

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
(ETAPA II)**

**(TC-96-04-36-6)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**SOLICITANTE:** Ministerio de Finanzas

**ORGANISMO EJECUTOR:** Oficina de Administración Tributaria

**BENEFICIARIO:** Gobierno de Suriname

**FINANCIAMIENTO:**

BID:	US\$1.830.000 (FOE)
Financiamiento de contrapartida local:	US\$ 324.000
Total:	US\$2.154.000

**PLAZOS:**

Período de ejecución:	36 meses
Período de desembolso:	42 meses

**IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES:** El CESI examinó esta operación en su reunión del 12 de septiembre de 1997 y no formuló objeciones.

**OBJETIVOS:** El programa propuesto tiene los siguientes objetivos: a) elaborar una propuesta amplia para simplificar y mejorar el régimen tributario (análisis de la estructura tributaria, legislación tributaria y procedimientos normativos) y contribuir a la armonización de la legislación tributaria de Suriname con la de otros países de la CARICOM; b) mejorar la estructura institucional de la Oficina de Administración Tributaria (OAT); c) ampliar la base tributaria mediante la captación de un gran número de contribuyentes económicamente significativos durante la vigencia del programa; y d) acrecentar la cobertura y productividad de las actividades de auditoría mediante la formulación y utilización de procedimientos y programas automatizados para identificar masivamente a contribuyentes no declarantes o morosos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

**DESCRIPCIÓN:** Para lograr los objetivos antes expuestos, se realizarán actividades en las siguientes esferas: a) legislación tributaria y procedimientos normativos; b) desarrollo institucional y recursos humanos; c) recaudación y percepción de impuestos;

d) auditoría; e) sistemas de información; f) capacitación; y g) asistencia al contribuyente.

**BENEFICIOS:**

El programa mejorará de manera significativa la gestión de la OAT, que es el principal organismo de recaudación impositiva del país. En particular, ayudará a ampliar la base tributaria y a acrecentar las rentas fiscales, pues reducirá la evasión y la elusión y mejorará la eficiencia general en la administración y el control de los impuestos directos. Asimismo, el programa ayudará a mejorar la imagen de la OAT frente al contribuyente, entre otras cosas, por conducto de una serie de programas de asistencia al contribuyente que han de servir de modelo para promover la modernización del sector público de Suriname.

**RIESGOS:**

En general, el riesgo principal de los proyectos de fortalecimiento institucional en Suriname radica en el bajo nivel de sueldos de la administración pública y, en consecuencia, en que los profesionales capacitados abandonan la administración pública una vez que han adquirido experiencia profesional suficiente para reciclarse al sector privado. El éxito a largo plazo de las operaciones de fortalecimiento institucional que, como este programa, contienen actividades importantes de capacitación depende de que se mejore la carrera profesional dentro de la administración pública. La OAT propondrá un nuevo ciclo de carrera a sus funcionarios y explorará la posibilidad de obtener autonomía financiera y administrativa.

El éxito de la segunda fase del proyecto de administración tributaria dependerá de que se introduzcan reformas importantes en la legislación tributaria vigente y en la estructura institucional de la OAT, circunstancias que, en última instancia, dependen de la voluntad política del Gobierno de Suriname de respaldar esos cambios y sus consecuencias. Para mitigar ese riesgo se proponen medidas en el marco de las condiciones contractuales especiales.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS:**

La estrategia del Banco en Suriname consiste en dar apoyo a las reformas sustantivas e institucionales encaminadas a mejorar los marcos institucional y de incentivos y, por ende, permitir que los recursos del país se puedan usar con más eficiencia y eficacia. En junio de 1997 una misión de programación visitó a Suriname y convino con el gobierno en que el Banco examinaría en el corto plazo las siguientes esferas principales: a) la gestión de los recursos naturales; b) la revitalización de la agricultura; c) la reforma del sector financiero; y d) el

mejoramiento de la administración tributaria. En la minuta de negociación se indica que el proyecto utilizaría US\$1,83 millón con cargo al FOE y se aprobaría en 1997.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Antes del primer desembolso, el organismo ejecutor presentará al Banco prueba de lo siguiente: a) de que se ha designado al coordinador nacional del proyecto; b) de que se ha contratado al Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) en calidad de organismo especializado —después de que el Banco haya examinado y aprobado el contrato con el CIAT— y al coordinador internacional del proyecto; c) de que el Banco ha aprobado el calendario inicial de indicadores de referencia, que se utilizarán en las evaluaciones del programa; d) de que se ha confirmado que todo el equipo adquirido durante la primera fase del proyecto ha sido entregado e instalado. Al fin del decimoctavo mes después de la puesta en marcha del programa, el organismo ejecutor presentará al Banco prueba de lo siguiente: a) de que se han terminado las actividades relacionadas con el componente de legislación tributaria y procedimientos normativos del proyecto; en particular, de que se ha terminado la elaboración de las propuestas relacionadas con la simplificación del régimen tributario y la preparación del código tributario y su presentación al gabinete para su examen; b) de que se han concluido las actividades relacionadas con el componente de desarrollo institucional y recursos humanos y de que se ha dado efecto a la nueva estructura institucional y al sistema de carrera para los funcionarios de la OAT.

