



INFORME DE EXAMEN

OIG-E-22-008

**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMERCIO
DEPARTAMENTO DE HACIENDA**
**Evaluación sobre controles internos en la otorgación de créditos
contributivos**

15 de diciembre de 2021



TABLA DE CONTENIDO

| | PÁGINA |
|--|--------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| INFORMACIÓN SOBRE LAS ENTIDADES EXAMINADAS | 2 |
| BASE LEGAL | 4 |
| OBJETIVOS | 4 |
| ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN | 5 |
| HALLAZGOS..... | 6 |
| COMENTARIO ESPECIAL | 15 |
| COMUNICACIÓN GERENCIAL | 16 |
| RECOMENDACIONES..... | 16 |
| CONCLUSIÓN..... | 17 |
| APROBACIÓN..... | 18 |
| INFORMACIÓN GENERAL..... | 19 |

RESUMEN EJECUTIVO

En conformidad con la Ley Núm.15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*, determinó atender y dar continuidad a la evaluación de un planteamiento presentado en el Departamento de Hacienda relacionado a posibles deficiencias en la solicitud de créditos contributivos.

La OIG realizó una evaluación de los controles internos relacionados con los procesos de solicitud y concesión de créditos contributivos bajo las disposiciones de la Sección 5(c) de la Ley Núm. 73-2008. Esto, con el propósito de determinar si ciertas operaciones durante el período evaluado se efectuaron, de conformidad con las normas y la reglamentación aplicables; y si los controles establecidos eran efectivos.

Las pruebas efectuadas y documentos evaluados durante el examen, reflejaron deficiencias en los controles internos¹, respecto a los procesos de otorgamiento de créditos contributivos en el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), y en Hacienda que pudieron propiciar irregularidades² en la reclamación de créditos contributivos.

La OIG está comprometida en fomentar los más óptimos niveles de integridad, honestidad, transparencia, efectividad y eficiencia en el servicio público. De igual forma rechaza todo acto, conducta o indicio de corrupción por parte de funcionarios o empleados públicos que inflija sobre la credibilidad del Gobierno de Puerto Rico y sus entidades.

De usted conocer sobre actos que podrían poner en peligro el buen uso de fondos públicos, así como actos que podrían constituir corrupción, puede comunicarse con la línea confidencial de la OIG al 787-679-7979 o a través del correo electrónico informa@oig.pr.gov.

El presente informe se hace público conforme con lo establecido en la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico* (Ley Núm. 15-2017); el Artículo 1.9 del Reglamento Núm. 9135, titulado como *Reglamento sobre Asuntos Programáticos de la Oficina del Inspector General*; y el Artículo 1.5 del Reglamento Núm. 9136, titulado como *Reglamento para la Publicación de Informes y Documentos Públicos Rutinarios de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico*.

¹Los controles internos corresponden a los planes organizacionales y al conjunto coordinado de métodos (procedimientos y normativas) y medidas adoptadas (leyes y reglamentos) por una entidad para salvaguardar sus activos, verificar la exactitud y la fiabilidad de los datos contables, promover la eficiencia operativa y fomentar la adhesión a las directrices establecidas por la alta gerencia.

² El Fraude se encuentra regulado (tipificado) en el Título II. — Delitos contra la propiedad, Capítulo I. — Delitos contra los bienes y derechos patrimoniales, Sección Séptima – De las defraudaciones, artículos 202 al 207 del Código Penal de Puerto Rico de 2012.

INFORMACIÓN SOBRE LAS ENTIDADES EXAMINADAS

Departamento de Hacienda

El Departamento de Hacienda fue creado en virtud del Artículo IV, Sección 6 de la *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Su objetivo principal es establecer y encausar la política fiscal y contributiva de la administración gubernamental. Este objetivo se cumple mediante la imposición, la fiscalización y el cobro de las contribuciones; la intervención, la fiscalización y la contabilidad de los ingresos y los desembolsos de los fondos públicos.

- **Área de Política Contributiva (APC).** Responsable de desarrollar y administrar la política contributiva que se seguirá al emitir determinaciones administrativas, consultas especializadas bajo el Código de Rentas Internas y leyes especiales, decretos y concesiones bajo leyes especiales y acuerdos finales.
- **División de Incentivos Contributivos del APC.** Es responsable, entre otras cosas, de evaluar y emitir recomendaciones o endosos sobre solicitudes de exención contributiva y proyectos de decreto enviados por la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OEI) del DDEC.
- **Área de Rentas Internas (ARI).** Es responsable de administrar el *Código de Rentas Internas de Puerto Rico*, así como las distintas leyes de incentivos contributivos, industriales y turísticos y otras leyes fiscales relacionadas.
 - **Negociado de Auditoría Fiscal del ARI.** Responsable de llevar a cabo las auditorías o investigaciones de las planillas radicadas por los contribuyentes.
 - **Negociado de Procesamiento de Planillas del ARI.** Responsable de procesar todas las planillas que se reciben en Hacienda. Este proceso incluye, entre otras cosas, el recibo de las planillas, la revisión de la información y la evidencia sometida por el contribuyente, la entrada de datos en el sistema electrónico y la corrección de la información entrada.

Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC)

El Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), es la agencia a cargo de la promoción e impulso de la actividad y desarrollo económico en Puerto Rico. El DDEC es el eje principal para la implementación de las estrategias de desarrollo económico que funge como coordinador entre todos sus componentes.

Las pruebas y exámenes realizadas se llevaron a cabo durante un período durante el cual, el DDEC se encontraba en un proceso de cambios en su estructura, conforme a la Ley Núm. 141-2018,

conocida como la *Ley de Ejecución del Plan de Reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de 2018*, (*Plan de Reorganización Núm. 7-2018*).

Por otro lado, a partir del 1 de enero de 2020, entraría en vigor la Ley Núm. 60-2019, conocida como el *Código de Incentivos de Puerto Rico*, la cual, entre otras cosas, también conlleva cambios a la estructura y funciones del DDEC.

Por lo tanto, existen hechos, documentos, funcionarios, entre otros, a los que se hace referencia en este Informe, que corresponden, o son aplicables, a entidades cuya estructura o funciones pudieron haber sido objeto de cambios a la fecha de emisión del mismo.

Las unidades o entidades del DDEC, a las que se hace referencia durante el período cubierto por este examen, son las siguientes:

- **Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI).** Constituida mediante la Ley 73-2008, fue consolidada al DDEC mediante el *Plan de Reorganización Núm. 7- 2018*. Para el período del examen, la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI), era dirigida y administrada por un director nombrado por el secretario del DDEC. La misma era responsable, entre otras cosas, de emitir el certificado anual acreditativo, de que las actividades por concepto de investigación y desarrollo realizadas por un negocio exento eran elegibles para solicitar el crédito contributivo dispuesto en la Sección 5(c) de la Ley 73.

A partir del 1 de enero de 2020, a tenor con lo dispuesto en el *Código de Incentivos de Puerto Rico*, la OECI transferiría sus poderes, funciones, activos y recursos a la Oficina de Incentivos para Negocios en Puerto Rico del DDEC, creada bajo el referido Código.

- **Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico (PRIDCO,** por sus siglas en inglés). Constituida mediante la Ley Núm. 188 de 11 de mayo de 1942, está definida en el *Plan de Reorganización Núm. 7-2018*, como una de las entidades operacionales que se mantienen como corporaciones públicas adscritas al DDEC. Bajo el referido Plan, las funciones de promoción e incentivos se transferirían al DDEC.

Las oficinas que se mencionan a continuación eran parte de la estructura de PRIDCO y realizaban ciertas funciones a las que se hacen referencia en este Informe:

- **Oficina de Servicios Especializados a la Industria (OSED).** Entre las funciones a las que se hace referencia en este Informe se encuentra, la elaboración de informes de pericia técnica utilizados en la determinación de elegibilidad por investigación y desarrollo.
- **Oficina de Asuntos Contributivos y Legislativos (OACL).** Entre las funciones a las que se hacen referencia en este Informe se encuentra, la redacción final de los certificados de elegibilidad por inversión en actividades de investigación y

desarrollo, para la firma del director ejecutivo. Al 5 de noviembre 2019, como parte del *Plan de Reorganización Núm. 7-2018*, la OACL se encontraba en un proceso de transición e integración con la OEI del DDEC.

Durante el período cubierto por esta evaluación el secretario del DDEC ejercía a su vez como director ejecutivo de PRIDCO y era responsable de aprobar la certificación de elegibilidad final.

BASE LEGAL

El presente informe se emite en virtud de los Artículos 7, 8 y 9, 16 y 17 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*.

OBJETIVOS

El examen estuvo dirigido a determinar si los procesos de solicitud y concesión de créditos contributivos en Hacienda y en el DDEC durante el período evaluado se efectuaron, conforme con las normas y la reglamentación aplicables; y si los controles establecidos eran efectivos. Las regulaciones aplicables durante el período de examen son las siguientes:

1. Plan de Reorganización Núm. 3 del 22 de junio de 1994, según enmendado, conocido como *Plan de Reorganización del Departamento de Hacienda*.
2. Ley Núm. 141-2018, según enmendada, conocida como, *Ley de Ejecución del Plan de Reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de 2018, (Plan de Reorganización Núm. 7-2018)*.
3. Ley Núm. 73-2008, según enmendada, conocida como la *Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico*.
4. Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011*.
5. Reglamento Núm. 7773³ conocido como *Reglamento para implantar las disposiciones de la Sección 5 de la Ley Núm. 73 de 28 de mayo de 2008*, aprobado el 18 de septiembre de 2009, por los secretarios de Hacienda y del DDEC, y por el director ejecutivo de la Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO).

³ Reglamento vigente durante el período de examen (1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2019). A partir del 1 de enero de 2020, entró en vigor la Ley Núm. 60-2019, conocida como el *Código de Incentivos de Puerto Rico*. El 21 de diciembre de 2020, el secretario del DDEC aprobó el Reglamento Núm. MO-DEC-013, conocido como el *Reglamento de Incentivos*.

-
-
6. Procedimiento Núm. P-APC-01, *Evaluación de Solicitudes de Exención Contributiva bajo el Programa de Incentivos Industriales*, aprobado el 20 de marzo de 2015, por el secretario de Hacienda.

ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN

El alcance del examen incluía inicialmente, procesos y funciones relacionados con la División de Incentivos Contributivos del Área de Política Contributiva de Hacienda. No obstante, fue necesario ampliar el alcance e incluir procesos realizados por otras unidades de Hacienda, y por el DDEC. En cuanto al DDEC, se examinaron en específico, los requisitos y procesos para otorgar certificados de elegibilidad⁴ e informes de pericia técnica⁵ requeridos por Hacienda al evaluar y emitir las recomendaciones o endosos⁶ sobre solicitudes de exención contributiva y proyectos de decreto⁷.

El examen cubrió el período del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2019. En algunos aspectos, se examinaron transacciones, documentos y operaciones de fechas anteriores y posteriores.

Se efectuaron pruebas que se consideraron necesarias de acuerdo a las circunstancias. Para realizar la evaluación se aplicaron las siguientes metodologías:

1. Estudio de leyes, reglamentos, procedimientos y normativas relacionados con los procesos examinados.
2. Entrevistas a servidores públicos de Hacienda y del DDEC.
3. Entrevistas a ciudadanos privados.
4. Análisis de documentos obtenidos durante el proceso de examen.
5. Corroborar la información referida con el personal concerniente al examen.
6. Verificar las acciones tomadas por la gerencia.

⁴ Documento suscrito por la Agencia Emisora-Certificante (en este caso PRIDCO), es quien valida que la persona natural o jurídica que solicita, enmienda, o desea mantener un incentivo o beneficio contributivo cumple con los requisitos de esta Ley y con los requisitos de todas las disposiciones de la ley que le confiere el referido privilegio contributivo.

⁵ En el mismo se certifica que las actividades propuestas se consideran actividades de investigación y desarrollo dentro de las definiciones incluidas en el artículo 5 (c) de la Ley 73 y en los reglamentos aplicables

⁶ Informe redactado por la División de Incentivos Contributivos de la APC que contiene las recomendaciones del Departamento. Es enviado a la OECI.

⁷ Significa la concesión, mediante contrato, que emita el secretario del DDEC permitiendo a un negocio elegible, gozar de los incentivos y/o créditos contributivos correspondientes a dicho negocio elegible, sujeto a que cumplan con los requisitos y la reglamentación aplicable.

7. Otros análisis dependiendo de las circunstancias.

Entendemos que la documentación y evaluación realizada fundamenta los hallazgos esbozados en el presente informe, basados en los objetivos del examen. La evaluación realizada en el presente examen estuvo limitada a los controles estipulados en el alcance de examen.

HALLAZGOS

Hallazgo 1 – Falta de fiscalización a las planillas corporativas en las que se reclaman créditos contributivos

Situación

En entrevista realizada el 9 de julio de 2019, al supervisor de la División de Incentivos Contributivos del Área de Política Contributiva (APC) de Hacienda éste nos indicó, que entre sus funciones está referir al Negociado de Auditoría Fiscal (NAF) los casos que, a su juicio, entienda necesario.

El 15 de marzo de 2021, el subsecretario auxiliar del APC certificó que, durante el período del 1 de enero de 2015 al 30 de junio de 2019, solamente se había referido al NAF para la auditoría correspondiente, las planillas de contribución sobre ingresos de la compañía mencionada en la querrela objeto de examen. Este referido fue en respuesta a una carta a la gerencia del 12 de julio de 2019, de los auditores internos al supervisor de la División de Incentivos del APC, para que se realizara una auditoría de las planillas 2015 al 2018 de la referida compañía.

Es importante destacar que el 10 de mayo de 2021, el director del Negociado de Procesamiento de Planillas (NPP) del APC certificó, que según la base de datos del Sistema Integrado de Administración de Impuestos de Puerto Rico (*PRITAS*, por sus siglas en inglés), durante los años contributivos 2015 al 2018 se reflejaban radicadas un total de 7,056 Planillas de Contribución sobre Ingresos para Negocios Exentos bajo el Programa de Incentivos de Puerto Rico [Formulario 480.3(II)]⁸. Ver Gráfica a continuación:

⁸ La Planilla de Contribución sobre Ingresos para Negocios Exentos bajo el Programa de Incentivos de Puerto Rico se divide en cinco planillas de acuerdo a la ley bajo la cual opera. Las planillas son: Formulario 480.3(II)DI – Desarrollo Industrial, Formulario 480.3(II)DT – Desarrollo Turístico, Formulario 480.3(II)EV – Energía Verde, Formulario 480.3(II)C – Cine y Formulario 480.3(II)LE – Leyes Especiales.



Para el año contributivo 2019⁹ no se proveyó información ya que, según confirmara el 7 de mayo de 2021, el director del NPP, ese negociado se encontraba en el proceso de implementar la radicación electrónica por ese concepto, por lo que las planillas no habían sido registradas en el sistema anterior (*PRITAS*).

Criterio

La Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como, *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011* establece, bajo el Capítulo 6 - Planillas y Pago de la Contribución, Subcapítulo A - Planillas de Contribución sobre Ingresos, entre otras cosas, lo siguiente:

Sección 1061.18.- Examen de la Planilla y Determinación de la Contribución.

