tecnológico.

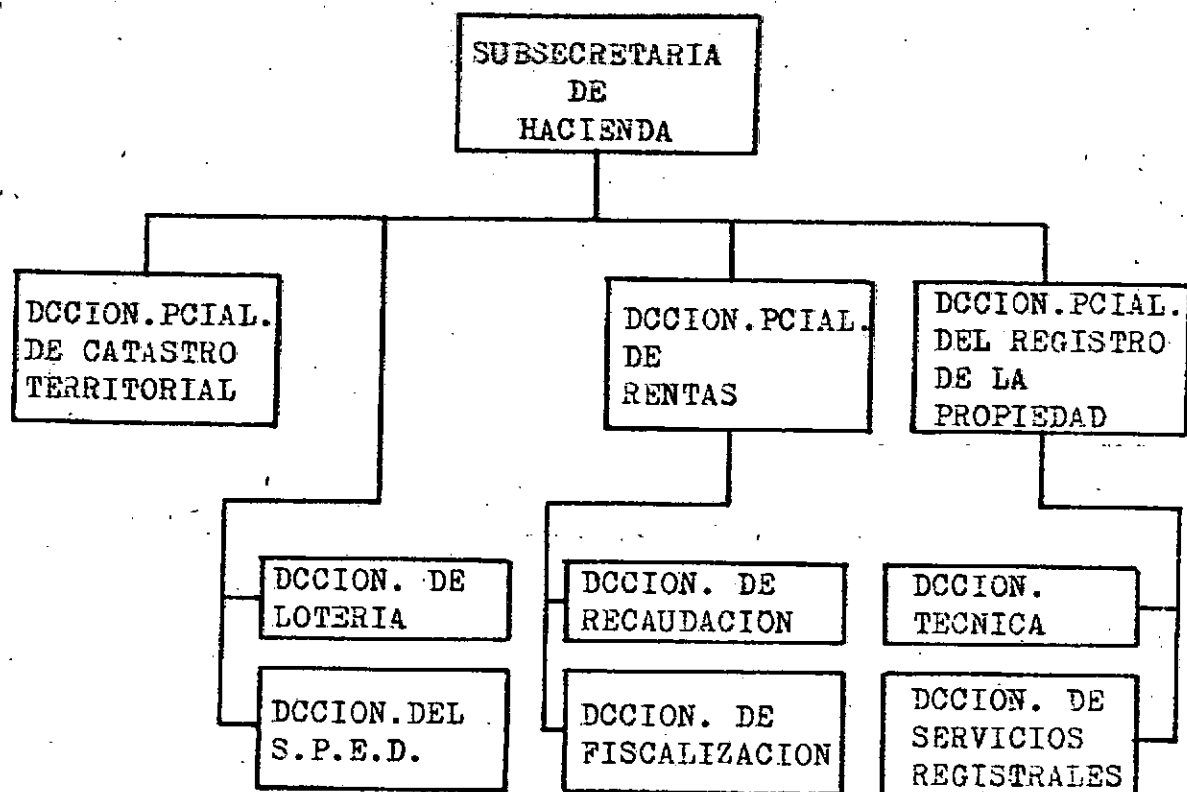
6

La Subsecretaría emplea entre su planta permanente y temporaria a unos 4.000 agentes, que representan el 75% del total del Ministerio de Economía. De ellos, el 50% los absorbe la Dirección Provincial de Rentas con unas 2.000 personas, de las que a su vez el 75% -unos 1.500 agentes- se hallan afectados a la Dirección de Recaudación que comprende a 14 Subdirecciones Delegadas y 143 Oficinas de Distrito en la Provincia. En la Dirección Provincial mencionada se desempeña un área de staff especializada en Organización y Sistemas, que actúa como nexo en el S.P.E.D. y trabaja complementariamente con él.

La Dirección Provincial de Catastro se desempeña con unos 850 agentes, cuenta con 12 delegaciones provinciales y se calcula que anualmente presta más de 1.150.000 servicios a la comunidad a través de la atención de consultas, emisión de certificados, etc. Sus archivos manuales comprenden unas 20.000.000 de declaraciones juradas, 6.000.000 de cédulas catastrales y 125.000 planos (de los cuales un reciente incendio habría destruido alrededor de 90.000). Opera de modo totalmente centralizado, habiéndose incorporado a tres de las delegaciones al sistema de teleprocesamiento, en un proyecto de integrar todo Catastro al sistema computarizado.

