

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SURINAME

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS I

(SU-L1037)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Leslie Harper (IFD/FMM), jefe de equipo; Adriana la Valley (CCB/CSU); Musheer Kamau (CCB/CSU); Lourdes Sánchez (FMP/CSU); Rinia G. Terborg-Tel (FMP/CSU); Lucas Hoepel (CCB/CSU); Gilberto Chona (IFD/FMM); Daniel Sánchez (IFD/FMM); Marina Massini (IFD/FMM); Mario Umaña (INT/TIU); Sandra Corcuera (INT/TIU) y Bernardita Sáez (LEG/SGO).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Introducción	1
B.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
1.	Situación macroeconómica	1
2.	Problemas y desafíos abordados para aumentar la cobertura fiscal y mejorar la eficiencia en la administración tributaria y de aduanas	3
3.	Justificación y estrategia para la serie programática	10
4.	Estrategia del Banco con Suriname y Noveno Aumento de Recursos	11
C.	Intervenciones del Banco en Suriname.....	11
D.	Objetivo, componentes y costo	12
1.	Objetivo.....	12
2.	Componentes.....	12
3.	Costo.....	15
E.	Resultados clave e impacto previstos	15
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	16
A.	Instrumento de financiamiento	16
B.	Riesgos relativos a las salvaguardias ambientales y sociales	16
C.	Otras consideraciones y riesgos importantes	16
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	17
A.	Síntesis de los mecanismos de ejecución.....	17
B.	Resumen de los mecanismos para el seguimiento de los resultados.....	17
C.	Intervenciones complementarias del Banco y actividades de apoyo técnico.....	17
IV.	CARTA DE POLÍTICA	18

ANEXOS

ANEXOS IMPRESOS

Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Carta de Política
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38242238>
2. Matriz de Resultados
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38019184>
3. Medios de Verificación
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38019156>

OPCIONALES

1. Evaluación del gasto público y responsabilidad financiera (PEFA)
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36275158>
2. Análisis económico
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38057444>
3. Plan de seguimiento y evaluación
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38019176>
4. Intervenciones del Banco en Suriname
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37117844>
5. Diagnóstico de la administración de impuestos y aduanas de Suriname (2005)
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37726240>
6. Revisión de los sistemas informáticos de la administración de ingresos y los sistemas informáticos del gasto público
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37724640>
7. Filtros de políticas de salvaguardia
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37725196>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
ASYCUDA	Automated System for Customs Data [Sistema automatizado de datos de aduanas]
CARTAC	Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PEFA	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review [Estudio de gasto público y responsabilidad financiera]
SWF	Fondo Soberano de Inversión

RESUMEN DEL PROYECTO

SURINAME POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS I (SU-L1037)

Términos y condiciones financieras					
Prestatario: República de Suriname Organismo ejecutor: Ministerio de Finanzas		Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*			
		Plazo de amortización:		20 años	
		Vida promedio ponderada original:		12,75 años	
		Período de desembolso:		12 meses	
Fuente	Monto	Período de gracia:		5,5 años	
		Comisión de inspección y vigilancia:		**	
BID (Capital Ordinario)	US\$20.000.000	Tasa de interés:		Basada en la tasa LIBOR	
Local	US\$0	Comisión de crédito:		**	
Total	US\$20.000.000	Moneda de aprobación:		Dólares estadounidenses que se cargarán al Capital Ordinario	
Esquema del proyecto					
Objetivo del proyecto/descripción: Los objetivos del programa son fortalecer la posición fiscal del país en el mediano y largo plazos, a través de un aumento en los ingresos tributarios, y mejorar la eficiencia en la administración tributaria y de aduanas. El programa respaldará un conjunto integral de intervenciones de políticas por medio de cuatro componentes, a saber: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) política tributaria; (iii) administración tributaria; y (iv) administración de aduanas. Esta operación es la primera de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, constituida por tres préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, cada uno de los cuales se desembolsará en un solo tramo. La segunda y la tercera operaciones (SU-L1040 y SU-L1041) se presentarán a consideración del Directorio en 2014 y 2016, respectivamente.					
Componente I: Estabilidad macroeconómica; II. Política tributaria; III. Administración tributaria y IV. Administración de aduanas.					
Condiciones contractuales especiales: El desembolso único de los recursos del préstamo estará sujeto al cumplimiento de las condiciones que se resumen en la matriz de políticas (Anexo II).					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.					
El proyecto califica como:		SEQ []	PTI []	Sector []	Geográfica [] % de beneficiarios []

* De conformidad con la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario puede optar por solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés, sujetas en todos los casos a la fecha de amortización definitiva y a la vida promedio ponderada original. Al evaluar dichas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta las condiciones de mercado y las consideraciones operativas y de gestión del riesgo.

** El Directorio Ejecutivo fijará las comisiones de crédito y de inspección y vigilancia en forma periódica, como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas pertinentes.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Introducción

- 1.1 Como parte de un ambicioso programa de reformas destinado a mejorar el desarrollo económico y social del país, el Gobierno de Suriname procura sentar las bases para instaurar modernos sistemas de ingresos y egresos. A tales efectos, el presente programa apoyará la modernización de la política tributaria y fortalecerá la administración de impuestos y aduanas. Asimismo, el presente programa complementará las reformas del gasto público actualmente en curso que cuentan con el apoyo del Banco a través del préstamo programático en apoyo de reformas de política llamado Programa de Gestión del Gasto Público (documentos 2666/OC-SU, 2862/OC-SU y SU-L1029). A tales efectos, el Gobierno de Suriname ha solicitado al Banco apoyo para diseñar y poner en práctica un conjunto de políticas destinadas a mejorar la política y gestión de los ingresos.
- 1.2 Con el fin de responder a la solicitud del Gobierno de Suriname, el Banco está elaborando un nuevo préstamo programático en apoyo de reformas de política. Esta operación de préstamo de US\$20 millones es la primera de tres operaciones consecutivas que, si bien están vinculadas desde el punto de vista técnico, se financian de manera independiente dentro de la modalidad de préstamo programático en apoyo de reformas de política, de conformidad con el Nuevo Marco de Financiamiento (documento CA-450-1) y los documentos relativos a los préstamos en apoyo de reformas de política (documento CS-3633)¹.

B. Antecedentes, problema abordado y justificación

1. Situación macroeconómica

- 1.3 La economía de Suriname continúa teniendo un buen desempeño, a pesar de que han habido algunos tropiezos en el desempeño fiscal. El país aún depende del oro, el petróleo y la bauxita, pero en los últimos cuatro años las estimaciones del producto interno bruto (PIB), cuya base fue recientemente recalculada, muestran una mayor contribución de los sectores de manufactura y servicios. El crecimiento del PIB en 2012 fue del 4,5%. El aumento en los niveles de inversión, especialmente en los sectores público y minero, apuntalará el crecimiento del PIB, que logrará la misma expansión en 2013. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta una tasa de crecimiento promedio a mediano plazo del 4,7%, especialmente debido a que la capacidad de la refinería de petróleo del país se ampliará para el año 2015².
- 1.4 El sólido desempeño de las exportaciones apuntala la sostenibilidad del saldo en cuenta corriente. En 2010 y 2011, las exportaciones aumentaron con mayor velocidad que las importaciones, lo cual redundó en superávit de cuenta corriente

¹ Se prevé que el valor de la segunda y la tercera operaciones será similar al de la que se propone en este momento, pero se podrá ajustar según las necesidades de financiamiento del Gobierno de Suriname y la disponibilidad de recursos de programación al momento de la aprobación.

² FMI 2012. Consulta bajo el Artículo IV para Suriname y aviso de información pública, 2013.

del 6,4% y 5,5% del PIB, respectivamente. Por razones similares, el superávit de cuenta corriente osciló en torno al 6% del PIB en 2012³. El saldo en cuenta corriente debería disminuir a alrededor de -3% del PIB en 2013 y descender hasta un valor bajo del -6 % en 2014 antes de retomar la senda positiva y llegar al 5% para 2017⁴.

