

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SURINAME

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FISCAL PARA APOYAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

(SU-L1050)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM), jefe del equipo de proyecto; Leslie Harper (IFD/FMM), jefa de equipo suplente; Lucas Hoepel (CCB/CSU); Mariska Tjon A Loi (FMP/CSU); Rinia Terborg-Tel (FMP/CSU); Betina Hennig (LEG/SGO); Juan Carlos Vásquez (VPS/ESG); Susana Roman-Sánchez (IFD/FMM); y Marcio Cracel, Carlos Silvani, Hunt Howell, Wyatt Grant y Paulo Dos Santos (consultores).

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. Antecedentes, problema abordado y justificación | 1 |
| | B. Objetivo, componentes y costos | 13 |
| | C. Indicadores de resultados clave | 15 |
| II. | ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES | 16 |
| | A. Instrumentos financieros..... | 16 |
| | B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales..... | 17 |
| | C. Riesgo fiduciario | 18 |
| | D. Otros riesgos | 18 |
| III. | PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN..... | 19 |
| | A. Resumen de los mecanismos de ejecución | 19 |
| | B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de resultados..... | 21 |

| ANEXOS | |
|---------------|--|
| Anexo I | Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo |
| Anexo II | Matriz de Resultados |
| Anexo III | Acuerdos Fiduciarios |

| ENLACES ELECTRÓNICOS | |
|-----------------------------|--|
| REQUERIDOS | |
| 1. | Plan de Ejecución Plurianual y Plan Operativo Anual |
| 2. | Mecanismos de Seguimiento y Evaluación |
| 3. | Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) |
| 4. | Plan de Adquisiciones y Contrataciones |
| OPCIONALES | |
| 1. | Análisis Económico |
| 2. | Evaluación de Impacto Ambiental y Social, y Plan de Gestión y Seguimiento Ambiental y Social Plan para la Construcción y Operación de la Oficina del Edificio de Administración Fiscal |
| 3. | Indicadores Económicos y Sociales Específicos de Suriname |
| 4. | Manual de Operaciones (borrador) |
| 5. | Filtro de Política de Salvaguardias y Formulario de Análisis de Salvaguardias |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| ASYCUDA | Sistema Automatizado de Datos Aduaneros |
| AW | ASYCUDA World |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| IFMIS | Sistema Integrado de Información sobre Gestión Financiera |
| IGAS | Informe de Gestión Ambiental y Social |
| IVA | Impuesto al valor agregado |
| PIB | Producto interno bruto |
| SARA | Agencia tributaria semiautónoma |
| TI | tecnología de información |
| UEP | Unidad de Ejecución del Programa |

**RESUMEN DEL PROYECTO
SURINAME
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FISCAL PARA APOYAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO
(SU-L1050)**

| Términos y condiciones financieros | | | | |
|--|-----------------------------|-----------------------------|---|--|
| Prestatario: República de Suriname | | | Facilidad de Financiamiento Flexible^(a) | |
| | | | Plazo de amortización: | 25 años |
| Organismo ejecutor: Ministerio de Finanzas | | | Promedio de vida ponderado original: | 15,25 años |
| | | | Período de desembolso: | 5 años |
| | | | Período de gracia: | 5,5 años |
| Fuente | Monto (US\$) | % | | |
| BID (Capital Ordinario)^(c): | 40.000.000 | 100 | Comisión de inspección y vigilancia: | (b) |
| | | | Tasa de interés: | Basada en Libor |
| Total: | 40.000.000 | 100 | Comisión de crédito: | (b) |
| | | | Moneda de aprobación: | Dólar estadounidense del Capital Ordinario |
| Sinopsis del proyecto | | | | |
| Objetivo y descripción del proyecto: El objetivo del Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Económico es apoyar los esfuerzos de Suriname para reencauzarse a una trayectoria fiscal sostenible a mediano plazo mediante una reducción continua de su déficit fiscal. Los objetivos específicos del programa son (i) incrementar los ingresos tributarios; (ii) mejorar la planificación y ejecución del gasto público; y (iii) mejorar la calidad de la inversión pública, al tiempo que se aumentan las fuentes alternativas de financiamiento para proyectos de inversión. | | | | |
| Cláusulas contractuales especiales previas al primer desembolso: Véanse los requisitos que figuran en el Anexo III sobre las cláusulas contractuales especiales previas al primer desembolso. | | | | |
| Cláusula contractual especial de ejecución: Véanse los requisitos que figuran en el Anexo III sobre las cláusulas contractuales especiales de ejecución. Las cláusulas contractuales de ejecución relativas a las condiciones ambientales y sociales figuran en el Anexo B del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS). | | | | |
| Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna. | | | | |
| Alineación estratégica | | | | |
| Desafíos^(d): | IS <input type="checkbox"/> | PI <input type="checkbox"/> | IE <input type="checkbox"/> | |
| Temas intersectoriales^(e): | DG <input type="checkbox"/> | CC <input type="checkbox"/> | CI <input checked="" type="checkbox"/> | |

^(a) En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. Al considerar tales solicitudes, el Banco tomará en cuenta los factores de carácter operativo y de gestión de riesgos.

^(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(c) Según el documento AB-2990, el desembolso del financiamiento del Banco estará sujeto a los siguientes límites máximos: (i) hasta el 15% durante los primeros 12 meses; (ii) hasta el 30% durante los primeros 24 meses; y (iii) hasta el 50% durante los primeros 36 meses. Todos estos períodos se contarán a partir del momento en que el Directorio Ejecutivo apruebe la operación de préstamo (véase el párrafo 2.2).

^(d) IS (inclusión social e igualdad); PI (productividad e innovación); IE (integración económica).

^(e) GD (igualdad de género y diversidad); CC (cambio climático y sostenibilidad ambiental); CI (capacidad institucional y estado de derecho).

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Un problema general que enfrenta el Gobierno de Suriname es su posición fiscal asténica, que dificulta su crecimiento económico, lo cual se acentúa por la vulnerabilidad del país ante las condiciones macroeconómicas externas. En el período de 2010 a 2015, la reducción del precio de las exportaciones de los principales productos básicos y el hecho de que la producción de alúmina se detuvo deterioraron la posición fiscal del país debido al decremento de los ingresos tributarios y el incremento del gasto público¹, que condujeron a un marcado aumento de la deuda pública (del 19% al 68% del PIB, véase el Gráfico 1)². La informalidad representó alrededor del 33% de la mano de obra empleada y el índice de Gini ascendió a 0,58, con una concentración del 57% del ingreso en el grupo de ingreso del 20% más alto³. La economía ha estado en recesión desde 2015, el tipo de cambio se ha depreciado en 85% y la inflación ha rebasado el 100% ([Indicadores Económicos y Sociales Específicos de Suriname](#)). Ante la situación fiscal, en 2015 las autoridades pusieron en marcha un programa de ajuste consistente en frenar el gasto y aumentar los ingresos tributarios para reducir el déficit presupuestario. Las medidas incluyeron la eliminación de atrasos en el gasto público pasado equivalentes al 3,8% del PIB en 2015 y la reducción de los subsidios a las tarifas de electricidad.
- 1.2 Además, el gobierno está aplicando las siguientes medidas con miras a reducir el déficit presupuestario del 5,7% del PIB, cifra registrada en 2016, al 2,5% para 2018⁴: (i) restringir el gasto salarial público; y (ii) aumentar los ingresos tributarios: (a) aumentando los impuestos a los combustibles; y (b) a partir de enero de 2018, introduciendo un impuesto al valor agregado en lugar del actual impuesto sobre las ventas, que para enero de 2019 permitiría lograr un incremento en los ingresos netos equivalente al 2,5% del PIB, a la vez que reduciría la fluctuación de los ingresos tributarios^{5, 6}.

¹ Del 25% al 32% del PIB.

² Entre 2010 y 2016, el crecimiento promedio del PIB real se cifró en 0,5%. En 2011, el petróleo, el aluminio y el oro representaron el 88% del total de exportaciones y el 40% del ingreso público; pero en 2015 esta última cifra bajó a menos del 15%. El déficit fiscal pasó del 3% al 5,7% del PIB, y casi el 85% de este deterioro se debió al descenso de los ingresos del gobierno en el sector minero. Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial, FMI, abril de 2017.

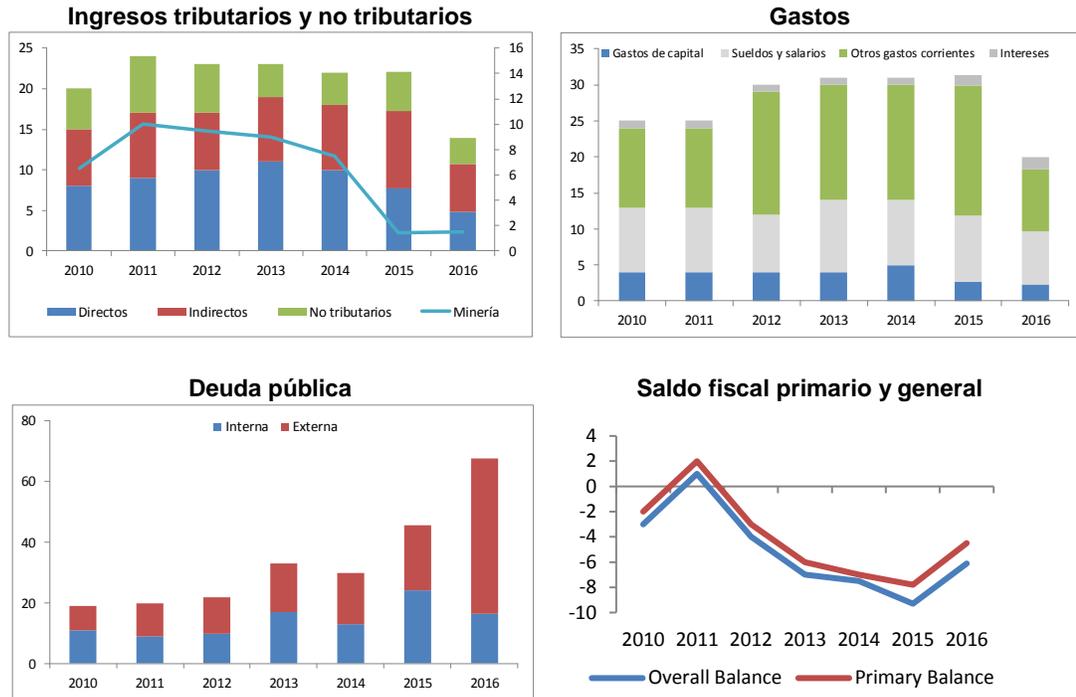
³ Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial citados en *Trading Economics* (<http://www.tradingeconomics.com/suriname/gini-index-wb-data.html>).

⁴ En 2016, el gobierno firmó con el Fondo Monetario Internacional un acuerdo de derecho de giro en apoyo de las reformas estructurales clave que Suriname está llevando a cabo. Después de algunos resultados diversos respecto a su avance, este acuerdo se canceló a solicitud de las autoridades del país.

⁵ Véase Ebeke, C. y Ehrhart, H. *Does VAT reduce the instability of tax revenues?* CERDI, 2011.

⁶ Durante el período de 2006 a 2016, los impuestos directos fluctuaron 50% más que los indirectos.

Gráfico 1. Indicadores fiscales del gobierno central durante 2010-2016 (como % del PIB)



Fuente: [Ministry of Finance Flash Report](#), Departamento de Impuestos y Aduana.

- 1.3 Desde 2011, el Banco ha venido apoyando a las autoridades mediante dos préstamos programáticos en apoyo de reformas de política fiscal, el Programa de Política y Administración de Ingresos (3105/OC-SU; SU-L1037) y el Programa de Gestión del Gasto Público (operaciones 2666/OC-SU; SU-L1026 y 2862/OC-SU; SU-L1028)⁷. El primero tiene por objeto fortalecer la posición fiscal del país incrementando los ingresos tributarios, la inversión extranjera y la competitividad económica. Dos actividades fundamentales en la reforma de la política fiscal y los componentes de la administración de ingresos fiscales son la introducción del IVA y el plan para reestructurar el Departamento de Impuestos y Aduana. El propósito del segundo es mejorar la gestión de los gastos de capital públicos a través de cambios clave en la gestión de las finanzas públicas y las leyes sobre adquisiciones. Estas reformas en marcha han sido importantes en la creación de herramientas y un marco decisivos para actualizar los sistemas de gastos e ingresos públicos que constituyen la base de esta operación de inversión.
- 1.4 Para que las reformas antes mencionadas se lleven a cabo y sean sostenibles con el tiempo, el Ministerio de Finanzas necesita enfrentar los siguientes problemas y dificultades institucionales.
- 1.5 **Problemas y dificultades institucionales abordados:** La dificultad principal consiste en revertir el déficit fiscal general a fin de reencauzar al país hacia una trayectoria de equilibrio fiscal y crecimiento sostenibles. Para superarla, las

⁷ También los proyectos ATN/FI-13102-SU (Fortalecimiento de las Adquisiciones Públicas) y ATN/FI-14581-SU (Administración de Ingresos y Gastos) han apoyado al ámbito fiscal.

autoridades están poniendo en práctica el programa de consolidación fiscal (párrafos 1.1 y 1.2). En apoyo de estas reformas, las autoridades centrarán su atención en fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Finanzas de recaudar impuestos de una manera eficiente, al igual que planificar, priorizar, preparar, ejecutar y dar seguimiento al presupuesto anual, incluido el aumento de la inversión pública por medio de la preparación y estructuración de mejores proyectos. En las tres secciones siguientes se presentan los problemas específicos y las causas del problema principal (Administración de ingresos fiscales, Gestión de las finanzas públicas e Inversión pública). Este préstamo de inversión aborda desafíos institucionales clave a los que es necesario dar repuesta a pesar del ritmo de las reformas estructurales que apoya el Banco u otras organizaciones.