La Dirección Provincial del Registro de la Propiedad opera actualmente mediante la subdivisión de la Provincia en seis zonas de acuerdo a la carga esperada de trabajo. Actualmente se halla en proceso de implementación el "fo

Cuadro 1.



lio real computarizado" para el asiento de las registracio-  
 nes, dentro del denominado Sistema Integrado de Administra-  
 ción Registral (S.I.A.R.), que permitirá la aplicación de  
 la técnica del microfilm para la economización de espacio  
 y de la computarización para economizar tiempo de búsqueda.  
 En el cumplimiento de sus funciones recepciona diariamente  
 unos 8.000 ingresos de trámites por su Mesa de Entradas,  
 atendiendo de 500 a 600.000 movimientos anuales de dominio.  
 Emplea algo más de 700 personas.

La Dirección del Servicio de Procesamiento Electrónico de Datos no cuenta con estructura, siendo el de Director el único cargo previsto en razón de problemas presupuestarios para el encasillamiento del personal. Su dedicación es casi total a la administración tributaria, brindando además apoyo a otros sectores de la Administración Provincial y a las Direcciones Provinciales de Catastro y Registro de la Propiedad. Cuenta con dos equipos I.B.M. alquilados, un 3032 y un 3033, empleando algo más de 400 agentes incluidos destajistas.

La Dirección de Lotería no presenta relevancia desde el punto de vista de este diagnóstico, como así tampoco abordar detalles funcionales de las Direcciones Técnica y de Servicios Registrales del Registro de la Propiedad.

## 2. Impuestos Administrados

La recaudación tributaria de la Provincia de Buenos Aires se centra en los impuestos a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, de Sellos y a los Automotores. En el cuadro 2 se muestra la recaudación prevista para 1982 en billones de pesos, la participación relativa de cada impuesto y la extensión de sus padrones. El rubro "otros" corresponde a Lotería e Hipódromos.

Los pagos se efectúan en el caso de Ingresos Brutos mediante seis anticipos anuales, el Impuesto Inmobiliario en

Cuadro 2.

IMPUESTO	RECAUDAC. PREVISTA 1982		EXTENSION DE LOS PADRONES
	VAL. ABS.	PORCENTUAL	
INGRESOS BRUTOS	8,0	46%	400.000 contribuy.
INMOBILIARIO	4,7	27%	5,6 mill. partidas
DE SELLOS	2,6	15%	12.000 ag. recaudac.
AUTOMOTORES	1,6	10%	1,9 mill. vehículos
OTROS	0,4	2%	
TOTAL	\$17,3 bill. 100%		

cuatro cuotas (mediante boletas impresas en dos emisiones anuales) y el Impuesto Automotor en tres cuotas (también con dos emisiones anuales de boletas). Estos vencimientos ponderados por el tamaño de los respectivos padrones indican el procesamiento anual de unos 30.000.000 de recibos. El Impuesto de Sellos es abonado mediante declaraciones juradas individuales.

### 3. Enumeración de aspectos relevantes de la problemática del sector.

3.1. La conducción de la Subsecretaría de Hacienda, tras un objetivo de mayor eficiencia, ha definido la aplicación de un criterio operacional basado en la centraliza

ción de la información y en la descentralización administrativa. Factible gracias a la nueva tecnología en informática, se actúa también con conciencia de que viabilizar el criterio expresado hace necesario resolver prioritariamente dos problemas complementarios. Por un lado, el cambio de los actuales registros de datos por un sistema de información apropiado para la toma de decisiones gerenciales y por otro que para llegar a una efectiva delegación de funciones debe elevarse el nivel de capacitación de los funcionarios delegados.

3.2. La administración de Catastro y del Registro de la Propiedad presentan la característica de contar con muchos elementos comunes en las registraciones de sus archivos, calculados en 60 ítems sobre un total de 179. Este hecho, unido a la posibilidad tecnológica actual de mantener un único archivo central con captación descentralizada -tanto espacial como sectorialmente- de la información, harían recobrar vigencia a un proyecto de Banco de Datos común para ambos.