**EXCEPCIÓN A LA  
POLÍTICA DEL  
BANCO:**

De conformidad con los criterios enunciados en las orientaciones del Banco en materia de adquisiciones (GS-403 normas para la selección sin competencia), la ejecución técnica del programa se encomendará a un organismo especializado, el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT). El análisis de la capacidad institucional y técnica del CIAT y de su experiencia en Suriname ha llevado a la conclusión de que es la organización más apropiada para ejecutar este proyecto.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Contexto macroeconómico

- 1.1 La República de Suriname pasó por un largo período de declinación económica entre 1982 y 1994. Ese período se caracterizó por un crecimiento negativo del PIB, la declinación del nivel de vida y —entre 1990 y 1994— una creciente inestabilidad macroeconómica y una aceleración de la inflación, que produjo una considerable contracción del salario real, en particular en 1993 y 1994.
- 1.2 Sin embargo, desde mediados de 1995 la situación macroeconómica de Suriname ha mejorado grandemente. Al fin de 1994 y en todo el año 1995, los precios internacionales del aluminio, la mayor exportación de Suriname y la fuente principal de sus rentas fiscales, registraron un fuerte aumento que se tradujo en una marcada expansión de los ingresos de importación y de las rentas fiscales. El mejoramiento de las rentas fiscales se debió también a mejoramientos importantes en la administración tributaria gracias a las siguientes medidas: a) la introducción de un sistema de autoliquidación del impuesto sobre la renta, que produjo un notable aumento de la observancia fiscal y redujo los efectos Olivera-Tanzi sobre las rentas fiscales, pues abrevió el desfase entre el momento en que nace la obligación tributaria y el momento en que el contribuyente hace efectivo el pago; b) el establecimiento de una dependencia especial para fiscalizar a los grandes contribuyentes; y c) la institución de un sistema de información automatizado (el Sistema Integrado de Información Tributaria). La conjunción de un aumento de las utilidades de la compañía que explota la bauxita y el mejoramiento de la administración tributaria acrecentaron las rentas fiscales del 8,5% del PIB en 1993 al 28,1% del PIB en 1995. En 1996 las rentas fiscales equivalían al 35,3% del PIB.
- 1.3 El aumento de las rentas fiscales y la reducción de los gastos con destino a ciertos subsidios eliminaron el déficit fiscal, circunstancia que, junto con el gran aumento de los ingresos de exportación, dio lugar a una considerable acumulación de reservas en divisas. La acumulación de reservas permitió que el Banco Central estabilizara el tipo de cambio paralelo a mediados de 1995 y, de ese modo, redujera en forma pronunciada la tasa de inflación. De diciembre a diciembre, la tasa de inflación disminuyó de 587% en 1994 a 37% en 1995 y 1% en 1996. La estabilización de la economía tuvo diversos efectos positivos, incluida la rápida recuperación de los salarios reales y la reactivación del crecimiento económico. Se estima que el PIB ha aumentado en alrededor del 7% tanto en 1995 como en 1996.
- 1.4 Sin embargo, el mejoramiento de las condiciones económicas ha sido frágil y la consolidación de los progresos recientes requiere disciplina fiscal, restricción monetaria, mantenimiento de un tipo de cambio realista y un programa de liberalización y desregulación.

A principios de 1997 el nuevo gobierno se embarcó en una política fiscal expansiva mediante el aumento de los niveles de gasto. En particular, los funcionarios públicos —que representan el 45% de la fuerza de trabajo— recibieron un aumento general de sueldos de 50%. El gobierno espera que diversas medidas encaminadas a aumentar las rentas fiscales compensen ese nivel más elevado de gastos; entre esas medidas se cuentan las siguientes: la institución de un impuesto sobre las ventas; el aumento de los derechos y los precios de las licencias; el aumento de los impuestos sobre bienes suntuarios, el alcohol y el tabaco; el aumento de las tarifas de electricidad y agua y del precio de la gasolina; y el aumento de las multas por pagos en mora. También será importante que no se pierda terreno en la recaudación de rentas debido a deficiencias en las medidas de fiscalización y/o la observancia por parte de los contribuyentes. El fortalecimiento de la administración tributaria, por lo tanto, coadyuvaría de manera fundamental al equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica.

B. La estrategia del Banco

- 1.5 Tradicionalmente el Banco ha realizado un bajo nivel de actividades operacionales en Suriname, por un lado, porque el país tiene acceso a recursos concesionarios de donantes bilaterales y de otras fuentes y, por el otro, debido a la inestabilidad macroeconómica. La estrategia del Banco en los últimos años, por lo tanto, fue evitar el otorgamiento de préstamos en los sectores productivos o con destino a la infraestructura física hasta que la economía se hubiera estabilizado; por otra parte, el Banco elaboró un programa de cooperación técnica focalizado en el fortalecimiento de las instituciones públicas, en particular las que podían sustentar la estabilidad macroeconómica. Entre otras operaciones de cooperación técnica se aprobó en ese contexto la primera fase de fortalecimiento de la Oficina de Administración Tributaria (véase 1.7 infra). La estrategia del Banco en Suriname consiste en dar apoyo a las reformas sustantivas e institucionales encaminadas a mejorar los marcos institucional y de incentivos y, por ende, permitir que los recursos del país se puedan usar con más eficiencia y eficacia. En junio de 1997 una misión de programación visitó a Suriname y convino con el gobierno en que el Banco examinaría en el corto plazo las siguientes esferas principales: a) la gestión de los recursos naturales; b) la revitalización de la agricultura; c) la reforma del sector financiero; y d) el mejoramiento de la administración tributaria.

C. La solicitud

- 1.6 El 31 de enero de 1995 el Ministro de Finanzas solicitó la asistencia del Banco para preparar una cooperación técnica de segunda fase a fin de continuar el fortalecimiento de la administración tributaria nacional. En septiembre de 1996 el Banco decidió realizar un examen a fondo de la primera fase y, al propio tiempo, analizar la propuesta del gobierno y evaluar a la Oficina

de Administración Tributaria (OAT). El equipo de proyecto propuso ampliar en seis meses la primera fase, hasta abril de 1997, antes de aprobar la segunda fase con el objeto de completar algunas de las actividades requeridas, como se explica más adelante, y establecer una transición a la segunda fase.