- 1.6 **Administración de ingresos fiscales.** Los sistemas de recaudación de impuestos más eficaces en función de los costos son los que inducen a los contribuyentes a cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales, permitiendo así que las autoridades tributarias concentren sus esfuerzos en aquellos que no cumplen⁸. En Suriname, la ineficaz administración de los ingresos fiscales por parte del Departamento de Impuestos y Aduana menoscaba los esfuerzos del Ministerio de Finanzas para mejorar las tasas de cumplimiento y, por ende, la recaudación tributaria. En el período de 2013 a 2016, la omisión de declaraciones de impuestos sobre la renta promedió el 25% y el 54% en el caso de los grandes contribuyentes y en el de otros, respectivamente. La tasa promedio de omisión de declaraciones del impuesto sobre las ventas por parte de todos los contribuyentes ascendió al 62% durante el período. Los adeudos fiscales representaron en promedio el 73% de la recaudación de ingresos internos (véase el Cuadro 1.1). El Departamento de Impuestos y Aduana no somete a auditorías integrales a ningún tipo de contribuyente y los informes de auditoría de un solo tipo de impuesto son incompletos. Estos problemas contribuyen a las bajas tasas de recaudación de ingresos tributarios. En 2016, el Ministerio de Finanzas registró ingresos fiscales por un monto equivalente al 14% del PIB, cifra inferior al promedio de América Latina y el Caribe (17%)⁹.

⁸ Okello, A. *Managing Income Tax Compliance through Self-Assessment*.

⁹ Véase Fretes, V. et al. *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. BID, 2013; y *Perspectivas de la Economía Mundial*, 2016.

| Cuadro 1.1. Cumplimiento fiscal (indicadores específicos) | | | | |
|--|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Omisión de declaraciones (porcentaje del total de declaraciones obligatorias) | | | | |
| Declaraciones de impuestos sobre las ventas <i>Todos los contribuyentes</i> | 63% | 61% | 61% | 63% |
| Declaraciones de impuestos sobre la renta <i>Grandes contribuyentes</i> | 22% | 24% | 26% | 29% |
| <i>Otros contribuyentes</i> | 52% | 52% | 55% | 56% |
| Auditorías fiscales | | | | |
| Casos auditados y (porcentaje cobrado del total gravado) | | | | |
| Impuestos sobre la renta <i>Grandes contribuyentes</i> | 6 (0,8%) | 29 (0,3%) | 21 (1,7%) | 16 (2,9%) |
| <i>Otros contribuyentes</i> | 40 (7,1%) | 94 (46,9%) | 54 (23,6%) | 39 (1,3%) |
| Impuesto sobre las ventas <i>Grandes contribuyentes</i> | 16 (6,7%) | 90 (1,4%) | 22 (91,7%) | 54 (68,6%) |
| <i>Otros contribuyentes</i> | 01 (7,4%) | 2319 (121%) | 254 (30,4%) | 645 (48,8%) |
| Adeudos fiscales (saldo de adeudos fiscales como porcentaje de la recaudación tributaria anual interna) | | | | |
| <i>Grandes contribuyentes</i> | 31% | 49% | 16% | 32% |
| <i>Otros contribuyentes</i> | 115% | 108% | 283% | 128% |
| Total | | | | |
| Todos los contribuyentes | 61% | 70% | 119% | 69% |
| Fuente: Cálculos del personal. | | | | |

1.7 Las causas principales asociadas a este problema específico son las siguientes:

a. Respecto a la estructura del Departamento de Impuestos y Aduana y los servicios al contribuyente

- (i) No facilita las operaciones de la administración tributaria debido a que está organizado predominantemente por tipo de impuesto en vez de por funciones, lo que da lugar al traslape de actividades y la duplicación de unidades orgánicas¹⁰. Por ejemplo: (a) los procedimientos administrativos están dispersos, lo que dificulta la planificación, priorización y ejecución de las tareas; (b) el Departamento de Impuestos y Aduana no prepara planes operativos ni políticas institucionales en relación con los recursos, los servicios, los bienes, el personal y los contratos; (c) no existe una plantilla oficial, de tal suerte que el número total de empleados informado no coincide con la suma del nivel de personal informado por unidad¹¹, y (d) la organización por tipo de impuesto limita la cobertura integral de las auditorías¹².
- (ii) No hay ninguna unidad dedicada exclusivamente a brindar servicios al contribuyente y atender sus consultas, ni personal que haya recibido capacitación y orientación para resolver dudas de los contribuyentes. No se dispone de un sistema para acceder a los servicios tributarios vía Internet.

¹⁰ El Departamento de Impuestos y Aduana incluye tres inspectores principales y dos departamentos de recaudación conexos.

¹¹ Véase [Howell, H. Institutional Capacity Assessment, BID, 2017.](#)

¹² [Dos Santos et. al. Suriname Tax and Customs Administration, BID-Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe \(CARTAC\).](#)

- (iii) El personal del Departamento de Impuestos y Aduana está sujeto a la normativa gubernamental sobre el servicio civil en lo que se refiere a la clasificación de los puestos y los niveles de remuneración. Esta normativa limita en gran medida la flexibilidad de la dirección para ofrecer salarios competitivos para atraer y retener a personal calificado. Las vacantes de puestos directivos clave también impiden una administración ágil.

b. Respecto a las operaciones de ingresos internos

- (i) No hay un número de identificación fiscal único. Cada número tiene sus particularidades: se usan seis dígitos para los impuestos aduaneros, cuatro para el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre la renta, y seis para las personas físicas. En ningún caso se usan dígitos de verificación¹³. Los contribuyentes están registrados en sistemas de tecnología de información (TI) distintos y fragmentados¹⁴ y ninguna información de registro se valida con otras fuentes de datos.
- (ii) El procesamiento manual de las declaraciones de impuestos propicia los errores de archivo y la omisión de información. La conciliación de depósitos de tesorería con transferencias bancarias también se hace manualmente y da lugar a errores. No se han creado los filtros del sistema para detectar y corregir errores y omisiones, y la validación de datos es muy deficiente¹⁵.
- (iii) El uso de facturas impresas menoscaba la eficacia de la administración de ingresos porque fomenta los errores de archivo, la falta de información para la toma de decisiones y la evasión. El Departamento de Impuestos y Aduana recibe pagos de impuestos en efectivo en sus oficinas debido a que los procesos de pago bancarios son lentos y poco confiables. Los pagos que se efectúan en los bancos toman por lo menos tres semanas para su tramitación y después no se acreditan con exactitud a las cuentas de los contribuyentes en el Departamento de Impuestos y Aduana¹⁶.
- (iv) En el registro de contribuyentes no se identifican de manera precisa las obligaciones tributarias del contribuyente. El sistema no detecta a los contribuyentes inactivos, por lo que el sistema de control de morosidad y declaraciones sigue generando notificaciones para esos contribuyentes¹⁷.
- (v) No se planifica el sistema de auditoría de contribuyentes. La falta de una herramienta y sistemas de análisis de riesgos para apoyar la verificación cruzada de la información es un tema crítico.

¹³ Ídem.

¹⁴ Hay cuatro sistemas tributarios informatizados: (i) impuestos directos; (ii) impuestos indirectos; (iii) impuestos sobre las ventas; y (iv) Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (ASYCUDA) Mundial, sin ningún vínculo entre ellos. Fuente: borrador PEFA (2014).

¹⁵ Dos Santos, et.al., op. cit.

¹⁶ Información proporcionada por el Recaudador General del Departamento de Impuestos y Aduana.

¹⁷ Las tasas de morosidad de las empresas y de las personas físicas son del 35% y el 43%, respectivamente; y la relativa al impuesto sobre las ventas es del 70%. Fuente: Departamentos del Impuesto sobre las Ventas y de Ingresos del Departamento de Impuestos y Aduana, 2016.

- (vi) Se cuenta con poco personal calificado para realizar las funciones de auditoría fiscal. Ninguno de los 98 auditores (el 14% del personal total del Departamento de Impuestos y Aduana) tiene el título de contador público. Las prácticas óptimas en los países en desarrollo sitúan en el 30% el número promedio de auditores de cumplimiento fiscal acreditados en las administraciones tributarias¹⁸. Estos auditores no han recibido capacitación sobre los aspectos fundamentales de los procesos y procedimientos del IVA.
- (vii) La cobranza de impuestos atrasados es independiente de otras unidades funcionales debido a las disposiciones legales en materia de recaudación. Esto afecta la coordinación entre unidades (por ejemplo, las de auditoría y determinación de cargas fiscales), especialmente porque no disponen de un sistema de TI común. Con el afán de obligar a los contribuyentes a presentar sus declaraciones, el Departamento de Impuestos y Aduana se vale de cargas fiscales oficiales generadas automáticamente por el sistema; pero como muchos contribuyentes morosos están inactivos, los impuestos en cuestión son incobrables. Esto causa que se sobreestimen las cuentas por cobrar del Departamento de Impuestos y Aduana¹⁹.
- (viii) Las apelaciones se presentan primero con el mismo funcionario que determinó la carga fiscal, lo que es una práctica inusual en las administraciones tributarias modernas. No se cuenta con sistemas de TI para apoyar las actividades de apelación y producir información para la toma de decisiones administrativas.

c. Respecto a las operaciones aduaneras

- (i) La falta de capacitación y equipos adecuados impide que la aduana opere de conformidad con las prácticas óptimas sugeridas por la Organización Mundial de Aduanas. Aunque se utiliza ASYCUDA World (AW), la falta de capacitación limita el uso potencial del sistema en términos de registro, procesamiento de mercancías y análisis de riesgos²⁰. Para que el motor de análisis de riesgos de AW sea una herramienta eficaz de cumplimiento, necesita parámetros basados en el análisis de datos. La falta de personal capacitado limita la adopción de más perfiles de riesgo de las importaciones y exportaciones²¹. AW no está listo para cumplir con los requisitos del IVA, ni se ha puesto a prueba para calcular y cobrar el IVA y proporcionar información sobre importaciones y exportaciones para el sistema del IVA²².
- (ii) La falta de procedimientos y prácticas actualizados restringe la capacidad de la aduana para validar adecuadamente las declaraciones de importaciones y exportaciones, lo que resulta en una recaudación subóptima, ya que, según consta, la valuación deficiente de las

¹⁸ Fuente: "Some essential questions to identify revenue administration weaknesses, environmental constraints and reform priorities", Toolkit for Revenue Administration Diagnosis, 2005. Banco Mundial.

¹⁹ FMI, op. cit.

²⁰ Ídem.

²¹ Banco Mundial, op. cit.

²² Ídem.

importaciones y exportaciones da lugar a pérdidas de entre el 30% y el 40% en derechos aduaneros²³.

- (iii) Múltiples puestos de alta dirección están vacantes y algunas áreas clave carecen de personal, lo que restringe la capacidad administrativa de la aduana.

d. Respetto a la infraestructura tecnológica y física

- (i) El entorno de TI es obsoleto. Por ejemplo: (a) el sistema se caracteriza por la ejecución de aplicaciones fiscales limitadas y anticuadas en versiones obsoletas de programas informáticos; (b) el equipo de TI se basa en redes ad hoc entre pares que introducen importantes riesgos de seguridad en el sistema e impiden la administración central de su red de oficinas; (c) no se cuenta con un centro de recuperación de datos en caso de desastres ni con apoyo técnico para AW y el entorno de TI²⁴; (d) el intercambio de información entre las entidades gubernamentales se realiza mediante transferencias manuales de archivos; y (e) no existe un sitio virtual oficial de la aduana, con información en línea sobre la tramitación de transacciones aduaneras²⁵.
- (ii) AW no se ha implementado completamente y falta personal capacitado para finalizar la implementación de todos los módulos²⁶.
- (iii) La aduana y el Departamento de Impuestos y Aduana están físicamente separados entre sí y esto dificulta la coordinación de actividades. Además, las instalaciones del edificio no están actualizadas (limitaciones de manejo de la electricidad y el aire, problemas de plomería, falta de estructuración de redes y grupos de comunicación), lo que dificulta ofrecer servicios modernos al contribuyente y espacios de oficina al personal.

e. Respetto al marco jurídico

- (i) El marco jurídico es obsoleto. Por ejemplo, no existen disposiciones legales que permitan el archivo o firma electrónicos o la validez de documentos electrónicos para dar cumplimiento a los requisitos fiscales.

1.8 **Gestión de las finanzas públicas.** El Ministerio de Finanzas enfrenta las siguientes dificultades que socavan la funcionalidad del proceso presupuestario (planificación y ejecución) y su marco:

a. Respetto a la estructura orgánica

- (i) Las funciones de gestión de las finanzas públicas están distribuidas entre varias entidades, como las operaciones de tesorería que no están integradas en una sola estructura orgánica²⁷. En la actualidad, el equivalente de la función de tesorería abarca cinco unidades orgánicas,

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.

²⁶ CIAT. *Considerations for the IT system 2013*.

