



17 de mayo de 2021

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Presidente
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales
y Junta de Supervisión Fiscal
Senado de Puerto Rico
PO Bo 9023431
San Juan PR 00902-3431

Re: P. del S. 337

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Se nos ha referido para evaluación y comentarios la medida de referencia, la cual tiene el propósito de enmendar las Secciones 1021.02, 1071.02, 1114.06, 1115.04, 6071.01, 6071.02, 6071.03, 6071.04; derogar las Secciones 6074.01, 6074.02, 6074.03, de la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico” (en adelante, “Código de Rentas Internas”) a los fines de eliminar las disposiciones relacionadas a Agentes Acreditados Especialistas en Planillas, permitir que los Especialistas en Planillas activos puedan completar un formulario de verificación de diligencia debida; y para otros fines relacionados.

Según establece la Exposición de Motivos de la presente medida, la tecnología incorporada por el Departamento de Hacienda (Hacienda) en el 2016 y conocida como Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI), supone un adelanto en el procesamiento de las planillas y la centralización de la información contributiva en un solo sistema. Sin embargo, la medida indica que los pasos adelantados mediante la implementación de iniciativas como SURI no se pueden echar a perder con requisitos innecesarios y mayor burocratización de los procesos.

Indica la medida que la pasada administración creó la figura del Agente Acreditado Especialista (Agente-Especialista) para asistir a los individuos y las entidades conducto dedicadas a la industria y al negocio, cuyo volumen de negocios sea menor a \$1 millón. El fin ulterior del Agente-Especialista consiste en que las entidades y negocios puedan validar ciertos gastos, de modo que éstos sean deducibles para la determinación del ingreso neto sujeto a la Contribución Básica Alterna (CBA) o a la Contribución Alternativa Mínima (CAM).

El proceso de validación se lleva a cabo mediante la preparación de un formulario de verificación de diligencia debida (“due diligence checklist”) y sin la necesidad de someterse a los Procedimientos Previamente Acordados (“AUP” por sus siglas en inglés), según lo dispuesto en la Carta Circular de Rentas Internas Núm. 19-14 (“CC RI 19-14”). Para que los individuos o la entidad conducto puedan reclamar dichos gastos, el Agente-Especialista verifica los gastos y juramenta el Anejo DDC Individuo o Anejo DDC Entidad Conducto, según aplique, certificando que las deducciones reclamadas por el contribuyente en la planilla son gastos ordinarios y necesarios para llevar a cabo la operación de la industria y el negocio del contribuyente.

Aunque la medida indica que el “due diligence checklist” incrementa la evaluación responsable de la información que se considera en las planillas, la problemática radica en los requerimientos adicionales que se exigen para ser considerado un Agente-Especialista:

(A) haber obtenido un Bachillerato de alguna universidad acreditada licenciada por el Consejo de Educación de Puerto Rico y acreditada por “Middle States Commission on Higher Education”;

(B) estar registrado ante el Servicio de Rentas Internas Federal y tener en vigor su número de Identificación de Preparador de Impuestos (“PTIN” por sus siglas en inglés);

(C) estar debidamente registrado como especialista ante el Departamento de Hacienda y tener en vigor su número de especialista según lo dispuesto en la Sección 6071.01 de este Código; y

(D) aprobar el examen de Agente Enlistado (Enrolled Agent) requerido por el Servicio de Rentas Internas Federal (“IRS” por sus siglas en inglés) y haber obtenido el Certificado de Agente Enlistado (Enrolled Agent) del IRS; o ser un Contador Público Autorizado que tenga en vigor su licencia para practicar su profesión en Puerto Rico.

Argumenta la medida que el estar registrado como preparador de impuestos ante el IRS, aprobar un examen que sólo se administra en Estados Unidos y tener un Certificado del IRS no abona a la fiscalización ni garantiza que sea competente y cumpla con las leyes, la moral y el orden público. Ante ello, y en alegado ánimo de evitar implementar requisitos insuficientes que van en contraposición a la simplificación, integridad y eficiencia de los procesos, la medida pretende derogar la figura del Agente-Especialista y legislar para que la figura del Especialista, que está incluida en el Código de Rentas Internas, pueda realizar la labor actualmente delegada al Agente-Especialista.

Comentarios Generales

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (Colegio de CPA), como institución, es una entidad cuya visión incluye velar por el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. A su vez, es nuestro deber atender todos los asuntos que incidan en nuestra profesión y en los retos que pudieran enfrentar nuestros colegiados a la hora de servir a nuestra ciudadanía. De este modo, el Colegio de CPA respalda, y somos parte de la gestión de fiscalización del contribuyente, dando fe pública de aquella información financiera una vez sometida a los rigurosos estándares de nuestra profesión.

