



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
GOBERNADOR

ALEJANDRO J. GARCÍA PADILLA

20 de mayo de 2016

Honorable Jaime Perelló Borrás
Presidente
Cámara de Representantes de Puerto Rico
PO Box 9022228
San Juan, Puerto Rico 00902-2228

**Veto Expreso del Sustitutivo de la Cámara a los P. de la C. 2032, P. de la C. 2838,
P. de la C. 2839 y P. de la C. 2840**

Estimado señor Presidente:

Puerto Rico debe moverse a la vanguardia de la corriente mundial en materia de justicia contributiva. Combatir la injusticia que emana de un sistema que castiga al trabajador por trabajar, imponiendo cargas contributivas a su productividad, debe ser principio rector en nuestro ejercicio de gobierno. Se es cómplice de la injusticia cuando se identifica y no se combate. El proyecto objeto de este veto reconoce la injusticia y opta por posponer combatirla.

El impuesto que va contra la productividad del que trabaja es el más abusivo de todos. Para lograr el adecuado crecimiento económico es necesario movernos a mecanismos que no castiguen, antes bien, fomenten la productividad. Debemos eliminar el anacrónico impuesto sobre el producto del trabajo de nuestro pueblo, también conocido como contribución sobre ingresos. La mayor parte de los países del mundo así lo han hecho, implementando impuestos al consumo y tributando sobre el valor agregado de los bienes y servicios.

Ciento sesenta (160) países en el mundo ya lo han hecho. Puerto Rico ya inició ese proceso con la implantación de la tributación al valor añadido de los bienes y servicios (IVA). De esta forma, nos vamos moviendo a la vanguardia de las corrientes mundiales.

En cambio, la medida mediante la presente vetada hace lo opuesto a lo que el país necesita y lo que el resto del planeta ha probado correcto. El Sustitutivo de la Cámara a los P. de la C. 2032, P. de la C. 2838, P. de la C. 2839 y P. de la C. 2840 (“**Sustitutivo**”), remitido a mi consideración el 12 de mayo del corriente, tiene dos (2) propósitos primordiales:

1. En su Artículo 1, se enmienda la definición de “Servicios Tributables” del Subtítulo D, correspondiente al Impuesto de Ventas y Uso (“IVU”) -Sección 4010.01 de la Ley Núm. 1-2011, conocida como “Código de Rentas Internas del 2011” (“Código”)- a los efectos de clarificar y expandir la exclusión de servicios de salud y servicios médico hospitalarios. Además, insertan la definición de “servicios de salud” como un sub-inciso de la antes referida exclusión.
2. Derogan el Subtítulo DD del Código, correspondiente al Impuesto de Valor Añadido (“IVA”), y todas las secciones que este comprende. Consecuentemente, eliminan toda referencia al IVA en el Código. Igualmente, derogan el Subcapítulo F del Capítulo 4, Subtítulo F del Código, correspondiente a multas y penalidades relativas al IVA.

Los fundamentos que respaldan las enmiendas concebidas por la presente legislación se encuentran delineados en la Exposición de Motivos. Todos son atendidos a continuación, cada uno en el mismo orden que allí aparece.

- 1) Puerto Rico no aguanta ni un aumento más en contribuciones.

Esta resulta ser una gran contradicción debido a que, mientras la asamblea legislativa ha rechazado eliminar el impuesto a los salarios de las personas, le parece intolerable uno a las transacciones entre empresas. Parecería poner los intereses de las empresas por encima de los intereses de las personas. Resulta pues, “tolerable” el impuesto contra la productividad de las personas, e “intolerable” uno que contribuye a alcanzar que las empresas aporten más que los individuos a las causas del país.

No existe un solo producto en el que el consumidor vea un alivio como consecuencia de la aprobación de la medida. Antes bien, debido a que la Asamblea Legislativa no hace mención de la fuente sustituta que proveería los recursos que esta medida representa para las arcas del país, obliga de aprobarse, a hacer ajustes presupuestarios que influirían negativamente en los servicios que el gobierno presta a las personas. Como detalle más adelante, se estima que en junio, último mes del año fiscal, la medida generaría once (11) millones de dólares. El próximo año fiscal, se estima que la medida generaría entre cincuenta (50) y ciento once (111) millones de dólares.

En las circunstancias en las que se encuentra el país, tal acción resulta irresponsable al grado de darle la razón a aquellos que plantean que el país merece una Junta de Control Fiscal. Estas acciones constituyen el ejemplo perfecto para quienes argumentan que nuestro país no tiene la capacidad de tomar las decisiones difíciles que hay que tomar y es necesario que vengan otros a tomarlas por nosotros. Me opongo a quienes piensan de esa forma, pero oponerse a una Junta de Control Fiscal y favorecer esta medida resulta ser a todas luces contradictorio.