Tan pronto como sea factible después de haberse radicado la planilla el Secretario la examinará y determinará el importe correcto de la contribución.

Además, la situación comentada es contraria al Artículo 1 del Plan de Reorganización Núm. 3 del 22 de junio de 1994, según enmendado, conocido como *Plan de Reorganización del Departamento de Hacienda*, el cual dispone, entre otras responsabilidades, que Hacienda debe establecer la administración de la política pública relacionada con los asuntos contributivos, financieros y la administración de los recursos públicos. Los programas dirigidos a implantar dicha política pública tienen como objetivo, entre otras cosas, proteger el interés público y velar por la más sana administración de los fondos públicos.

Efecto

La situación comentada propicia la posible comisión de fraude, posible pérdida de fondos públicos y podría poner en descrédito la función gubernamental.

⁹ En el Folleto de Instrucciones del formulario 480.3(II) para el año contributivo 2019, indica que la planilla se radicará de forma manual. Al 10 de mayo de 2021, el período de radicación de las planillas para del año contributivo 2020, no había comenzado.

Causa

La situación comentada pudo ser causada, entre otras cosas, por lo siguiente:

Los secretarios auxiliares de las áreas de Rentas Internas y de Política Contributiva de Hacienda que actuaron durante el período bajo examen no habían tomado las medidas necesarias para ejercer una fiscalización adecuada sobre las operaciones mencionadas.

Debemos mencionar, que el 19 de febrero de 2021, mediante el Boletín Informativo de Rentas Internas Núm. 21-03, el secretario de Hacienda informó que determinó como prioridad comenzando el año 2021, los procesos de auditoría e investigaciones en varias materias contributivas, entre las cuales se incluye el cumplimiento de entidades e individuos con los requisitos establecidos en los decretos de exención contributiva otorgados bajo las distintas leyes de incentivos y el *Código de Rentas Internas*, incluyendo, pero sin limitarse, a decretos emitidos bajo la Ley 22-2012¹⁰.

Comunicación Gerencial

Esta situación fue informada al Departamento de Hacienda mediante comunicación del 23 de febrero de 2021. En comunicación del 17 de marzo de 2021, la subsecretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Como regla general, en estos casos, el Negociado de Auditoría Fiscal interviene como resultado de ser referido por el Área de Rentas Internas, la División de Incentivos Contributivos, o por el Negociado de Procesamiento de Planillas

Determinación de la OIG

Se sostiene el hallazgo. La secretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva reconoció que hasta ese momento el NAF interviene por referidos.

Ver las recomendaciones 1 y 2-a.

Hallazgo 2 – Incumplimiento con la entrada al sistema electrónico, de planillas en las que se reclamaron créditos contributivos

Situación

Al 6 de agosto de 2019, según informó el director del NAF, las planillas de contribución sobre ingresos de los años naturales 2015 al 2018 de la compañía solicitante del crédito contributivo

¹⁰ *Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico*

reflejaban en su estatus “suspense”, es decir, se encontraban radicadas, pero no procesadas en el sistema *PRITAS*.

Para el período de nuestro examen, dicho procesamiento era responsabilidad del NPP del ARI y consistía, entre otras cosas, del recibo de las planillas, la revisión de la información y la evidencia sometida por el contribuyente, la entrada de datos en el sistema electrónico y la corrección de la información entrada.

A partir del 24 de febrero de 2020, todas las transacciones relacionadas a los tipos contributivos bajo el Subtítulo A, Contribución sobre Ingresos del *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011*, comenzarían a realizarse electrónicamente a través del Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI)¹¹. Esto, según el Boletín Informativo de Rentas Internas Núm. 20-01, emitido por el secretario de Hacienda el 31 de enero de 2020, no obstante, como indicáramos en el **Hallazgo 1**, el NPP se encontraba en el proceso de implementar la radicación electrónica de las Planillas de Contribución sobre Ingresos para Negocios Exentos bajo el Programa de Incentivos de Puerto Rico [Formulario 480.3(II)].

Criterio

En la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, se establece que los jefes de dependencias serán responsables de la legalidad, corrección, exactitud, necesidad y propiedad de las operaciones fiscales que sean necesarias para llevar a cabo sus respectivos programas. Como parte de esto, y como norma de control interno, la gerencia debe tomar las medidas necesarias para que las planillas radicadas manualmente y en las que se hayan reclamado créditos contributivos, sean procesadas en los sistemas electrónicos. Además, es función del NPP la entrada a los sistemas electrónicos, de todas las planillas que se hayan radicado manualmente.

Efecto

La situación comentada limita el alcance y las funciones del NAF al no tener disponibles las planillas en las que se hayan reclamado créditos por incentivos contributivos durante el proceso de planificación y selección de las planillas a auditar, lo que propicia la comisión de fraude, la pérdida de fondos públicos y pone en descrédito la función gubernamental.

Causa

La situación comentada pudo ser causada, entre otras cosas, por lo siguiente:

¹¹ SURI es la herramienta digital del Departamento de Hacienda que integra todos los impuestos que administra el Departamento y unifica, en un solo sistema, todas las transacciones que se efectúan para dichos tipos contributivos.