D. La primera fase del proyecto de administración tributaria

- 1.7 En 1990 el BID aprobó un proyecto de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del sistema de administración tributaria. El proyecto, terminado el 24 de abril de 1997, logró progresos importantes, particularmente en la esfera del desarrollo de sistemas. El proyecto, junto con un proyecto neerlandés de mayor escala, dio apoyo a la introducción de un régimen de autoliquidación del impuesto sobre la renta en 1995 que —junto con un fuerte aumento de los precios internacionales del aluminio— acrecentó las rentas provenientes de impuestos directos del 11% del PIB en 1994 al 15,5% en 1995. La introducción del régimen de autoliquidación del impuesto sobre la renta, por lo tanto, desempeñó un papel importante en la estabilización de la economía de Suriname en 1995 y la correlativa reducción de la tasa de inflación. En 1996 los impuestos directos representaron el 18,1% del PIB.
- 1.8 En septiembre de 1996, el examen de la primera fase puso de manifiesto que, a pesar de progresos importantes en el fortalecimiento y la modernización de la OAT, no se habían concluido algunas actividades, en particular las relacionadas con el refinamiento del Sistema Integrado de Información Tributaria, un sistema informatizado elaborado e introducido por el proyecto. Para aprovechar el dinamismo creado gracias a los progresos logrados en la primera fase, a la capacitación impartida y a la disponibilidad de fondos y consultores que participaban en el proyecto, el Banco recomendó que se prorrogara el proyecto por seis meses, con indicación de los resultados que se debían obtener y las medidas que se debían adoptar durante el período de la prórroga. Esos resultados correspondían al diseño preliminar de nuevos sistemas de información que habían de concluirse durante la segunda fase y a la depuración del Registro General de Contribuyentes (RGC). La ejecución de la primera fase prorrogada del proyecto de administración tributaria se terminó en la fecha prevista el 24 de abril de 1997.

E. Problemas institucionales actuales

- 1.9 No obstante los progresos logrados en la primera fase del programa, la OAT necesita asistencia técnica adicional para modernizar y fortalecer ciertas actividades. Seguidamente se mencionarán los principales problemas que tiene ante sí la administración tributaria en Suriname.

## 1. Régimen tributario

- 1.10 El régimen tributario en general adolece de tres grandes problemas: a) un número innecesariamente elevado de impuestos que producen un bajo caudal de rentas y cuya administración y recaudación absorben recursos que bien podrían emplearse de manera más eficiente y productiva, por ejemplo, para fortalecer los programas de auditoría del impuesto sobre la renta que, en 1996, produjo el 99,5% de la recaudación total de impuestos directos; b) algunas inconsistencias en la legislación sobre impuestos directos importantes, como las diferencias entre los mínimos imponibles establecidos en las leyes del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el patrimonio; y c) la coexistencia de un régimen de autoliquidación con un régimen de liquidación asistida para el impuesto sobre la renta, que también absorbe recursos que podrían emplearse más productivamente en otras actividades y que priva a la administración del impuesto sobre la renta de la eficiencia que podría tener en un régimen integral de autoliquidación.
- 1.11 El programa abordará esos problemas mediante la prestación de servicios de consultoría para preparar una propuesta amplia a fin de simplificar el régimen tributario y mejorar la legislación impositiva, para lo cual se identificarán las inconsistencias, se formularán recomendaciones encaminadas a eliminarlas y se redactará un proyecto de código tributario 1/.

## 2. Estructura institucional

- 1.12 Las dependencias de la OAT, en lugar de estar organizadas con criterio funcional, están organizadas por tipo de impuesto. Esta estructura introduce en cierta medida una superposición de funciones e impide una total integración de las distintas actividades de la OAT. Como ejemplo cabe citar el reciente establecimiento del Departamento del Impuesto sobre las Ventas. Este departamento, que funciona en un edificio distinto del que ocupa la administración, tiene un sistema de computación distinto del resto de la OAT, factor que, en última instancia, quiebra la unidad de la cuenta corriente. Además, no hay una dependencia especial que se ocupe de la auditoría interna de la OAT ni se cuenta tampoco con manuales de organización y de funciones actualizados, circunstancia que es causa de problemas. Algunas de las funciones que competen a las dependencias de la OAT no están definidas con claridad ni se llevan a cabo en forma eficaz.

---

1/ Las actividades que llevará a cabo el programa en este ámbito guardan congruencia con las recomendaciones generales del FMI en materia de simplificación del régimen impositivo y mayor eficiencia en la administración tributaria.

### 3. Auditoría tributaria

- 1.13 Actualmente las principales actividades de auditoría de la OAT se concentran en la fiscalización de 500 grandes contribuyentes. Esta concentración es atinada cuando se tiene en cuenta que en 1996 los 20 contribuyentes más importantes de este grupo generaron por sí solos el 51% de las rentas totales producidas por los impuestos directos y que los 500 grandes contribuyentes generaron alrededor del 80% de esas rentas. Sin embargo, la gestión general del Departamento de Auditoría adolece de algunas deficiencias que deberían corregirse. Por falta de capacitación en programas dinámicos de auditoría, la OAT no puede ampliar su cobertura de auditoría a sectores en los cuales la evasión es elevada. Además, carece de capacidad técnica para utilizar fuentes externas como medio de identificar a contribuyentes no declarantes o morosos. Como se explica más adelante, uno de los objetivos del programa será ampliar la base tributaria. Ese objetivo se logrará principalmente mediante: a) el examen de la composición del grupo actual de grandes contribuyentes a fin de reemplazar a algunos de estos contribuyentes con otros que sean económicamente más significativos; y b) la captación y fiscalización más eficaz de un mayor número de contribuyentes medianos.

### 4. Sistema de recaudación

- 1.14 La eficacia de recaudación de la OAT se ve restringida por las deficiencias en el sistema de cobranza por los bancos. El principal factor causante de este problema es la falta de un acuerdo oficial con los bancos. Los bancos no incluyen el Número Único de Identificación del Contribuyente en los pagos que reciben ni tampoco el nombre correcto del contribuyente. Estos elementos son importantes para resolver las inconsistencias entre los informes manuales y automatizados de cobranzas. Además, los bancos que perciben impuestos en Suriname no transfieren oportunamente los fondos cobrados a las cuentas de la OAT. Estas demoras y la falta de una información precisa dificultan la identificación de no declarantes.
- 1.15 El Registro General de Contribuyentes (RGC) debiera en teoría contener todos los datos pertinentes para la debida identificación de los contribuyentes y servir como principal instrumento de las actividades de auditoría. Sin embargo, la utilidad del RGC de la OAT se ve limitada por la existencia de registros duplicados (esto es, contribuyentes que tienen más de un número de identificación tributaria) y la falta de información pertinente —la actividad económica de los contribuyentes, por ejemplo— que la administración necesita en sus actividades de fiscalización.