La experiencia ha demostrado que el sistema que estamos implantando es más eficiente en términos económicos que el sistema actual porque genera menos distorsiones económicas. Permite tomar créditos por el IVA pagado por los servicios recibidos de otros comerciantes y por el uso, lo cual no causa distorsiones en los costos que pudieran aumentar los precios, contrario al sistema que se perpetúa con la medida objeto del veto.

Distinto a lo anterior, el sistema actual que permanecería si la medida se convirtiera en ley, no permite acreditar el IVU de cuatro (4) por ciento por los servicios profesionales designados y por los servicios rendidos a otros comerciantes, ni el diez punto cinco (10.5) de los bienes que se adquieren para uso del negocio. Por tanto, la falta de créditos aumenta los costos de operación, lo cual incide indirectamente en los precios. Esta alza en los precios es a su vez pagada por los consumidores. De hecho, de aprobarse la medida, los consumidores no recibirán una reducción en el precio que pagan por dichos servicios.

2) No es momento para hacer cambios drásticos al sistema contributivo vigente.

Todo por el contrario. Puerto Rico necesita, precisamente eso, cambios drásticos. Los problemas complejos ameritan soluciones que atienden su complejidad. El postergar, por no atrevernos, por consideración electoral, o por cualquier razón, los cambios drásticos que necesita nuestro país, es lo opuesto a lo que el país reclama y espera de nosotros.

Nuestra administración ha procurado romper la tradición en otros gobiernos de evadir cambios necesarios e implementar cambios superficiales. Esa tradición le costó demasiado a Puerto Rico. Durante los pasados tres años y medio he propuesto e impulsado, en ocasiones con la ayuda de la Asamblea Legislativa, cambios drásticos que han hecho que la industria turística y la agricultura salgan de la recesión; que la manufactura vuelva a crecer; que dupliquemos los recursos naturales protegidos; que las estadísticas criminales reflejen una baja dramática que ronda el 50%; que el desempleo bajara a su nivel más bajo en siete (7) años. No es momento ahora, ni puede serlo nunca, de detener ese esfuerzo. Este es el momento, siempre debe serlo, de atrevernos a implantar los cambios que Puerto Rico necesita. Cambios drásticos que las presentes y futuras generaciones nos reclaman.

Actualmente, tres cuartas partes (3/4) de nuestro sistema de impuesto al consumo tiene los elementos de un IVA, por lo que nuestro impuesto al consumo es un impuesto híbrido entre un IVU y un IVA, siendo el IVU el componente minoritario. Completar la transición hacia el IVA en todos los renglones del impuesto al consumo es imperativo para lograr una estabilización económica. Por tanto, tres cuartas partes (3/4) del cambio ya están completadas. Nos corresponde terminar el trabajo.

Lo que aún falta por instituir para transformar el actual sistema híbrido en un sistema de IVA es la ampliación de los créditos por impuesto al consumo pagado a todos los comerciantes y no solo a los que se dedican a la reventa de propiedad mueble tangible. Además, establecerlo a la tasa necesaria para eliminar la contribución sobre ingresos.

Es decir, a partir del 1º de junio entraría en vigor un crédito contributivo más amplio del cual los comerciantes, en general, se podrían beneficiar. Derogar el IVA es despojar al comerciante de la oportunidad de transparentar el impuesto al consumo que actualmente paga y mantenerle al comerciante un gasto incremental para el negocio, e inflacionario para el consumidor.

3) Atender una "reforma contributiva" debe dejarse para que sea una prioridad de la próxima Administración.

Dejar las transformaciones fundamentales para otro momento ha sido quizás la peor parte del problema. Gobernar es complejo. Requiere valentía y arrojo al tiempo que requiere reflexión y sentido de justicia. Claudicar a la responsabilidad presente para pasarla a los que aún no han asumido responsabilidad resulta ser ajeno a la definición más pura de gobernar. Eso fue lo que hicieron algunos de nuestros antecesores: postergar la toma de determinaciones necesarias para que fueran las que vinieran luego las que las tomaran. La responsabilidad es un ejercicio constante; no se puede posponer. El carimbo de dejar las cosas para después no marcará mi espalda.

- 4) La “reforma contributiva” debe ser una de consenso de país, donde el sector político se comprometa a no modificarla significativamente por diez (10) años, a fin de permitir que madure adecuadamente.

En la democracia, el país delega en los líderes electos la responsabilidad de tomar decisiones. Como es harto conocido, una asamblea legislativa no puede obligar a la próxima. Por tanto, no se debe inducir a error al pueblo con compromisos que son, jurídicamente inconsecuentes. La función poética es asociable a la función política en lo referente a la justicia y a la creatividad, pero no deben confundirse. El populismo invita a esa confusión.