Cuadro 1.1. Indicadores macroeconómicos⁵

Indicadores	2011	2012e	2013p
Crecimiento del PIB real (% de cambio)	4,2	4,75	4,75
Índice de precios al consumidor (fin del período) (% de cambio)	15,3	4,3	5,0
Tipo de cambio (fin del período) (por dólar estadounidense)	3,35	3,35	3,35
Déficit primario (% del PIB)	-1,7	-1,4	-2,4
Saldo fiscal (% del PIB)	0,9	-2,4	-2,8
Deuda pública total (% del PIB)	18,6	20,7	21,5
Deuda pública sobre ingresos fiscales (%)	75,0	85,1	72,6

- 1.5 El Gobierno de Suriname está trabajando para mejorar las finanzas públicas e instaurar políticas tributarias prudentes y oportunas con apoyo del BID. El país mantuvo los gastos corrientes relativamente estables mientras aumentaba su capacidad de absorción hasta fines de 2012. El debilitamiento de esta posición a fines de 2012 generó un déficit fiscal mayor, debido a un aumento del 10% en los salarios del sector público y a una considerable acumulación de la demanda de gastos de capital y de bienes y servicios. Sobre la base de las cifras del Gobierno de Suriname y del FMI, el saldo fiscal pasó de un superávit de 0,9% del PIB en 2011 a un déficit de 2,4% del PIB en 2012, y se estima que en 2013 se registrará un déficit de 2,8% del PIB (véase el Cuadro 1.1). Las mejoras en la administración tributaria y el aumento en los ingresos derivados del impuesto general sobre las ventas permitieron un incremento en los ingresos tributarios en los últimos cuatro años, de 2,6 puntos porcentuales del PIB, con un guarismo estimado en 21,6% del PIB para 2013. En el ínterin, el país tuvo un déficit primario de 1,7% del PIB para 2011, guarismo que el Gobierno de Suriname proyecta descenderá a -0,7% para 2016⁶.
- 1.6 A medida que aumenta la capacidad de absorción, el Gobierno de Suriname impulsa grandes proyectos de inversión de capital que mejorarán el transporte, la

³ Estadísticas Nacionales Abreviadas del Banco Central de Suriname <http://www.imf.org/external/np/ms/2013/070213.htm>

⁴ FMI 2012. Consulta bajo el Artículo IV para Suriname y aviso de información pública, 2013.

⁵ FMI 2012. Consulta bajo el Artículo IV para Suriname (datos de 2011) y Nota financiera del Ministerio de Finanzas, 2013 (datos de 2012e-2013p).

⁶ Valor calculado utilizando datos del Banco Central y del Ministerio de Finanzas de Suriname (nota financiera de 2013).

energía y la vivienda. No obstante, sobre la base de su esfuerzo concertado por sobreponerse a años de inversiones de capital de niveles inferiores a los óptimos, el Gobierno de Suriname proyectó una brecha de financiamiento bruto de aproximadamente US\$197 millones, de los cuales esta operación desembolsará el equivalente al 11 % en 2013⁷. Se prevé que el saldo fiscal a mediano plazo será de alrededor de -2% del PIB.

- 1.7 La deuda se mantiene en niveles bajos y sostenibles de alrededor del 20% del PIB. En agosto de 2012, S&P, Fitch, y Moody's mejoraron la calificación a largo plazo en moneda extranjera de Suriname a BB-, BB- y Ba3, calificaciones que se mantuvieron durante el primer semestre de 2013. Los riesgos para la sostenibilidad fiscal son moderados, fundamentalmente debido a la inestabilidad de los ingresos no tributarios (productos básicos). En consonancia con sus planes de poner en práctica políticas fiscales anticíclicas permanentes, el Gobierno de Suriname creó un Fondo Soberano de Inversión de naturaleza transitoria con US\$20 millones en 2012, y está trabajando para formalizar dicho fondo en 2013.
- 1.8 Sobre la base de la evaluación macroeconómica independiente de mayo de 2013, los supuestos de financiamiento que se analizan en este documento están en total consonancia con el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazos.

2. Problemas y desafíos abordados para aumentar la cobertura fiscal y mejorar la eficiencia en la administración tributaria y de aduanas

- 1.9 Suriname es una economía pequeña y abierta que depende fuertemente de los recursos naturales, y suele fluctuar de manera cíclica entre breves períodos de estabilidad y crecimiento, seguidos de crisis e inestabilidad macroeconómicas⁸. Si bien han aumentado los aportes de los sectores manufacturero y, en especial, del comercio (que ascendió pasando del 10% al 17%), la economía continúa dependiendo fuertemente de la producción de productos básicos, fundamentalmente bauxita, petróleo y oro⁹.
- 1.10 Suriname también ha dependido tradicionalmente de los fondos del Tratado para el Desarrollo celebrado entre dicho país y los Países Bajos¹⁰, que en cierto momento llegaron a un promedio del 7,7% del PIB y 25,7% de los ingresos y subvenciones totales. El agotamiento de esos fondos ha llevado al gobierno a tener que mejorar su sistema de ingresos para desarrollar fuentes alternativas de ingresos que permitan

⁷ Ministerio de Finanzas, nota financiera correspondiente a 2013. El resto de la brecha de financiamiento se cubrirá con los desembolsos de otras operaciones del BID (53%), China (20%), India (3%), la Agencia Francesa de Desarrollo (4%) y otros (9%).

⁸ Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe (CARTAC) 2005, página 6.

⁹ La exposición fiscal al petróleo es elevada, ya que representa el 29% de los ingresos y, por su parte, el oro representa el 67% de las exportaciones y el 13% de los ingresos fiscales (conclusiones preliminares de la consulta bajo el Artículo IV del FMI, 2013).

¹⁰ En 1975 los Países Bajos pusieron a disposición de Suriname los fondos del Tratado para el Desarrollo, destinados a apoyar al país caribeño en su condición de estado independiente.

financiar las inversiones públicas y mantener una fuerte posición fiscal¹¹. Dos de los canales más importantes a través de los cuales la política fiscal puede afectar el crecimiento son la tributación y el gasto público¹². En ese sentido, el Gobierno de Suriname ha iniciado una serie de reformas en los ingresos y el gasto públicos, dos áreas intrínsecamente vinculadas que repercuten sobre la diversificación económica y la sostenibilidad fiscal¹³.

- 1.11 En materia de gasto público, el Gobierno de Suriname afronta el desafío de financiar la infraestructura necesaria para aumentar la capacidad industrial del país y, por ende, fomentar un sector privado más competitivo y con mayor acceso a los mercados internacionales. Por su parte, la diversificación contribuiría a evitar que la economía dependa excesivamente de los productos básicos y la orientaría hacia nuevas oportunidades de crecimiento y empleo. El Gobierno de Suriname está actualmente renovando su ciclo de gasto, con el fin de facilitar la inversión pública, con una gestión financiera, adquisiciones y controles eficaces¹⁴.
- 1.12 En materia de ingresos, hay pruebas empíricas crecientes que respaldan la afirmación de que la elección del sistema tributario puede tener un gran impacto sobre el crecimiento económico¹⁵. En ese sentido, el Gobierno de Suriname afronta los desafíos de transformar la tributación en un verdadero instrumento para el desarrollo, generar ingresos para desarrollar una infraestructura clave y crear un entorno favorable para la inversión extranjera directa y la diversificación económica¹⁶. El Gobierno de Suriname necesita eliminar las distorsiones, aumentar la previsibilidad y crear condiciones equitativas. La administración tributaria del país necesita fortalecerse, de forma tal que todos los ciudadanos y empresas cumplan con sus obligaciones tributarias, lo cual es un requisito para la legitimidad y sostenibilidad de cualquier sistema tributario moderno¹⁷. Si bien los ingresos públicos han mejorado moderadamente en los últimos años debido a los aumentos de los impuestos (véase el Cuadro 1.2), el cumplimiento continúa siendo bajo, se podrían mejorar la exigibilidad y la transparencia, y hay una necesidad acuciante de mejorar la base de ingresos nacionales de manera sostenible¹⁸.

