

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ARGENTINA**

**PROGRAMA DE MEJORA DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE AFIP**

**(AR-L1282)**

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CAR), Jefe de Equipo; Axel Radics (FMM/CUR) Jefe de Equipo alternativo; Alberto Barreix (FMM/CCR); Ady Beitler (INT/CAR); Sandra Corcuera (INT/TIN); Carlos Scartascini (RES); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Ana María Niubo (FMP/CAR); Marisol Pinto (FMP/CAR); Cecilia Mares (CSC/CAR); y Mariana Canillas (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## PERFIL DE PROYECTO (PP)

### ARGENTINA

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del proyecto:</b>	Programa de Mejora de la Capacidad de Gestión de AFIP		
<b>Número del proyecto:</b>	AR-L1282		
<b>Equipo de proyecto:</b>	Emilio Pineda Ayerbe (FMM/CAR), Jefe de Equipo; Axel Radics (FMM/CUR) Jefe de Equipo alterno; Alberto Barreix (FMM/CCR); Ady Beitler (INT/CAR); Sandra Corcuera (INT/TIN); Carlos Scartascini (RES); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Ana María Niubo (FMP/CAR); Marisol Pinto (FMP/CAR); Cecilia Mares (CSC/CAR); y Mariana Canillas (IFD/FMM)		
<b>Prestatario:</b>	República Argentina		
<b>Organismo ejecutor:</b>	El Prestatario, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)		
<b>Plan Financiero:</b>	BID - Capital Ordinario:	US\$100,0 millones	
	Local:	US\$10,5 millones	
	Total:	US\$110,5 millones	
<b>Salvaguardias:</b>	Clasificación C. Políticas identificadas: OP-703 (B, B2, B3, B7, B17)		

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

##### A. Contexto

- 2.1 La situación fiscal de Argentina se caracteriza por mantener un elevado déficit primario que en 2016 fue superior al 4% del Producto Interno Bruto (PIB), con niveles de presión tributaria superiores al 30%<sup>1</sup>. En este contexto, recaudar y gastar de la forma más eficiente junto con medidas de facilitación al contribuyente que permitan mejorar la competitividad del país, es un desafío clave para la Argentina.
- 2.2 La AFIP<sup>2</sup> es la principal entidad recaudadora del país, siendo responsable del 83% del total de la recaudación tributaria nacional. Los estudios de preinversión de la AFIP identifican como problema central en su gestión y el principal objetivo a ser resuelto por esta operación, la reducción de la efectividad para controlar el universo de contribuyentes administrados a nivel nacional<sup>3</sup>. Entre las principales causas de este problema pueden mencionarse:

---

<sup>1</sup> La presión tributaria incluyendo todos los niveles de gobierno fue de 32,7% en 2016.

<sup>2</sup> AFIP es la entidad autárquica (semi autónoma) que actúa en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Es responsable de la recaudación de los impuestos interiores y los del comercio exterior, así como de los recursos de seguridad social.

<sup>3</sup> El nivel de evasión dejó de medirse en la gestión anterior a raíz de la falta de información disponible en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Como resultado de la paulatina normalización en el INDEC, se han reanudado los trabajos de medición del cumplimiento en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con datos parciales y preliminares que no pueden publicarse.

- a. **Debilitamiento en la gestión de riesgo<sup>4</sup> en impuestos internos.** La visión que se tiene del contribuyente está segmentada y lo mismo ocurre con la estrategia de control. Esto se debe a que la determinación y control de la deuda se efectúa en diferentes sistemas no interconectados de acuerdo a su origen (tributos internos o aduaneros), tamaño del contribuyente (grandes contribuyentes nacionales, medianos y pequeños contribuyentes, o monotributistas); y estado en que se encuentra la deuda (saldos deudores o documentos emitidos para el cobro)<sup>5</sup>. Tampoco se ha completado la incorporación de algunos tributos al vector fiscal que determina todas las obligaciones de un contribuyente<sup>6</sup>. Mejoras en la gestión de riesgo permitirán un control más eficiente con menores costos para los contribuyentes.
- b. **Ineficiencias en el control aduanero.** Las políticas aplicadas durante la gestión anterior llevaron a la Dirección General de Aduanas (DGA) un foco excesivo en el control, en detrimento de la facilitación necesaria para mejorar la competitividad del país. Todo esto se expresa en un exagerado nivel de controles físicos. En la actualidad se realizan verificaciones físicas previas al despacho a un 30% de los casos; una mejora frente al 48% de 2015, pero en el año 2000 sólo se revisaba físicamente el 18% de los despachos con un nivel de detección de irregularidades similar al de hoy<sup>7</sup>. No existe una adecuada vinculación entre los diferentes medios de control (no intrusivos, de inteligencia, físicos), y se carece de una gestión de riesgo integral para los operadores. También existen deficiencias en cuanto al equipamiento específicamente aduanero: se estima que AFIP cuenta con menos del 40% de los equipos necesarios para inspección no intrusiva.
- c. **Limitaciones en la capacidad para gestionar cotizaciones de la seguridad social.** Los sistemas informáticos de apoyo están todavía incompletos y no contribuyen a la gestión, ya que se limitan a registrar las operaciones, faltando completar los módulos de análisis de datos y elaboración de información agregada<sup>8</sup>.
- d. **Integralidad de los sistemas de información.** Existe una cartera considerable de desarrollos pendientes, producto de la creciente complejidad de las soluciones requeridas, que cada vez más son transversales y afectan a más de un área operativa, lo que incide en la lógica de desarrollo, ya que la natural integración de sistemas que la AFIP pretende, provoca que sean varias las áreas operativas que deben involucrarse en la validación de la solución resultante. En algunos casos se identifica obsolescencia del equipamiento y los sistemas informáticos, que no están preparados para el crecimiento de las transacciones del negocio<sup>9</sup>. Todo esto limita la explotación