### 5. Sistemas de información

- 1.16 Se deben introducir ajustes en la administración de los sistemas de información. La base de datos de la OAT puede ser libremente



modificada por cualquiera de los funcionarios técnicos que tienen contraseñas para acceder a los datos y programas del sistema operativo del Sistema Integrado de Información Tributaria (SIIT). No se han establecido procedimientos de seguridad para efectuar el seguimiento y control de acceso de los usuarios a los programas y procesos del sistema. Actualmente no se cuenta con instrumentos y procedimientos para informar de la oportunidad, la razón, el contenido y la forma de los cambios introducidos ni para indicar la condición de los registros antes y después de esos cambios.

#### F. Conclusiones

- 1.17 Para completar y mantener la modernización de la administración tributaria de Suriname habrá que racionalizar en general el régimen tributario y la organización de la OAT, al tiempo que se mejoran los procesos de recaudación, auditoría e información. El proyecto que se propone incluye las mejoras antes mencionadas y, al propio tiempo, comprende iniciativas que, a mediano plazo, ampliarán la base tributaria y realzarán la eficiencia, así como cambios que allanarán el camino hacia la racionalización de todo el régimen tributario.

### II. EL PROGRAMA

#### A. Objetivo general

- 2.1 El objetivo general del programa es contribuir a la sostenibilidad del actual proceso de fortalecimiento de la Oficina de Administración Tributaria, a fin de realzar su eficiencia en la administración de una base más amplia de contribuyentes, elevar el nivel de la observancia fiscal voluntaria y reducir el nivel de evasión.

#### B. Objetivos específicos

- 2.2 Seguidamente se mencionarán los objetivos específicos del programa propuesto: a) elaborar una propuesta amplia para simplificar y mejorar el régimen tributario (análisis de la estructura tributaria, legislación tributaria y procedimientos normativos) y contribuir a la armonización de la legislación tributaria de Suriname con la de otros países de la CARICOM; b) mejorar la estructura institucional de la Oficina de Administración Tributaria; c) ampliar la base tributaria mediante la captación de un gran número de contribuyentes económicamente significativos durante la vigencia del programa; d) aumentar la cobertura y productividad de las actividades de auditoría mediante la formulación y utilización de procedimientos y programas automatizados para identificar masivamente a los contribuyentes no declarantes o morosos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; e) impartir formación a los funcionarios de la OAT para que puedan

utilizar eficazmente los nuevos sistemas de información y las nuevas técnicas y estrategias de auditoría y para que puedan aplicar los nuevos procedimientos elaborados con el concurso del proyecto; y f) contribuir a la formulación e institución de un sistema de carrera de administración pública o de carrera administrativa para los funcionarios de la OAT, con descripciones de cargo bien definidas y clasificadas, exámenes de ingreso, ascensos por mérito y una escala de sueldos competitiva.

C. Descripción del programa

1. Esferas de acción del programa

- 2.3 Para lograr los objetivos antes expuestos, se realizarán actividades en las siguientes esferas: a) legislación tributaria y procedimientos normativos; b) desarrollo institucional y recursos humanos; c) recaudación y percepción de impuestos; d) auditoría; e) sistemas de información; f) capacitación; y g) asistencia al contribuyente.

2. Actividades y resultados previstos

- 2.4 Seguidamente se mencionan las principales actividades y los resultados previstos dentro de cada esfera de actividad:

a. Legislación tributaria y procedimientos normativos

- 2.5 Se examinará la legislación tributaria vigente a fin de preparar una propuesta de simplificación y perfeccionamiento del régimen tributario, que principalmente tendrá por objeto eliminar inconsistencias dentro de la legislación de impuestos directos, abolir los impuestos que producen baja recaudación e instituir un nuevo código tributario.
- 2.6 Se preparará una propuesta para mejorar los procedimientos normativos, en particular respecto del régimen de autoliquidación del impuesto sobre la renta. En la propuesta se atenderá específicamente a los aspectos relativos a las apelaciones, las declaraciones tardías, la institución de procedimientos para que los contribuyentes puedan modificar por sí mismos las declaraciones y la coexistencia del régimen de autoliquidación con las prácticas de liquidación asistida. Se preparará una propuesta de nuevas normas y procedimientos con la mira de realzar la eficiencia de la administración tributaria, que incluirá criterios para reducir la actual acumulación de liquidaciones atrasadas (aplicación de los plazos de prescripción) y evitar liquidaciones (tanto automáticas como manuales) por cuantías muy bajas.
- 2.7 Se analizarán y mejorarán los procedimientos para la fiscalización y vigilancia de la cobranza administrativa y judicial de las deudas tributarias.

- 2.8 Se elaborará un plan de acción para la puesta en práctica de las propuestas que surjan de este componente, en particular en lo que se refiere a cambios en los procedimientos normativos y la aplicación del código tributario.
- 2.9 Resultados previstos: a) presentación a la Asamblea Nacional para su aprobación de las propuestas encaminadas a mejorar y simplificar el régimen tributario e instituir el código tributario, dentro de los 18 meses de la puesta en marcha del programa; b) eliminación de la coexistencia entre los regímenes de autoliquidación y liquidación asistida. Aceleración de la tramitación de las liquidaciones prescritas y de las liquidaciones por cuantías mínimas; y c) mejoramiento de los procedimientos para la percepción y cobranza de las deudas tributarias.