Nuestra responsabilidad es eso, nuestra. No es delegable. Por otro lado, es posible anticipar que, una vez se eliminen los impuestos sobre ingresos a los contribuyentes, ninguna administración posterior se va a atrever a restituirlos.

- 5) La “reforma contributiva” acordada debe implementarse ordenada y paulatinamente, no puede haber un cambio drástico de sistema, a fin que tanto ciudadanía y el sector comercial e industrial estén preparados.

La medida objeto de este veto pretende detener la implantación “ordenada y paulatina” de un sistema al que se han movido 19 de las principales 20 economías del mundo. O sea que resulta ser otra afirmación contradictoria. Además, estudiamos cómo se implantó en países vecinos y contratamos empresas con experiencia en esa implantación, que tuvieran ya presencia en Puerto Rico. Lo que no debe hacerse es dejar la implantación de la reforma contributiva a mitad. Ese sería el resultado de la firma de la medida objeto de este veto.

- 6) La “reforma contributiva” debe estar enmarcada en los siguientes principios:
 - a) No afecte el desarrollo económico
 - b) No se penalice el éxito
 - c) Sea un sistema ágil y de fácil fiscalización
 - d) Sea sencillo para el contribuyente
 - e) No sea una carga para el contribuyente

Esta es quizá la parte más importante de la Exposición de Motivos de la medida. Debido a que coincido con cada uno de los cinco puntos es que entiendo que la medida debe ser vetada. Siendo esta la opinión de la Asamblea Legislativa, y para cumplir este propósito, recomiendo a esta Asamblea Legislativa reevaluar el proyecto original que presenté para eliminar la contribución sobre ingresos, lo retome, y lo apruebe.

Es necesario añadir que el Departamento de Hacienda ha asignado recursos valiosos, escasos en estos tiempos, para lograr la implementación adecuada del IVA en sustitución del IVU. Transición que entiendo necesaria para la estabilidad y el desarrollo económico de nuestro país. Se han invertido miles de horas-persona en la preparación de la herramienta tecnológica que sería utilizada para el IVA, redacción de documentos administrativos, adiestramiento al personal del Departamento, orientación al público, reuniones con comerciantes, evaluación de casos de comerciantes en relación con la aplicación del IVA, así como en diversas otras tareas dirigidas a una exitosa transición hacia el IVA.

Lo hemos hecho porque es la ley y porque existe consenso a nivel internacional que para que una política pública contributiva fomente el desarrollo económico y a su vez genere los ingresos necesarios para sostener al Estado, es indispensable que la misma contenga los elementos de estabilidad y certeza. Con tino, la Presidenta del Colegio de Contadores Públicos Autorizados, Zulmarie Urrutia Vélez, refiriéndose a la propuesta de detener la transición al IVA, indicó que *"[n]os parece que la nueva propuesta legislativa no abona a la restitución de la estabilidad y la certeza en el ambiente de negocios en Puerto Rico, sino que provoca mayor incertidumbre. Es responsable señalar que esto representa una vez más otro cambio en el sistema, en menosprecio a la inversión significativa de tiempo y recursos que comerciantes han estado realizando para cumplir con las responsabilidades ciudadanas y contributivas que se le han estado exigiendo por el pasado año"*.

Del mismo modo, son miles las horas-persona que distintas organizaciones o asociaciones empresariales, así como comerciantes en su carácter individual, han invertido en su preparación para la implementación del IVA. Derogar el IVA sería un desprecio al esfuerzo, el trabajo, y la dedicación del recurso humano del Departamento de Hacienda en su hazaña por lograr la efectiva implementación de un impuesto al consumo más eficiente y más justo que el actual. Del mismo modo, los recursos invertidos por el sector privado en su preparación para el IVA habrán sido invertidos en vano, contribuyendo así al deterioro de la credibilidad y de la estabilidad del Gobierno de Puerto Rico.

Igualmente importante, el nuevo sistema contributivo en el mediano y largo plazo, fuera del periodo de transición, debe incidir en una mayor captación de recaudos ya que el IVA contiene mecanismos integrados de auditoría tributaria, que proveen oportunidades para fiscalizar a los contribuyentes, lo que tiende a redundar en una menor evasión. Los contribuyentes se fiscalizan entre sí, debido a que en cada transacción intermedia, el comerciante comprador debe obtener una documentación del comerciante vendedor para poder reclamar el crédito por el IVA pagado en la transacción. Esta documentación crea un rastro de la transacción que permite una mejor fiscalización del impuesto.

Otro elemento fundamental en el análisis de la medida es que no menciona la fuente de recaudos que sustituirá la que se pretende detener. Actualmente, los recaudos por concepto de servicios rendidos a otros comerciantes y servicios profesionales designados sujetos a la tasa especial del cuatro (4) por ciento entre los meses de noviembre de 2015 a marzo de 2016 ascendieron a cuarenta y nueve (49) millones. El promedio mensual de recaudos por concepto de servicios rendidos a otros comerciantes y servicios profesionales designados es de nueve mil novecientos millones de dólares (\$9,900,000).