---

<sup>4</sup> Se refiere al riesgo de incumplimiento de las obligaciones fiscales.

<sup>5</sup> La información se obtiene hasta una vez al mes y no se realizan compensaciones automáticas de saldos deudores con saldos acreedores de periodos anteriores.

<sup>6</sup> Como el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias.

<sup>7</sup> Fuente: Dirección General de Aduanas.

<sup>8</sup> Esto se refleja en una tasa de detección de incumplimiento en las acciones de fiscalización de 75% por debajo del promedio de países de la OCDE.

<sup>9</sup> En algunos casos se ha identificado también déficit de equipamiento: por ejemplo, en la Subdirección General Técnico-Legal Aduanera, el 90% de las computadoras están próximas a cumplir su vida útil.

de la gran cantidad de datos que se generan<sup>10</sup> con herramientas de Minería de Datos, *Advanced Analytics*, *Big Data*, o *Machine Learning*.

- e. **Atención al contribuyente.** La AFIP realiza acciones de inducción para la regularización de las obligaciones<sup>11</sup> pero no se articulan los canales de relacionamiento, no se centraliza la información de contacto, y no tienen en cuenta el perfil tributario de cada contribuyente. Las carencias funcionales de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) llevan a que las acciones inductivas tiendan a ser inoportunas e inefectivas. Durante 2016 se avanzó en la implementación inicial de un sistema de relacionamiento con el contribuyente (CRM—*Customer Relationship Management*), pero este es aún parcial y debe completarse su despliegue territorial, y extenderlo a todos los tributos<sup>12</sup>. Adicionalmente, existe espacio de mejora en la calidad de atención al público contribuyente en términos de la eficacia de las consultas realizadas<sup>13</sup> y la disponibilidad de aplicaciones de móviles de cumplimiento.

## B. Justificación

- 2.3 El gobierno nacional (GN) solicitó al Banco apoyo para un programa destinado a fortalecer la capacidad de gestión de AFIP. La experiencia del Banco en Argentina con programas de fortalecimiento de la administración tributaria<sup>14</sup>, justifica la intervención del programa propuesto.

## C. Objetivo

- 2.4 Los objetivos del programa son: (i) fortalecer la recaudación tributaria, aduanera y de las contribuciones a la seguridad social reduciendo los costos de cumplimiento; y (ii) mejorar la atención al contribuyente.
- 2.5 Los resultados esperados del proyecto son: (i) cumplimiento de las metas de aumento de la recaudación para la AFIP por mejoras de gestión; (ii) incremento del porcentaje de contribuyentes sobre los cuales hay acciones de control exitosas en términos de resultados; (iii) tasa de crecimiento del número de intervenciones con incidencia (hallazgos) como resultado del control aduanero, asociada a un decremento sustancial del porcentaje de revisiones físicas inmediatas (canales rojos de selectividad); y (iv) mejora en la calidad de los servicios brindados por la AFIP a los ciudadanos. Se espera esto a través de los siguientes componentes:
- 2.6 **Componente I. Fortalecimiento de la gestión de riesgo de AFIP (US\$48,8 millones).** El objetivo de este componente es incrementar la percepción

---

<sup>10</sup> En la actualidad AFIP cuenta con millones de datos principalmente producto de la Factura Electrónica y del intercambio de información tributaria con otros países en el marco de la Iniciativa BEPS, que no es explotada en todo su potencial.