b. Desarrollo institucional y recursos humanos

- 2.10 Se establecerá una sana estructura institucional dentro de la cual la administración tributaria se organizará con arreglo a criterios funcionales y no por tipo de tributo.
- 2.11 Se racionalizarán los procesos de la administración tributaria, incluidas la administración y fiscalización de los grandes contribuyentes.
- 2.12 Se prepararán manuales de organización, responsabilidades y funciones, en los cuales se definirán y delimitarán con claridad las actividades y responsabilidades de cada una de las dependencias de la OAT.
- 2.13 Se fortalecerá la Unidad de Planificación, Finanzas y Fiscalización de la OAT con el objeto de acrecentar su eficiencia para formular estimaciones y proyecciones de recaudación tributaria, cuantificar la evasión, ayudar al Departamento de Auditoría a identificar posibles contribuyentes no declarantes o morosos y elaborar y administrar indicadores de resultados para las dependencias de la OAT. Se ampliarán sus responsabilidades a fin de incluir el seguimiento de la ejecución del programa.
- 2.14 Se creará una dependencia especial de auditoría interna.
- 2.15 Se elaborará un sistema de carrera de administración pública o de carrera administrativa para los funcionarios de la OAT, a los efectos de facilitar el perfeccionamiento profesional del personal y su permanencia en la institución una vez que hayan sido capacitados. El nuevo sistema deberá incluir descripciones de cargo bien definidas y clasificadas, exámenes de ingreso, una estructura de incentivos tales como ascensos por mérito y una escala de sueldos competitiva.
- 2.16 Resultados previstos: a) institución de una sana estructura institucional en la cual cada dependencia tendrá funciones y

responsabilidades claramente definidas y delimitadas; b) integración en una sola unidad de todas las dependencias que tienen actividades de auditoría tributaria; y c) aplicación de una política de personal que comprenda la contratación, el desarrollo, la capacitación, la evaluación y el ascenso de los funcionarios de la OAT.

c. Cobranza y percepción de impuestos

- 2.17 Se establecerá un nuevo sistema de inscripción de contribuyentes. En el registro único de contribuyentes se incorporarán todos los datos pertinentes a fin de efectuar verificaciones cruzadas con fuentes externas (bancos, oficinas del Registro Civil y Cámara de Comercio).
- 2.18 Se mejorarán los procedimientos para la presentación de declaraciones de autoliquidación a fin de consolidar la tramitación de declaraciones y pagos.
- 2.19 Se formularán procedimientos para rastrear y vigilar los pagos efectuados por conducto del sistema bancario. Se evaluará la posibilidad de ajustar y ampliar el sistema de cobranza de los bancos. Se elaborará una propuesta para concertar contratos de cobranza con los bancos; en esos contratos se dispondrá sobre el pago de comisiones a los bancos y las multas aplicables en caso de transmisión de información deficiente y transferencias tardías de fondos a las cuentas de la OAT en el Banco Central.
- 2.20 Se mejorarán los procedimientos para tramitar los pagos hechos directamente en las oficinas de la OAT, como las actualizaciones diarias de las cuentas corrientes de los contribuyentes, incluida la anulación de pagos hechos con cheques sin fondos, y se mejorará la seguridad en el procesamiento manual de los cheques.
- 2.21 Se reformularán los formularios, procedimientos y manuales de operaciones, a fin de captar los datos pertinentes que se requieren para acrecentar la eficiencia de las cobranzas y la producción de informes estadísticos, la selección de casos de auditoría y las medidas aplicables a los contribuyentes no declarantes o morosos.
- 2.22 Resultados previstos: mejoramiento de las cobranzas realizadas por la OAT y el sistema bancario y aumento de la eficiencia del proceso de cobranza en general. Disponibilidad de fondos y de información captada por los bancos en un plazo no superior a 48-72 horas.

d. Auditoría

- 2.23 Se formularán nuevas técnicas y procedimientos de auditoría (por ejemplo, la verificación cruzada con fuentes externas, como la administración de aduanas y las instituciones del sector público) y se expandirán las actividades de auditoría, a fin de ampliar la

cobertura de auditoría y focalizarla con precisión en los casos de elusión y evasión.

- 2.24 Se elaborarán sistemas y procedimientos para el control administrativo de la inspección y la auditoría.
- 2.25 Se aumentará el número de contribuyentes medianos sujetos a fiscalización de la OAT.
- 2.26 Se elaborarán y aplicarán programas especiales para lograr la observancia de las disposiciones del impuesto sobre las ventas.
- 2.27 Se utilizarán de manera más intensiva los sistemas de información a fin de seleccionar a los contribuyentes que serán objeto de auditorías y establecer calendarios periódicos de actividades y metas.
- 2.28 Resultados previstos: a) aplicación de técnicas y procedimientos bien fundados para la selección, planificación y ejecución de auditorías e inspecciones tributarias y aumento de la probabilidad de identificar casos de inobservancia; y b) empleo intensivo de los sistemas de información internos y de las fuentes externas de información en sustento de actividades rutinarias y para elaborar indicadores financieros y económicos que permitan cuantificar los niveles y las fuentes de evasión.

e. Sistemas de información

- 2.29 Se concluirá la depuración del registro general de contribuyentes y se incorporarán otras informaciones pertinentes, a fin de identificar debidamente a los contribuyentes y de facilitar las actividades de cobranza y auditoría.
- 2.30 Se ampliará el Sistema Integrado de Información Tributaria (SIIT) a fin de incorporar el impuesto sobre las ventas al sistema de cuenta corriente. Se introducirán ajustes en el sistema de cuenta corriente para cerciorarse de que los pagos se asienten en la cuenta corriente del contribuyente que corresponda y en relación con impuestos específicos.
- 2.31 Se prepararán y actualizarán los procedimientos escritos detallados (manuales).
- 2.32 Se actualizará el sistema de seguridad interna del SIIT. Se modificarán los procedimientos de autorización del acceso a los procesos informatizados. Se restringirá el acceso de acuerdo con los niveles de responsabilidad y la función. Se activarán las funciones de control de auditoría. Se establecerán procedimientos para efectuar el seguimiento y el control del acceso de los usuarios a los programas y procesos del sistema. Se designará a un funcionario de alto nivel que se encargará de administrar la autorización del acceso a la información y a las rutinas (averiguaciones) del sistema.

