



12 de noviembre de 2013

Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
PO Box 9023431
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Estimado presidente y miembros de la Comisión:

Reciba usted y su equipo de trabajo un cordial saludo. El pasado 31 de octubre de 2013, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico compareció en una vista pública ante la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes para exponer sus comentarios sobre el Proyecto de la Cámara 1524. Un proyecto de ley que propone enmendar varias leyes especiales, entre ellas, la Ley de Patentes Municipales, la Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991, la Ley General de Corporaciones para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011.

Para su referencia, adjuntamos aquí una copia de nuestra ponencia. En la misma presentamos tanto comentarios generales como otros de naturaleza específica sobre las disposiciones del P. de la C. 1524. En esta ocasión, nos dirigimos a ustedes para traer ante su atención otros aspectos de carácter contributivo que nos parecen relevantes en cuanto a la pieza legislativa objeto de evaluación ante esta Asamblea Legislativa.

I. Deducibilidad de Gastos entre Relacionados

El Proyecto de la Cámara 1524 añade el apartado (c) a la Sección 1040.04 para impedir que se deduzca una cantidad adeudada a una parte relacionada hasta que la misma sea pagada. Esta disposición ciertamente choca con el principio de método de contabilidad de acumulación que todas las corporaciones que manejan inventario y las entidades que prestan servicio y generan más de 1 millón de dólares tienen que seguir.

Los negocios pueden tener razones legítimas para no hacer un pago al cierre de su año contributivo, pues como regla general, se establece una deuda, se acumula el pago, se reconoce en libros y luego se paga de acuerdo a los términos establecidos y cuando la



Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
12 de noviembre de 2013

situación de efectivo lo permita. Ahora bien, en el curso ordinario de los negocios y particularmente en tiempos de recesión donde el manejo de efectivo es crítico, los negocios pueden simplemente no estar en posición de hacer un pago. El no permitir la deducción bajo estas circunstancias representaría un doble castigo a estos contribuyentes, pues aún cuando no posea el efectivo para hacer un pago, tendría que buscar dinero de alguna parte para pagar una contribución adicional al no permitírsele la deducción.

Por otro lado, nótese que ya el Código de Rentas Internas de Puerto Rico fue enmendado por la Ley 40, para permitir que sólo se deduzca el 49% del costo que genera este tipo de obligación. Aún con la referencia a las secciones 1091.01 y 1092.01, no queda claro si la limitación a la deducción por no haber hecho el pago, que pretende esta enmienda, se refiere sólo a aquellos pagos que constituyen ingresos de fuentes de Puerto Rico o a todo pago. De manera que esta disposición no parece estar atemperada con las enmiendas de la Ley 40. Según redactada esta disposición carece de consistencia, equidad y concordancia.

Considerando, sin embargo, que haya algún propósito legítimo para esta disposición, sugerimos que entonces se enmiende la misma para que se permita la deducción si el contribuyente hace el pago de la cantidad adeudada a su entidad relacionada en o antes de la fecha del vencimiento de la planilla de contribución sobre ingresos para el año contributivo en que se acumuló el gasto, incluyendo prórroga. Esto de hecho, estaría en mayor consistencia con disposiciones similares del Código de Rentas Internas federal.

II. Planilla Informativa Condonación de Deuda

El P. de la C. 1524 también añade la Sección 1064.14 y, en general, solicita la preparación de una planilla informativa sobre condonación de deudas. Reconocemos que debe existir un requisito de informar ya que la condonación de deuda podría representar ingreso para el deudor. Cabe señalar que en la esfera federal existe una forma 1099 para esto. Sin embargo, hay una serie de asuntos que deben atenderse antes de poner esto en función.

Uno de los problemas que soslayadamente contiene esta disposición es que ni el Código ni el reglamento contemplan reglas para determinar cuándo se considera una deuda condonada ni cómo se determina el monto de la deuda condonada. Cuando se condona una deuda a una sola persona por un negocio no financiero en su totalidad o parcialmente puede ser conocidamente identificable cuánto es el monto de la deuda condonada. Sin embargo, cuando un deudor entra en una reestructuración de deuda con un acreedor donde se alteran la fecha de vencimiento, los términos de pago, la tasa de interés, o el principal, o una combinación de estos factores, ¿cómo se determinaría si se condonó una parte de la deuda en el proceso y cuánto sería la cantidad condonada? El Código de Rentas Internas federal contiene reglas a estos

Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
12 de noviembre de 2013

efectos, pero nuestro código no las contiene. Es necesario que se establezcan reglas claras a estos propósitos.