¹¹ CARTAC (2005), página 7.

¹² Canavire-Bacarreza, G. y J. Martínez-Vázquez y V. Vulovic. *Taxation and Economic Growth in Latin America*. Washington D.C. 2013.

¹³ Plan de Desarrollo de Suriname 2012-2016.

¹⁴ Con apoyo de una serie programática del BID (2666/OC-SU; 2862/OC-SU y SU-L1029).

¹⁵ Canavire-Bacarreza, G. y J. Martínez-Vázquez y V. Vulovic. *Taxation and Economic Growth in Latin America*. Washington D.C. 2013.

¹⁶ Ter-Minassian (2013); "Fiscal policy and economic growth: an overview of theory and empirical evidence". Borrador, 1 de agosto de 2013. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁷ BID (2013) More than Revenue: Taxation as a Development Tool. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2013. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, Editores.

¹⁸ CARTAC (2005).

Cuadro 1.2. Indicadores fiscales¹⁹

Indicadores como porcentaje del PIB	2010	2011	2012e	2013p	2014p	2015p	2016p
Ingresos	22,8	26,0	24,3	29,6	27,3	27,0	27,3
Ingresos tributarios	15,7	18,9	18,3	20,0	18,5	18,8	19,1
Impuestos directos	8,1	10,0	9,6	9,7	7,7	7,4	7,1
Impuestos indirectos	7,6	8,8	8,7	10,2	10,8	11,3	12,0
Ingresos no tributarios	5,1	6,4	6,1	6,9	6,9	6,9	6,9
Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subvenciones	2,0	0,8	0,0	2,8	1,9	1,3	1,4
Gastos	25,9	25,5	26,7	32,4	29,5	29,1	29,3
Corrientes	20,9	19,4	22,3	25,3	21,1	20,7	20,7
Capital	4,9	6,0	4,4	7,3	7,3	7,3	7,2
Déficit primario	-2,3	-1,7	-1,4	-2,4	-1,2	-1,1	-0,7
Saldo fiscal	-3,1	0,9	-2,4	-2,8	-2,2	-2,1	-2,0
Amortización	-0,4	-0,5	0,9	0,8	1,1	1,1	1,3
Interés	0,8	1,2	1,0	0,4	1,0	1,0	1,3
Crecimiento del PIB	4,1	4,2	4,75	4,75	4,5	5,0	5,0

1.13 Estos desafíos se reflejan en el indicador del PEFA²⁰ en cuanto a *eficacia en la recaudación tributaria*²¹ y en el indicador del Índice de Competitividad Mundial²² relativo al alcance y grado de la tributación, en el que Suriname ocupa actualmente la posición 86 de un total de 144 países²³. El Banco ha acompañado al Gobierno de Suriname en el desarrollo de un conjunto de reformas administrativas y de política que se detallan en el presente programa, con el fin de abordar estos desafíos. A efectos de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración tributaria y de aduanas, se deberán subsanar los siguientes problemas y brechas estructurales.

1.14 **Política tributaria.** En materia de política tributaria, el marco jurídico no posee una legislación clara y concisa. La legislación tributaria y de aduanas que se adoptó hace mucho tiempo no se ha mantenido actualizada y no se han desarrollado ni adoptado disposiciones modernas para el manejo de los temas tributarios. Hay una falta de claridad en las leyes tributarias, lo cual genera que las autoridades administrativas tomen demasiadas decisiones con carácter discrecional y que haya

¹⁹ FMI 2012. Consulta bajo el Artículo IV para Suriname (datos de 2010-2011) y Nota financiera 2013 del Ministerio de Finanzas (datos de 2012e-2016 p).

²⁰ Para mayor información, véase: http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint_04-12_1.pdf.

²¹ PI-15 del Informe PEFA (2011).

²² Para información sobre la metodología del Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial, véase: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2011-12/25.GCR2011-2012TechnicalNotesandSources.pdf>

²³ Indicador 6.04. Foro Económico Mundial. Índice de Competitividad Mundial 2012-2013.

objecciones a las evaluaciones. Ello se refleja en el bajo puntaje (C) que se obtuvo en el PEFA sobre la claridad e integralidad del sistema tributario²⁴. Por su parte, el área de política de ingresos adolece de las siguientes limitaciones:

- a. La legislación para la recaudación de impuestos, que data desde el siglo XIX, entraña procesos engorrosos y exige obligatoriamente una inscripción en papel. Adicionalmente, impide la consolidación de las actividades a lo largo de los diversos tipos de impuestos que se considera una buena práctica en todo sistema tributario moderno²⁵.
- b. La Dirección de Impuestos y Aduana posee una estructura inadecuada y está fragmentada por impuestos y funciones. A pesar de que el organismo recauda ingresos equivalentes a aproximadamente 15% del PIB, posee una autonomía limitada para decidir sobre sus gastos. Estos desafíos han generado presiones políticas, a las que se suma la incapacidad de contratar y retener personal calificado, así como de pagar salarios y beneficios adecuados y de adquirir bienes y contratar servicios²⁶. En consecuencia, hay una necesidad de reestructurar la Dirección de Impuestos y Aduana para aumentar su nivel de autonomía y eficiencia.
- c. El impuesto a los salarios²⁷ depende excesivamente de los asalariados, ya que el cumplimiento dentro de la población cuentapropista es bajo. Alrededor de 35.000 cuentapropistas contribuyen solamente el 2% de los ingresos totales, en tanto que 83.000 trabajadores asalariados contribuyen aproximadamente el 25% de los ingresos totales. Ello crea una percepción de falta de justicia y desestimula el cumplimiento. La legislación es vaga y está sujeta a interpretaciones en la definición de la renta gravable, gastos contra ingresos o normas de depreciación²⁸.
- d. La tasa del impuesto a la renta empresarial tiene actualmente un nivel excesivamente alto del 36%, que se encuentra entre los más elevados de la región, en comparación con el promedio del 27% para América Latina²⁹. En un estudio recientemente llevado a cabo por Gordon y Li (2009) con datos de 70 países, los autores determinaron que las tasas del impuesto a la renta empresarial tienen un impacto negativo sobre el crecimiento económico³⁰. A nivel internacional, una tasa tan elevada desestimula la inversión extranjera

²⁴ PI-13 (i), informe PEFA (2011), página 61.

²⁵ CARTAC (2005).

²⁶ CARTAC (2005), página 10.

²⁷ Entre el 18% y 23% de los ingresos tributarios totales.

²⁸ La Ley del impuesto a la renta se promulgó en 1922, y es una adaptación de la Ley neerlandesa de impuesto a la renta, que data de 1918.

²⁹ BID (2013) *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2013. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, Editores.

³⁰ Canavire-Bacarreza, G. y J. Martínez-Vázquez y V. Vulovic. *Taxation and Economic Growth in Latin America*.

directa y afecta a la competitividad. No obstante, las exenciones, los incentivos tributarios especiales, los métodos “liberales” de calcular las utilidades netas, y otros beneficios impositivos generan bajas tasas de eficacia y actúan en detrimento de los ingresos. Por último, la legislación desactualizada (1922) deja muchos aspectos librados a la interpretación del contribuyente y las autoridades tributarias³¹. Ello puede traducirse en incentivos discrecionales para sectores específicos o incluso para las compañías, lo cual puede generar distorsiones y tener un impacto fiscal negativo³².