Por los comentarios que expondremos a continuación, el Colegio de CPA no favorece la aprobación de la medida según presentada.

Comentarios Específicos

Cambios a la Figura del Agente Especialista

En primer lugar, debemos señalar que un Agente-Especialista tiene la facultad de asistir a aquellos individuos y entidades conducto dedicadas a industria y negocio y cuyo volumen de negocios sea menor a un millón (1,000,000) de dólares, en poder validar ciertos gastos para que sean deducibles para la determinación del ingreso neto sujeto a la CBA o a la CAM, mediante la preparación de un formulario de verificación de diligencia debida (due diligence checklist) como alternativa a preparar un informe de Procedimientos Previamente Acordados (“AUP” por sus siglas en inglés), según lo dispuesto en la CC RI 19-14.

A tenor con las enmiendas al Código de Rentas Internas introducidas por la Ley 40-2020, el referido DDC lo ha de emitir una figura denominada Agentes Acreditados-Especialistas, que ha de incluir no tan sólo un CPA, sino que podrá emitirlo otra persona que cumpla con los requisitos para ser acreedor de dicho término según dispuesto en el Código, como lo es la figura del Enrolled Agent.

Mediante este proyecto de ley, se pretende que cualquier persona que cumpla con los requisitos de ser un Especialista, según se dispone en la Sección 6071.01 del Código de Rentas Internas, podrá completar el formulario descrito. Ahora bien, debemos indicar que, a grandes rasgos, los únicos requisitos que se requieren en Código de Rentas Internas, según implementados por el Reglamento Núm. 8296, Reglamento para añadir los Artículos 6071.01 a 6071.06-1 al Reglamento Núm. 8049 de 18 de diciembre de 2012, incluyen a los CPA, o a cualquier persona que haya tomado el curso de Especialista que brinda Hacienda.

De otra parte, las personas que no sean CPA ni abogados pudieran cualificar como especialistas si toman el curso de Especialista que ofrece Hacienda. Sobre ello, este curso es uno de nivel básico. Aunque este tipo de programa mejora las competencias del Especialista, ello va dirigido a un enfoque distinto al que se pretende mediante las enmiendas de la Ley 40-2020. Debido a que el nivel del curso es de carácter básico, no se puede pretender que sus participantes desarrollen un conocimiento técnico que requiere las tareas que se pretenden asignarles. De este modo, lejos de propender a una fiscalización adecuada, el resultado final entendemos resultaría en una merma en los estándares y la calidad del resultado, promoviendo riesgos en los contribuyentes que pudieran ser más costosos a largo plazo.

Por otro lado, cabe destacar en lo pertinente al DDC que estaría preparando y actuando con respecto al mismo, el Especialista según propuesto en esta enmienda, que Ley Núm. 293 de 15 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como “Ley de Contabilidad Pública de 1945” (Ley Núm. 293) establece en su Sección 3 que sólo los CPA podrán emitir certificaciones sobre información financiera utilizando los informes provistos en cada una de las diferentes normas profesionales y no mediante cuestionarios o formas prescritas.

Al evaluar el diseño del DDC, concluimos que, más que un DDC, es un atestiguamiento (“attestation”), lo que sólo los CPA pueden llevar a cabo, pero no mediante un informe, cuestionario o forma prescrita como éste, sino a tenor con las Normas profesionales. En otras palabras, tenemos un informe que sólo puede ser firmado por un CPA a tenor con la Ley Núm. 293, pero que un CPA está impedido de firmarlo directamente en dicho formulario por cuestiones de forma a tenor con los predicamentos de las Normas Profesionales; menos aún un profesional que no sea CPA.

Es imprescindible que esta Honorable Comisión recuerde que al CPA se le exige 120 horas de educación continua cada tres años, así como cumplir con un estricto código de conducta profesional. El abrir la puerta para la preparación de estos DDC a múltiples profesionales no sólo puede causar un problema de credibilidad ante Hacienda, sino ocasionar situaciones donde haya violación de principios que no están respaldados por Normas Profesionales, Ley o Reglamento de Ética y que no existe una Junta o Departamento gubernamental que pueda regular el control de calidad de estas ejecuciones. A largo plazo, esto redundaría en encarecer el procedimiento.

Formulario DDC

Por otro lado, cabe destacar que la Ley Núm. 293 establece en su Sección 3 que sólo los CPA podrán emitir certificaciones sobre información financiera

utilizando los informes provistos en cada una de las diferentes normas profesionales, conforme mencionadas y no mediante cuestionarios o formas prescritas.