Por otra parte, dada la existencia de varios catastros en jurisdicción de la provincia (geodesia, hidráulica, municipales) se formula también la necesidad de encarar los estudios y coordinación interjurisdiccional que posibilitaren una racional unificación.

3.3. La necesidad de mejora de los sistemas de información mencionada en 3.1., tiene que ver también con otra acción necesaria en la administración racional, a través de la vigencia de un sistema de control de gestión.

3.4. En materia de fiscalización se opera con un cuerpo de 350 inspectores para toda la provincia, de los cuales solo se hallarían capacitados para desarrollar una efectiva labor de inspección de 60 a 80 agentes. En este aspecto el problema residiría en la falta de capacitación unida a los bajos niveles de remuneraciones, lo que generalmente determina el éxodo de los agentes que alcanzan un mejor nivel formativo. No existe rotación de inspectores entre zonas y se atiende especialmente a la verificación del Impuesto a los Ingresos Brutos. En este punto también afecta la carencia de información en tiempo y forma, que permita determinar oportunamente sectores de actividad o segmentos de contribuyentes sobre los que fuere conveniente concentrar los esfuerzos de fiscalización en distintos momentos. Actualmente, se hallan en funcionamiento dos comisiones de estudio y trabajo para la formulación de un programa de mejora de la fiscalización, a la vez que se están encarando cursos de capacitación.

3.5. Situación observada para los distintos impuestos. En general, en cuanto a la rendición de cobranzas existiría una demora bancaria de hasta cuatro meses para la rendición de la documentación respaldatoria de las recaudaciones, a la vez que no habría una efectiva conciliación de los ingresos financieros que procesa la Dirección Provincial de Rentas con las registraciones contables que competen a otras jurisdicciones de la Administración Provincial.

INGRESOS BRUTOS. Se lo ha señalado como de análisis prio

ritario para la reestructuración de su sistema de recaudación, con opiniones que van desde su replanteo total hasta la posibilidad de una razonable optimización mejorando los métodos actuales.

Debe considerarse un padrón real de 360 a 380.000 contribuyentes por existir responsables con actividades económicas en zonas turísticas que no comunican oportunamente sus bajas. Hay poca agilidad en el control de empadronados.

Se estima que existe un 50% del padrón con incumplimiento en la presentación de la declaración jurada anual, correspondiendo la recaudación estimada a un 70% de la emisión. A junio de 1981 se estimó una caída en la recaudación de alrededor el 25% que sería imputable en medida significativa a un aumento de la evasión. Los contribuyentes por convenio multilateral representan un 32% de la recaudación con un 2% del padrón de empresas. Para los pagos se emiten unas 430.000 chequeras anuales personalizadas por contribuyente para la liquidación de los anticipos. Falta computarizar la emisión de chequeras para los contribuyentes agropecuarios y sus agentes de retención/recaudación. Por cada contribuyente se lleva una cuenta corriente donde se toman los años no prescriptos, unificando el cargo anualmente una vez vencido. No hay adecuado control de las declaraciones juradas respecto de los anticipos abonados. No se efectúan verificaciones cruzadas entre las declaraciones juradas de los agentes de retención y las de los contribuyentes a los que se retuviera.

IMPUESTO DE SELLOS. En este caso olo se habría avanzado sobre los agentes de retención que son quienes efectúan la casi totalidad de la percepción del impuesto. Hay unos cuatro mil escribanos con registro en la Provincia y otro tanto con registro en la Capital Federal que actúan como agentes de recaudación y para los que se lleva un registro manual de antecedentes. No existe una cuenta corriente por escribano que permita el asiento de los montos que debería ingresar y los efectivamente depositados. Por cada testimonio el escribano presenta una declaración jurada individual.

IMPUESTO INMOBILIARIO. El monto a abonar por cada contribuyente es predeterminado por la Dirección Provincial de Rentas. Se opera en base a un archivo cuyo movimiento de datos está a cargo de la Dirección Provincial de Catastro. Del padrón total existen aproximadamente un millón cien mil inmuebles cuyos titulares no se hallan individualizados (300.000 corresponderían a edificios y 800.000 a terrenos baldíos); representan el 20% del padrón y el 13% de la recaudación prevista. Entre 1977 y 1982 el padrón creció en unas 550.000 partidas. El avalúo del padrón puede considerarse obsoleto y distorsionado respecto de la incidencia habitacional y urbana de la evolución socioeconómica de la provincia. Se ha expresado como meta poder llegar a liquidar y certificar este impuesto directamente desde Catastro.