- e. El impuesto general sobre las ventas es de hecho un impuesto a la producción manufacturera, ya que excluye a la agricultura y la mayoría de los servicios y no incluye el punto final de venta en el comercio al por menor. El principal problema es el alcance limitado del impuesto general sobre las ventas (5% del PIB) debido a los sectores exentos, incluidos los servicios del comercio al por mayor y por menor, que son mucho más importantes que todos los demás servicios de la economía considerados en conjunto³³. El Gobierno de Suriname tiene previsto eliminar gradualmente el impuesto general sobre las ventas y reemplazarlo con un IVA en el curso de la serie programática, lo cual posee varias ventajas, incluida la de lograr que las decisiones sobre inversión y ahorro sean más neutrales, evitar la discriminación entre las importaciones y la producción local y evitar la tributación o el subsidio encubierto a las exportaciones³⁴.
- f. En el caso de la aduana, la legislación desactualizada (1908) es ambigua y no está alineada con las prácticas del Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y los acuerdos de la Comunidad del Caribe (CARICOM)³⁵. No proporciona un marco jurídico adecuado para los temas clave en la administración de aduanas, como por ejemplo disposiciones para la información electrónica avanzada, gestión por análisis de riesgo, potestades que la ley confiere a los funcionarios de aduanas, tratamiento de la mercadería que haya quedado abandonada o que nadie haya reclamado, participación de la comunidad del comercio, directrices para la auditoría posterior al despacho aduanero y aplicación de sanciones o multas administrativas. Estos desafíos no solo constituyen un impedimento para una recaudación eficaz de los

³¹ CARTAC (2005), página 9.

³² BID (2013) *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2013. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, Editores.

³³ CARTAC (2005), página 9.

³⁴ BID (2013) *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2013. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, Editores.

³⁵ El Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global (SAFE), adoptado por el Consejo de la OMA en 2005, proporciona lineamientos para la modernización de las administraciones de aduanas.

ingresos, sino que tampoco proporcionan un buen entorno para atraer nuevas empresas con miras a ampliar la base tributaria³⁶.

- g. El impuesto al espectáculo tiene una tasa única común del 25% para todos los públicos, sin diferenciación alguna. Esta tasa desestimula la participación en cierto tipo de actividades como los encuentros culturales, educativos y deportivos. Asimismo, la ley está desactualizada, ya que no contempla disposiciones para la emisión electrónica de entradas³⁷.
- h. En la actualidad, la administración de los diferentes impuestos internos al consumo es demasiado complicada, ya que hay diferentes leyes para su gestión. Se necesita una consolidación para alinear las normas, políticas, fechas de presentación, multas y cláusulas sobre intereses para simplificar y por ende mejorar el cumplimiento voluntario³⁸.

1.15 **Administración tributaria.** En cuanto a la administración tributaria, los procesos son ineficientes, la organización está fragmentada, las líneas de responsabilidad no están claramente definidas y hay una falta de transparencia. Adicionalmente, Suriname se enfrenta al desafío de establecer una estructura capaz de llevar a cabo las diversas actividades de implementación del IVA, además de la futura introducción de dicho impuesto. Ello se refleja en el bajo puntaje (C) obtenido en el PEFA sobre la transparencia de las obligaciones y responsabilidades de los contribuyentes³⁹ y en el indicador 6.04 del Foro Económico Mundial relativo al alcance y efecto de la tributación, en el que Suriname ocupa la posición 86 de un total de 144 países⁴⁰. La administración tributaria del gobierno se ve obstaculizada por los siguientes temas:

- a. Las funciones de servicio y educación al contribuyente son limitadas en la Dirección de Impuestos y Aduana. El servicio al contribuyente es fundamentalmente reactivo a los asuntos transaccionales en vez de promover campañas de educación y sensibilización de los contribuyentes⁴¹. Hay largas filas en las ventanillas de las dependencias tributarias y de aduanas donde se presentan los formularios y se efectúan los pagos, los servicios virtuales son prácticamente inexistentes y las consultas telefónicas mayormente no reciben respuesta. El limitado servicio que se da al contribuyente tiene un efecto negativo sobre el cumplimiento voluntario⁴².
- b. El cumplimiento tributario de los impuestos directos es bajo, y las autoridades estiman que se encuentra en el orden del 40% de los ingresos potenciales. El

³⁶ CARTAC (2005).

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ CARTAC (2005).

³⁹ PI-13, informe PEFA (2011), página 61.

⁴⁰ Foro Económico Mundial. Informe sobre la competitividad mundial 2012-2013, indicador 6.04.

⁴¹ Informe PEFA (2011), páginas 60-61.

⁴² Informe técnico del BID (junio 2013) y CARTAC (2010).

rendimiento de los impuestos individuales es bajo y hay margen para realizar mejoras, especialmente en la recaudación de los impuestos a la renta personal y a las ventas⁴³. En el caso del impuesto a la riqueza, hay una base estrecha, ya que el departamento no dispone de recursos para identificar y gravar a todos quienes deberían pagarlo, lo cual ha generado escasos ingresos⁴⁴. Los problemas con el cumplimiento y la recaudación tributaria se reflejan en el bajo puntaje (D+) logrado en el informe PEFA en cuanto a eficacia en la recaudación tributaria.

- c. La Dirección de Impuestos y Aduana no posee un sistema informático actualizado ni integrado; de hecho, cada una de las tres áreas dentro de la Dirección tiene su propio sistema, sin una interfaz común. No hay una red de área amplia (WAN) disponible para conectar a las oficinas y departamentos, el análisis de datos que se lleva a cabo es limitado y los datos son difíciles de acceder, insuficientes y poco fiables⁴⁵. Ello se refleja en el bajo puntaje (C) que se logró en el informe PEFA en cuanto a aplicación de controles en la inscripción en el registro de contribuyentes⁴⁶.
 - d. En la actualidad, en el impuesto interno a las bebidas alcohólicas no se incluye el vodka, producto que ha pasado a tener una gran cuota dentro del mercado de bebidas alcohólicas. Ello crea distorsiones en el mercado y la industria, y es una fuente de ingresos considerables que continúa sin aprovecharse. El cumplimiento del impuesto interno es limitado, en virtud de las limitaciones de personal y presupuesto, lo cual vuelve necesario contar con un enfoque de implementación debidamente focalizado.
- 1.16 **Administración de aduanas.** En el área de administración de aduanas no se aplican conceptos de análisis de riesgos y en principio se realiza una revisión del 100% de la documentación y los bienes. En el proceso de despacho aduanero de bienes por parte de funcionarios, inspectores o unidades, la Aduana trabaja con una organización aduanera desactualizada, que ahora está bajo estudio por un equipo especial de dicho organismo.
- 1.17 La Dirección de Impuestos y Aduana, habida cuenta de su autoridad para determinar su propia estructura orgánica, ha elaborado un organigrama en el que Contralor General aparece como Jefe de Aduana⁴⁷. La organización actual se centra exclusivamente en las operaciones de rutina y no en áreas estratégicas como las de mejoramiento de la gestión de riesgos y la capacidad de efectuar una auditoría posterior al despacho, o implementar programas de operadores económicos

⁴³ CARTAC (2005), página 8.

⁴⁴ CARTAC (2010), página 11.

⁴⁵ CARTAC (2010), página 11.

⁴⁶ PI-14 (i). Informe PEFA (2011), página 63.

⁴⁷ El Decreto 2000, No. 35, de Organización Ministerial, confiere esa autoridad a la Dirección de Impuestos y Aduana.

autorizados⁴⁸. Específicamente, el Departamento de Aduana afronta los siguientes desafíos:

- a. El sistema automatizado de datos de aduanas (ASYCUDA) ofrece una capacidad muy limitada y la plataforma técnica es extremadamente vulnerable a las fallas⁴⁹. La versión instalada (v2.7) carecía de interfaces, compatibilidad y protocolos para compartir la información con otros sistemas de ingresos. A ello se suma hace algunos años que dejó de funcionar en los puertos alejados y sufrió una falla total en el verano de 2012. Los trámites aduaneros continuarán basándose eminentemente en el procesamiento manual hasta que se logre actualizar el sistema a la versión más nueva (ASYCUDA World), tarea cuya culminación está prevista para 2014⁵⁰.
- b. Los cargos del personal actualmente se vinculan al rango, tipo de operación en el proceso de despacho aduanero e incluso experiencia en el campo, pero no se dispone de una clara clasificación y descripción de las tareas. La organización actual carece de suficientes cargos operativos primarios, y simultáneamente cuenta con demasiados supervisores. Ello redundará en conflictos internos durante el proceso de despacho y crea mayores ineficiencias. Las actividades previstas incluyen la creación de procedimientos documentados, en consonancia con las prácticas óptimas de la OMA⁵¹.