Por su parte, y para propósitos explicativos, traemos a la atención una situación similar que se experimentó cuando se estableció la Ley 163-2013, según enmendada, conocida como “Ley de Mecanismos Efectivos de Fiscalización Contributiva.” En esta, se incluyeron mecanismos adicionales de fiscalización para el gobierno mediante, entre otros, la presentación de información suplementaria adyacente a los estados financieros auditados por un CPA. En particular, una de las disposiciones de la medida pretendía que un CPA determinara si un gasto reclamado por un contribuyente era un gasto personal o de negocio.

En aquella ocasión indicamos que dicho requisito era difícil de cumplir porque no se explicaba adecuadamente hasta dónde se extendían los procedimientos de auditoría en dicha información suplementaria, similar a lo que está ocurriendo al presente con el referido DDC. Eventualmente, a raíz de ello, el Departamento dejó en suspenso la aplicación de dichas disposiciones.

Por todo lo anterior, podemos colegir que, si bien la rigurosidad con la que se rige la profesión del CPA no permite que un miembro de la profesión se exprese en torno a evidencia para la cual no puede realizar o no existe un procedimiento adecuado para establecer una diligencia debida, mucho menos pudiera autorizarse a una persona que no esté altamente regulada por el estado a certificar asuntos como los que pretende el DDC. Ello no sólo estaría en violación de la Ley Núm. 293 y las normas profesionales, sino que faltaría a su juicio profesional, al llevar a cabo una actividad para la cual no estaría adecuadamente capacitada.

Además, es importante recalcar que este tipo de cuestionario generalmente no existe en los Estados Unidos, donde sólo existe un DDC (forma 8867) para créditos por hijos, dependientes, oportunidad americana y crédito por trabajo, el cual contiene preguntas básicas, pero no requiere un examen de documentos ni una juramentación similar a la que incluye el DDC de Puerto Rico. El mero hecho de permitir que el Especialista, sin necesariamente tener las capacidades adecuadas, ni ser regulado por un ente que pueda asegurar un manejo adecuado de sus funciones, lejos de beneficiar, pudiera repercutir en un impacto económico sobre la fiscalización adecuada de nuestros recursos.

Entendemos prudente recomendar que se evalúe la necesidad de mantener el formulario DDC, como herramienta de fiscalización, cuando actualmente existen otros mecanismos que pueden utilizarse para cumplir con este propósito.

Actualmente, los contribuyentes pueden recurrir a utilizar un Informe de Procedimiento Previamente Acordados o un Estado Financiero Auditado para cumplir con los requisitos establecidos por el Código de Rentas Internas y así poder reclamar sus deducciones para propósitos de la Contribución Básica Alterna en su planilla de contribución sobre ingresos.

Efectividad

El Artículo 10 del P. del S. 337 establece, que las disposiciones de esta ley entrarán en vigor inmediatamente después de su aprobación, y serán aplicables para los años contributivos que comiencen luego del 31 de diciembre de 2019.

Nos preocupa el impacto que esta medida tendrá sobre las radicaciones que están actualmente sometiéndose ante Hacienda relacionadas a la planilla de contribución sobre ingresos para el año contributivo 2020 las cuales vencen este 17 de mayo de 2021. Según hemos planteado en otras instancias, los cambios a nuestro ordenamiento contributivo deben realizarse de una manera holística anticipando el posible efecto que pueden tener sobre los contribuyentes, sus radicaciones presentadas y tomando en consideración los recaudos proyectados por Hacienda para dicho periodo.

Modificar estas disposiciones y hacerlas efectivas para el año contributivo 2020 conllevara que Hacienda tenga que modificar los formularios correspondientes para el año 2020 y que algunos contribuyentes requieran o recurran a enmendar dichas planillas radicadas para el año 2020 previamente radicadas. Por lo tanto, recomendamos que la efectividad se atempere para que sea aplicable a los años contributivos que comiencen luego del 31 de diciembre de 2020.

Conforme lo expresado previamente, el Colegio de CPA no favorece la aprobación del P. de la S. 337.

Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal

El Colegio de CPA recomienda que se indague sobre el impacto fiscal que tendría la aprobación de esta medida de acuerdo con lo que le será requerido por la Sección 204(a)2)(A) de la Ley PROMESA. Esta sección requiere que cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la JSAF junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.

Conclusión

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal
Ponencia del Colegio de CPA
P. del S. 337
Página 7 de 7

Por lo antes expuesto, el Colegio de CPA no favorece la medida y recomienda que se tome en consideración los comentarios vertidos sobre el **P. del S. 337**. Como siempre, ponemos a la disposición de esta Honorable Comisión los recursos técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas.

Cordialmente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Rosa M. Rodríguez Ramos".

CPA Rosa M. Rodríguez Ramos
Presidenta