IMPUESTO AUTOMOTOR. Es de monto predeterminado. Se lo

considera un registro confiable y sobre el cual se producen unas 60.000 reemisiones que se procura descentralizar mediante teleproceso. La cobrabilidad de este impuesto, junto con el Inmobiliario, es del 82% dentro del año y del 91% en diferido una vez vencido el mismo.

#### 4. Conclusiones

De los aspectos descriptos se considera que los factores de complejidad están determinados por:

- . la ESCALA DE OPERACIONES. En la administración de cada impuesto deben abordarse extensos padrones.
- . CADA IMPUESTO PRESENTA CARACTERISTICAS DISIMILES de los demás en cuanto a métodos de liquidación, recaudación, control y fiscalización, diferencias en la base imponible y/o hechos u actos gravados.

Actualmente se cuenta con los medios para abordar tal complejidad a través de la sistematización y la computarización.

El área trabaja ya en la mejora de su capacidad y racionalidad administrativa, habiendo implantado métodos computarizados en la liquidación de algunos impuestos, creando y apoyando la gestión de áreas técnicas dedicadas a organización, sistemas y computación (casos de las Direcciones Provinciales de Rentas y del Registro de la Propiedad y

del S.P.E.D.). Se ha observado un alto nivel profesional de desempeño. Hasta el momento se han atendido problemas puntuales de cada dependencia o impuesto, pudiendo ser necesaria la formulación de un plan global de gestión para estos sectores.

Estas observaciones se hacen aplicables tanto desde el punto de vista de la recaudación como del de la fiscalización. De la concentración de esfuerzos de investigación en este tema puede esperarse una efectiva mejora en la administración tributaria.

En cuanto a las otras dos áreas de la Subsecretaría de Hacienda, abocadas a

1. la responsabilidad de establecer y actualizar las bases de los tributos que gravan al inmueble (Dirección Provincial de Catastro Territorial);
  2. la responsabilidad jurídica de mantener las registraciones relativas a la titularidad de dominio de los inmuebles (Dirección Provincial del Registro de la Propiedad);
- debe tenerse en cuenta que por la extensión de los universos comprendidos en ambos casos, la densa labor administrativa que deben desarrollar y el requerimiento de seguridad en el cumplimiento de su gestión por los temas comprendidos, formulan como una de las prioridades la mejora de sus sistemas administrativos. En este sentido hay aspectos que pueden considerarse independientes para cada una de estas direcciones y otros que por responder a una problemática común tratada desde distintos enfoques posibilitan solu
- of

ciones conjuntas como la creación de un Banco de Datos evitando la duplicidad de registro y archivo de información común.

Otro aspecto a abordar es el estudio de la mejora de los sistemas de información para que responda a criterios gerenciales de toma de decisiones y para posibilitar un adecuado control de gestión.

En cuanto a los últimos dos puntos mencionados cabe también considerar la ejecución de estudios para la posible unificación de los distintos catastros provinciales o para la mejora de los sistemas de información entre la Subsecretaría de Hacienda, la Contaduría General de la Provincia o el Tribunal Fiscal.

Las mejoras a lograr se consideran de efecto relevante en lo INTERNO a través de la disminución de costos operativos y aumento de eficacia en la recaudación; lo EXTERNO logrando una mayor eficiencia de atención al contribuyente y garantizando la más pareja aplicación de la legislación tributaria.

En la consecución de objetivos de esta naturaleza se considera al Presupuesto Base Cero como una herramienta eficaz para el equilibrado análisis y evaluación de las alternativas de costo beneficio en inversiones para mejoras administrativas o capacitación de personal, requerimientos advertidos en el caso del organismo que nos compete. Más aún, cuando esta técnica o camino de presupuestación pone de relieve la necesidad de expresar y corpori

zar el planeamiento en pautas definidas de conducción de la acción y tratarse de un ente ya trabajando en la búsqueda de acciones posibles para la mejora de su gestión.

BUENOS AIRES, agosto de 1982.



CARLOS ANTONIO ALIBERTI  
LICENCIADO EN ECONOMIA (UBA)