3. Justificación y estrategia para la serie programática

- 1.18 Con el fin de transformar la tributación en un verdadero instrumento de desarrollo y abordar los desafíos anteriormente mencionados, el presente programa apoyará un conjunto integral de intervenciones de política. En el área de política tributaria, apoyará reformas que estén en consonancia con las prácticas óptimas internacionales, en especial para los países pequeños y en desarrollo, que recomiendan basarse más en los impuestos internos al consumo y los impuestos a la renta personal o al patrimonio, más que en los impuestos al comercio exterior, a la renta empresarial o al volumen de negocios⁵². El programa sentará las bases para la introducción del IVA, que ampliará y equipará la distribución de la carga impositiva. Con respecto a la administración tributaria, subsanará las ineficiencias

⁴⁸ CARTAC (2005), página 33.

⁴⁹ El sistema ASYCUDA se instaló por primera vez en 1994. En 2003 un préstamo del Banco patrocinó la mejora técnica de los equipos y programas informáticos que ahora están obsoletos y carecen del respaldo necesario.

⁵⁰ CARTAC (2010), página 11.

⁵¹ CARTAC (2005), página 10.

⁵² Waglé, S. (2011) "Coordinating tax reforms: can lost tariffs be recouped?" Documento de trabajo N° 5919 sobre investigación de política. Banco Mundial; Canavire-Bacarreza, G. y J. Martínez-Vázquez y V Vulovic. "Taxation and Economic Growth in Latin America". Washington D.C. Ter-Minassian (2013); "Fiscal policy and economic growth: an overview of theory and empirical evidence". Borrador, 1 de agosto de 2013. Banco Interamericano de Desarrollo; y BID (2013) More than Revenue: Taxation as a Development Tool. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2013. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, Editores.

administrativas, definirá las correspondientes funciones y responsabilidades y fomentará la transparencia en la administración tributaria. Por último, en la administración de aduanas, el programa apuntalará las iniciativas destinadas a mejorar la eficiencia y eficacia de los controles fiscales y parafiscales, al tiempo que tendrá un impacto positivo en la facilitación del comercio.

- 1.19 El programa detalla una reforma integral del sistema de ingresos en el plano de políticas y administrativo. En ese sentido, sigue una lógica vertical en la que cada intervención contribuye de manera lógica al nivel inmediatamente superior. La presente operación, que es la primera de la serie programática, representa el paso inicial y sienta las bases para el resto del programa. Se centra en la aprobación por el Ministerio de Finanzas de las propuestas de legislación y estructura orgánica necesarias para establecer el marco para la reforma general. La segunda operación se centrará en la formalización de las reformas a través de la votación del proyecto de legislación en el Parlamento. Por último, la tercera operación procurará obtener productos que indiquen que se están poniendo en práctica la legislación, las herramientas y los procedimientos nuevos.

4. Estrategia del Banco con Suriname y Noveno Aumento de Recursos

- 1.20 El programa está en consonancia con la Estrategia de País con la República de Suriname 2011-2015 (documento GN-2637-3), que menciona el diálogo en el área de la administración tributaria, con miras a un posible apoyo con financiamiento adicional. Asimismo, el programa está en consonancia con el objetivo del Noveno Aumento de “otorgar financiamiento a los países pequeños y vulnerables” e “integración regional”, y contribuye al indicador de resultados con respecto a la cantidad de sistemas de finanzas públicas implementados o mejorados (presupuesto, tesoro, contabilidad, deuda e ingresos). También contribuirá a la meta del 15% de los proyectos con componentes de integración fijados por el Marco de Resultados del BID 2012-2015. Asimismo, el programa está en consonancia con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587), que insta a lograr una mejora en la eficiencia, equidad y capacidad de movilización de ingresos, y el Apoyo del BID a la Integración Competitiva Regional y Global: Documento de Antecedentes para un Nuevo Perfil Estratégico y Conjunto Nuevo de Instrumentos Regionales (documento GN-2565), que considera a las iniciativas de facilitación del comercio exterior y fortalecimiento de aduanas como vehículos para el crecimiento económico y el aumento de la competitividad.

C. Intervenciones del Banco en Suriname

- 1.21 El Banco ha apoyado las iniciativas del Gobierno de Suriname para lograr la sostenibilidad fiscal a través de un enfoque holístico que inicia reformas en los sistemas de gastos e ingresos. En materia de gastos, el Banco ha brindado al Gobierno de Suriname asistencia técnica y financiera en áreas vinculadas a la presente reforma a través de un préstamo programático en apoyo de reformas de política (2666/OC-SU, 2862/OC-SU y SU-L1029); préstamos de inversión

(1547/OC-SU y 1710/OC-SU); y programas de cooperación técnica no reembolsable (ATN/SF-8664-SU, ATN/SF-10319-SU, ATN/OC-12149-SU y ATN/FI-13102-SU). En materia de ingresos, el Banco ha brindado al Gobierno de Suriname asistencia técnica a través de una cooperación técnica no reembolsable (ATN/SF-10087-SU).

- 1.22 En junio de 2011 se canceló el Programa de Gestión del Gasto Público II, Fortalecimiento de la gestión del sector público (1547/OC-SU), debido a sus limitaciones en cuanto a (i) disposiciones de gobernanza, (ii) enfoque estratégico y (iii) apoyo político e identificación con el programa. Desde entonces, la creación de un escritorio conjunto ha solucionado la cuestión de los arreglos de gobernanza y enfoque estratégico del programa⁵³. En cuanto al apoyo político y la identificación con el programa, el empleo de una modalidad de préstamo en apoyo de reformas de política permitirá al país adoptar medidas de políticas más profundas y estratégicas para abordar los temas subyacentes en vez de solucionar operaciones a corto plazo de la dirección como fue el caso del proyecto 1547/OC-SU.

D. Objetivo, componentes y costo

1. Objetivo

- 1.23 Los objetivos generales del programa son (i) fortalecer la posición fiscal del país a través de un aumento en los ingresos tributarios en el mediano y largo plazos y (ii) mejorar la eficiencia en la administración tributaria y de aduanas.
- 1.24 Las reformas incluyen medidas de política en tres áreas, con las que el Gobierno de Suriname⁵⁴ deberá cumplir, a saber: (i) política tributaria; (ii) administración tributaria; y (iii) administración de aduanas. La primera de esas áreas aborda temas vinculados a la ampliación y equiparación de la distribución de la carga tributaria a la mayoría de los ciudadanos y empresas a través de la revisión y actualización del marco jurídico. La segunda área se considera clave para mejorar las eficiencias administrativas a través de la reestructuración organizacional y la simplificación del cumplimiento tributario. Por último, la tercera área apoyará la eficiencia y eficacia de la administración de aduanas para aumentar los ingresos obtenidos del comercio exterior, al tiempo que tiene un impacto positivo sobre la facilitación de dicho comercio.

2. Componentes

- 1.25 **Componente I: Estabilidad macroeconómica.** Es requisito del programa que el prestatario mantenga un marco de política macroeconómica sostenible que sea compatible con el logro de los objetivos de este programa. Sobre la base de la evaluación macroeconómica independiente, el Gobierno de Suriname está

⁵³ En 2012 se creó un escritorio conjunto para coordinar los programas financiados por donantes, el cual comprende al Ministerio de Finanzas y el Banco Central.