- 2.33 Se elaborará y aplicará un sistema de información de gestión, compatible con el SIIT, que pueda producir informes estadísticos, presupuestarios y analíticos que sirvan de instrumento de gestión para evaluar el desempeño y la adopción de decisiones.
- 2.34 Se formulará y aplicará un sistema de referencias cruzadas como instrumento principal para identificar a los contribuyentes no declarantes o morosos y las inconsistencias en las declaraciones presentadas.
- 2.35 Se optimizarán los procedimientos del Departamento de Procesamiento Electrónico de Datos (PED) en materia de organización interna, inventarios de equipo de computación, aspectos de seguridad (acceso al centro de datos), verificación cotidiana de la integridad de la base de datos y mantenimiento del equipo.
- 2.36 Resultados previstos: a) consolidación y expansión de los sistemas de procesamiento de datos e información elaborados durante la primera fase del proyecto; y b) aplicación de los nuevos sistemas de información necesarios para realzar la eficacia de la OAT, principalmente en materia de auditoría, información de gestión y estadísticas.

f. Capacitación

- 2.37 Se elaborarán y aplicarán planes anuales de capacitación vinculados con el proceso de selección, evaluación y ascenso del personal de la OAT.
- 2.38 Se prepararán y ejecutarán amplios programas de capacitación para la capacitación interna y la asistencia a cursos y seminarios en países miembros del Banco en los cuales se hayan observado resultados satisfactorios en los aspectos de administración tributaria. La mayor parte de la capacitación será capacitación en el servicio impartida por los expertos que corresponden a cada componente del proyecto. El contenido de los programas de capacitación estará en consonancia con la oportunidad de ejecución de los distintos componentes y actividades del proyecto.
- 2.39 Se impartirá capacitación permanente a los funcionarios que tengan responsabilidades directivas.
- 2.40 Se actualizará en forma permanente la capacitación impartida al personal del Departamento de PED en la gestión, mantenimiento y actualización de los nuevos subsistemas del SIIT que desarrollará el proyecto.
- 2.41 Resultados previstos: Los funcionarios directivos, de supervisión y operaciones de la OAT habrán recibido capacitación en planificación, gestión, organización, métodos de mejoramiento del trabajo, empleo de sistemas de información y temas concretos de la

administración tributaria (legislación, auditoría, asistencia al contribuyente, etc.).

g. Asistencia al contribuyente

- 2.42 Se elaborarán programas de información (por ejemplo, comunicados de prensa, guías de información, etc.) para dar publicidad a los aspectos pertinentes del régimen tributario, en especial los temas de naturaleza jurídica respecto de la interpretación e información en relación con los derechos y obligaciones del contribuyente.
- 2.43 Se elaborarán programas y procedimientos especiales para facilitar la observancia fiscal por parte de los contribuyentes grandes y medianos.
- 2.44 Se impartirá la capacitación necesaria al personal que se ocupe de la asistencia al contribuyente.
- 2.45 Resultados previstos: Ejecución de programas para dar publicidad a diversos aspectos del régimen tributario y prestación de una amplia asistencia y orientación al contribuyente.

D. Necesidades de bienes y servicios

1. Servicios de consultoría

- 2.46 El proyecto requerirá aproximadamente 150 meses-persona de servicios de consultoría. Las necesidades de consultores internacionales se desglosan como sigue: a) experto en administración tributaria que también se desempeñará en calidad de Coordinador Internacional del Proyecto (18 meses); b) especialista en auditoría (12 meses); c) especialista en legislación tributaria (12 meses); d) experto en sistemas de información (9 meses); e) especialista en sistemas de cobranza y percepción de impuestos (9 meses); experto en organización y métodos (8 meses). Además se necesitarán 30 meses-persona de consultorías a corto plazo en las esferas de legislación, sistemas de información, cobranza y auditoría.

2. Adquisición de equipo

- 2.47 Las principales adquisiciones de equipo (elementos físicos y lógicos de computación) se efectuaron en la primera fase del proyecto, aunque todavía no se han instalado algunos elementos de equipo. Sin embargo, para ampliar y modernizar las capacidades de computación existentes, el programa financiará la instalación de nuevas estaciones de trabajo, principalmente en apoyo de las actividades de auditoría.

E. Costo y financiamiento

- 2.48 El proyecto tendrá un costo total equivalente a US\$2,15 millones, de los cuales el Banco proporcionará un financiamiento no

reembolsable de hasta el equivalente de US\$1,83 millón con cargo a los ingresos netos del FOE, de conformidad con el siguiente resumen de estimaciones presupuestarias:

Presupuesto (en US\$)			
	BID	Local	Total
<b>I. Firmas de servicios profesionales</b>	<b>1.424.000</b>		<b>1.424.000</b>
<b>A. Servicios de consultoría de larga duración, por componente</b>	<b>834.000</b>		<b>834.000</b>
1. Coordinación del proyecto: Capacitación-asistencia a los contribuyentes	234.000		234.000
2. Legislación tributaria y procedimientos normativos	144.000		144.000
3. Organización y métodos	96.000		96.000
4. Sistemas de recaudación e ingresos tributarios	108.000		108.000
5. Auditoría	144.000		144.000
6. Sistema de información	108.000		108.000
<b>B. Consultorías de corto plazo</b>	<b>415.000</b>		<b>415.000</b>
<b>C. Gastos generales</b>	<b>175.000</b>		<b>175.000</b>
<b>II. Capacitación y participación en seminarios</b>	<b>260.000</b>	<b>130.000</b>	<b>390.000</b>
<b>III. Equipo de computación</b>		<b>150.000</b>	<b>150.000</b>
<b>IV. Publicaciones</b>	<b>50.000</b>		<b>50.000</b>
<b>V. Imprevistos</b>	<b>96.000</b>	<b>44.000</b>	<b>140.000</b>
<b>Total</b>	<b>1.830.000</b>	<b>324.000</b>	<b>2.154.000</b>

- 2.49 La contribución del Banco, que asciende al 85% del costo total del proyecto, se destinará a financiar 150 meses-persona de servicios de consultoría internacionales y locales y la mayor parte de los programas de asistencia al contribuyente y las actividades de capacitación. El financiamiento del Gobierno de Suriname sufragará las adquisiciones de equipo y parte de las actividades de asistencia al contribuyente y capacitación.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Organización y ejecución

- 3.1 La responsabilidad general de ejecución del proyecto corresponderá al Ministerio de Finanzas que, por ley, es el ministerio al que incumbe la administración tributaria. La responsabilidad por la supervisión y administración directas del proyecto se encomendará al Director de la OAT y al Coordinador Nacional del Proyecto, con los siguientes cometidos: a) coordinar con el Coordinador Internacional del Proyecto la administración y ejecución rutinarias del



proyecto; b) dar asistencia a la coordinación de las actividades del proyecto; c) asesorar en la solución de los problemas de ejecución que se planteen; d) evaluar el desarrollo y la ejecución del proyecto; e) examinar los informes trimestrales de progreso; y f) examinar el informe final de evaluación.

