



10 de junio de 2022

Hon. Domingo J. Torres García
Presidente
Comisión de Asuntos Laborales y Transformación
del Sistema de Pensiones para un Retiro Digno
Municipales y de Vivienda
Cámara de Representantes
PO Box 9022228
San Juan PR 00902-2228

Re: P. de la C. 1356

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 “Ley para Facilitar la Implementación del Trabajo a Distancia en la Empresa Privada y Convertir a Puerto Rico en el Centro Digital de las Américas” a los fines de establecer guías y parámetros que impulsen a Puerto Rico como alternativa competitiva en el mercado laboral del trabajo a distancia en el continente americano; aclarar la aplicabilidad de las disposiciones estatutarias aplicables en materia de legislación protectora del trabajo y tributaria; reiterar el derecho de prestar servicios para un patrono o contratista desde el hogar propio; y, para esos propósitos y otros relacionados, enmendar los Artículos 2 y 15, así como añadirle un párrafo (11) al inciso (b) del Artículo 39 de la Ley 129-2020, según enmendada, conocida como “Ley de Condominios de Puerto Rico”; enmendar el párrafo (3) del inciso (a) del Artículo 7.026 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”; enmendar el Artículo 2.17 de la Ley 4-2017, según enmendada, conocida como “Ley para la Transformación y Flexibilidad Laboral”; enmendar el Artículo 2 de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como “Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo”; añadirle nuevos incisos (41) y (42) a la Sección 1010.01 (a), un nuevo inciso (K) a la Sección 1062.01 (a) (1), una nueva Sección 1021.07 y un nuevo párrafo (37) a la Sección 1031.02 de la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico” o “Código de Rentas Internas de 2011”.

A tenor con la Exposición de Motivos de la presente medida, comunidades locales, nacionales e internacionales comenzaron a implementar el trabajo a distancia, remoto o, como comúnmente se le conoce en inglés, “work from home”, esto como consecuencia en parte de los eventos acaecidos como resultado de la pandemia ocasionada por la propagación del COVID-19, las que cambiaron reglas de juego a través de los distintos componentes de la vida en sociedad.

Establece la medida que, en el contexto del sector privado no existe una pieza legislativa que agrupe ni guíe la implementación del trabajo a distancia. Las interrogantes jurídicas relacionadas a esta alternativa de trabajo flexible incluyen controversias relacionadas al derecho aplicable a la relación de empleo, a las protecciones disponibles para empleados, a la aplicabilidad de la legislación tributaria y la obligatoriedad del sistema de derecho para empleados residentes en Puerto Rico que se desempeñan en labores para, o prestan sus servicios a favor de patronos o industrias completamente extranjeras.

Es por tal razón que, la presente medida, según concluye la Exposición de Motivos del proyecto de ley, pretende establecer el marco estatutario mínimo con relación al trabajo a distancia, particularmente desde el hogar, en las relaciones de empleo dentro de la empresa privada en Puerto Rico. Así, como atender específicamente el trabajo desde el hogar y aclarar la aplicabilidad de extremos tales como la obligatoriedad de pagar patentes municipales por el trabajo desde el hogar; el derecho aplicable al uso del hogar como centro de trabajo o negocios al amparo y bajo la óptica de las Leyes 129-2020, según enmendada, conocida como “Ley de Condominios de Puerto Rico” y 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico. De esta forma, la Decimonovena Asamblea Legislativa de Puerto Rico busca enviar el mensaje de que Puerto Rico le da la bienvenida al “work from home”, garantizando su voluntariedad y flexibilidad para el bien del desarrollo económico de la Isla.

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 tenor con esta visión, apoyamos toda medida que simplifique las aplicaciones jurídicas, promueva la facilidad de hacer negocios en Puerto Rico, y atienda temas que beneficien el desarrollo socioeconómico en Puerto Rico. No obstante, y a pesar de que la medida ante nos pretende tener una intención loable, debemos forzosamente concluir que la redacción no logra atender los objetivos que persigue, por lo que no recomendamos que se continúe con su trámite legislativo en esta etapa de los procedimientos sin antes tomar en cuenta los comentarios que esbozamos a continuación.

Comentarios Específicos

En primer lugar, el Colegio de CPA aplaude el que la medida contemple el simplificar, y por ende, fomentar el que una persona trabaje desde Puerto Rico para una empresa extranjera. En efecto, favorecemos en términos generales el que se flexibilicen las disposiciones sobre permisos de uso, leyes laborales y las implicaciones en Puerto Rico para las empresas que permitan que algunos empleados trabajen remotamente en Puerto Rico. En particular, la aclaración de que no se consideren que estén realizando una industria o negocio en Puerto Rico (*engaged in trade or business* o *ETB* en Puerto Rico, como comúnmente se conoce) siempre y cuando no ofrezcan bienes o servicios en Puerto Rico.

En todo momento el Colegio de CPA ha esbozado su preocupación en cuanto a si el empleado no está haciendo como tal negocio para la empresa con el fin de generar negocio en PR, que se pueda liberar a la entidad de considerarse *ETB* en Puerto Rico por esa presencia del empleado remoto. En ese aspecto, favorecemos tal aclaración en la medida en cuestión, tanto desde el punto de vista de un empleado, como de un contratista independiente. Es decir, que estas personas puedan operar desde sus casas, o de manera remota en Puerto Rico, sin necesariamente crear un nexo como agente o como empleado, en la medida en que estos no estén haciendo gestiones en pro de que la empresa genere negocios en Puerto Rico. A tales fines, ciertamente favorecemos el que se establezcan reglas mínimas para la determinación de lo que se considerara estar en "industria o negocio".