⁵⁴ Para la primera operación, el Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas certificará la aprobación de todas las medidas de políticas. A efectos de la verificación de cada condición específica, véase el [enlace electrónico requerido número 3](#).

aplicando un marco de política macroeconómica que cumple con dichos criterios. De hecho, el presente programa fortalecerá aún más la sostenibilidad de las políticas macroeconómicas y fiscales en el mediano y largo plazos.

- 1.26 **Componente II: Política tributaria.** El objetivo de este componente es apoyar la elaboración de una legislación tributaria clara y concisa, al tiempo que se actualiza el marco jurídico y se introducen disposiciones modernas. El Gobierno de Suriname tiene en curso una revisión amplia del marco legislativo en cuyo contexto se está redactando una nueva legislación como parte de un profundo reacondicionamiento de los diferentes regímenes tributarios. Un componente clave de la reforma de la política tributaria es la instauración del IVA, que ofrece ventajas con respecto a la generación de ingresos, neutralidad y equidad para todos los sectores, y es sencillo de administrar⁵⁵. El aumento en la recaudación de ingresos vinculados al IVA comenzará a materializarse en 2016-2017.
- 1.27 Para esta primera operación, las condiciones de política⁵⁶ que deberá cumplir el Gobierno de Suriname son las siguientes: (i) redacción de la legislación para la recaudación tributaria; esta nueva legislación permitirá al Gobierno de Suriname modernizar los procesos de recaudación tributaria y reducir considerablemente los procesos en papel y las firmas manuales. También incluirá un enfoque más consolidado para manejar los pasivos y obligaciones de los contribuyentes, eliminando progresivamente la operación por tipo de impuesto; (ii) propuesta para la reestructuración de la Dirección de Impuestos y Aduana que racionalice su estructura, reorganice los departamentos por procesos y amplíe la autonomía de la dirección; (iii) redacción de las enmiendas a los impuestos a los salarios, a la riqueza, a la renta personal y a la renta empresarial. Esta legislación eliminará los resquicios legales y prescindirá de las disposiciones obsoletas y confusas que conspiran contra el cumplimiento, especialmente en el caso de la porción de la población que trabaja por cuenta propia. También reducirá considerablemente la toma de decisiones discrecional y la complejidad de los avalúos y las auditorías; (iv) redacción de una legislación del IVA que elimine gradualmente el actual impuesto general sobre las ventas al tiempo que amplíe la base tributaria, con lo cual las decisiones sobre inversión y ahorro serán más neutrales y se mejorará la competitividad de las exportaciones; (v) consultas sobre el IVA a las partes interesadas de los sectores público y privado para asegurar un proceso participativo; (vi) plan revisado de implementación del IVA; (vii) redacción de la Ley de Aduana en estrecha consonancia con las prácticas de la OMA y los acuerdos del CARICOM, cuyas disposiciones aclararán las potestades jurídicas de los funcionarios de aduanas, el tratamiento para las mercaderías que quedan

⁵⁵ BID (2013) More than Revenue: Taxation as a Development Tool. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. D.C. 2013. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, Editores.

⁵⁶ Véase el Anexo II, que contiene las condiciones de política para la segunda y tercera operaciones de la serie programática.

abandonadas o que nadie reclama, participación de una comunidad de comercio⁵⁷, directrices para la auditoría posterior al despacho y aplicación de sanciones o multas administrativas. Estas medidas aumentarán la transparencia y las normas del comercio, lo cual a su vez incrementará la previsibilidad y mejorará el clima de inversiones; (viii) redacción de la legislación para la revisión del impuesto a los espectáculos, que aumentará la justicia al incorporar la emisión electrónica de entradas y reducción de las tasas para los encuentros culturales y deportivos locales que actualmente están sujetos a una única tasa fijada para los encuentros internacionales; y (ix) propuesta para consolidar cuatro leyes sobre impuestos internos al consumo⁵⁸. La legislación se simplificará y alineará las disposiciones sobre normas, políticas, fechas de presentación, multas e intereses aplicables, lo cual contribuirá al cumplimiento voluntario.

- 1.28 **Componente III: Administración tributaria.** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia administrativa, definir las funciones y responsabilidades y fomentar la transparencia en la administración tributaria. Se prevé que las actividades en curso que reciben el apoyo de este componente asegurarán la existencia de disposiciones administrativas adecuadas para la instauración del IVA.
- 1.29 Para esta primera operación⁵⁹, las condiciones de política que deberá cumplir el Gobierno de Suriname son las siguientes: (i) plan de implementación para la consolidación de los servicios al contribuyente, incluidas campañas de educación y sensibilización del contribuyente; (ii) propuesta para introducir un sistema de autoavalúo para el impuesto a la riqueza, con miras a ampliar su base, reducir sus costos de administración y mejorar su cumplimiento; (iii) plan para una campaña de relaciones públicas y en los medios de comunicación relativa al IVA; (iv) estructura orgánica del IVA y plan de dotación de personal para asegurar la puesta en práctica satisfactoria de dicho impuesto; (v) programa de capacitación para la implementación del IVA; (vi) especificaciones técnicas para que la Dirección de Impuestos y Aduana cuente con una solución informática que integre los tipos de impuestos y brinde datos fiables para el análisis y la toma de decisiones; y (vii) propuesta para la implementación de un impuesto interno sobre el consumo de vodka. La implementación de este impuesto contribuirá a la equidad en la industria, especialmente en el caso de las bebidas alcohólicas de producción local como la cerveza⁶⁰.
- 1.30 **Componente IV: Administración de aduanas.** El objetivo de este componente es apoyar las iniciativas del Gobierno de Suriname destinadas a mejorar la eficiencia y

⁵⁷ Asociaciones de despachantes de aduanas, asociaciones de transportistas, despachantes de carga, compañías de correo privado, etc.

⁵⁸ Se trata de: (i) productos con tabaco, (ii) Ley de bebidas alcohólicas, (iii) Ley sobre cerveza y (iv) Ley de bebidas sin alcohol.

⁵⁹ Véase el Anexo II que contiene las condiciones de política para la segunda y tercera operaciones de la serie programática.

⁶⁰ La Dirección de Impuestos y Aduana ha confirmado que los presupuestos 2013 y 2014 del Ministerio de Finanzas incluyen gastos relacionados con los sistemas informáticos.

eficacia de los controles fiscales y parafiscales, al tiempo que tendrá un impacto positivo sobre la facilitación del comercio y el fortalecimiento de su capacidad institucional. El programa de modernización de aduanas del Gobierno de Suriname tiene varias iniciativas en curso o a punto de comenzar. Se están realizando mejoras en materia de capacitación y de procedimientos aduaneros en respuesta al estudio que se realizó en 2012 con la herramienta de evaluación para aduanas y comercio del Banco Mundial (CATT). Ya se inició la instalación del sistema ASYCUDA World y se crearán protocolos para mejorar el intercambio de datos con las instituciones de gobierno correspondientes una vez que ese sistema nuevo esté instalado. Se está iniciando la renovación de la fuerza de trabajo a través de nuevas contrataciones dentro de la aduana, al igual que la creación de un equipo de operaciones especiales en el ámbito de aduana, que tendrá el cometido de detectar y disuadir las actividades de contrabando y evasión fiscal.

- 1.31 Las condiciones⁶¹ para esta primera operación son las siguientes: (i) elaboración de un plan de acción para la modernización de la aduana, que detallará los pasos necesarios para que Suriname esté en consonancia con las prácticas óptimas de la OMA y los acuerdos de CARICOM; (ii) plan de implementación revisado para el sistema informático (ASYCUDA World), que incluirá los pasos necesarios para mejorar los controles, la transparencia y la eficiencia y permitir la sostenibilidad; (iii) establecimiento de protocolos en ASYCUDA World para el intercambio de datos electrónicos con las instituciones gubernamentales pertinentes. Esos protocolos generarán datos para una mejor planificación fiscal del Ministerio de Finanzas; (iv) perfiles para el personal del Departamento de Aduana y margen presupuestario para aumentar la cantidad de funcionarios de aduanas necesarios para realizar la renovación de la fuerza de trabajo y subsanar la escasez de personal; y (iv) creación del equipo de operaciones especiales en el ámbito de aduana.