Según expresado por la supervisora del Proyecto Centro de Procesamiento de Planillas Corporativas, el 6 de agosto de 2019, el NPP había establecido como prioridad la entrada de datos al sistema *PRITAS* de las planillas con reintegros; luego se les daba entrada a las planillas de otros conceptos. Cabe señalar, que los procedimientos internos del NPP relacionados al procesamiento de planillas, hacen referencia solamente a planillas de individuos.

Comunicación Gerencial

En la comunicación del 17 de marzo de 2021, la subsecretaria auxiliar del Área de Rentas Internas y Política Contributiva indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] A pesar de las prioridades gerenciales para el procesamiento de las planillas con reintegros, de igual forma se realiza la entrada de planillas radicadas en el Departamento de Hacienda por otros conceptos de forma continua y regular. ...

[...] Como parte de los procesos del Negociado las planillas que se procesaban previamente bajo el sistema Puerto Rico Integrated Tax Administration System (PRITAS) se registraban en un Índice y se entraba la información biográfica de las planillas para que se pudieran identificar como radicadas en el Departamento de Hacienda. De esta forma, el Negociado de Procesamiento de Planillas para efectos de requerimientos y solicitudes de Negociados u otras Oficinas del Departamento de Hacienda, podía identificar las planillas solicitadas, y, en caso de ser necesario, finalizar la entrada de las mismas en PRITAS. Esto para minimizar el impacto de la necesidad inmediata de la entrada de datos a los Sistemas de todas las planillas radicadas en el Departamento de Hacienda por los conceptos de contribución sobre ingresos de Individuos y Corporaciones.

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios de la subsecretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva, pero determinamos que el Hallazgo prevalece. Esto, debido a que como indicáramos anteriormente, al 6 de agosto de 2019, las planillas de contribución sobre ingresos de los años naturales 2015 al 2018, de la compañía solicitante del crédito contributivo no habían sido procesadas en el sistema *PRITAS*. El procesamiento correspondiente fue realizado posteriormente, como parte de las gestiones realizadas por los auditores en el NPP, de manera que el NAF tuviera disponibles las planillas para auditar, según solicitado por los auditores en la carta a la gerencia del 12 de julio de 2019, mencionada en el **Hallazgo 1**.

Ver las recomendaciones 1 y 2-b.

Hallazgo 3 – Ausencia de reglamentación que requiera evidencias relacionada con los gastos operacionales reclamados por solicitantes de créditos contributivos

Situación

El examen realizado a las leyes, reglamentos, procedimientos internos, entre otros, aplicables a la solicitud y concesión de créditos contributivos, reveló, que los mismos carecen de disposiciones en las que se requiera a las entidades solicitantes de créditos contributivos proveer al DDEC, o a Hacienda, evidencia de los gastos operacionales o gastos ordinarios y necesarios reclamados en el Anejo XI, Cómputo de los Créditos Contributivos para Negocios Exentos bajo la Ley 73 de 2008¹², de la planilla de contribución sobre ingresos. Entre estos gastos están: nómina, incluyendo beneficios marginales y servicios profesionales, seguros, pagos de contribuciones, patentes municipales y licencias, renta, gastos de reparación y mantenimiento, gastos netos de energía eléctrica, agua y telecomunicaciones, materiales y cualquier otro gasto directo

La responsabilidad del DDEC, correspondiente a la certificación de las actividades elegibles para solicitar créditos contributivos, se limitaba a determinar si las actividades propuestas por el solicitante se consideran actividades de investigación y desarrollo dentro de las definiciones incluidas en el artículo 5(c) de la Ley 73-2008, según enmendada, conocida como *Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico*. No es requisito que el solicitante proveyera evidencia de los gastos operacionales reclamados; solo se verificaba que los mismos coincidieran con los gastos reflejados en el Anejo XI que sería incluido en la planilla de contribución sobre ingresos. En entrevista con un especialista senior de Desarrollo de Negocios éste nos informó que en 12 años nunca han auditado esos gastos a ninguna compañía.

Es importante mencionar, que en la certificación de elegibilidad otorgada a la compañía solicitante se incluyó un relevo que indica lo siguiente:

Esta Certificación no garantiza a cualquier persona natural o jurídica la elegibilidad para reclamar el crédito en investigación y desarrollo provisto en la Sección 5(c) de la Ley 73. La elegibilidad y determinación final de la concesión del referido crédito debe ser realizada por el secretario del Departamento de Hacienda, a quien la Ley 73 y el Código de Rentas Internas delega esa autoridad.

Por su parte, según indicó el supervisor de la División de Incentivos Contributivos, la labor realizada por Hacienda en el proceso de endoso de decretos contributivos bajo la Ley 73-2008, se limitaba a verificar el estatus contributivo del solicitante en la determinación de la emisión de endosos a decretos enviados por el DDEC. Esto es: deudas contributivas, radicación de planillas,

¹² Para rendirse con el Formulario 480.3(II) - Planilla de Contribución sobre Ingresos para Negocios Exentos bajo el Programa de Incentivos de Puerto Rico

declaraciones informativas, arbitrios, regalías, entre otros. La responsabilidad de Hacienda de realizar el proceso de endoso de decretos, continúa, aún después de la aprobación de la Ley Núm. 60-2019, según enmendada, conocida como, *Código de Incentivos de Puerto Rico*.