Por otro lado, cabe señalar que existen condiciones bajo las cuales el monto de la cantidad condonada no representa ingreso para el deudor. Éste sería el caso, por ejemplo, cuando la condonación ocurre por virtud de una declaración de quiebra o cuando la entidad es insolvente. En estos casos la planilla informativa debería de alguna manera reflejar esto de manera que el Departamento de Hacienda no interprete que la cantidad informada representa ingreso tributable. Por tal razón, sugerimos que se establezcan los principios estatutarios o la reglamentación necesaria para que los contribuyentes puedan estar en posición de cumplir cabalmente con esta nueva disposición.

III. Contratación de Consultores

El Proyecto de la Cámara también enmienda la Sección 6051.02 relacionada al examen de libros de los contribuyentes para añadir lo siguiente:

“6051.02.-Examen de Libros y de Testigos

(a) Para determinar responsabilidad del Contribuyente.-

...

El Secretario podrá contratar a cualquier persona para examinar cualesquiera libros, papeles, constancias o memorandos pertinentes a las materias que deben incluirse en una planilla o declaración, así como para proveer apoyo técnico a los funcionarios o empleados del Departamento de Hacienda; disponiéndose que la persona contratada por el Secretario para realizar las funciones descritas en este párrafo estará sujeta a lo dispuesto en las Secciones 6030.13, 6030.17 y 6030.18 sobre actos prohibidos o ilegales de funcionarios o empleados del Departamento de Hacienda.

(b) ...”

El Colegio de CPA no se opone a que el Secretario contrate personas que le sirvan de apoyo técnico a funcionarios o empleados del Departamento de Hacienda. De hecho, entendemos que es necesario. Sin embargo, sí presentamos serias reservas sobre algunas particularidades de esta disposición.

En primer lugar, la disposición se refiere a "cualquier persona". Ciertamente, el consultor que se vaya a contratar debe ser una persona calificada, entrenada y experimentada en asuntos contributivos para que asista adecuadamente al Departamento de Hacienda. Más importante aún es la manera en que esta persona sea compensada. Hemos tenido la experiencia, en lo relacionado a impuestos municipales, de que cuando se compensa a consultores a comisión o contingencia a base del monto

Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
12 de noviembre de 2013

de la deficiencia encontrada, se presta a la determinación de deficiencias frívolas, lo que dificulta el proceso de análisis. Más aún, en los casos donde existe una diferencia bona fide en la interpretación de la ley entre el contribuyente y el Departamento de Hacienda se dificulta y dilata el llegar a una determinación final dado que el consultor tiene un interés pecuniario sobre esta determinación y no un interés técnico sobre lo adecuado de la posición del contribuyente. Esto ciertamente representa un conflicto entre el interés económico del consultor, el interés público de hacer valer la ley y el interés del contribuyente de cumplirla.

En segundo lugar, entre las facultades otorgadas a este consultor está la de "examinar cualesquiera libros papeles constancias o memorandos pertinentes a las materias que deben incluirse en una planilla o declaración". Los empleados y funcionarios del Departamento de Hacienda están embestidos de una responsabilidad fiduciaria que les permite acceso a información confidencial de los contribuyentes sin que ésta esté en peligro de ser divulgada o utilizada con otros fines. Nos preocupa seriamente el que se viole este principio fundamental de confidencialidad mediante la contratación de personas que no están sujetas a esta responsabilidad fiduciaria. Además, se presta situación para serios conflictos de interés. Por ejemplo, contratistas que representen a contribuyentes y a la vez brinden servicios al Departamento de Hacienda estarían en un claro conflicto de interés al, entre otras cosas, ser juez y parte de asuntos que pueden impactar a sus clientes. A la vez, estos consultores tendrían acceso a información privilegiada de contribuyentes que podrían ser competidores de sus propios clientes. La amplitud facultativa de emplear a "cualquier persona", incluyendo personas que no estén sujetas a códigos de ética de una profesión, representaría un riesgo para el contribuyente dado el acceso a información sensitiva del contribuyente a una persona que no debe sus lealtades al servicio público y el potencial uso de dicha información para propósitos ulteriores. Por tal razón, resulta importante que se establezca en el texto de la medida que el contratista no podrá usar la información para ningún fin ni en Puerto Rico ni en cualquier otra jurisdicción y se establezcan medidas punitivas de así hacerlo. Esto decididamente es muy peligroso para los contribuyentes y para Puerto Rico como jurisdicción. Cabe mencionar que el Código de Rentas Internas Federal incluye disposiciones sobre el tema que deben ser revisadas previo a facultar este particular.