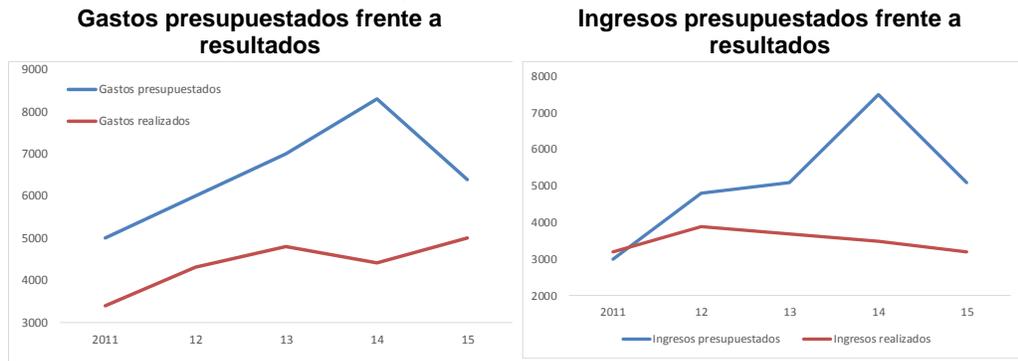
²⁷ Véanse Gentry, D. et. al. *Suriname: Establishing an Effective Treasury and Cash Management Unit* (2016); y Howell, H., op. cit.

cuatro en el Ministerio de Finanzas y una en el Banco Central. Estas entidades no tienen las funciones que se prevén en una oficina de tesorería, por ejemplo: administración y proyección de fondos; una cuenta única de tesorería general en la que se registren los ingresos; y una política y procedimientos contables.²⁸ No existe un procedimiento formal de administración de fondos ni una entidad directamente responsable de esta función. Tampoco existe ningún comité que supervise las actividades de administración de fondos.

b. Respecto a la planificación y ejecución presupuestarias

- (i) El Ministerio de Finanzas no cuenta con capacidad suficiente para realizar análisis macroeconómicos de los temas fiscales y de política pública en términos de diagnóstico, presentación de informes, evaluación, pronóstico, elaboración de casos hipotéticos de deuda, etc.
- (ii) En el período de 2011 a 2015, los ingresos y gastos presupuestados fueron superiores a los resultados (véase el Gráfico 2). En cada año fiscal del período, la brecha promedio entre los montos de los gastos (ingresos) presupuestados y los resultados fue de SRD 1,7 millones (desviación del 29% con respecto a los presupuestos originales aprobados).

Gráfico 2. Resultados presupuestarios de ingresos y gastos, 2011-2015 (en millones de SRD)



Fuente: Gentry, D. et al., FMI 2016.

- (iii) No se cuenta con un mecanismo estandarizado para manejar la diferencia estacional entre las entradas y las salidas de efectivo, y esto dificulta a los ministerios sectoriales planificar la ejecución de los presupuestos. Los presupuestos financieros no están vinculados al logro de resultados u objetivos específicos. En el presupuesto final normalmente no se consideran las estrategias sectoriales presentadas por los ministerios sectoriales. En el presupuesto aprobado de 2015 únicamente se tuvieron en cuenta el 30% de estas estrategias. Los gastos de capital y recurrentes no están integrados. No se tiene ninguna metodología general para apoyar la planificación presupuestaria multianual. El proceso de auditoría no está

²⁸ Existe una cuenta única de tesorería parcial en la que se canaliza alrededor del 75% de los gastos del gobierno central. Fuente: Ministerio de Finanzas, Módulo de Saldos Libre.

consolidado. Por ejemplo, cada uno de los 16 ministerios²⁹ presenta sus estados anuales por separado y con gran retraso, hasta de 15 meses³⁰. El sistema de gestión de gastos actual es ineficiente, y existe un riesgo sistémico de atrasos. En 2015, los pagos para resolver los atrasos ascendieron a SRD 666 millones, y en 2016 se incrementaron en SRD 255 millones³¹.

- (iv) Las operaciones de la Oficina de Gestión de la Deuda de Suriname no son integrales y únicamente la oficina administrativa está en pleno funcionamiento. La Oficina de Gestión de la Deuda no participa ni en los pronósticos de gestión del efectivo ni en las decisiones relativas a los empréstitos a corto plazo mediante la emisión de letras del Tesoro³², y sus sistemas no están conectados con el Sistema Integrado de Información sobre Gestión Financiera (IFMIS), que a su vez no tiene un módulo para administrar la deuda pública.
- (v) Las adquisiciones públicas están a cargo de los ministerios sectoriales y no hay ninguna entidad reguladora que supervise los procesos de adquisición. La competencia, las contraprestaciones recibidas y los controles en materia de adquisiciones son deficientes. La información relativa a las leyes y reglamentos sobre adquisiciones no se le facilita al público sistemáticamente ni es accesible. Las circulares, los decretos, las cartas de información y los reglamentos de cada ministerio, departamento u otra entidad gubernamental son esencialmente un conjunto de reglas internas para el control financiero de la administración pública³³. No se exige el uso de planes de adquisiciones. No se publican los contratos adjudicados. El marco jurídico no prevé un proceso de revisión para manejar las quejas de los participantes en el proceso de adquisiciones, y no está establecido un mecanismo formal de presentación de quejas. Además, no se cuenta con un código de ética ni un sistema para recopilar y divulgar al público información sobre adquisiciones de una manera sistemática³⁴.
- (vi) El nivel de control interno (y auditoría interna) en la instancia de los ministerios es bajo. Los ministerios no tienen la responsabilidad legal de asegurar que se tengan sistemas de control interno ni que, cuando se tienen, funcionen eficazmente (controles para verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables y los contratos, así como la fiabilidad e integridad de la información e informes financieros)³⁵.
- (vii) La capacidad para supervisar a las 105 empresas estatales activas y otras entidades paraestatales es deficiente. Solo las siete sociedades por acciones presentan al Ministerio de Finanzas información

²⁹ En febrero de 2017, el Ministerio de Transporte, Comunicación y Turismo se eliminó y sus partes componentes se distribuyeron entre otros dos ministerios, con lo que quedó un total de 16 ministerios.

³⁰ PEFA, op. cit.

³¹ Gentry, D. et. Al., op. cit. y FMI, op. cit.

³² Gentry, D. *Selected Issues on IFMIS Implementation*, SEMCAR-FMI, 2013.

³³ Banco Mundial, Informe de evaluación de adquisiciones del país, 2013.

³⁴ PEFA, op. cit.

³⁵ Ídem.

financiera de manera sistemática. El porcentaje de presentaciones de otras entidades paraestatales³⁶, de cuya supervisión es responsable el Departamento de Asuntos Económicos, es muy bajo, cercano a cero en 2015 e inferior al 30% en promedio durante los últimos 12 años³⁷.

c. Respeto a la infraestructura tecnológica

- (i) Los tres sistemas principales: El Sistema Gubernamental Integrado Estándar de Administración Tributaria (SIGTAS), AW e IFMIS no están integrados y operan en tres centros de datos diferentes, así que no comparten ninguna infraestructura tecnológica. La infraestructura tecnológica del Ministerio de Finanzas es obsoleta y no cumple con los requisitos de los tres sistemas principales. No hay ningún programa de capacitación permanente en competencias de TI, incluidas las relativas a programas y equipos informáticos y comunicación³⁸.

d. Respeto al marco jurídico

- (i) No existen leyes o reglamentos ni manuales de operación específicos en materia de gestión de las finanzas públicas. El marco jurídico actual no es coherente con las buenas prácticas internacionales de legislación sobre gestión de las finanzas públicas³⁹.

1.9 **Inversión pública.** El marco de inversión pública está fragmentado y desregulado en gran medida. En el país no se dispone de fuentes de inversión alternativas desarrolladas para financiar proyectos públicos. Las causas principales vinculadas a este problema específico son las siguientes:

- (i) **Gestión obsoleta de la inversión pública.** El Sistema Nacional de Inversión carece de directrices, procedimientos y procesos para identificar y priorizar los proyectos de inversión pública⁴⁰. No se tiene ninguna base de datos sobre el estado de cada proyecto ni vínculos a los planes de desarrollo económico del gobierno. No hay ninguna base de conocimientos para evaluar los criterios y efectos de los proyectos de inversión pública. No existe un marco jurídico, un modelo operativo, herramientas tecnológicas o una entidad responsable de apoyar y supervisar las actividades de las asociaciones público-privadas, aunque algunos ministerios sectoriales están usando conceptos similares al de estas asociaciones para financiar proyectos. No se cuenta con la pericia técnica para participar en asociaciones público-privadas, lo que restringe las opciones de inversión del gobierno a través de mecanismos de financiamiento alternativos⁴¹. Además, no se cuenta con una base de datos central sobre proyectos, ni con metodologías

³⁶ Éstas incluyen: (i) empresas públicas por acciones propiedad total del Estado (20); (ii) empresas estatales conforme a la Ley de Empresas Públicas de 1971) y empresas públicas sui géneris (23); y (iii) fundaciones (55 entidades).

³⁷ Véase Howell, H., op. cit.

³⁸ Fuente: Dirección de TI del Ministerio de Finanzas

³⁹ PEFA, op. cit.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Fuente: Divisiones de Macroeconomía y Planificación del Ministerio de Finanzas.

uniformes para la preparación, la realización de estudios de factibilidad, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de proyectos⁴².

- (ii) **Dispersión de responsabilidades y funciones entre los ministerios sectoriales.** Los presupuestos de gastos de capital y recurrentes no están integrados. Los ministerios sectoriales presentan por separado los gastos y los mezclan en el presupuesto, con lo que se dificulta la evaluación de los montos asignados a cada categoría. No se tiene un sistema electrónico integrado que apoye las operaciones de inversión pública. Los ministerios sectoriales aplican sus controles con herramientas de gestión y hojas de cálculo de Excel separadas.

1.10 Justificación, experiencia del Banco y lecciones aprendidas. A solicitud de las autoridades, el Banco reforzará la capacidad del Ministerio de Finanzas mediante el Programa de Fortalecimiento Fiscal para Apoyar el Crecimiento Económico. Esta intervención se justifica por la experiencia del Banco en el apoyo de programas fiscales de Suriname (véase el párrafo 1.3) y otros países, como Bahamas (Implementación del IVA, ATN/JF-13061-BH) y Jamaica (Programa Fiscal para el Crecimiento Económico: 3148/OC-JA, 3511/OC-JA y 3880/OC-JA) y el fortalecimiento de la administración de ingresos fiscales (2658/OC-JA). Las lecciones aprendidas prominentes incluyen: (i) la preparación de programas toma tiempo para evitar deficiencias técnicas o problemas de ejecución; y (ii) cuando es difícil lograr el fortalecimiento institucional y las reformas de política, la presencia del Banco como un participante neutral puede abordar muchos de los mismos temas en un entorno menos político y más tecnocrático. La resistencia del personal al cambio puede menoscabar la internalización de habilidades y procedimientos nuevos adquiridos mediante programas. Esta intervención de préstamo es congruente con las prácticas óptimas internacionales de reforma de la administración de ingresos (p. ej., [Supporting the Development of More Effective Tax Systems](#)) y gestión de las finanzas públicas (p. ej., [LAC 2014: Towards Innovative Public Financial Management](#)).

1.11 Validaciones internas y externas. La implementación del IVA en otros países se ha vinculado a ingresos fiscales más altos, mayor eficiencia y la simplificación de la recaudación tributaria en comparación con el impuesto sobre las ventas al que sustituyó (véanse los cuadros 1.2 y 1.3). Un caso exitoso reciente es el de Bahamas, que implementó su IVA en 2015 (con el apoyo del Banco). Según el FMI⁴³, la introducción ordenada del IVA ha contribuido a la consolidación fiscal. Los ingresos por el IVA durante los primeros 12 meses, cifrados en US\$536 millones (alrededor del 6% del PIB) superaron las expectativas y ayudaron a reducir el déficit fiscal del 5,6% en el ejercicio 2013-2014 al 4,4% del PIB en el ejercicio 2014-2015.

| Cuadro 1.2 Diferencias de ingresos por el IVA y por el impuesto sobre las ventas predecesor, por región* (% del PIB) | | | | | | |
|---|-------------------------|--------------------------|----------------|---------------|---------------------------------|----------------|
| África Subsahariana | Región de Asia-Pacífico | América Lat. y el Caribe | Europa Central | Unión Europea | Norte de África y Medio Oriente | Islas pequeñas |
| 1,10 | 0,7 | 1,42 | -1,88 | 1,05 | 0,10 | 1,96 |

⁴² PEFA, op. cit.

⁴³ FMI, [Consulta del Artículo IV, Bahamas, 2016](#). Pág. 2.

(*) Promedio móvil de ingresos de tres años entre el IVA y el impuesto sobre las ventas predecesor.

| Cuadro 1.3 Coeficiente de eficiencia C por región | | | | | | |
|---|-------------------------|--------------------------|----------------|---------------|---------------------------------|----------------|
| África Subsahariana | Región de Asia-Pacífico | América Lat. y el Caribe | Europa Central | Unión Europea | Norte de África y Medio Oriente | Islas pequeñas |
| 27 | 35 | 37 | 38 | 36 | 37 | 48 |

Fuente: Ebrill, L. (et. al.). *The Modern VAT*. FMI, 2001.

