

Medidas Legislativas



Trabajadas por el Departamento de Asuntos Legales y Legislativos

LCDA. EUNICE S. CANDELARIA DE JESÚS, DIRECTORA

Del 24 de octubre al 25 de noviembre de 2014

PROYECTO DEL SENADO 1245 - ENMIENDA EL CÓDIGO DE RENTAS INTERNAS PARA UN NUEVO PUERTO RICO. ESTABLECE EL PROCESO DE PUBLICACIÓN Y ARCHIVO DE DETERMINACIONES ADMINISTRATIVAS Y DE LOS ACUERDOS FINALES EMITIDOS POR EL DEPARTAMENTO DE HACIENDA, Y DISPONE QUE HACIENDA RADIQUE EN LA LEGISLATURA UN INFORME TRIMESTRAL DEL IMPACTO FISCAL ACUMULATIVO DE DICHAS DETERMINACIONES.

- Autor: Sen. José R. Nadal Power y Sen. Ramón L. Nieves Pérez
- Radicada y referida a la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado el 17 de octubre de 2014.
- Comentarios sometidos a la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado el 5 de noviembre de 2014.
- Participación en la Vista Pública celebrada por la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado el 5 de noviembre de 2014.

Resumen de Comentarios:

Según expresa la Exposición de Motivos del P. del S. 1245:

“Entre toda la gama de concesiones conferidas al Secretario de Hacienda, éste ostenta la potestad de pactar acuerdos finales con los contribuyentes mediante los cuales dirime controversias de índole contributiva. Igualmente, posee la autoridad de emitir determinaciones administrativas en las cuales realiza interpretaciones de índole legal sobre aspectos contributivos. En algunos casos, dichos acuerdos y determinaciones contienen interpretaciones sobre política pública contributiva de Puerto Rico, que en la actualidad, nuestro Código de Rentas Internas no requiere de forma mandatoria su publicación.”

En lo referente a los Acuerdos Finales, el inciso (a) de la Sección 6051.07 de la Ley 1-2011, según enmendada, faculta al “Secretario o su representante autorizado para formalizar un

acuerdo por escrito con cualquier persona relacionado a la responsabilidad de dicha persona, o de la persona o sucesión a nombre de quien actúe, con respecto a cualquier contribución impuesta por este Código para cualquier periodo contributivo.” En otras palabras, los Acuerdos Finales son un contrato entre la agencia y el contribuyente. Como tal, los Acuerdos Finales son el acuerdo entre las partes de transacciones que ya ocurrieron, por lo que dichos acuerdos deben interpretarse restrictivamente, rigurosamente limitado a los objetos expresamente determinados en él, o que por inducción necesaria de sus palabras deban reputarse comprendidos en el mismo. La renuncia general de derechos o la otorgación de nuevos derechos o concesiones se extiende sólo a los que tienen relación con la disputa sobre la cual ha recaído un Acuerdo Final. Los Acuerdos Finales al igual que un contrato de transacción o cualquier otro contrato, sólo produce efecto entre las partes. Nunca puede obligar a los que no intervinieron en ellos. Por lo tanto, los mismos deben ser privados y el Departamento debe mantener la privacidad de esos documentos.

Por el contrario, en cuanto a las determinaciones administrativas el inciso (c) de la Sección 6051.11 de la Ley 1-2011, según enmendada, expresamente dispone que “las directrices, boletines informativos, cartas circulares, determinaciones administrativas u otras reglamentaciones menos formales (“interpretative rules”) de aplicación general emitidas por el Secretario de Hacienda referentes a la aplicación de este Código o de cualquiera de las reglas o reglamentos promulgados conforme a éste, constituyen la interpretación oficial de la Ley que el Secretario de Hacienda está encargado de interpretar, merecen la correspondiente deferencia y tendrán ante los tribunales presunción de corrección.” Teniendo en cuenta que las determinaciones administrativas son la interpretación de Hacienda de las leyes y reglamentos en transacciones corrientes o futuras y son de aplicación general, se convierten en la política pública del Departamento. Por lo tanto, es adecuado publicar dichas determinaciones, similar a lo que hace el Servicio Federal de Rentas Internas (“Internal Revenue Service” ó “IRS”) en la actualidad, siempre y cuando se mantenga la confidencialidad de las partes envueltas y se trate de una determinación administrativa privada.