Criterio

La situación comentada es contraria al Artículo 3 (i) del Plan de Reorganización Núm. 3 del 22 de junio de 1994, según enmendado, conocido como *Plan de Reorganización del Departamento de Hacienda*, el cual establece que, entre los poderes, facultades y funciones el secretario de Hacienda estará la aprobación de los reglamentos y desarrollo e implantación de las normas y los procedimientos de aplicación general del Departamento de Hacienda.

La Ley 1-2011, según enmendada, conocida como, *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011* establece, bajo el Capítulo 5 - Facultades del Secretario, Subcapítulo A- Disposiciones Generales, entre otras cosas, lo siguiente:

Sección 6051.11.- Reglas y Reglamentos

(a) Autorización.

(1) En general. - El Secretario promulgará las reglas y reglamentos necesarios para el cumplimiento de este Código.

Efecto

La ausencia de reglamentación que requiera a las entidades solicitantes de créditos contributivos proveer evidencia de los gastos operacionales o gastos ordinarios y necesarios reclamados en el Anejo XI de la Planilla de Contribución sobre Ingresos para Negocios Exentos bajo el Programa de Incentivos de Puerto Rico, propicia la comisión de fraude, la pérdida de fondos públicos y pone en descrédito la función gubernamental.

Causa

La situación comentada pudo ser causada, entre otras cosas, por lo siguiente:

Los funcionarios que se desempeñaron como secretario de Hacienda y como secretario del DDEC durante el período de examen no habían promulgado la reglamentación correspondiente a los procesos de concesión de créditos contributivos que incluyera mecanismos de fiscalización necesarios, de manera que se validara y corroborara la información provista por los solicitantes de créditos contributivos.

Comunicación Gerencial

En la comunicación del 17 de marzo de 2021, la subsecretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

INFORME DE EXAMEN OIG-E-22-008

[...] La Ley 73-2008, no requiere que se someta evidencia junto con la planilla de contribución sobre ingresos para sustentar los gastos operacionales que cualifican como inversión elegible para propósitos del crédito de R&D. Esto es cónsono con el tratamiento que reciben los gastos operacionales deducibles en las planillas de contribución sobre ingresos. Sin embargo, aunque someter evidencia de los gastos con la planilla de contribución sobre ingresos no es necesario, la Sección 1061.15, del Código de Rentas Internas de 2011, impone a ciertas entidades el requisito de incluir con la misma, los estados financieros auditados por un Contador Público Autorizado (CPA) licenciado en Puerto Rico. Por lo cual, la mayoría, sino todas, las entidades que generan el crédito de R&D vienen obligadas a radicar estados financieros auditados por un CPA, que incluyen todos los gastos de las operaciones de la entidad en Puerto Rico, incluidos los que dan lugar a la inversión elegible para el crédito de R&D.

[...] La responsabilidad de la División de Incentivos Contributivos del Departamento de Hacienda, en cuanto a la solicitud de aprobación de los decretos solicitados al amparo de la Ley 73-2008, está establecida en la Sección 13(a)(2)(A) de la Ley 73.

[...] el Departamento de Hacienda, en conjunto con el DDEC, actualmente está trabajando en un nuevo reglamento para actualizar las reglas relacionadas a la concesión del crédito de R&D.

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios de la subsecretaria auxiliar del Área de Rentas Internas y Política Contributiva, pero determinamos que el Hallazgo prevalece. Esto, debido a lo siguiente:

1. La secretaria auxiliar reconoció que la Ley 73-2008, no requiere que se someta evidencia junto con la planilla de contribución sobre ingresos para sustentar los gastos operacionales que cualifican como inversión elegible para propósitos del crédito por investigación y desarrollo¹³. Cuando se indica que se ofrece un tratamiento similar al que reciben los gastos operacionales deducibles en las planillas de contribución sobre ingresos es subestimar el hecho de que los importes de los créditos contributivos pudieran representar millones dejados de recibir por el erario. Mediante certificación emitida el 7 de noviembre de 2019, por la subsecretaria auxiliar del APC, esta informó, que por concepto de investigación y desarrollo bajo la Ley 73-2008, para el año contributivo 2016 se otorgaron \$70,087,091 en créditos contributivos, en el 2017 se otorgaron \$68,562,597 y para el año contributivo 2018 se habían otorgado \$26,212,481.
2. Con respecto a la Sección 1061.15 del *Código de Rentas Internas de 2011*, mencionada en la contestación de la gerencia, en la misma se establece, entre otras cosas, que el negocio

¹³ Sección 5(c) de la Ley Núm. 73-2008

no vendrá obligado a someter estados financieros auditados por un CPA, ya que esto dependerá del volumen de negocios y el año contributivo. Además, el hecho de que se incluyan estados financieros auditados no exime a Hacienda de su responsabilidad de verificar y corroborar la información recibida. **Ver las recomendaciones 1 y 3.**

Hallazgo 4 – Ausencia de procedimientos para la entrada y el procesamiento de planillas corporativas y otras entidades y para llevar a cabo auditorías o investigaciones a dichas planillas