- 1.12 En lo atinente al presupuesto y la planificación, Simson y Welham (2014) sostienen que los presupuestos cuyos resultados se desvían considerablemente del plan son pautas deficientes para la planificación, lo cual reduce la eficacia de la prestación de los servicios públicos. Un presupuesto no fiable también socava el contrato implícito que apuntala la aceptación social de la tributación y el gasto⁴⁴. Estos autores usan casos de países (Liberia, Tanzania y Uganda) para presentar soluciones que mejoran la credibilidad del presupuesto. Respecto a la inversión pública y las asociaciones público-privadas, las publicaciones especializadas sugieren que, en función del contexto y el desarrollo económico del país, la ejecución de proyectos es el componente más importante del proceso de inversión. La mejora de la ejecución de proyectos (licitación, auditoría interna, selección de proyectos, vínculo con marcos de mediano plazo, políticas presupuestarias anuales, etc.) puede beneficiar a la inversión pública y al crecimiento en los países de bajos ingresos⁴⁵. En el último caso, Reyes-Tagle y Garbacik (2016) consideran que las instituciones gubernamentales relacionadas con políticas aumentan la probabilidad de que los países tengan programas de asociaciones público-privadas activos. Los resultados indican que los gobiernos entienden la importancia de la calidad institucional para dichas asociaciones, pero es posible que se sientan obligados a utilizar sus unidades de asociaciones público-privadas una vez que existen aun cuando no tengan la calidad institucional para mantener su uso. Esto podría tener ramificaciones para la sostenibilidad de los programas de asociaciones público-privadas en todo el mundo⁴⁶.
- 1.13 **Alineación estratégica.** Esta operación ayuda a fortalecer las finanzas públicas, un ámbito prioritario en la Estrategia de País del Banco con Suriname 2016-2020 (documento GN-2873) en el marco de modernización del área estratégica del sector público (párrafos 3.3 a 3.16). Asimismo, se incluye en el Documento de Programa de País (documento GN-2884), es congruente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (documento AB-3008) y está alineada estratégicamente con los temas transversales de capacidad institucional y estado de derecho, puesto que su objetivo es fortalecer la capacidad institucional de la administración de ingresos públicos para recaudar impuestos con mayor eficacia. El programa se ajusta al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (documento GN-2727-6) y contribuye al mismo mediante el indicador de resultados “recaudación de impuestos como porcentaje del PIB”, al apoyar un aumento de la recaudación de ingresos tributarios netos de hasta el 2,5% del PIB con el fortalecimiento de los procesos y procedimientos del Departamento de Impuestos y Aduana, y la implementación del IVA; y mediante el indicador de resultados “organismos gubernamentales

⁴⁴ Simson, R. y Welham, B. *Incredible Budgets. Budget credibility in theory and practice*. ODI, 2014.

⁴⁵ Véase Gupta, S. et. al. *Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth*. FMI, 2011.

⁴⁶ Véase Reyes-Tagle, G. y Garbacik, K. *Policymakers' Decisions on Public-Private Partnership Use: The Role of Institutions and Fiscal Constraints*. BID, 2016.

beneficiados por proyectos que fortalecen las herramientas tecnológicas y de gestión para mejorar el suministro de servicios públicos”, al fortalecer los sistemas tributarios y aduaneros. El programa coincide con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2) en lo que se refiere a las capacidades de movilización de ingresos. También coincide con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (documento GN-2831-3) con respecto al fortalecimiento de la eficiencia de la administración de ingresos fiscales, la gestión financiera y el uso de recursos públicos; así como con el Documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio (documento GN-2715-6) respecto a las mejoras de las operaciones aduaneras.

B. Objetivo, componentes y costos

1.14 El objetivo del Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Económico es apoyar los esfuerzos de Suriname para reencauzarse a una trayectoria fiscal sostenible a mediano plazo mediante una reducción continua de su déficit fiscal. Los objetivos específicos del programa son (i) incrementar los ingresos tributarios; (ii) mejorar la planificación y ejecución del gasto público; y (iii) mejorar la calidad de la inversión pública, al tiempo que se aumentan las fuentes alternativas de financiamiento para proyectos de inversión. Por consiguiente, el programa se centrará en fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Finanzas a los efectos de lograr de manera eficiente lo que sigue: (i) aumentar el cumplimiento fiscal; (ii) apoyar la implementación del IVA; (iii) fortalecer el sistema de gestión de las finanzas públicas; y (iv) modernizar el sistema de inversión pública y fomentar el uso de fuentes de financiamiento alternativas por medio de asociaciones público-privadas⁴⁷. Con el fortalecimiento institucional del marco de inversión pública, el programa se propone crear un entorno que promueva la inversión y el crecimiento. Los principales beneficiarios serán (i) el Gobierno de Suriname, con más recursos para realizar inversiones públicas prioritarias; (ii) los contribuyentes, con más apoyo para cumplir sus obligaciones fiscales; y (iii) la población en general, con los beneficios de las inversiones públicas. Esta operación de préstamo de inversión única de US\$40 millones incluye los siguientes componentes y actividades:

1.15 **Componente I. Fortalecimiento de la administración de ingresos fiscales (US\$22,5 millones).** El objetivo de este componente es modernizar la organización institucional del Departamento de Impuestos y Aduana y apoyar la implementación del IVA. Financiará las siguientes actividades:

- a. **Estructura orgánica y servicios al contribuyente:** (i) preparación e implementación de una nueva estructura orgánica para la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales (incluidas las nuevas funciones relacionadas con el IVA); y (ii) creación y organización de la función de Servicio al Contribuyente en la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales y dotación de personal para la misma.
- b. **Operaciones de ingresos internos:** (i) diseño e implementación de un nuevo sistema eficaz de número de identificación fiscal único para todos los contribuyentes de Suriname; (ii) diseño e implementación de un sistema integrado de declaraciones de impuestos (para todos los impuestos, incluido

⁴⁷ El ámbito fiscal de Suriname plantea grandes dificultades. Este programa abordará los asuntos más urgentes, que se describen en detalle en la sección A. Mediante un diálogo continuo con el gobierno y los resultados de la operación de inversión propuesta se podrían identificar intervenciones específicas con el posible apoyo adicional del Banco.

el IVA), con procedimientos y métodos modernos; (iii) diseño e implementación de un nuevo sistema de pago de impuestos (incluido el IVA) a través del sistema bancario; (iv) modernización de los procedimientos y el sistema de procesamiento de casos de morosidad en las declaraciones y de devolución de impuestos; (v) implementación de procedimientos y un sistema de auditoría fiscal basado en el análisis de riesgos, incluida la capacitación de los auditores en funciones; (vi) revisión y modernización de los procedimientos y el sistema de cobranza de adeudos fiscales; y (vii) implementación de un sistema e instituciones de apelación de impuestos.

- c. **Operaciones aduaneras:** (i) preparación y ejecución de un plan para mejorar los procesos aduaneros conforme a las normas de la Organización Mundial de Aduanas; (ii) revisión y modernización del modelo operativo de auditoría de aduanas; (iii) implementación de un sistema de auditoría posterior al despacho; (iv) establecimiento e implementación de nuevos procedimientos para la adopción del IVA; (v) puesta en práctica de un plan de modernización de la TI de la aduana; y (vi) apoyo operativo para la implementación de un sistema AW en las aduanas.
- d. **Infraestructura física:** ejecución del plan de modernización de la nueva infraestructura física de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales, incluidos un nuevo edificio, espacio de oficinas remodelado, equipo de telecomunicaciones y equipo de inspección aduanera.
- e. **Marco jurídico de la administración de ingresos fiscales:** revisión y actualización del marco jurídico tributario.

1.16 **Componente II. Fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas (US\$10,2 millones).** El objetivo de este componente es fortalecer el proceso de toma de decisiones presupuestarias relativas a la planificación, la ejecución y el seguimiento. Financiará las siguientes actividades:

- a. **Estructura orgánica:** Desarrollo e implementación de una nueva estructura orgánica de las áreas clave del Ministerio de Finanzas (evaluación macroeconómica, tesorería y adquisiciones).
- b. **Planificación y ejecución presupuestarias:** (i) modernización de la función de análisis macroeconómico y política fiscal y pública del Ministerio de Finanzas; (ii) revisión y mejora del modelo operativo de planificación presupuestaria; (iii) desarrollo e implementación de las operaciones de tesorería; (iv) revisión y fortalecimiento de las operaciones y el sistema de gestión de la deuda; (v) revisión y fortalecimiento del sistema de adquisiciones⁴⁸; (vi) revisión y fortalecimiento del sistema contable de acuerdo con las nuevas Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP); (vii) preparación e implementación de la evaluación de necesidades de control interno y recomendaciones de mejoras; (viii) revisión del modelo operativo de las empresas estatales e implementación de los ajustes indicados; y (ix) revisión y fortalecimiento de los procedimientos y el sistema de auditoría interna.

⁴⁸ Esta actividad tiene en cuenta la recomendación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco respecto a la mejora de la supervisión fiduciaria de las adquisiciones y contrataciones vinculadas a los préstamos de inversión. Véase el documento RE-493-1.

- c. **Infraestructura tecnológica:** (i) diseño e implementación de un portal de transparencia para el Ministerio de Finanzas; y (ii) actualización de la infraestructura tecnológica de este ministerio.
- d. **Marco jurídico:** revisión y actualización del marco jurídico de la gestión de las finanzas públicas.

1.17 **Componente III. Fortalecimiento del sistema de inversión pública (US\$3,2 millones).** El objetivo de este componente es fortalecer la estrategia de inversión pública para priorizar y racionalizar los proyectos de inversión con base en la contraprestación recibida. Financiará: (i) el diseño y establecimiento de una Unidad de Inversión Pública y Asociaciones Público-Privadas, que incluye el modelo operativo, el sistema de gestión y la capacitación del personal actual del Ministerio de Finanzas en la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de proyectos de inversión; y (ii) la implementación de un plan operativo y financiamiento para la planificación, la preinversión y estudios de factibilidad en infraestructura pública y asociaciones público-privadas, incluida la capacitación del personal del Ministerio de Finanzas.

1.18 **Administración del programa (US\$2 millones).** Esta categoría incluye los costos de personal y otros costos recurrentes necesarios para apoyar la administración del programa en su fase de ejecución. También incluye los costos de auditoría y las actividades de seguimiento y evaluación.

C. Indicadores de resultados clave

1.19 **Impacto previsto.** Una reducción en el déficit fiscal de 5,7% del PIB en 2016 al 2% en 2022, que pueda liberar recursos de ingresos que puedan asignarse para favorecer la inversión pública y, por lo tanto, el crecimiento. Esto justifica la importancia de fortalecer la administración tributaria⁴⁹ a fin de aprovechar al máximo el potencial de recaudación fiscal; sin embargo, también es de importancia fundamental mantener el gasto en un nivel aceptable⁵⁰. Los principales resultados previstos del programa son (i) un aumento del 2,5% en la aportación de los ingresos tributarios al PIB gracias a la implementación del IVA; (ii) un aumento de los recursos disponibles para el gasto público al incrementarse la proporción de fondos canalizados a través de la cuenta única de tesorería, del 75% al 95% del total del gasto; y (iii) un aumento de las fuentes de financiamiento alternativas para inversiones a través de asociaciones público-privadas, del 0% al 1% del total de inversión pública. El Anexo II, titulado Matriz de Resultados, presenta los valores

⁴⁹ De acuerdo con Ebeke, C., *The Power to Tax in Sub-Saharan Africa: LTUs, VATx and SARAs*. Cerdi 2016, tanto el IVA como la agencia tributaria semiautónoma (SARA) tienen efectos positivos en los ingresos fiscales no procedentes de recursos. Por ejemplo, cinco años después de la adopción del IVA en muchos países en desarrollo, la relación entre los ingresos fiscales no procedentes de recursos y el PIB es mayor de la que existía en el momento en que se adoptó el IVA, mientras que permanece prácticamente invariable en el caso contrafáctico de no adopción del IVA. En el caso de implementación de la SARA, los ingresos fiscales aumentan en promedio al 0,5% del PIB.

⁵⁰ Irwin, C. *Defining the Government Debts and Deficit*, FMI 2015.

específicos de los indicadores de resultados, así como los indicadores de productos⁵¹.

- 1.20 **Análisis financiero.** El equipo llevó a cabo un análisis de los beneficios y costos financieros del programa. Con una metodología de valoración financiera se evalúan dos de los resultados previstos del programa: (i) la aportación de la recaudación de impuestos al PIB aumenta en 1% al incrementarse el IVA; y (ii) un aumento en la disponibilidad de los recursos públicos del 25% del total del gasto, a consecuencia de los beneficios generados por el uso total de la cuenta única de tesorería. El análisis financiero arroja una tasa de rendimiento interna del 134% con un valor actual neto de US\$45,4 millones en 10 años, que justifica el préstamo de inversión de US\$40 millones.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros

- 2.1 El programa se financiará con un préstamo de inversión específico del Banco por un monto total de US\$40 millones. Los costos del programa están divididos como se indica en el Cuadro 2.1, titulado Costos y financiamiento del programa:

Cuadro 2.1. Costos y financiamiento del programa (en US\$)

| Categorías | Banco | % |
|---|------------|--------|
| 1. Costos directos | 35.997.588 | 89,99 |
| Componente I. Fortalecimiento de la administración de ingresos fiscales | 22.579.118 | 56,45 |
| Componente II. Fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas | 10.250.202 | 25,63 |
| Componente III. Fortalecimiento del sistema de inversión pública | 3.168.268 | 7,92 |
| 2. Costos administrativos | 1.992.080 | 4,98 |
| Jefe de la UEP | 244.800 | 0,61 |
| Experto financiero | 221.760 | 0,55 |
| Experto en adquisiciones y contrataciones | 221.760 | 0,55 |
| Experto en seguimiento | 221.760 | 0,55 |
| Experto en evaluación | 170.000 | 0,43 |
| Auditoría y evaluación | 220.000 | 0,55 |
| Consultorías para apoyar la ejecución del programa | 692.000 | 1,73 |
| Imprevistos | 2.010.332 | 5,03 |
| Total | 40.000.000 | 100,00 |

- 2.2 De acuerdo con el documento AB-2990, el desembolso de los recursos del préstamo estará sujeto a los siguientes límites máximos: (i) hasta el 15% en los primeros 12 meses; (ii) hasta el 30% en los primeros 24 meses; y (iii) hasta el 50% en los primeros 36 meses, en todos los casos a partir de la fecha de aprobación del préstamo por el Directorio Ejecutivo del Banco. Es posible que se dejen de aplicar estos límites si se cumple con los requisitos de política del Banco en relación con los mismos, siempre que se haya notificado por escrito al prestatario.