<sup>11</sup> Acciones de inducción: conjunto de iniciativas, sistematizadas, realizadas por la administración tributaria para persuadir (sin coacción jurídica) al contribuyente-deudor del pago de su obligación, ya exigible.

<sup>12</sup> Los pendientes del CRM incluyen el desarrollo de un software de administración de relaciones con los contribuyentes que registre y optimice la totalidad de las interacciones, y una interface que concentre información de todos los sistemas troncales de AFIP en una sola vista.

<sup>13</sup> El 7,86% de las llamadas telefónicas son atendidas en el Centro de Información Telefónica.

<sup>14</sup> Las actividades previstas coadyuvan al logro de los objetivos del GN. La AFIP tiene a su cargo 2 de las 100 prioridades establecidas para los próximos años: plan de formalización de la economía y plan de reingeniería de procesos aduaneros.

de riesgo<sup>15</sup> por parte de los contribuyentes al mismo tiempo que se reduce el costo del cumplimiento a través de:

- 2.7 **Subcomponente 1.1. Fortalecimiento del control y fiscalización en la administración de tributos internos (US\$14,2 millones).** Incluye: (i) completar el desarrollo del sistema integrado de control de las obligaciones de los contribuyentes, CUT; (ii) realizar la actualización tecnológica de los sistemas que alimentan a la CUT, orientándolos al control del cumplimiento de las obligaciones fiscales; (iii) implementar un sistema integrado de gestión de riesgo de cumplimiento, mejorando la capacidad de análisis usando herramientas de *Big Data*, *Advanced Analytics*, y Minería de Datos; (iv) proponer actualizaciones normativas y procedimentales; y (v) capacitar al personal.
- 2.8 **Subcomponente 1.2. Fortalecimiento de los controles aduaneros y nueva estrategia de control (US\$29,4 millones).** Incluye: (i) implementar el plan de Operadores de Riesgo Administrado (ORA) y reforma del Operador Económico Autorizado (OEA); (ii) realizar la actualización tecnológica del Sistema Informático Malvina (SIM), orientándolo al control de la gestión de las operaciones de comercio exterior, garantizando su interoperabilidad con la CUT y de gestión integrada de riesgo, y asegurando su vinculación con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE); (iii) incorporar equipos de inspección no intrusiva; (iv) proponer actualizaciones normativas y procedimentales; y (v) capacitar al personal.
- 2.9 **Subcomponente 1.3. Fortalecimiento del control y fiscalización de los recursos de la seguridad social (US\$5,2 millones).** Incluye: (i) completar el desarrollo del cálculo de las obligaciones de la seguridad social en formato *Web* de los contribuyentes empleadores, incorporando controles para la inscripción de agentes de retención y el cómputo de las mismas en sus declaraciones juradas; (ii) realizar la actualización tecnológica de los sistemas para su integración con la CUT; y (iii) controlar, la deuda de contribuyentes en línea, incorporando los módulos de sistemas y los procedimientos necesarios para su mantenimiento actualizado.
- 2.10 **Componente II. Fortalecimiento de los sistemas de información de AFIP (US\$48,1 millones).** El presente componente tiene como objetivo financiar el fortalecimiento de los sistemas de información de la institución incluyendo: (i) adecuación del modelo de arquitectura tecnológica para la institución, en función de las nuevas estrategias de negocio; (ii) adecuación y modernización de los sistemas centrales de cada una de las áreas de negocio; (iii) consolidación del acervo tecnológico y explotación de nuevas tecnologías (minería de datos, *Analytics*, *Big Data*); y (iv) capacitación de personal.
- 2.11 **Componente III. Mejora de atención al contribuyente (US\$8,1 millones).** Este componente incluye: (i) actualización y simplificación de procedimientos, en especial, por medios digitales; (ii) incorporación de nuevos procesos, medios y tecnologías y reorientación del rol de las sucursales/agencias que constituyen el

---

<sup>15</sup> Se refiere al riesgo de incumplimiento de las obligaciones fiscales.

despliegue territorial de la AFIP; y (iii) implementación del nuevo modelo de gestión, planificación y organización de servicios al contribuyente.

- 2.12 **Administración y gestión del programa (US\$5,5 millones).** Con cargo a la administración del programa se financiará la creación y funcionamiento de la Unidad Ejecutora, así como gastos para la elaboración de informes e imprevistos.