Situación

- a. El NAF es responsable de llevar a cabo las auditorías o investigaciones de las planillas radicadas por los contribuyentes. El 16 de febrero de 2021, el director de ese negociado certificó, que, según el portal de *Intranet* del Departamento de Hacienda, existen 2 procedimientos relacionados con las operaciones del NAF. Se observó que esos procedimientos aplican solamente a planillas del Impuesto de Ventas y Uso.
- b. Durante el período de examen el NPP era responsable de procesar en el sistema *PRITAS* todas las planillas radicadas de forma manual. El 16 de febrero de 2021, el director de ese negociado certificó, que los procedimientos relacionados con la entrada y procesamiento de planillas serán revisados próximamente, toda vez, que las mismas se procesan actualmente a través del Sistema Unificado de Rentas Internas conocido por sus siglas como SURI, y no por *PRITAS*. No obstante, como indicáramos en el **Hallazgo 1**, para el año contributivo 2019, el NPP aún se encontraba en el proceso de implementar la radicación electrónica de las Planillas de Contribución sobre Ingresos para Negocios Exentos bajo el Programa de Incentivos de Puerto Rico [Formulario 480.3(II)]. El 23 de abril de 2021, el subsecretario auxiliar del Área de Rentas Internas y Política Contributiva envió 5 procedimientos, todos aplicables al procesamiento de planillas de individuos, ninguno a planillas corporativas u otras entidades. *Criterio*

La situación comentada es contraria al Artículo 3 (i) del *Plan de Reorganización del Departamento de Hacienda*, que establece que, entre los poderes, facultades y funciones del Secretario de Hacienda estará la aprobación de los reglamentos y desarrollo e implantación de las normas y los procedimientos de aplicación general del Departamento de Hacienda.

Efecto

La ausencia de reglamentación impide que la función administrativa se realice de manera uniforme, justificada y oportuna, representando a su vez una falta de controles internos en los procesos realizados en esos negociados.

Causa

Atribuimos la situación señalada a que los secretarios auxiliares de las áreas de Rentas Internas y de Política Contributiva que actuaron durante el período bajo examen, incumplieron con

la responsabilidad de formular los procedimientos necesarios y someterlos al secretario de Hacienda para la revisión y aprobación correspondientes.

Comunicación Gerencial

En la comunicación del 17 de marzo de 2021, la subsecretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] En el Negociado de Auditoría Fiscal y el Negociado de Procesamiento de Planillas, los procedimientos se encuentran creados y sometidos, no obstante, debido a la implementación del lanzamiento III del Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI), los procedimientos tienen que ser adaptados y actualizados según las nuevas herramientas de trabajo y para esto la programación deberá estar terminada en su totalidad (esto aplica a todos los procedimientos del Departamento de Hacienda y es un proyecto estratégico del Área de Rentas Internas). Esa gestión de poner al día nuestros procedimientos tienen alta prioridad en nuestro Plan de Trabajo.

Determinación de la OIG

Se sostiene el hallazgo. Esto, debido a que los procedimientos suministrados por el ARI eran aplicables solamente al impuesto de ventas y uso, mientras que los procedimientos del NPP aplican solamente al procesamiento de planillas de individuo. Además, la secretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva reconoció la necesidad de poner al día sus procedimientos.

Ver las recomendaciones 1 y 2-c.

COMENTARIO ESPECIAL

Posible suministro de información falsa con el propósito de obtener crédito contributivo

Del análisis realizado se encontró una situación que pudiera constituir posibles violaciones a las disposiciones de las siguientes leyes: Ley Núm. 146-2012, según enmendada, conocida como el *Código Penal de Puerto Rico*; Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como el *Código de Rentas Internas de 2011* y Ley Núm. 73-2008, según enmendada, conocida como *Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico*.

Dicha situación fue remitida al NAF de Hacienda para su debida evaluación. Actualmente, Hacienda determinó expandir la auditoría para incluir años previos y continúan su investigación. Una vez el Departamento de Hacienda concluya la evaluación deberá someter a la OIG, los resultados y acciones tomadas.

COMUNICACIÓN GERENCIAL

El 23 de febrero de 2021, se envió a Hacienda la carta a la gerencia con 4 situaciones determinadas en dicho examen. El 17 de marzo de 2021, la subsecretaria auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva, en representación del secretario, emitió sus comentarios aceptando una de las situaciones (Hallazgos 1). Tres de las situaciones no fueron aceptadas (hallazgos 2 al 4).

Se evaluaron cuidadosamente los comentarios sometidos por la gerencia y los mismos fueron considerados al redactar este Informe.

En la OIG estamos comprometidos con velar que nuestras recomendaciones sean cumplimentadas e implantadas. Seguiremos trabajando en colaboración con el Departamento de Hacienda para promover el establecimiento de controles, buscar maneras de operar eficientemente, optimizar los recursos y velar por el cumplimiento de prácticas de sana administración pública.