⁵¹ La mejora de la infraestructura económica y social es clave para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y puede, por ejemplo, requerir que los países de bajo ingreso incrementen su relación entre los impuestos y el PIB en un 4% (Naciones Unidas, 2005). Pero también en este contexto, los sistemas tributarios son primordiales para obtener ingresos de una manera más eficiente. Pero algo que es más fundamental aún, la importancia crucial de la tributación en el ejercicio del poder del Estado significa que sistemas fiscales más eficientes, más justos y menos corruptos pueden dar lugar a mejoras en términos de relaciones de gobernanza más amplias. Véase Cottarelli, C. *Revenue mobilization in Developing Countries*. FMI, 2011.

Cuadro 2.2. Calendario de desembolsos (en US\$)

| Fuente | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Total | % |
|--------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|--------|
| BID | 4.550.818 | 6.480.892 | 8.414.713 | 12.753.097 | 7.800.480 | 40.000.000 | 100,00 |
| % | 11 | 16 | 21 | 32 | 15 | 100 | |

B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.3 Considerando la naturaleza de la intervención propuesta y su ubicación, se prevé que los impactos y riesgos socioambientales sean en su mayor parte locales y a corto plazo, y ya se dispone de medidas de mitigación eficaces. Por ello, el programa se clasificó en la categoría B de conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (OP-703). De acuerdo con la Política de Gestión del Riesgo de Desastres del Banco (OP-704), el programa se evaluó desde el punto de vista de los riesgos de desastres y se clasificó como de riesgo “medio” debido a las posibles inundaciones, lo que podría implicar un riesgo elevado para el proyecto y el mantenimiento del edificio de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales. Además, de conformidad con la Política de Acceso a Información (OP-102), en el sitio virtual del BID y en el del organismo ejecutor se divulgaron la Evaluación de Impacto Ambiental y Social y el Plan de Gestión Ambiental y Social. El Banco supervisará periódicamente la implementación de las salvaguardias socioambientales durante las fases de construcción y operación.
- 2.4 Los riesgos importantes del proyecto son los siguientes: (i) contaminación del suelo (riesgo medio) debido a fugas y derrames de vehículos, de maquinaria y del manejo de contaminantes potenciales durante las fases de construcción y operación del nuevo edificio. La implementación de las medidas de mitigación recomendadas reduciría la probabilidad de ocurrencia de los impactos y la duración de los mismos; (ii) inundaciones (riesgo elevado) debido a que el sitio de construcción está cerca de un río y del mar y a causa de las condiciones climáticas de Suriname. Las medidas de mitigación incluyen una cortina de tablestacas en la orilla del río para interceptar la corriente, y un sistema de bombeo; y (iii) riesgos de salud y seguridad ocupacionales relacionados con la construcción (alto riesgo). La implementación de las medidas de manejo recomendadas (de conformidad con las leyes y reglamentos locales de salud y seguridad) reduciría la probabilidad de lesiones por cuestiones de salud y seguridad. El proyecto no se relaciona con el reasentamiento involuntario. Se llevó a cabo un proceso de consulta con las partes interesadas locales, de acuerdo con las directrices de la política de salvaguardias del Banco⁵².
- 2.5 La Evaluación de Impacto Ambiental y Social incluye un Plan de Gestión Ambiental y Social para mitigar dichos impactos y riesgos socioambientales potenciales. La constructora contratista formulará y pondrá en práctica el plan mencionado para actividades específicas. El organismo ejecutor establecerá la estructura de gobernanza ambiental, social y de salud y seguridad (especialistas en temas ambientales y sociales) para asegurar que el Plan de Gestión Ambiental y Social del programa se lleve a cabo adecuadamente. El proyecto se ejecutará de acuerdo con las condiciones previstas en la sección cinco y el Anexo B del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).

⁵² A las partes interesadas principales se las entrevistó en persona. A las partes interesadas secundarias se les dieron a conocer el plan y las modificaciones del sitio mediante el envío de una hoja de información a su respectiva dirección física.

C. Riesgo fiduciario

- 2.6 El Ministerio de Finanzas carece de (i) una asignación formal de funciones y responsabilidades para las actividades de gestión financiera y adquisiciones y contrataciones; (ii) controles internos --normas y procedimientos, flujos de procesos para las actividades de planificación, gestión financiera y organizacional, y adquisiciones y contrataciones; (iii) experiencia en la gestión financiera y la administración de adquisiciones y contrataciones conforme a los programas del Banco. Estos riesgos medios se mitigarán mediante (a) la asignación de responsabilidades a los funcionarios financieros y de adquisiciones y contrataciones en la Unidad de Ejecución del Programa, y capacitación sobre la política de adquisiciones y contrataciones, los procedimientos y la gestión financiera del Banco; (b) un sistema contable que integrará los informes financieros y presupuestarios; y (c) visitas de inspección semestrales de personal del Banco.

D. Otros riesgos

- 2.7 **Riesgo macroeconómico.** Existe un riesgo elevado de que las condiciones macroeconómicas comprometan la sostenibilidad de algunos componentes clave del proyecto, a causa de la inestable situación fiscal del país. Las difíciles condiciones macroeconómicas pueden poner en riesgo la ejecución de algunos de los componentes clave del proyecto (véase párrafo 1.1). Específicamente, cabe la posibilidad de que se cancele o retrase la implementación del IVA o el establecimiento la nueva Oficina de Administración de Ingresos Fiscales, lo que presentaría una amenaza mayor para la posición fiscal del país, ya de por sí difícil. Además, y pese a la introducción del IVA, existe el riesgo de que las expectativas de ingresos públicos no se colmen debido a las agudas condiciones macroeconómicas, con lo cual podría verse afectada la sostenibilidad fiscal del país. Este riesgo se mitigará con acciones incluidas y presupuestadas en el programa, tales como estudios con simulación de casos y recomendaciones para la mitigación; la identificación de hitos decisivos para la implementación del IVA; y el fortalecimiento de la planificación presupuestaria con herramientas de pronóstico relacionadas con el Marco Fiscal a Mediano Plazo y el Marco de Gastos a Mediano Plazo.
- 2.8 **Riesgo de avance.** Existe un riesgo de retrasos en la ejecución del proyecto debido a (i) resistencia del personal a los cambios institucionales propuestos (riesgo elevado); y (ii) retrasos en la implementación del Sistema Integrado de Información sobre Gestión Financiera (IFMIS) y el Sistema Gubernamental Integrado Estándar de Administración Tributaria (SIGTAS) por insuficiente capacidad gerencial, institucional y técnica del Ministerio de Finanzas para abordar los temas de gestión de las finanzas públicas y tecnología (riesgo medio). El primer riesgo ya está sustancialmente mitigado porque el programa prevé la contratación de un experto en gestión del cambio para que elabore y ponga en práctica una estrategia en este ámbito, que incluye la coordinación y comunicación de las partes interesadas a efecto de guiar y apoyar los cambios propuestos. El segundo riesgo se mitigará impartiendo a los usuarios capacitación sobre temas de gestión de las finanzas públicas, apoyo en TI mediante la contratación de consultoría especializada, y ayuda de expertos a los coordinadores de los componentes. Estas medidas de mitigación están incluidas en el presupuesto del programa.
- 2.9 **Riesgo de gobernanza.** Existe un riesgo medio de retrasos en el proyecto a causa de las elecciones gubernamentales de 2020. Este riesgo se mitigará por medio de

la supervisión continua del Comité de Coordinación y una reunión cumbre fiscal (impuestos y gastos) entre las principales partes interesadas con el objeto de lograr su consenso un año antes de las elecciones, así como asegurar la continuidad de la ejecución del proyecto. La función del Comité de Coordinación será fundamental para asegurar la sostenibilidad de los cambios institucionales a mediano y largo plazo.

- 2.10 **Riesgo de sostenibilidad.** Existe un riesgo elevado de que las mejoras introducidas por el programa (implementación del IVA, nueva Oficina de Administración de Ingresos Fiscales y sistemas de TI) se deterioren a mediano plazo por inversiones de la política, la falta de medidas suficientes para atraer y retener a recursos humanos calificados en los ámbitos de ingresos y gastos, así como para mantener y actualizar los sistemas y equipos de TI introducidos por el programa. Este riesgo se mitigará dando a la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales autonomía para pagar salarios competitivos e impartiendo al personal programas de capacitación graduales. El plan de financiamiento a mediano plazo incluye una reserva para actualización de los sistemas y equipos de TI, en 2023, como se indica en el Análisis Económico.
- 2.11 **Riesgo de seguimiento y presentación de informes.** Existe un riesgo medio de retrasos en la presentación de los informes requeridos por el Banco, dada la falta de sistemas adecuados para apoyar la presentación de informes contables y financieros precisos y oportunos. Este riesgo se mitigará con la adquisición y el uso de un sistema automatizado de gestión de proyectos, que se tiene en cuenta en el presupuesto del programa.
- 2.12 **Riesgo de reputación.** Existe un riesgo elevado de que la reputación del Gobierno de Suriname y la del Banco se vean afectadas negativamente si el primero no lleva a cabo las reformas previstas. Este riesgo se está mitigando con la preparación de un plan de seguimiento regular y apoyo de la ejecución del proyecto, contemplado en el presupuesto del programa.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El prestatario será la República de Suriname. La entidad gubernamental responsable de la ejecución del programa será el Ministerio de Finanzas, a través de la Oficina del Ministro de Finanzas. Se establecerá una UEP dentro de la estructura actual de dicha oficina, que será responsable del cumplimiento de todas las obligaciones fiduciarias y técnicas del programa. El ministro fungirá como Coordinador General del Programa, y en tal carácter delegará al jefe de la UEP la responsabilidad operativa de las actividades de supervisión del programa. Además, se creará un Comité de Coordinación con representantes del personal de las áreas de administración tributaria, aduanas y planificación presupuestaria del Ministerio

de Finanzas, y de la Oficina del Ministro de Finanzas, para reforzar la coordinación entre las unidades del Ministerio de Finanzas⁵³.

- 3.2 La UEP será responsable del cumplimiento de todas obligaciones operativas y fiduciarias (incluidas adquisiciones y contrataciones, gestión financiera, y salvaguardias ambientales y sociales) relacionadas con la ejecución del programa y actuará como interlocutor directo del Banco. También tendrá, entre otras, las siguientes responsabilidades: (i) coordinar el programa en los aspectos técnico y operativo; (ii) programar las actividades relacionadas con el préstamo; (iii) aprobar y financiar las actividades relacionadas con el préstamo; (iv) supervisar la formulación, ejecución y evaluación de todas las actividades relacionadas con el préstamo; (v) elaborar, poner en práctica y actualizar el Plan de Ejecución Plurianual, el Plan Operativo Anual, el Plan de Adquisiciones y Contrataciones, la Matriz de Resultados, y el Informe de Seguimiento de Avance; (vi) preparar los términos de referencia, y la licitación, adquisición de bienes y contratación de obras de construcción, servicios y consultorías; (vii) mantener todas las comunicaciones formales con el Banco, particularmente en lo que se refiere a la presentación de solicitudes de desembolsos y la preparación de estados financieros; y (viii) contratar y aprobar la evaluación final del programa. Para ello, se reforzará a la Oficina del Ministro de Finanzas mediante la contratación de personal calificado, especializado y dedicado plenamente al programa.
- 3.3 **Adquisiciones y contrataciones.** Se observarán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (documento GN-2349-9), las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (documento GN-2350-9) y los acuerdos fiduciarios incluidos en el Anexo III. En lo que se refiere a la contratación anticipada y el financiamiento retroactivo, el Banco podrá financiar retroactivamente con el préstamo los gastos admisibles en que el prestatario incurra antes de la fecha de aprobación del préstamo por concepto de los servicios de consultoría sobre “Implementación de un Sistema Integrado de Información Fiscal para la República de Suriname”, hasta por un monto de US\$6 millones (15% del préstamo), si se cumple sustancialmente con todos los requisitos establecidos en el acuerdo de préstamo. Estos gastos deberán haberse incurrido a partir del 10 de octubre de 2016 (fecha de aprobación del Plan de Adquisiciones y Contrataciones) y de ninguna manera se incluirán los incurridos más de 18 meses antes. Cualquier financiamiento retroactivo desembolsado se incluirá como parte de la restricción de desembolso del 15% establecida para los primeros 12 meses del proyecto.
- 3.4 **Plazo y modo de desembolso.** El período de desembolso previsto es de cinco años. El Banco desembolsará los recursos del programa en función de las necesidades de liquidez del proyecto impuestas por las obligaciones y los compromisos actuales y anticipados. Se prevé la utilización de la metodología de anticipo de fondos. Estos anticipos, que cubrirán las necesidades de liquidez durante un período máximo de seis meses, se calcularán con base en el flujo de efectivo asignado al programa y en las categorías de inversión, los productos o las

⁵³ El Ministro de Finanzas presidirá el Comité de Coordinación. El jefe de la UEP fungirá como secretario de dicho comité, donde tendrá voz, pero no voto. Las funciones del Comité de Coordinación incluyen la revisión y aprobación de (i) el Plan Operativo Anual y los informes de avance preparados por la UEP; (ii) los cambios en los objetivos, las estrategias y los componentes antes de que se sometan al Banco para su no objeción; (iii) los informes anuales de auditoría de los estados financieros; y (iv) los informes intermedios y finales.

actividades que se ejecutarán en el período. Los anticipos siguientes podrán desembolsarse una vez que el 80% del saldo total acumulado pendiente de justificación haya sido presentado y que el Banco lo haya aceptado. Los desembolsos se revisarán de acuerdo con la modalidad ex post como se establece en la política OP-273-6.