Sin embargo, durante los últimos tres (3) meses el recaudo promedio ha ascendido a once (11) millones. La proyección total de recaudos por concepto de los servicios rendidos a otros comerciantes y servicios profesionales designados durante los ocho (8) meses en el año fiscal 2015-2016 en los cuales estará en vigor la tasa especial de cuatro (4) por ciento es de \$83 millones. Es posible anticipar que estos recursos serán mayores a los actuales al aumentar la tasa a 10.5%, como había previamente determinado la asamblea legislativa, y con cuyos números se elaboró el presupuesto.

Actualmente, Puerto Rico enfrenta la peor crisis de liquidez en su historia. Debido a esa falta de liquidez en los pasados meses se han tomado medidas correctivas extraordinarias para lidiar con la crisis, mientras se continúan proveyendo servicios esenciales. Algunas de esas medidas incluyen retrasar los pagos de reintegros y suplidores. Al mismo tiempo, Puerto Rico no tiene acceso a los mercados de valores y, por el momento, no tenemos mecanismos jurídicos que nos permitan reestructurar la deuda de manera ordenada. Ante esta realidad compleja innegable, y en virtud de la Ley 72-2015, el 1º de junio de este año inicia la implantación de un mecanismo de recaudos a nivel de consumo que es reconocido a nivel internacional como el más eficiente en términos de captación y el más idóneo para reducir la evasión contributiva; siendo este mecanismo el IVA. Evitar la implantación de un mecanismo que ayudará a reducir la evasión y aumentará la captación resulta sumamente incongruente. Detener el IVA pondría en riesgo la prestación de servicios esenciales del Estado Libre Asociado así como el pago de las obligaciones del Estado. Puerto Rico necesita un sistema contributivo eficiente y estable.

A lo anterior, añadimos que nos encontramos en medio de un proceso de renegociación de la deuda pública. Cualquier cambio en los estimados de recaudos por modificaciones en el sistema contributivo deberá ser debidamente documentado a los acreedores para que las negociaciones se den de manera transparente. En este punto no podemos considerar prudente por esto, y por todo lo antes expuesto, la firma de la medida de referencia.

Resulta apropiado recordar la Exposición de Motivos de la Ley 72-2015, en que esta Asamblea Legislativa inicia la narrativa con la siguiente cita de Peter Drucker: "El peligro más grande en tiempos de turbulencia no es la turbulencia sino el que actuemos conforme a la lógica del pasado". Al dar paso a la presente legislación estamos actuando, precisamente, con la lógica del pasado. Dimos un paso de avanzada aprobando la Ley 72. No obstante, a menos de un (1) año de aprobada dicha Ley, queremos revertir el estado de derecho, perpetuando prácticas obsoletas.

Durante la aprobación de la Ley 72, reconocimos que varios economistas, consultores y asociaciones multisectoriales sugirieron que Puerto Rico debía transformar su sistema contributivo en uno basado principalmente en el consumo, específicamente mediante el IVA. Así quedó plasmado en la Exposición de Motivos de dicha Ley, en donde expresamos que luego de numerosas vistas públicas del proyecto de la Ley de Transformación Contributiva, en las que participaron aproximadamente ciento veinte (120) deponentes, en que una reducción significativa en las contribuciones sobre ingresos junto a una transición hacia un IVA era lo recomendable para Puerto Rico. Del mismo modo, la firma de consultoría KPMG, luego de realizar un estudio socioeconómico del país y de la estructura

del Departamento de Hacienda, recomendó la implementación de un IVA en Puerto Rico como principal medio de recaudos. Esta Asamblea Legislativa concluyó, además, que dicho impuesto tiene las virtudes combinadas de un arbitrio general, pues se cobra en la entrada del bien a la jurisdicción, y de un impuesto sobre las ventas, pues se cobra a través de la cadena del consumo hasta el consumidor final, evitando así la inflación.

Hoy, no obstante todo lo antes dicho y legislado, se quiere detener el avance realizado y perpetuar el sistema híbrido que hoy tenemos.

En tiempos de crisis deja de ser opción y comienza a ser compulsorio implementar medidas probadas. No hay tiempo para experimentos ni mucho menos para mantener sistemas que han dejado de responder a las realidades del país. Parafraseando a Albert Einstein, no resolveremos nuestros problemas con las mismas prácticas con las que los crearon.

Por todo lo antes expuesto, he decidido vetar el Sustitutivo de la Cámara a los P. de la C. 2032, P. de la C. 2838, P. de la C. 2839 y P. de la C. 2840.

Cordialmente,

El Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,



Alejandro J. García Padilla