- 3.2 El coordinador internacional del proyecto será el experto consultor en administración tributaria. Este experto coordinará las actividades del proyecto bajo la supervisión y la orientación del Director de la OAT, que actuará en calidad de nexo oficial entre el Organismo Ejecutor y el Banco. El proyecto se ejecutará en un plazo de 36 meses.

B. Ejecución técnica

- 3.3 La ejecución técnica del programa se encomendará a un organismo especializado, el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), que el Ministerio de Finanzas contratará dentro de los 60 días de firmado el convenio de cooperación técnica. El CIAT desempeñará estas funciones de conformidad con el convenio de cooperación técnica y de acuerdo con los reglamentos y procedimientos del Banco. Además, el CIAT se encargará de contratar y pagar a los consultores y también de otras medidas administrativas pertinentes. En el Anexo II figuran los términos de referencia del organismo especializado y de los consultores internacionales a largo plazo que se han de necesitar para ejecutar los componentes del programa.
- 3.4 El CIAT, una organización internacional pública sin fines de lucro constituida en 1967, es la única institución de América Latina y el Caribe que se especializa en administración tributaria. La experiencia del CIAT es reconocida por sus 33 países miembros; la organización ha participado en operaciones de cooperación técnica financiadas por organizaciones multilaterales como el BID, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El CIAT se ocupó de la ejecución técnica de la primera fase del proyecto de administración tributaria de Suriname y se ha desempeñado en forma satisfactoria. Además, el CIAT recibe apoyo técnico de los Estados Unidos (Servicio de Rentas Internas), el Canadá (Ministerio de la Renta Nacional del Canadá), Francia (Dirección de Impuestos), España (Agencia Estatal de Administración Tributaria e Instituto de Estudios Fiscales), Italia (Ministerio de Hacienda) y los Países Bajos (Dirección de Impuestos y Aduanas). Por otra parte, desde 1983 el CIAT se ha desempeñado en calidad de organismo especializado en proyectos financiados con recursos del Banco en Centroamérica, América del Sur y el Caribe.
- 3.5 En muchos documentos anteriores del Banco se ha hecho referencia a la capacidad técnica y a la experiencia del CIAT. Además, el CIAT ha demostrado su capacidad institucional de coordinar estas operaciones, de administrar satisfactoriamente la ejecución de proyectos, de dar apoyo a los beneficiarios en su administración de

las cláusulas de convenios de cooperación técnica y de impartir continuidad al apoyo después de la ejecución del proyecto. A la luz de un análisis de su capacidad institucional y técnica y de otras actividades que realizará en los próximos años, cabe decir que el CIAT tiene capacidad para ejecutar de manera satisfactoria la cooperación técnica propuesta conforme a los criterios enunciados en las orientaciones del Banco en materia de adquisiciones (GS-403 Normas para la selección sin competencia).

C. Informes de seguimiento

3.6 El organismo ejecutor presentará al Banco los siguientes informes con el objeto de facilitar la supervisión de la ejecución del proyecto:

- a. Dentro de los 30 días del fin de cada trimestre se presentará un informe trimestral de progreso. En este informe se examinará la ejecución de cada componente de proyecto, su incidencia en la administración tributaria y su interacción con otros componentes del proyecto, si corresponde. En el primer informe trimestral se incluirá una descripción detallada y el calendario de los primeros programas de capacitación que se ejecutarán, así como una versión revisada del calendario inicial de indicadores de referencia, que se empleará para la evaluación del programa. En los informes trimestrales subsiguientes se describirá el estado de ejecución de los componentes del proyecto y los valores corrientes de los indicadores de referencia.
- b. Dentro de los tres meses de la terminación del proyecto se presentará un informe final de evaluación. Ese informe contendrá un resumen de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos en términos de los objetivos y los indicadores de referencia establecidos.

D. Desembolsos

3.7 La operación se ejecutará en un plazo de 36 meses. El último desembolso se hará, a más tardar, 42 meses después de la fecha de la firma del convenio entre el Banco y el Gobierno de Suriname. El Ministerio de Finanzas delegará la administración de los desembolsos de la contribución del Banco en la OAT, que se desempeñará en calidad de Organismo Ejecutor. En la evaluación de mitad de período mencionada en los párrafos 3.9 y 5.1 se analizarán las necesidades de desembolso durante el plazo restante de vigencia del proyecto.

3.8 Antes del primer desembolso, el organismo ejecutor presentará al Banco prueba de lo siguiente: a) un certificado que incluirá el nombre, el cargo y la firma autenticada de la persona o personas que representarán al organismo ejecutor en todos los actos relacionados con la ejecución del presente convenio; b) la designación de

auditores independientes que examinarán y certificarán los estados financieros convenidos por el beneficiario y el Banco; c) la designación del Coordinador Nacional del Proyecto; d) la contratación del CIAT en calidad de organismo especializado —después de que el Banco haya examinado y aprobado el contrato respectivo— y del Coordinador Internacional del Proyecto; e) la aprobación por el Banco del calendario inicial de indicadores de referencia que se utilizarán en las evaluaciones del programa; y f) la confirmación de que todo el equipo adquirido en la primera fase del proyecto ha sido entregado e instalado.