- 3.5 **Auditorías.** La UEP presentará los estados financieros anuales y finales auditados del programa dentro de los 120 días contados a partir del cierre de cada ejercicio fiscal y 120 días contados a partir de la fecha del último desembolso, respectivamente, según lo dictan las políticas del Banco. La UEP será responsable de contratar y supervisar los servicios de auditoría externa, que serán suministrados por una firma privada de auditores elegible a discreción del Banco.

B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de resultados

- 3.6 **Seguimiento.** El seguimiento del programa se basará en estos instrumentos estándar del Banco: (i) Plan de Ejecución Plurianual y Plan Operativo Anual; (ii) Plan de Adquisiciones; (iii) Matriz de Resultados y Plan de Seguimiento; y (iv) Informe de Seguimiento de Avance. Los informes de avance semestrales se presentarán dentro de un período de 60 días calendario contados a partir del cierre del semestre correspondiente (fin de febrero y fin de agosto) y deberán incluir los resultados y productos de la ejecución del Plan Operativo Anual, el Plan de Adquisiciones y Contrataciones, y el Informe de Seguimiento de Avance, así como una descripción del estado de cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales. La UEP mantendrá un sistema de información administrativa para registrar todos los sucesos pertinentes ocurridos durante la ejecución del programa. Este sistema proporcionará la información necesaria para elaborar los informes financieros y administrativos, y será un instrumento clave para el seguimiento del programa.
- 3.7 **Evaluación.** Habrá dos evaluaciones: una intermedia (3,5 años después de la fecha de elegibilidad o del desembolso del 60%) y una final, que se realizará junto con la elaboración del Informe de Terminación del Proyecto. El informe intermedio incluirá (i) los resultados de la ejecución física y financiera; (ii) el grado de logro de los objetivos de la Matriz de Resultados; (iii) el grado de cumplimiento de los requisitos ambientales y el mantenimiento de obras; (iv) un resumen de los resultados de las auditorías y de los planes de mejoras; y (v) un resumen de las principales lecciones aprendidas.
- 3.8 En la evaluación final se adoptará un enfoque reflexivo, y se comparará el estado de los indicadores en la Matriz de Resultados antes y después de las intervenciones del programa. También se efectuará un análisis económico ex post para verificar si el proyecto realmente alcanzó las tasas de rentabilidad económica estimadas ([Plan de Seguimiento y Evaluación](#)).
- 3.9 El prestatario aceptó las metodologías para la evaluación final y la evaluación económica ex post. Se incluye en el proyecto un presupuesto de US\$100.000 como parte de los costos administrativos del programa.

| Matriz de Efectividad en el Desarrollo | | |
|--|---|--|
| Resumen | | |
| I. Prioridades corporativas y del país | | |
| 1. Objetivos de desarrollo del BID | Sí | |
| Retos Regionales y Temas Transversales | -Capacidad Institucional y Estado de Derecho | |
| Indicadores de desarrollo de países | -Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Instituciones de rendición de cuenta fortalecidas (#)* | |
| 2. Objetivos de desarrollo del país | Sí | |
| Matriz de resultados de la estrategia de país | GN-2873 | Lograr sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. |
| Matriz de resultados del programa de país | GN-2884 | La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2017. |
| 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) | | |
| II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad | | |
| 3. Evaluación basada en pruebas y solución | Evaluable | |
| 3.1 Diagnóstico del Programa | 9.3 | |
| 3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas | 3.0 | |
| 3.3 Calidad de la Matriz de Resultados | 3.6 | |
| 4. Análisis económico ex ante | 2.7 | |
| 4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General | 10.0 | |
| 4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados | 4.0 | |
| 4.3 Costos Identificados y Cuantificados | 1.5 | |
| 4.4 Supuestos Razonables | 1.5 | |
| 4.5 Análisis de Sensibilidad | 1.5 | |
| 5. Evaluación y seguimiento | 6.6 | |
| 5.1 Mecanismos de Monitoreo | 2.5 | |
| 5.2 Plan de Evaluación | 4.1 | |
| III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación | | |
| Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad | 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 | |
| IV. Función del BID - Adicionalidad | | |
| El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales | | |
| Fiduciarios (criterios de VPC/FMP) | Sí | Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual, Licitación pública nacional. |
| No-Fiduciarios | | |
| La participación del BID promueve mejoras adicionales 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. | | |

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo general de este programa es apoyar los esfuerzos de Suriname para regresar a un camino fiscal sostenible en el medio plazo, a través de una reducción continua de su déficit fiscal. Los objetivos específicos son: (i) aumentar los ingresos fiscales; (ii) mejorar la planificación y ejecución del gasto público; y (iii) mejorar la calidad de la inversión pública, al mismo tiempo que se aumentan las fuentes alternativas de financiación de los proyectos de inversión. Para estos objetivos específicos, el programa se centra en el fortalecimiento de: la administración de ingresos (componente I), la Gestión Financiera Pública (PFM por sus siglas en inglés) (componente II), y el Sistema de Inversión Pública (componente III).

El principal problema identificado es el elevado déficit fiscal general, que impide al país alcanzar un camino de equilibrio y crecimiento fiscal sostenible. Los problemas específicos son: (i) el ineficiente e ineficaz sistema tributario afectado por debilidades legales, institucionales, operacionales, tecnológicas y de infraestructuras físicas; (ii) el ineficiente e ineficaz sistema de gasto debido a deficiencias legales, organizacionales, operacionales y tecnológicas; y (iii) la inversión pública altamente fragmentada y no reglamentada consecuencia de la gestión anticuada de las inversiones públicas y debilidades en la asignación de responsabilidades y funciones entre los distintos ministerios implicados.

La propuesta de préstamo identifica claramente a los beneficiarios potenciales del proyecto. La lógica vertical del proyecto es clara y está bien especificada. El vínculo entre las intervenciones y los problemas ha sido establecido adecuadamente. El proyecto presenta evidencia con validez interna de las soluciones propuestas. La matriz de resultados está construida de manera adecuada, y contiene los elementos necesarios para el seguimiento del proyecto. Los indicadores de impacto, resultados y productos propuestos son SMART.

La propuesta de préstamo incluye un análisis económico ex-ante, donde los beneficios económicos han sido cuantificados claramente y los costes reflejan los costes reales de recursos a la economía. El valor actual neto (VAN) estimado es de 34,1 millones de US\$ y la Tasa Interna de Retorno (TIR) es 102%. Las hipótesis utilizadas se presentan de manera clara y se realiza un análisis de sensibilidad teniendo en cuenta los supuestos clave. La documentación incluye una propuesta de evaluación económica ex post, utilizando la misma metodología para calcular la TIR y el VAN.

El programa incluye un plan de monitoreo y evaluación adecuado. Sin embargo, el programa no propone realizar una evaluación de impacto con metodología experimental o cuasi experimental.

La documentación incluye una matriz de riesgo e identifica medidas de mitigación con indicadores de seguimiento adecuados.

MATRIZ DE RESULTADOS

| Objetivo del proyecto: | El objetivo del Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Económico es apoyar los esfuerzos de Suriname para reencauzarse a una trayectoria fiscal sostenible a mediano plazo mediante una reducción continua de su déficit fiscal. Los objetivos específicos del programa son (i) incrementar los ingresos tributarios; (ii) mejorar la planificación y ejecución del gasto público; y (iii) mejorar la calidad de la inversión pública, al tiempo que se aumentan las fuentes alternativas de financiamiento para proyectos de inversión. Por consiguiente, el programa se centrará en fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Finanzas a los efectos de lograr de manera eficiente lo que sigue: (i) aumentar el cumplimiento fiscal; (ii) apoyar la implementación del IVA; (iii) fortalecer el sistema de gestión de las finanzas públicas; y (iv) modernizar el sistema de inversión pública y fomentar el uso de fuentes de financiamiento alternativas por medio de asociaciones público-privadas. | | | | | | | | | | |
|---|---|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|---|---|
| IMPACTOS¹ | | | | | | | | | | | |
| Indicadores | Unidad de medida | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
| IMPACTO 1 - Reducción de la relación entre el déficit público y el PIB | | | | | | | | | | | |
| Indicador 1 - Déficit público/PIB | % | 5,7 | 2016 | 4,8 | 2,5 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | Informe anual del Banco Central de Suriname | El indicador mide el desempeño de la posición fiscal. Conforme se aproxima a cero, aumenta la sostenibilidad fiscal. El objetivo se basa en las estimaciones de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI y es compatible con el cálculo de incremento de ingresos fiscales que se presenta en el indicador 1 ² . Valor básico de referencia: Déficit público = SRD 1.200 millones PIB = SRD 22.239 millones <u>Perspectivas de la Economía Mundial, FMI, abril de 2017</u> |

¹ Los resultados intermedios se acumulan.

² Defining the Government Debts and Deficit – FMI, 2015.

RESULTADOS³

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|--|--------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|--|
| RESULTADO 1 - Aumento de la relación entre los ingresos fiscales y el PIB | | | | | | | | | | | |
| Indicador 1 -Ingresos fiscales/PIB | % | 11,3 | 2016 | 12,2 | 16,3 | 16,3 | 16,4 | 16,3 | 16,3 | Informe anual del Ministerio de Finanzas | <p>Mide el crecimiento de los ingresos fiscales en relación con el PIB. El aumento de las relaciones indica un mejor desempeño de los ingresos y su contribución a la reducción del déficit. El objetivo se basa en las estimaciones de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (2017), que son compatibles con el análisis económico⁴. El parámetro de referencia se actualizará una vez que se conozca la cifra de 2017.</p> <p>Valor básico de referencia: Ingresos fiscales: SRD 3.374 millones PIB: SRD 22.239 <u>Perspectivas de la Economía Mundial, FMI, abril de 2017</u></p> |
| RESULTADO 2 - Mayor disponibilidad de recursos para gastos públicos eficaces | | | | | | | | | | | |
| Indicador 1 -Pago de gastos mediante la cuenta única de tesorería/total de gastos públicos | % | 75 | 2015 | 75 | 75 | 75 | 85 | 95 | 95 | Informe anual del Banco Central | <p>El indicador mide la disponibilidad de efectivo para compromisos gubernamentales. La cifra de 100% elimina la necesidad de tomar empréstitos del sector financiero, lo que contribuye a la reducción del déficit fiscal. El objetivo es compatible con uno de los pilares principales de la gestión de las finanzas públicas, que recomienda que todas las</p> |

³ Los resultados intermedios se acumulan.

⁴ Revenue Mobilization in Developing Countries.

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|------|---|---|-----|-----|---|---|--|---|
| | | | | | | | | | | | transacciones de gastos se realicen a través de la cuenta única de tesorería ⁵ . Valor básico de referencia: Pagos a través de la cuenta única de tesorería = SRD 3.922 millones Total de gastos gubernamentales = SRD 5.230 millones <u>Perspectivas de la Economía Mundial</u> , FMI, abril de 2017 |
| RESULTADO 3 - Aumento de la relación entre el monto del proyecto financiado mediante asociaciones público-privadas y el total de inversión pública | | | | | | | | | | | |
| Indicador 1 - Monto del proyecto financiado mediante asociaciones público-privadas/total de inversión pública | % | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0,5 | 0,8 | 1 | 1 | Informe de Gestión Anual presentado por la Dirección Presupuestaria del Ministerio de Finanzas | El indicador mide la proporción del total de inversión pública que se financió mediante asociaciones público-privadas. El objetivo es invertir el 1% del 4% del PIB invertido en 2016. El objetivo es muy conservador porque prevé solo el 1% de la inversión total. La práctica óptima en la materia recomienda que se consideren como una alternativa los recursos provenientes de las asociaciones público-privadas ⁶ . Valor básico de referencia: Inversión, monto de los proyectos financiados por medio de asociaciones público-privadas = 0 Inversión total = 60% del PIB <u>Perspectivas de la Economía Mundial</u> , FMI, abril de 2017 |

⁵ Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues, FMI, 2010.

⁶ Making Public Investment More Efficient, FMI, 2015.

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|---|---------------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|---|---------------|
| Componente I. Fortalecimiento de la administración de ingresos fiscales | | | | | | | | | | | |
| Estructura orgánica de Oficina de Administración de Ingresos Fiscales y servicios a los contribuyentes | | | | | | | | | | | |
| Producto 1 - Implementación de una nueva estructura orgánica de la administración tributaria | Estructura orgánica | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | El Ministerio de Finanzas emite una resolución que aprueba la nueva estructura orgánica | |
| Producto 2 - Creación de la función y organización del Servicio al Contribuyente en la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales y dotación de personal a la misma | Servicio al contribuyente | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | Informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales que incluye las actividades de servicio al contribuyente | |
| Operaciones de ingresos internos de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales | | | | | | | | | | | |
| Producto 3 - Diseño e implementación de un nuevo sistema eficaz de números de identificación fiscal para todos los contribuyentes | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema de números de identificación fiscal está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 4 - Diseño e implementación de un sistema de declaraciones de impuestos, con procedimientos y métodos modernos | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema de declaraciones de impuestos está en pleno funcionamiento. | |

⁷ Los resultados intermedios se registran anualmente.