Ante estas serias preocupaciones recomendamos lo siguiente:

1. Que la persona a contratarse sea una persona debidamente calificada y con credenciales que le faculten a hacer análisis técnico contributivo. Por lo que en este caso, al igual que esta Asamblea Legislativa ha considerado para otros fines, entendemos que el contratista debería ser un CPA con licencia de Puerto Rico.
2. Que se limite el uso de consultores a proveer apoyo técnico a los funcionarios y que no intervengan directamente con los contribuyentes ni tengan acceso a información de contribuyentes

Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
12 de noviembre de 2013

3. Que se establezca un registro público de consultores de Hacienda, y
4. Que la compensación de estos consultores no se establezca a contingencia o comisión a base del monto de la deficiencia determinada

IV. Acuerdos Finales

El Proyecto de la Cámara 1524 añade un nuevo apartado a la Sección 6051.07 relacionada a Acuerdos Finales estableciendo que:

"Todo acuerdo final establecerá expresamente que en la medida que sus disposiciones y acuerdos estén relacionados o aplique a períodos contributivos posteriores a la fecha de firma del acuerdo, estas estarán sujetas a cualquier enmienda de ley aprobada con posterioridad a la fecha de la firma del acuerdo, que afecten dichos períodos posteriores".

Nos preocupa el alcance de esta disposición y el uso práctico que se le de a la misma. Como regla general, los contribuyentes entran en acuerdos finales para tener certeza sobre el trato contributivo que se le debe dar a una partida de acuerdo a unas circunstancias particulares que usualmente no están contempladas en el código ni su reglamento. El principio fundamental de entrar en estos acuerdos es precisamente que el mismo es final y que no se va a sujetar a cambios en la medida en que los hechos relevantes fueron divulgados y no ha habido falsa representación de los mismos. El que se tenga que revisar un acuerdo por un cambio de ley trastocaría el principio fundamental de certeza que se persigue al entrar en estos acuerdos.

Es de notar que este "**Acuerdo Final**" constituye un contrato entre el contribuyente y el Departamento de Hacienda ya que ambas partes firman dicho acuerdo. Si el acuerdo cumple con todas las solemnidades requeridas por el Departamento de Hacienda y es legal en su contenido y sustancia, el acuerdo debe respetarse y no ser alterado.

Resulta relevante destacar también que la Sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico específicamente establece: "No se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales". Esta enmienda debe evaluarse a la luz de esta disposición, pues a prima facie parece tener vicios de constitucionalidad. Tal como está redactado se puede interpretar como que esta Asamblea Legislativa sostiene que el Departamento de Hacienda no debe otorgar acuerdos con efectos prospectivos. Es decir, los acuerdos serían finales en asuntos de períodos previos, pero no en aspectos prospectivos. Por un lado, esto de por sí resultaría en una seria limitación a la facultad del Secretario para entrar en acuerdos. Por el otro lado, podría representar un obstáculo a la deseabilidad de entrar en acuerdos por parte de los contribuyentes. Si es esto lo que persigue la legislación, entonces estaría cónsona con su propósito. De no ser así y entenderse que deben viabilizarse los acuerdos, sugerimos que no se incorpore esta enmienda y se le permita al Departamento de

Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
12 de noviembre de 2013

Hacienda reservarse la facultad de otorgar acuerdos prospectivos con aquellas limitaciones y condiciones que tenga a bien pactar dentro de la libertad contractual que nos ofrece nuestro ordenamiento legal.

Hacemos referencia a nuestra ponencia (PC 1524) del 31 de octubre de 2013 ante la Comisión de Hacienda en la Cámara de Representantes. En la misma detallamos nuestras preocupaciones con el lenguaje del proyecto en específico, en las áreas de cumplimiento como auditor. Con posterioridad nos hemos reunido con los asesores de dicho cuerpo y hemos logrado incorporar unos cambios que sin duda han mejorado el mismo. También, al hacerse público el proyecto hemos recibido el insumo de firmas y colegas que tienen preocupaciones en áreas específicas del proyecto y que entienden es de suma importancia atender las mismas para lograr un proyecto armonizable tanto para los contadores públicos autorizados y los requisitos que se desprenden del proyecto.

Entendemos que seguiremos el presente para poder conseguir como antes expresado un proyecto mejorado para todas las partes.

Una vez más, agradecemos la oportunidad que nos ofrecen para presentar nuestros comentarios sobre el Proyecto de la Cámara 1524 y estamos a su disposición para aclarar cualquier información que estimen pertinente sobre este particular.

Atentamente,



CPA Aníbal Jover Pagés
Presidente

Anejo