RECOMENDACIONES

Al secretario de Hacienda

1. Evaluar las situaciones comentadas en este informe y tomar las medidas que correspondan. **(Ver hallazgos 1 al 4).**
2. Ver que el secretario auxiliar de las áreas de Rentas Internas y Política Contributiva:
 - a. Imparta instrucciones al director del NAF para que tome las medidas necesarias, de manera que se auditen las planillas de contribución sobre ingresos en las que se reclamen créditos contributivos. **(Ver Hallazgo 1).**
 - b. Imparta instrucciones al director del NPP para que tome las medidas necesarias y se proceda con la entrada a los sistemas de las planillas en las que se hayan concedido créditos contributivos, de manera que estén disponibles para auditoría del NAF. **(Ver Hallazgo 2).**
 - c. Imparta instrucciones a los directores de los negociados de Auditoría Fiscal y Procesamiento de Planillas para que formulen los procedimientos correspondientes y los refieran al secretario de Hacienda para su aprobación. **(Ver Hallazgo 4).**
3. Establecer, en colaboración al secretario del DDEC, que la reglamentación correspondiente a la concesión de créditos contributivos disponga, como uno de los requisitos, que el solicitante someta evidencia de los costos que cualifican como inversión elegible especial, estos son, los gastos operacionales o gastos ordinarios y necesarios reclamados en el Anejo XI, de la planilla de contribución sobre ingresos. **(Ver Hallazgo 3).**

-
-
4. Remitir a la OIG los resultados de la investigación realizada por la NAF, según se detalla en el comentario especial de este informe en un periodo no mayor a los quince (15) días de haber concluido y dar seguimiento del estatus de la misma a través del PAC. **(Comentario Especial)**

CONCLUSIÓN

Las pruebas efectuadas y la evidencia recopilada demuestran que, con respecto a los procesos de otorgamiento de créditos contributivos, en Hacienda y en el DDEC, existen debilidades en los controles internos¹⁴ que deben reforzarse para evitar que puedan cometerse irregularidades en la reclamación de créditos contributivos.

No obstante, la OIG, reconoce que el secretario de Hacienda, una vez fuera notificado por la OIG de las deficiencias identificadas ha desarrollado políticas internas para mejorar los procesos. El 19 de febrero de 2021, mediante el Boletín Informativo de Rentas Internas Núm. 21-03, el secretario de Hacienda informó que determinó como prioridad comenzando el año 2021, los procesos de auditoría e investigaciones en varias materias contributivas, entre las cuales se incluye el cumplimiento de entidades e individuos con los requisitos establecidos en los decretos de exención contributiva otorgados bajo las distintas leyes de incentivos y el *Código de Rentas Internas*, incluyendo, pero sin limitarse, a decretos emitidos bajo la Ley 22-2012¹⁵.

A esos efectos, es necesario la evaluación periódica de los nuevos controles que se han implementado para medir el nivel de efectividad de los mismos o en su lugar, establecer controles más efectivos.

Conforme a lo establecido en el Artículo 17 de la Ley Núm. 15-2017, *supra*, la OIG remite el presente informe a la autoridad nominadora para que tome las medidas correctivas que estime pertinentes ante el incumplimiento de controles internos en los procesos de otorgamiento de créditos contributivos y remita a la OIG las acciones tomadas para garantizar el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables.

¹⁴ Los controles internos corresponden a los planes organizacionales y al conjunto coordinado de métodos (procedimientos y normativas) y medidas adoptadas (leyes y reglamentos) por una entidad para salvaguardar sus activos, verificar la exactitud y la fiabilidad de los datos contables, promover la eficiencia operativa y fomentar la adhesión a las directrices establecidas por la alta gerencia.

¹⁵ *Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico*

APROBACIÓN

El presente informe es aprobado en virtud de los poderes conferidos por la Ley Núm. 15-2017, antes citada. Será responsabilidad de los funcionarios, empleados o cuerpo rector del gobierno de cada entidad, observar y procurar por que se cumpla cabalmente con la política pública. De la misma manera, establecer los controles y mecanismos adecuados para garantizar su cumplimiento. Será el deber, además, de cada uno de estos y de los demás funcionarios y servidores públicos, el poner en vigor las normas, prácticas y estándares que promulgue la OIG, así como de las recomendaciones, medidas y planes de acción correctiva que surjan de las evaluaciones.

Hoy, de 15 de diciembre de 2021, en San Juan, Puerto Rico.



Ivelisse Torres Rivera
Inspectora General

INFORMACIÓN GENERAL

Misión

Consolidar los recursos y esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico, para promover una sana administración pública y mediante una preintervención efectiva, el óptimo funcionamiento de sus instituciones.

Visión

Servir como entidad gubernamental reconocida a nivel local e internacional y lograr a través de auditorías internas y acciones preventivas, el funcionamiento efectivo y eficiente de los fondos y de la propiedad pública del Gobierno de Puerto Rico.

Línea de Consultas

La Oficina del Inspector General tiene el compromiso de promover una sana administración pública. Por lo que, cualquier persona que tenga información sobre un acto irregular o falta de controles internos en las operaciones de la rama ejecutiva, puede comunicarse a la OIG a través de:

- Línea de Consultas: 787-679-7979
- Correo Electrónico: informa@oig.pr.gov

Contactos



PO Box 191733 San Juan, Puerto Rico 00919-1733



Ave Arterial Hostos 249 Esquina Chardón Edificio ACAA Piso 7, San Juan Puerto Rico 00918



787-679-7997



consultas@oig.pr.gov



www.oig.pr.gov