### III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de integración económica. El programa también se alinea con el área transversal de instituciones y Estado de derecho. Adicionalmente, se alinea con el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) al incrementar los impuestos recaudados como porcentaje del PIB y con la Estrategia de País con Argentina (2016-2019) (GN-2870-1), en especial con el área prioritaria de mejorar el entorno de negocios y con el objetivo estratégico de fortalecimiento institucional del gobierno. Además, es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831), relacionado con la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social; con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) en lo que se refiere a las capacidades de movilización de ingresos; así como con el Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6) respecto a las mejoras de las operaciones aduaneras.
- 3.2 **Experiencias y lecciones aprendidas.** El Banco cuenta con una larga experiencia en programas de Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera<sup>16</sup>. Dentro de las principales lecciones aprendidas se encuentra buscar sinergias y complementariedad entre reformas de política tributaria y las acciones de fortalecimiento en la administración<sup>17</sup>. En Argentina el préstamo de Apoyo a la Institucionalización de la AFIP (1034/OC-AR), cuya ejecución culminó en 2007, contribuyó a la integración de impuestos internos, seguridad social y aduanas, así como a la modernización de la entidad, y tuvo como factor de éxito una Unidad Ejecutora robusta.

### IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con los criterios de la Política de Salvaguardas Ambientales del Banco (OP-703), se ha constatado que el programa es Clasificación C. Por tratarse de un programa de modernización institucional de una administración tributaria, no se vislumbran riesgos por impactos ambientales negativos. No se prevén excepciones a las políticas del Banco.
- 4.2 **Reconocimiento retroactivo de gastos.** AFIP solicitó la posibilidad de reconocer retroactivamente hasta el 10% del monto del programa. El Prestatario y Ejecutor deberá justificar el porcentaje a reconocer, que se incluirá en el POD, para que el

---

<sup>16</sup> Entre 1997 y 2016 el Banco aprobó 30 préstamos de inversión con componentes de administración tributaria.

<sup>17</sup> Ver la evaluación de OVE, *Comparative Evaluation: Review of Bank Support to Tax Policy and Administration*, 2007-2016.

QRR determine la viabilidad de financiamiento retroactivo. Los gastos que podrían reconocerse estarán sujetos al cumplimiento de requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en las políticas del Banco y deberán haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto. No se reconocerán gastos efectuados con un plazo mayor a 18 meses antes de la fecha de aprobación del programa.

- 4.3 Se creará una Unidad Coordinadora del Programa teniendo a su cargo la coordinación general y técnica de todas las actividades relacionadas con la ejecución del programa.

## **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 En el Anexo V se detallan los costos y el cronograma para la preparación de la operación propuesta. La distribución de la Propuesta del Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR), está prevista para el 8 de diciembre de 2017, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por el Comité de Políticas Operativas (OPC) para el 1 de febrero de 2018 y la presentación del Directorio Ejecutivo el 7 de marzo de 2018. Se estiman necesarios US\$110.000 del presupuesto administrativo del Banco para culminar la preparación.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).





## Safeguard Policy Filter Report

### Operation Information

Operation		
<b>AR-L1282</b> Program to strengthen AFIP's risk management		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA		
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Financial & Municipal Mgmt	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
EMILIO INIGO PINEDA AYERBE	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$100,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
9 Oct 2017	emiliopi Team Leader	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	5 Oct 2017	
QRR (Estimated)	8 Dec 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



## Safeguard Policy Filter Report

### Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

### Safeguard Policy Items Identified

#### B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

#### B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

#### B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

#### B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

#### B.17. Procurement

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

### Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

### Additional Comments

[No additional comments]



## Safeguard Screening Form

### Operation Information

Operation		
<b>AR-L1282</b> Program to strengthen AFIP's risk management		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
ARGENTINA		
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Financial & Municipal Mgmt	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
EMILIO INIGO PINEDA AYERBE	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$100,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
9 Oct 2017	emiliopi Team Leader	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	5 Oct 2017	
QRR (Estimated)	8 Dec 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		

### Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



## Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

## **ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)**

- 1.1 De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Banco el proyecto es clasificado como C, lo que es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional y operacional de una Administración Tributaria. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

**ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES**

Estudios / Documentos técnicos	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño del proyecto	<b>Componente I. Fortalecimiento de la Administración Tributaria</b>		
	Opciones de Fortalecimiento de la Gestión de Riesgos Integral de AFIP, BID	En revisión	
	Plan de implementación del Control de Operadores de Riesgo Administrado (ORA) y reforma del Operador Económico Autorizado (OEA) buscando ampliar sus ventajas	En revisión	-
	Estimación de la Brecha de Cumplimiento en principales impuestos, AFIP	En proceso	
	Desafíos de arquitectura de informática y de manejos de datos	En proceso	-
Viabilidad económica	Análisis costo beneficio del Programa	Pendiente	-
Resultados e impactos del Programa	Plan de Monitoreo y Evaluación de Resultados e Impactos del Programa	Pendiente	-
Viabilidad de la ejecución del proyecto	Elaboración del Reglamento Operativo del Programa	Pendiente	-

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).