3. Costo

- 1.32 El presente programa se estructuró como un préstamo programático en apoyo de reformas de política, con tres operaciones en secuencia (véase la Matriz de Políticas, Anexo II). Esta primera operación consiste en una serie de reformas operativas y de políticas cuyo cumplimiento será el requisito previo para un único desembolso de US\$20 millones.

E. Resultados clave e impacto previstos

- 1.33 En los próximos tres años se prevé que el programa tendrá un impacto fiscal combinado positivo. Al concluir la serie, se prevén los siguientes resultados: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) aumento de los ingresos tributarios en el mediano y largo plazos; (iii) aumento de la cobertura tributaria; y (iv) aumento de la eficiencia de la administración tributaria y de aduanas. Asimismo, la racionalización de los procesos reducirá el costo del cumplimiento para el

⁶¹ Véase el Anexo II que contiene las condiciones de política para la segunda y tercera operaciones de la serie programática.

contribuyente, mejorará el servicio al contribuyente, facilitará el comercio y reducirá las distorsiones, con lo cual se aumentará la eficiencia económica.

- 1.34 Los beneficiarios directos del programa serán (i) la población general, que se beneficiará de procesos más eficientes y eficaces y de un sistema tributario más justo y transparente; (ii) las empresas, que se beneficiarán de la previsibilidad del sistema tributario y de una reducción en el impuesto a la renta empresarial; y (iii) la comunidad del comercio, que se beneficiará de un cambio operativo que hará mayor hincapié en la facilitación del comercio exterior. Sobre la base del análisis económico realizado, el beneficio neto del programa sería de US\$637,4 millones en valor actual, partiendo del supuesto de una tasa de IVA del 15% y una baja eficiencia de implementación del 50%.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento de financiamiento

- 2.1 En virtud de su calibre y amplitud, este programa se estructura como un préstamo programático en apoyo de reformas de política. La presente operación es la primera de una serie de tres, cuyo desembolso se prevé para diciembre de 2013. Se considera que este mecanismo de financiamiento es el más adecuado, en virtud de que es flexible y eficaz para apuntalar las reformas complejas y a largo plazo, para las que se requiere una secuencia de medidas de implementación, además de un diálogo más amplio. La segunda y tercera operaciones (SU-L1040 y SU-L1041) se presentarán a consideración del Directorio en 2014 y 2016, respectivamente.

B. Riesgos relativos a las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 En virtud de que se trata de un préstamo programático en apoyo de reformas de política, no hay riesgos ambientales o sociales asociados. De conformidad con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (documentos GN-2208-20 y OP-703), no se requiere de una clasificación ex ante del impacto ambiental, dada la naturaleza del programa.

C. Otras consideraciones y riesgos importantes

- 2.3 Existe el riesgo de que en última instancia las reformas se demoren o de que se logre un alcance limitado en virtud de las elecciones que se celebrarán en 2015. Este riesgo se ve mitigado por los siguientes factores: (i) campañas en los medios de comunicación y de relaciones públicas; (ii) reuniones con las principales partes interesadas⁶²; y (iii) iniciativas de sensibilización pública actualmente en curso. Asimismo, también existe el riesgo de que el gobierno no disponga de capacidad técnica suficiente para llevar a cabo un programa de reformas tan ambicioso. Este riesgo se verá mitigado por el programa de asistencia técnica actualmente en vías de preparación (SU-T1069) que brindará apoyo a los siguientes factores:

⁶² Asociaciones del sector privado, partes interesadas de la sociedad civil y del sector político, como partidos políticos y el congreso.

(i) organización y reestructuración operativas; (ii) creación de un mostrador de atención al cliente; (iii) gestión del cambio para la instauración del IVA; (iv) capacitación del personal de la Dirección de Impuestos y Aduana y (v) desarrollo de una línea de base de referencia para los indicadores. Por último, hay un riesgo de resistencia al cambio, especialmente en ciertos grupos del sector privado y de la sociedad civil. Este riesgo se mitigará con la preparación y puesta en práctica de una estrategia de gestión del cambio y sensibilización pública sobre la necesidad de la reforma.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A. Síntesis de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El organismo ejecutor será el Ministerio de Finanzas, que proporcionará las pruebas del cumplimiento de las condiciones del programa (y de las operaciones individuales posteriores). El Ministerio de Finanzas ha designado los puntos focales⁶³ responsables de (i) coordinar la ejecución del programa en los aspectos técnicos; (ii) revisar y presentar los planes de trabajo e informes de avance; (iii) efectuar un seguimiento del cumplimiento de los objetivos que se fijaron en la matriz de políticas acordada entre el Gobierno de Suriname y el Banco; y (iv) recopilar medios de verificación del cumplimiento de los objetivos del programa.

B. Resumen de los mecanismos para el seguimiento de los resultados

- 3.2 El Gobierno de Suriname dará seguimiento a la ejecución del programa de reformas a través del Ministerio de Finanzas, y contará con el apoyo técnico del equipo de proyecto. El Prestatario y el Banco mantendrán reuniones trimestrales destinadas a examinar los avances logrados en la ejecución del programa y en el cumplimiento de las condiciones para las operaciones posteriores, tal como se refleja en la matriz de políticas.
- 3.3 El equipo evaluará el cumplimiento de los objetivos del programa. Se utilizará un método de evaluación representativo, y se utilizarán como referencia los objetivos e indicadores establecidos en las matrices de política y de resultados y en los aportes de un consultor independiente. Al final de la serie programática, el Banco preparará un informe de finalización del proyecto destinado a evaluar los resultados alcanzados por el programa, su sostenibilidad a largo plazo y las lecciones aprendidas para mejorar el diseño y la ejecución de futuras operaciones.

C. Intervenciones complementarias del Banco y actividades de apoyo técnico

- 3.4 Se prevé que las actividades para cumplir las metas de la segunda y tercera operaciones, así como el desarrollo de una línea de base de referencia para la evaluación del programa se respaldarán por medio del programa de asistencia

⁶³ Se seleccionaron tres puntos focales: uno para los impuestos directos, otro para los indirectos y un tercero para las aduanas.

técnica para la administración de ingresos y gastos (SU-T1069). Este programa incluirá (i) gestión de proyectos; (ii) gestión del cambio; y (iii) ejecución de los planes de acción.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El compromiso y la identificación del Gobierno de Suriname con la operación se reflejan en la Carta de Política (véase el [enlace electrónico requerido No. 1](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		i) Préstamos a países pequeños y vulnerables y ii) Préstamos en apoyo a la cooperación e integración regionales.		
Metas regionales de desarrollo		i) Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial y ii) Apertura al comercio exterior (comercio como porcentaje del PIB).		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		Sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda e ingresos).		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		No alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país				
Matriz de resultados del programa de país		GN-2696	La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2013.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		GN-2637-3	La gestión tributaria está identificada como un área de diálogo estratégico continuo en la Estrategia de País con miras a un posible respaldo financiero adicional.	
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.9	33.33%	10
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%	10
5. Evaluación y seguimiento		6.1	33.33%	10
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)				
El proyecto usa un sistema nacional diferente a los indicados arriba para ejecutar el programa				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El diagnóstico es claro. La primera sección resume el entorno macroeconómico para concluir que si bien el desempeño fiscal y macroeconómico ha sido consistente y prudente, existe una brecha financiera que esta operación va a ayudar a cerrar con el fin de financiar importantes proyectos de inversión necesarios para superar años de niveles sub-óptimos en inversiones de capital. Cerrar esta brecha es crítico y sólo se puede lograr mediante una reforma del sistema de ingresos. El diagnóstico de este sistema está bien presentado. Los factores identificados que contribuyen a la fragilidad del sistema de ingresos se presentan con suficiente evidencia empírica y están vinculados con la operación propuesta.