- 3.9 Al fin del decimoctavo mes a contar de la puesta en marcha del programa, el organismo ejecutor presentará al Banco prueba de lo siguiente: a) de que se han terminado las actividades del proyecto relativas a la legislación tributaria y procedimientos normativos, en particular de que las propuestas relativas a la simplificación del régimen tributario y la preparación del código tributario se han terminado y que los documentos respectivos se han presentado al Gabinete para su examen; b) de que se han terminado las actividades correspondientes al componente de desarrollo institucional y recursos humanos y se ha establecido la nueva estructura institucional y el sistema de carrera para los funcionarios de la OAT.

E. Indicadores de referencia

- 3.10 En el Anexo I figura un cuadro en el que se consignan los indicadores de referencia propuestos con arreglo a los cuales se evaluará el proyecto. Los indicadores se prepararán periódicamente y están orientados en gran medida a cuantificar los resultados logrados por la OTA en materia de disminución de los niveles de evasión e incumplimiento y en ámbitos clave como auditoría y capacitación. Asimismo, el marco lógico se utilizará como un mecanismo de evaluación complementario al examinar los informes trimestrales de progreso y el informe final y al realizar las evaluaciones de mitad de período y final.

F. Impacto ambiental

- 3.11 El CESI examinó este proyecto en su reunión del 12 de septiembre de 1997 y no formuló objeciones.

#### IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios previstos

- 4.1 El programa apoya la estabilización de la economía de Suriname, pues mejorará de manera significativa la gestión de la OAT, que es el principal organismo de recaudación impositiva del país. En particular, ayudará a ampliar la base tributaria y a acrecentar las

rentas fiscales, pues reducirá la evasión y la elusión y mejorará la eficiencia general en la administración y el control de los impuestos directos.

- 4.2 Además, el programa ayudará a mejorar la imagen de la OAT frente al contribuyente, entre otras cosas, mediante una serie de programas de asistencia al contribuyente, que han de servir de modelo para promover la modernización del sector público de Suriname.

B. Riesgos del proyecto

- 4.3 En general, el riesgo principal de los proyectos de fortalecimiento institucional en Suriname radica en el bajo nivel de sueldos de la administración pública y, en consecuencia, en que los profesionales capacitados abandonan la administración pública una vez que han adquirido experiencia profesional suficiente para reciclarse al sector privado. El éxito a largo plazo de las operaciones de fortalecimiento institucional que, como este programa, contienen actividades importantes de capacitación depende de que se mejore la carrera profesional dentro de la administración pública. La OAT propondrá un nuevo ciclo de carrera para sus funcionarios y explorará la posibilidad de obtener autonomía financiera y administrativa, que pondría en condiciones a la OAT de resolver más efectivamente el problema de la baja remuneración de su personal.
- 4.4 El éxito de la segunda fase del proyecto de administración tributaria dependerá de que se introduzcan reformas importantes en la legislación tributaria vigente y en la estructura institucional de la OAT, circunstancias que, en última instancia, dependen de la voluntad política del Gobierno de Suriname de respaldar esos cambios y sus consecuencias. El éxito en la ejecución de algunos aspectos fundamentales del proyecto depende, pues, en último análisis, de la voluntad política del gobierno respecto de la ejecución del programa y también de factores técnicos. Para mitigar ese riesgo se proponen medidas en el marco de condiciones contractuales especiales (véase el párrafo 3.9).

## V. EVALUACIÓN

- 5.1 A los 18 meses de la puesta en marcha del programa y entre 6 y 12 meses después de la terminación del período de ejecución del programa, respectivamente, se procederá a realizar una evaluación de mitad de período y una evaluación final. El equipo del proyecto realizará la evaluación de mitad de período. Para realizar la evaluación final, que financiará el Banco, éste contratará consultores especializados que harán una evaluación independiente que, entre otros aspectos, cuantificará la incidencia total de la operación sobre la estructura técnica y operacional de la administración tributaria de Suriname. Ambas evaluaciones

comprenderán también la gestión del organismo especializado. En los informes de evaluación se señalarán los problemas observados y la forma en que se los resolvió, la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos del programa propuesto, con explicación de las disparidades que hubiere, y en especial se indicarán las medidas adoptadas por la OAT como resultado de la cooperación técnica. Los términos de referencia de la evaluación de mitad de período y de la evaluación final serán preparados en coordinación con la Oficina de Evaluación (EVO) del Banco.

- 5.2 Además y de conformidad con las normas establecidas del Banco, dentro de los seis meses de la fecha del último desembolso, el Gobierno de Suriname preparará el informe de terminación de proyecto (ITP) de la cooperación técnica propuesta, que contendrá una evaluación respecto del logro de los objetivos del programa y servirá como referencia para la evaluación final del programa.

**INDICADORES DE REFERENCIA**

Indicador de referencia	Valores iniciales	Mes 6	Mes 12	Mes 18	Mes 24	Fin del periodo
de inobservancia de los grandes contribuyentes						Máximo
contribuyentes declarantes como porcentaje de los contribuyentes inscritos en el RGC						Mínimo
contribuyentes que efectúan pagos como porcentaje de los contribuyentes declarantes						Mínimo
porcentaje de contribuyentes no declarantes o morosos respecto de los cuales la OAT ha iniciado acciones administrativas dentro de los siete días de detectarse el incumplimiento o de la fecha de vencimiento del pago						Mínimo
porcentaje de la deuda tributaria cobrada en virtud de procedimientos administrativos y judiciales como porcentaje de la deuda tributaria total						Mínimo
deuda tributaria como porcentaje de la recaudación tributaria total						
número de auditorías iniciadas y terminadas, por semestre						
porcentaje de funcionarios que han recibido capacitación en los niveles directivos, de supervisión y de ejecución						
número de cursos técnicos/seminarios en beneficio de auditores						
número de cursos/seminarios sobre ética						
porcentaje de funcionarios que han asistido a estos cursos						

PROYECTO DE RESOLUCION

SURINAME. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA OFICINA DE ADMINISTRACION  
TRIBUTARIA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda, en nombre y representación del Banco, a suscribir los acuerdos necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT-\_\_\_\_\_, sobre una cooperación técnica no reembolsable para fortalecer institucionalmente a la Oficina de Administración Tributaria.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.830.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.