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|---|----------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|---|
| Producto 5 - Diseño e implementación de un nuevo sistema de pago de impuestos a través del sistema bancario | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema de pago de impuestos está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 6 - Modernización de los procedimientos y el sistema de tramitación de casos de morosidad en la presentación de declaraciones y de devolución de impuestos | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema de tramitación de casos de morosidad y devolución de impuestos está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 7 - Implementación de procedimientos y un sistema de auditoría fiscal basados en el análisis de riesgos | Procedimientos | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que los procedimientos de auditoría fiscal están en pleno funcionamiento. | Incluida la capacitación de los auditores en funciones. |
| Producto 8 - Revisión y modernización de los procedimientos y el sistema de cobranza de adeudos fiscales | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que los procedimientos y el sistema de cobranza de adeudos fiscales está en pleno funcionamiento. | |

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|--|------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|---|---------------|
| Producto 9 - Implementación de un sistema e instituciones de apelación de impuestos | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema de apelación de impuestos está en pleno funcionamiento. | |
| Operaciones aduaneras de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales | | | | | | | | | | | |
| Producto 10 - Preparación y ejecución de un plan para mejorar los procesos aduaneros conforme a las normas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) | Procesos | 0 | 2016 | 0 | 1 | - | - | - | 1 | El informe anual de aduanas indica que los procesos aduaneros están en pleno funcionamiento. | |
| Producto 11 - Revisión y modernización del modelo operativo de auditoría de aduanas | Modelo operativo | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe anual de aduanas indica que el modelo operativo de auditoría de aduanas está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 12 - Implementación de un sistema de auditoría posdespacho | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema de auditoría posdespacho está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 13 - Establecimiento e implementación de nuevos procedimientos para la adopción del IVA | Procedimientos | 0 | 2016 | 0 | 1 | - | - | - | 0 | El informe anual de aduanas indica que el procesamiento del IVA está en pleno funcionamiento. | |

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|---|----------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|---------------|
| Producto 14 - Puesta en práctica de un plan de modernización del sistema de TIC de aduanas | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el sistema está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 15 - Apoyo operativo para el sistema ASYCUDA World (AW) | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 1 | - | - | - | 1 | El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que se está suministrando apoyo interno al AW | |
| Infraestructura física de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales | | | | | | | | | | | |
| Producto 16 - Implementación de la infraestructura física de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales, incluidas necesidades específicas de género | Edificio | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1. El informe anual de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales indica que el nuevo edificio está en pleno funcionamiento. 2. Encuesta entre un número representativo de trabajadores y trabajadoras. 3. Los planos generales incluyen las características específicas de género detectadas en la encuesta. | |

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|---|-------------------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|--|
| Marco jurídico de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales | | | | | | | | | | | |
| Producto 17- Revisión y actualización del marco jurídico fiscal | Leyes | 0 | 2016 | 0 | 0 | 3 | 3 | - | 6 | Colección de leyes presentada por la Dirección Jurídica de la Oficina de Administración de Ingresos Fiscales | (1) Nueva Ley del IVA, (2) Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta; (3) Ley de Aduanas; y (4) Ley de Comercio Electrónico. |
| | | | | | | | | | | | |
| Componente II. Fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas | | | | | | | | | | | |
| Estructura orgánica | | | | | | | | | | | |
| Producto 1 - Desarrollo e implementación de una nueva estructura orgánica del Ministerio de Finanzas | Estructura orgánica | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | El informe anual del Ministerio de Finanzas indica que se ha implementado la estructura orgánica de este ministerio. | |
| Planificación presupuestaria | | | | | | | | | | | |
| Producto 2 - Modernización de las funciones de análisis macroeconómico, política fiscal y política pública del Ministerio de Finanzas | Funciones macroeconómicas | 0 | 2016 | 0 | 1 | - | - | - | 1 | El informe anual del Ministerio de Finanzas indica que se han implementado las funciones. | |
| Producto 3 - Revisión y mejora del modelo operativo de planificación presupuestaria | Instrumentos de planificación | 0 | 2016 | 1 | 0 | 1 | 1 | - | 2 | El informe anual de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Finanzas indica que se han implementado dos instrumentos de planificación. | (1) Metodología del Marco Fiscal a Mediano Plazo; y (2) Metodología del Marco de Gastos a Mediano Plazo. |

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|--|---------------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|---|
| Ejecución presupuestaria | | | | | | | | | | | |
| Producto 4 - Desarrollo e implementación de operaciones de tesorería | Instrumentos de tesorería | 0 | 2016 | 0 | 1 | 1 | 1 | - | 3 | El informe anual de la Dirección de Tesorería del Ministerio de Finanzas indica que se han implementado tres instrumentos de gestión de tesorería. | (1) Sistema de cuenta única de tesorería; (2) sistema de gestión de efectivo; y (3) programa de capacitación en gestión de tesorería. |
| Producto 5 - Revisión y fortalecimiento de las operaciones y el sistema de gestión de la deuda | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | El informe anual de la Dirección de Gestión de la Deuda del Ministerio de Finanzas indica que se ha implementado el sistema. | |
| Producto 6 - Revisión y fortalecimiento del sistema de adquisiciones y contrataciones | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe anual de la Dirección de Adquisiciones y Contrataciones del Ministerio de Finanzas indica que se ha implementado el sistema electrónico de licitaciones públicas y proveedores. | |
| Producto 7 - Revisión y fortalecimiento del sistema contable de acuerdo con las nuevas Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) | Evaluación de necesidades | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | Informe de la Dirección de Contabilidad del Ministerio de Finanzas en el que se acepta la evaluación de necesidades de control interno. | |

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|--|---------------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|---------------|
| Producto 8 - Preparación e implementación de la evaluación de necesidades de control interno y recomendaciones de mejoras | Evaluación de necesidades | 0 | 2016 | 0 | 1 | - | - | - | 1 | Informe del Ministerio de Finanzas en que acepta la evaluación de necesidades de control interno. | |
| Producto 9 - Revisión e implementación del modelo operativo de las empresas estatales | Modelo | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe de Auditoría Interna del Ministerio de Finanzas indica que se ha implementado el modelo. | |
| Producto 10 - Revisión y fortalecimiento de los procedimientos y el sistema de auditoría interna | Sistema | 0 | 2016 | 0 | 0 | 1 | - | - | 1 | El informe de Auditoría Interna del Ministerio de Finanzas indica que el sistema está en pleno funcionamiento. | |
| Infraestructura tecnológica | | | | | | | | | | | |
| Producto 11 - Diseño e implementación de un portal de transparencia para el Ministerio de Finanzas | Portal | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe de Auditoría Interna del Ministerio de Finanzas indica que el portal está en pleno funcionamiento. | |
| Producto 12 - Actualización de la infraestructura tecnológica del Ministerio de Finanzas (Oficina de Administración de Ingresos Fiscales, Dirección de Finanzas) | Plan | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | El informe anual de la Dirección de TIC del Ministerio de Finanzas indica que el plan está totalmente terminado. | |

PRODUCTOS⁷

| Indicadores | Unidad | Parámetro de referencia | Año de referencia | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Final del proyecto | Medios de verificación | Observaciones |
|---|----------------------|-------------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--|---|
| Marco jurídico | | | | | | | | | | | |
| Producto 13 - Revisión y actualización del marco jurídico de la gestión de las finanzas públicas | Instrumentos legales | 0 | 2016 | 0 | 0 | 2 | 1 | - | 3 | El informe anual del Ministerio de Finanzas indica la operacionalización de tres instrumentos jurídicos. | (1) Finalización de la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas; (2) preparación del reglamento de esta ley; y (3) preparación de los manuales de operación. |
| Componente III. Fortalecimiento del sistema de inversión pública | | | | | | | | | | | |
| Producto 1 - Diseño y establecimiento de una Unidad de Inversión Pública y Asociaciones Público-privadas, que incluye el modelo operativo y un sistema de gestión | Unidad | 0 | 2016 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1 | El informe anual del Ministerio de Finanzas indica que la unidad está en pleno funcionamiento | Incluye el modelo operativo, el sistema de gestión y la capacitación del personal del Ministerio de Finanzas. |
| Producto 2 - Implementación de un plan operativo y de financiamiento para la planificación, la preinversión y estudios de factibilidad en infraestructura pública y asociaciones público-privadas | Proyectos | 0 | 2016 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | 8 | Informe anual de la UEP del Ministerio de Finanzas | Incluye capacitación al personal del Ministerio de Finanzas. |

Acuerdos Fiduciarios

| | |
|----------------------------|---|
| País: | Suriname |
| Nº de proyecto: | SU-L1050 |
| Nombre: | Programa de Fortalecimiento Fiscal para Apoyar el Crecimiento Económico |
| Organismo ejecutor: | Ministerio de Finanzas |
| Equipo fiduciario: | Rinia Terborg-Tel, Especialista en Gestión Financiera Fiduciaria; y Mariska Tjon A Loi, Consultora en Adquisiciones Fiduciarias |

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El objetivo del Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Económico es apoyar los esfuerzos de Suriname para reencauzarse a una trayectoria fiscal sostenible a mediano plazo mediante una reducción continua de su déficit fiscal. Los objetivos específicos del programa son (i) incrementar los ingresos tributarios; (ii) mejorar la planificación y ejecución del gasto público; y (iii) mejorar la calidad de la inversión pública, al tiempo que se aumentan las fuentes alternativas de financiamiento para proyectos de inversión. El período de ejecución del proyecto es de cinco años. El proyecto se financiará por completo con un préstamo del Banco por un monto total de US\$40 millones.
- 1.2 El Ministerio de Finanzas implementará el programa por medio de la Unidad de Ejecución del Programa (UEP), que será responsable de la gestión financiera, las adquisiciones y contrataciones, y la gestión del programa. La UEP se reforzará con personal calificado y dedicado plenamente al programa.
- 1.3 Se realizó una evaluación de la capacidad institucional con el objeto de determinar la capacidad del Ministerio de Finanzas para ejecutar y gestionar el programa. Los resultados indican que dicho ministerio carece de la capacidad institucional necesaria para coordinar la ejecución del programa. Los incipientes niveles de desarrollo y los riesgos conexos en algunos de los componentes sugieren la oportunidad de abordar ámbitos específicos susceptibles de mejora mediante esfuerzos específicos para crear/fortalecer la capacidad institucional que favorecerían la coordinación y la ejecución del proyecto.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El Ministerio de Finanzas se encargará de la administración del préstamo. El contexto fiduciario del Gobierno de Suriname y sus ministerios sectoriales se documentó en el Informe de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) de 2011 (actualizado en 2017), que indica que el marco jurídico y las prácticas de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y las adquisiciones y contrataciones son obsoletos e incongruentes con las prácticas óptimas internacionales. Los resultados preliminares de las intervenciones de reforma de la gestión de las finanzas públicas respaldadas por el Banco muestran que se han logrado algunas mejoras, pero no al punto que los sistemas del país se puedan usar para la administración del proyecto, con excepción de la cuenta única de tesorería.

2.2 Adquisiciones y contrataciones:

- a. Dentro del Ministerio de Finanzas no existe ninguna unidad responsable de la adquisición de bienes y la contratación de servicios y obras. Las adquisiciones y contrataciones las realizan varias unidades con base en umbrales mínimos de US\$531.713 y US\$199.257,68, en función de los cuales se diseñan los procesos de adquisición y contratación. La Comisión de Adquisiciones y Contrataciones del Ministerio de Finanzas maneja, entre otras cosas, las solicitudes de propuestas y el proceso de licitación y hace una recomendación al Consejo de Ministros para la aprobación de los contratos por un monto superior a los US\$531.713, salvo en el caso de las obras públicas --por ejemplo, edificios y otros proyectos de construcción.
- b. La Unidad de Servicios Generales del Ministerio de Finanzas (Algemene Zaken o AZ) maneja los procesos de adquisición de bienes menores por un monto inferior a los US\$531.713.
- c. El Ministerio de Finanzas no tiene funcionarios especializados en adquisiciones y contrataciones, ni ha preparado o implementado un manual de procedimientos específico para esta función que contenga una descripción del sistema de controles internos correspondiente en torno a su administración.
- d. Sistema de registro. Cada adquisición o contratación y la transacción contable correspondiente se registran en un archivo que se crea y almacena manualmente, en el cual se describen el proceso completo y los controles internos aplicables desde el punto de requisición hasta el último pago al proveedor o contratista.

III. EVALUACIÓN DE RIESGOS FIDUCIARIOS Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El Ministerio de Finanzas no tiene las capacidades necesarias de gestión de adquisiciones y contrataciones, gestión financiera y control interno/externo para administrar los recursos asignados al programa. Además, carece de (i) una unidad central de adquisiciones y contrataciones con estrictos controles internos y una división eficiente de las responsabilidades y funciones durante todo el ciclo de administrativo conexo; (ii) recursos humanos calificados para ejecutar un programa de esta envergadura; y (iii) funcionarios capacitados en las disposiciones del Banco relativas a las adquisiciones y contrataciones.
- 3.2 El Ministerio de Finanzas presenta sistemas presupuestarios y contables sólidos, pero en la actualidad no cuenta con la función de tesorería y la plataforma del Sistema Integrado de Información sobre Gestión Financiera (IFMIS) no se ha implementado totalmente para ejecutar programas conforme a las normas del BID. Además, el Departamento de Contabilidad no tiene personal suficiente para asignar a empleados específicos las responsabilidades de contabilidad financiera que implica un proyecto de esta envergadura. Es por ello que los proyectos los maneja la Dirección de Financiamiento para el Desarrollo del Ministerio de Finanzas. Con respecto a los controles internos, el ministerio presenta un entorno de gobernanza, planificación estratégica, operación y administración que intenta alcanzar niveles adecuados de desempeño y eficiencia institucionales; sin embargo, procurará mejorar otros ámbitos clave enumerados en el SECI a efecto de elevar su nivel de desempeño.
- 3.3 Con respecto a los **controles externos**, la Institución Suprema de Auditoría de Suriname (Rekenkamer) está a cargo del cumplimiento de los requisitos aplicables a las auditorías anuales externas que se definen en la legislación.