El programa se diseñó para hacer frente a los desafíos en el sistema de ingresos que abarca la política tributaria y la administración tributaria y aduanera. Además de un marco macroeconómico sostenible, se presentan reformas que incluyen acciones en tres áreas: i) la política fiscal, ii) la administración tributaria, y iii) la administración de aduanas. El primer ámbito se refiere a cuestiones relacionadas con la ampliación y equilibrio de la distribución de la carga fiscal a la mayoría de los ciudadanos y las empresas a través de la revisión y actualización del marco legal. La segunda área es considerada clave para mejorar la eficiencia administrativa a través de la reestructuración organizativa y la simplificación del cumplimiento tributario. Por último, el tercer ámbito apoyará la eficiencia y la eficacia de la administración de aduanas para aumentar los ingresos asociados al comercio.

La operación propuesta, la primera de la serie programática, representa el primer paso hacia la consecución de los objetivos generales del programa, sentando las bases para el resto del mismo. Se centra en la aprobación formal de las propuestas legislativas, y las herramientas y la estructura organizativa necesarias para establecer el marco general para la implantación de la reforma. El marco de resultados se presenta claramente con indicadores a nivel de productos y resultados. La documentación incluye un análisis económico completo. El plan de monitoreo y evaluación incluye una evaluación reflexiva ex-post.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Condiciones de la primera operación		Condiciones de la segunda operación		Condiciones de la tercera operación	
Componente I: Estabilidad macroeconómica					
1.1	Que el marco macroeconómico del prestatario esté en consonancia con los objetivos del programa.	1.2	Que el marco macroeconómico del prestatario esté en consonancia con los objetivos del programa.	1.3	Que el marco macroeconómico del prestatario esté en consonancia con los objetivos del programa.
Componente II: Política tributaria					
2.1	Que se apruebe el proyecto de legislación para la modernización recaudación tributaria.	2.10	Que se presente ante el Parlamento la propuesta legislativa para la recaudación tributaria.	2.17	Que se aprueben y se emitan las reglamentaciones para la recaudación tributaria.
2.2	Que se apruebe la nueva estructura para la racionalización de la Dirección de Impuestos y Aduana.	2.11	Que se presente ante el Consejo de Ministros una propuesta legislativa para la reestructura de la Dirección de Impuestos y Aduana.	2.18	Que se presente ante el Parlamento una propuesta legislativa para la reestructura de la Dirección de Impuestos y Aduana.
2.3	Que se aprueben las modificaciones técnicas al borrador del impuesto a la renta y del impuesto a los salarios para ampliar la base tributaria.	2.12	Que se presenten ante el Parlamento las modificaciones técnicas del impuesto a la renta y del impuesto a los salarios.	2.19	Que se implementen las modificaciones técnicas al impuesto a la renta y al impuesto a los salarios y estén totalmente operativos.
2.4	Que se apruebe el proyecto de ley para la implementación del IVA.	2.13	Que se presente ante el Consejo de Ministros una propuesta legislativa para la introducción del IVA.	2.20	Que se aprueben y se emitan las disposiciones para la introducción del IVA.
2.5	Que concluyan las consultas relativas al IVA con los sectores público y privado, incluidos los sindicatos (de empresas y trabajadores), la sociedad civil y las instituciones gubernamentales pertinentes.				
2.6	Que se apruebe el plan revisado para la implementación del IVA.				
2.7	Que se apruebe el proyecto de Ley de aduanas alineado con las prácticas de la OMA y los acuerdos de CARICOM.	2.14	Que se presente ante el Parlamento la propuesta para la Ley de aduanas.	2.21	Que se aprueben y se emitan las disposiciones para la promulgación de la nueva Ley de Aduana.
2.8	Que se apruebe el proyecto de ley para la modernización de los impuestos a los espectáculos.	2.15	Que se presente ante el Parlamento la propuesta legislativa para la revisión del impuesto a los espectáculos.	2.22	Que se implemente totalmente el impuesto a los espectáculos.

Condiciones de la primera operación		Condiciones de la segunda operación		Condiciones de la tercera operación	
2.9	Que se apruebe la propuesta para consolidar las cuatro leyes de impuestos al consumo en una única ley al respecto.	2.16	Que se apruebe el proyecto de ley para consolidar las cuatro leyes de impuestos al consumo en una única ley al respecto.	2.23	Que se presente ante el Parlamento la propuesta legislativa para la Ley de impuestos al consumo.
Componente III: Administración tributaria					
3.1	Que se apruebe un plan de implementación para la consolidación de los servicios al contribuyente.	3.8	Que se implemente la primera fase del centro consolidado de atención al contribuyente.	3.13	Que el centro consolidado de atención al contribuyente esté totalmente operativo.
3.2	Que se apruebe una propuesta para incorporar un sistema de autoavalúo para el impuesto a la riqueza.	3.9	Que se presenten ante el Parlamento enmiendas para incorporar el sistema de autoavalúo del impuesto a la riqueza.	3.14	Que se implemente plenamente un sistema de autoavalúo para el impuesto a la riqueza.
3.3	Que se apruebe el plan para la campaña de relaciones públicas y de los medios de comunicación para la implementación del IVA.			3.15	Que se ponga en práctica la campaña de relaciones públicas y de los medios de comunicación aplicable al IVA.
3.4	Que se aprueben la estructura orgánica y el plan de dotación de personal para la implementación del IVA.			3.16	Que se apruebe la estructura orgánica y el plan de dotación de personal aplicables al IVA.
3.5	Que se apruebe el plan de capacitación para la implementación del IVA.	3.10	Que se haya iniciado el plan de capacitación para la implementación del IVA.	3.17	Que se haya iniciado el plan de capacitación para la implementación del IVA.
3.6	Que se aprueben las especificaciones técnicas aplicables a la solicitud de propuestas para la solución informática sobre tributación.	3.11	Que se seleccione un proveedor para la solución informática sobre tributación.	3.18	Que se implemente una solución informática para tributación, de conformidad con la estrategia.
3.7	Que se apruebe una evaluación de propuestas para ampliar el impuesto (timbre) interno sobre el consumo de vodka.	3.12	Que se emita una resolución ministerial (<i>Ministeriele Beschikking</i>) para la ampliación del impuesto (timbre) interno al vodka.	3.19	Que se implemente un impuesto (timbre) al consumo de vodka.
Componente IV: Administración de aduanas					
4.1	Que se apruebe un plan de acción para la modernización de la aduana.	4.6	Que se concluya una reingeniería de procesos comerciales del Departamento de Aduana.	4.11	Que se pongan en práctica las actividades básicas del plan de acción para la modernización de la aduana.
4.2	Que se apruebe el plan de implementación del sistema informático para el ASYCUDA World.	4.7	Que se instale el sistema ASYCUDA World y sea usado por el personal.	4.12	Que se instale el sistema ASYCUDA World y sea usado por el personal.
4.3	Que se creen protocolos dentro de ASYCUDA World para compartir información con las instituciones de gobierno pertinentes.	4.8	Que se implementen protocolos para el intercambio de datos entre ASYCUDA World y los sistemas gubernamentales pertinentes.	4.13	Que se implementan protocolos para el intercambio de datos entre ASYCUDA World y los sistemas correspondientes utilizados por las dependencias de gobierno.

Condiciones de la primera operación		Condiciones de la segunda operación	Condiciones de la tercera operación
4.4	Que se aprueben los perfiles y el margen presupuestario general para el personal del Departamento de Aduana, con el fin de aumentar la cantidad de funcionarios de aduanas.	4.9 Que se contrate y se asigne a nuevos funcionarios de aduanas.	
4.5	Que se cree un equipo de operaciones especiales de aduanas a través de la asignación de 10 funcionarios para disuadir las actividades de contrabando y la evasión de impuestos.	4.10 Que se despliegue un equipo de operaciones especiales de aduanas.	