A su vez, es importante que esta Honorable Comisión tome en consideración que la publicación de Acuerdos Finales constituye una violación a la confidencialidad de la información del contribuyente, establecida en la carta de derechos del contribuyente Sección 1001.01(b) del Código. Llamamos su atención además a que a nivel federal se resolvió en *TAX ANALYSTS v. IRS*, 214 F.3d 179 (2000), que los acuerdos finales no era una información pública para propósitos del Freedom of Information Act (“FOIA”).”

Como expresáramos anteriormente, la CCPR no objeta que se publiquen las determinaciones administrativas como sugiere el Artículo 2 del Proyecto, siempre y cuando se excluyan los Acuerdos Finales de la definición de Determinación Escrita según establecido en la Sección 6051.09(b)(C).

Por otro lado, la Sección 6051.09(b)(A) del Proyecto, establece que si un acuerdo final envuelve política pública contributiva, entendiéndose que el mismo envuelve la interpretación de alguna ley o disposición legal reglamentaria dicho acuerdo final debe ser publicado. La realidad es que el

estado y un contribuyente pueden diferir en la interpretación de un estatuto contributivo, y estas son materias que podrían acabar en los tribunales, por lo que la realización de un acuerdo transaccional para transar una controversia sobre una interpretación de un estatuto no debe ser vedada ni tampoco publicada. La publicación de dicho acuerdo podría eliminar la posibilidad de que el Departamento de Hacienda quiera resolver la controversia fuera de los tribunales, lo cual es precisamente lo que persigue esta disposición.

A su vez, es importante recalcar que los Acuerdos Finales constituyen un contrato de transacción extrajudicial autorizado por el Código de Rentas Internas, por lo que la autoridad para llegar a los mismos no debe ser limitada y debe ser promovida para la resolución de controversias fuera de los tribunales. Constituyendo un contrato de transacción, la finalidad de los mismos no debe ser nunca limitada. El apartado (h) propuesto a la Sección 6051.07 del Código requiere una ratificación por el Banco Gubernamental de Fomento, el Director de Gerencia y Presupuesto y la aprobación de Resolución Conjunta por Ambos Cuerpos Legislativos. De ser aprobado dicho lenguaje eliminaría la finalidad del acuerdo, por lo cual dicha finalidad no es cónsona con el propósito de dicho acuerdo.

Así mismo, la intervención de otras agencias del gobierno en la otorgación del acuerdo final limita severamente la posibilidad a que se lleguen a dichos acuerdos. La intervención de la Asamblea Legislativa en la aprobación o ratificación de acuerdos, solo introduciría en los mismos el elemento político y eliminaría la posibilidad de que se llegaran a concretizar los mismos.

Además, la intervención de otras agencias o ramas de gobierno, y el que estas puedan revisar acuerdos finales o incluso tener injerencia en la convalidación de los mismos, podría tener visos de inconstitucionalidad a la luz de Rullán v. Fas Alzamora, 166 D.P.R. 742 (2006) y RDT Const. Corp. v. Contralor I, 141 D.P.R. 424, 440 (1996), ya que dichos acuerdos constituyen información contributiva del contribuyente sobre la cual el contribuyente tiene una expectativa de intimidad.

Por consiguiente, la CCPR entiende que los Acuerdos Finales, independientemente de la cuantía o controversia, deben ser aprobados por el Departamento de Hacienda únicamente. El envolver otras agencias o funcionarios en el proceso no solo lo hace más complejo y costoso para el sistema, sino que los hace inoperantes y podrían violar el derecho a la intimidad de dichos contribuyentes.

La privacidad de los acuerdos finales constituye un incentivo a que las partes lleguen a una solución de una controversia fuera de los tribunales. Si el Gobierno desea establecer mejores controles al momento de aprobar acuerdos podría, establecer un comité dentro del Departamento que se encargue de la aprobación de transacciones que excedan un monto. Así entendemos lo hace el IRS, en donde existe una comisión que revisa las actuaciones del Comisionado y a la misma vez le sirve al Comisionado como de grupo asesor. Además, sería un mecanismo similar al Comité de Transacciones del Departamento de Justicia.

Por los fundamentos antes descritos, **la CCPR no endosa la aprobación del P. del S. 1245 según redactado.**