- 3.4 Durante la ejecución del programa se dará seguimiento al nivel de riesgo fiduciario a través de un plan de supervisión diseñado a tal efecto. El Banco brindará de manera continua apoyo, supervisión, capacitación y asesoría en materia fiduciaria en apego a sus políticas, procedimientos y prácticas. Un riesgo fiduciario principal identificado es la falta de (i) una asignación formal de funciones y responsabilidades para las actividades de gestión financiera y adquisición y contratación; y (ii) experiencia en la gestión financiera y la administración de adquisiciones y contrataciones conforme a los programas del Banco. Este riesgo medio se mitigará a través de (a) la asignación de responsabilidades a los funcionarios financieros y de adquisiciones y contrataciones de la Unidad de Ejecución del Programa, y capacitación sobre la política, los procedimientos y la gestión financiera del Banco en materia de adquisiciones y contrataciones; (b) un sistema contable que integrará los informes financieros y presupuestarios; y (c) visitas de inspección semestrales por parte del personal del Banco.

IV. ASPECTOS QUE DEBERÁN CONSIDERARSE EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO

- 4.1 Deben considerarse los siguientes aspectos para el programa:
- a. **Cláusulas contractuales especiales previas al primer desembolso:** Habida cuenta de la falta de experiencia con respecto a los procedimientos del Banco y la deficiente capacidad institucional del Ministerio de Finanzas, resulta crucial establecer una UEP con personal mínimo, seleccionado y contratado conforme a los términos de referencia anteriormente acordados con el BID, incluidos el jefe de la UEP, un especialista en adquisiciones y contrataciones, un especialista en seguimiento, un especialista en evaluación y un especialista financiero principal, para llevar a cabo las actividades de planificación, financiamiento y adquisición de tecnología de la información (TI) del programa. Además, es esencial que el organismo ejecutor apruebe un Manual de Operaciones del Programa de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco, a fin de otorgar a la UEP las directrices y los procedimientos necesarios para la exitosa ejecución del programa.
 - b. **Cláusula contractual especial de ejecución:** Debido a que la reglamentación de Suriname establece que el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones está a cargo del seguimiento de las obras públicas, es fundamental que antes del desembolso de los recursos vinculados a las obras del nuevo edificio, la UEP contrate a un especialista en construcción para que colabore con el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones en el proceso y los procedimientos relativos al nuevo edificio, tales como la programación de las obras y los servicios por contratar, la preparación de los pliegos de licitación y la realización de los procesos de licitación. Asimismo, dadas las salvaguardias ambientales del Banco relativas a la construcción de nuevos edificios, es importante que la UEP presente constancias de cumplimiento de las obligaciones establecidas con respecto a tales actividades en el Manual de Operaciones del Programa y el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).
 - c. **En lo atinente a la rendición de cuentas, se acordó con la UEP aplicar los siguientes tipos de cambio:** (i) para el reembolso de gastos incurridos, el tipo de cambio publicado por el Banco Central de Suriname vigente en la fecha de pago de cada gasto; (ii) para la presentación de informes sobre cuentas o la justificación de anticipos de fondos, el tipo cambio vigente utilizado en la conversión de la moneda de operación a la moneda local; y (iii) para los desembolsos en monedas distintas al dólar estadounidense y el dólar surinamés, en los casos de pago directo y reembolso de

una garantía de carta de crédito, el equivalente de la moneda de operación se fijará de acuerdo con el monto efectivamente desembolsado por el Banco.

- d. Informes financieros: (i) El informe financiero semestral deberá incluirse en el informe de avance semestral que la UEP presentará al Banco; (ii) se presentarán al Banco estados financieros anuales del proyecto, auditados por una firma de auditoría externa independiente aceptable para el BID, dentro de un plazo de 120 días contado a partir del cierre de cada ejercicio fiscal, a partir del primero en que se empiece a incurrir en gastos del proyecto; y (iii) se presentarán al Banco estados financieros finales, auditados por una firma de auditoría independiente aceptable para el BID, dentro de un plazo de 120 días contados a partir de la fecha del último desembolso del programa.

V. ACUERDOS FIDUCIARIOS PARA LA EJECUCIÓN DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES

A. Ejecución de adquisiciones y contrataciones

5.1 Las adquisiciones y contrataciones para el programa se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-9), las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-9), y las disposiciones del contrato de préstamo y el plan de adquisiciones y contrataciones.

- a. **Adquisición de bienes y contratación de obras y servicios distintos de los de consultoría.** En el plan de adquisiciones y contrataciones que cubren los primeros 18 meses de ejecución del proyecto se indicará el procedimiento para estas operaciones. Los contratos relativos a obras, bienes y servicios distintos de los de consultoría que se generen en virtud del proyecto y estén sujetos a licitación pública internacional se celebrarán utilizando los documentos estándar de licitación emitidos por el Banco.¹ Los procesos sujetos a licitación pública nacional se contratarán utilizando los documentos satisfactorios para el Banco o, a falta de ellos, los documentos estándar de licitación emitidos por el Banco. Durante el proceso de selección, la revisión de las especificaciones técnicas en todos los casos será responsabilidad del especialista sectorial del programa.
- b. **Contratación de servicios de consultoría.** El plan de adquisiciones y contrataciones para el Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Económico de Suriname que cubre los primeros 18 meses de ejecución del proyecto señala el procedimiento para la contratación de servicios de consultoría y el método de selección de consultores. El prestatario es responsable de preparar los términos de referencia y una lista final de selección, así como de seleccionar a los consultores y adjudicar y posteriormente administrar el contrato, bajo la supervisión del Banco. La revisión de los términos de referencia para la selección de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del Banco.
- c. **Selección de consultores individuales.** Se empleará a consultores individuales para servicios para los que (i) no se necesiten equipos de personal; (ii) no se necesite apoyo profesional adicional externo de la oficina central; y (iii) la experiencia y las calificaciones de la persona son los requisitos primordiales. La selección de consultores individuales se basa en sus calificaciones para realizar el trabajo. No se

¹ El párrafo 1.1 del documento Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) estipula que los servicios distintos de los de consultoría se rigen por un proceso similar al de adquisición de bienes.

requiere publicación y los consultores no necesitan presentar propuestas. Los consultores se seleccionarán sobre la base de la comparación de las cualificaciones de por lo menos tres candidatos entre quienes hayan expresado interés por el trabajo, o bien hayan sido contactados directamente por el prestatario. Los consultores individuales podrán seleccionarse mediante la modalidad de contratación de fuente única siempre que se justifique en casos excepcionales. Esto se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 5.1-5.4 de la Sección V (Selección de Consultores individuales) del documento GN-2350-9.

- d. **Gastos recurrentes.** Esta categoría incluye los pagos de salarios del personal de la UEP, que consiste en un Coordinador de Programa, un Oficial Financiero, un Oficial de Adquisiciones y Contrataciones y un Oficial de Seguimiento.
- e. **Contratación anticipada y financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente en el marco del préstamo los gastos admisibles en que el prestatario incurra antes de la fecha de aprobación del préstamo por concepto de los servicios de consultoría sobre "Implementación de un Sistema Integrado de Información Fiscal para la República de Suriname", hasta por un monto de US\$6 millones (15% del préstamo), si se cumple sustancialmente con todos los requisitos establecidos en el contrato de préstamo. Estos gastos deberán haberse incurrido a partir del 10 de octubre de 2016 (fecha de aprobación del Plan de Adquisiciones y Contrataciones), y de ninguna manera se incluirán los incurridos más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- f. **Umbrales.** Para la contratación de obras simples y la adquisición de bienes comunes cuyo monto sea inferior a los umbrales de las licitaciones públicas internacionales, se puede utilizar el método de comparación de precios. Para la contratación de obras complejas y la adquisición de bienes no comunes cuyo monto sea inferior al rango de las licitaciones públicas nacionales, se deberá utilizar el método de comparación de precios. Cuadro de umbrales de país (en US\$).

www.iadb.org/procurement.

| Umbrales de país | | | | |
|--|----------|---|------------------|---------------------------|
| Umbral de licitaciones públicas internacionales* | | Rango de licitaciones públicas nacionales** (Obras complejas y bienes no comunes) | | Servicios de consultoría |
| Obras | Bienes | Obras | Bienes | Lista corta internacional |
| ≥1.000.000 | ≥100.000 | 100.000 – 1.000.000 | 25.000 - 100.000 | ≥100.000 |

B. Plan de Adquisiciones y Contrataciones

- 5.2 El Plan de Adquisiciones y Contrataciones indica el procedimiento para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios, así como el método de selección de consultores, para cada contrato o grupo de contratos. También indica los casos que requieren una precalificación, el costo estimado de cada contrato o grupo de contratos y el requisito de revisión previa o posterior por parte del Banco. El Plan de Adquisiciones y Contrataciones se publicará en el sitio virtual del Banco y se actualizará anualmente, o cuando sea necesario, o cuando lo exija el Banco. Para acceder al plan de adquisiciones y contrataciones de 18 meses, [haga clic aquí](#).

C. Supervisión de las adquisiciones y contrataciones

- 5.3 El método de revisión de todas las actividades de adquisición y contratación será ex ante. Si una de estas actividades pasa a la modalidad ex post, la supervisión deberá tener lugar por lo menos cada 12 meses, conforme al plan de supervisión del programa.

D. Registros y archivos

- 5.4 La UEP mantendrá todos los registros y archivos por un período de hasta tres (3) años después del fin del período de ejecución de la operación.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 6.1 La UEP empezará con un proceso de planificación estratégica que constituirá la base de la presupuestación anual. Por otra parte, preparará y pondrá en práctica un plan operativo que incluirá los planes presupuestario, de adquisiciones y contrataciones, y financiero; y deberá ser congruente con un plan financiero a 12 meses que se le requerirá cada año. Asimismo, presentará un informe semestral sobre la ejecución que deberá cubrir los resultados operativos, financieros y de adquisiciones y contrataciones previstos y reales.

B. Desembolsos de tesorería y flujos de fondos

- 6.2 La UEP establecerá con el Banco Central de Suriname mecanismos bancarios adecuados para la gestión de los recursos del programa. El plan financiero servirá como base para los desembolsos de fondos a la UEP destinados a cubrir las necesidades del programa y mantener las proyecciones del Banco. La metodología principal de desembolso será la de anticipos de fondos para cubrir las necesidades de liquidez del programa durante un período de 180 días. Los anticipos se proveerán a través de la cuenta única de tesorería. Otras metodologías que se usarán en menor escala serán las de reembolso de pagos efectuados y pagos directos a los proveedores. Los desembolsos se revisarán ex post, salvo que se soliciten pagos directos a los proveedores y al prestatario. La UEP será responsable de mantener los documentos originales y otros adecuados para justificar los gastos del programa, que deberán estar disponibles para las revisiones ex post.

C. Sistemas contables y de información

- 6.3 La UEP adquirirá un programa informático comercial de contabilidad y gestión financiera para la elaboración de los informes contables y financieros del programa. Los estados financieros se prepararán conforme a las reglas del Banco, puesto que la reforma de la gestión de las finanzas públicas aún está en curso y que previsiblemente antes de 2018 no se utilizarán los sistemas nacionales.

D. Control y auditoría internos

- 6.4 La UEP establecerá un sistema de control interno documentado en la Oficina del Ministro de Finanzas que debe brindar un margen razonable de seguridad de que (i) los fondos del programa se utilicen para los fines previstos; (ii) los activos del programa estén protegidos adecuadamente; (iii) las transacciones, decisiones y actividades del programa se autoricen y documenten en la forma debida; y (iv) las transacciones del programa se ejecuten de acuerdo con las políticas, las prácticas y los procedimientos establecidos en los acuerdos legales. Deberán establecerse mecanismos para el manejo adecuado de la división del trabajo, los niveles de autoridad de aprobación para la firma de contratos, el compromiso de fondos, la recepción de bienes y servicios, y los pagos a proveedores y beneficiarios.

E. Control externo y presentación de informes

- 6.5 Las auditorías externas del programa se encargarán a una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco, y deberán apegarse a las directrices del Banco

para la presentación de informes financieros y las auditorías externas. La UEP será responsable de contratar a un auditor externo elegible para el BID a efecto de poder presentar a éste (i) estados financieros anuales auditados del programa, dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal; (ii) estados financieros semestrales auditados, como parte del informe de avance semestral del programa; y (iii) los estados financieros finales auditados del programa, dentro de los 120 días siguientes a la fecha del último desembolso. El alcance de la auditoría externa podrá modificarse en función de las necesidades que se detecten durante la ejecución del programa.

F. Plan de supervisión financiera

- 6.6 El personal fiduciario del Banco realizará visitas de inspección semestrales para verificar que los sistemas contables y de control interno funcionen de una manera adecuada, y dar seguimiento al riesgo fiduciario que se estimó inicialmente. Durante el primer año del período de ejecución se efectuará una revisión trimestral de la aplicación de los fondos, que servirá para actualizar el plan financiero y el plan de adquisiciones y contrataciones.

G. Mecanismo de ejecución

- 6.7 El Ministerio de Finanzas ejecutará el programa a través de la Oficina del Ministro de Finanzas. Se establecerá una UEP dentro de la estructura de dicha oficina, que será responsable del cumplimiento de todas las obligaciones fiduciarias y técnicas del programa. El ministro fungirá como Coordinador General del Programa, y en tal carácter delegará al jefe de la UEP la responsabilidad operativa de las actividades de supervisión del programa. La UEP será responsable del cumplimiento de todas obligaciones operativas y fiduciarias relacionadas con la ejecución del programa y actuará como interlocutor directo del Banco.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_/17

Suriname. Préstamo ____/_OC-SU a la República de Suriname
Programa de Fortalecimiento Fiscal para Apoyar el Crecimiento Económico

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Suriname, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de fortalecimiento fiscal para apoyar el crecimiento económico. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$40.000.000 que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el _____)