No obstante, en lo específico, no favorecemos el que se dispongan esquemas de tasas reducidas o de exención total, que se pretende otorgar a los contratistas independientes o empleados que trabajen en Puerto Rico prestando servicios para exportación (que no tengan nexo con Puerto Rico). Nos parece que otorgar estos beneficios podría ser discriminatorio ya que crearía dos tipos de profesionales ejecutando funciones similares en posiciones diametralmente opuestas. Aquellos empleados que se muden a Puerto Rico trabajando para patronos fuera de Puerto Rico pagando cero contribuciones sobre ingresos y por ende tengan mayor poder adquisitivo para comprar propiedades, invertir u hacer otras gestiones y aquellos que pueden estar haciendo funciones similares como empleado en Puerto Rico y estén pagando hasta el 33% de contribución sobre ingresos.

Un ejemplo incluso más dramático pudiese un empleado que trabaje para una empresa de exportación de servicio (Ley 20-2012 / Ley 60-2019) que por definición sus servicios no tienen nexo con Puerto Rico, que en particular, al ser un empleado ya residente en Puerto Rico, bajo la presente medida, no tendría acceso a los beneficios de la misma.

Destacamos que, bajo nuestro régimen de exención contributiva, las exenciones que se proveen para incentivar una actividad o negocio en particular es más amplio y complejo que lo que pretende la presente medida en cuanto a atender particularmente contratistas transfiriéndose a Puerto Rico. Es por ello que, de concederse la exención o exenciones que pretende la medida, recomendamos que se atiendan a través de una enmienda a la Ley 60-2019 o Código de Incentivos de Puerto Rico, creando tal vez un mecanismo más ágil para pequeños contratistas.

De otra manera, la medida, tal como está propuesta, al proveer exenciones que equiparan a incentivos provistos por el Código de Incentivos de Puerto Rico, provocaría el que el Gobierno pierda visibilidad en términos de recibir la información de la entidad/contratista al no presentar la medida requisito alguno de solicitar decreto (fuera de que se implementen estos requisitos mediante reglamentación de Hacienda). O por su parte, menoscabaría la capacidad de poder monitorear o fiscalizar el cumplimiento con los requisitos que dan pie a la exención a través de los informes anuales que típicamente se requieren.

De otra manera, conceptualmente tendríamos dos regímenes de exención cubriendo la misma actividad con dos reguladores primarios distintos.

Además, otorgar exenciones conforme lo dispone la medida, contribuye a que se siga ampliando la desigualdad, gentrificación y otros problemas sociales que nos aquejan como país. Somos del pensar que ese individuo que viene a Puerto Rico a trabajar de manera remota, debería estar en igual condición que el empleado o contratista independiente que labora en y desde Puerto Rico.

Por otro lado, la Sección 15 de la medida establece una contribución opcional para el que trabaja por cuenta propia a distancia de 4% sobre el ingreso bruto. Destacamos nuevamente que, estas personas pudieran cualificar para exención bajo Ley 60-2019 o Código de Incentivos por exportación de servicios y se les aplicaría la tasa de 4% sobre el ingreso neto y no el bruto. La diferencia que incorpora esta medida es que se le otorgaría el beneficio de tal tributación sin tener que solicitar decreto y que se hace claro que un individuo puede solicitar la exención.

Sin embargo, tal como lo establece la medida, el ingreso del empleado a distancia estaría exento, lo que crea una marcada diferencia contributiva entre el cuentapropista versus el empleado. Ciertamente, conforme a la Sección 16 que dispone sobre exención de contribución sobre ingresos al empleado remoto, se crearía un paraíso fiscal para estos empleados ya que no tributarían ni en PR ni en Estados Unidos por las reglas de fuentes de ingreso. Esto crearía otra brecha discriminatoria contra los patronos locales, ya que los empleados de los patronos locales no tendrían ese beneficio.

Además, destacamos que el crear un empleado como contribuyente favorecido tributariamente por el hecho de trabajar para un patrono no residente añade inequidad al sistema. Dos personas realizando la misma actividad con resultado completamente diferente.

Alternativas a exenciones o tasas preferenciales

A pesar de que no favorecemos la distinción de tasas o exenciones contributivas, conforme a lo discutido, de otorgarse una tasa reducida o preferencial para los casos que atiende la medida, estos deberían ser solo por un periodo de tiempo fijo (no más de 5 años) y que al considerar otorgarlos, sea por mudarse a regiones o pueblos específicos en Puerto Rico. Esto es un ejemplo de lo que está haciéndose en Italia con respecto a la Visa Digital Nómada y el proyecto de permitir/fomentar que individuos se muden a 5 regiones específicas de Italia por 5 años sin pagar contribuciones (esta áreas se han despoblado durante las últimas décadas y están implementando una estrategia para repoblar esta regiones con un beneficio inicial a 5 años y al cual luego le reducen los beneficios).

Asuntos Generales (Definiciones)

En cuanto al lenguaje, destacamos que la medida no establece claramente lo que se define como “fuentes fuera de Puerto Rico”.

En particular el Artículo 4 dispone:

“Sin embargo, se aclara que las relaciones entre aquellos empleados o individuos residentes en Puerto Rico, **cuyos salarios, ingresos o ganancias procedan de fuentes fuera de Puerto Rico**, y que le rindan servicios a comercios, patronos, corporaciones o sociedades de jurisdicciones extranjeras, que no estén dedicadas a industrias o negocios, ni al negocio de ventas de partidas tributables en Puerto Rico, se regirán por lo acordado en el contrato de empleo y por los términos, condiciones, derechos u obligaciones que rijan la relación con el comercio, patrono, corporación o sociedad extranjera de que se trate.”

Nuestra interpretación es que en este caso se está discutiendo el término desde el punto de vista laboral y no contributivo. Siendo esto uno opuesto, toda vez que en esencia no procede asignarle la misma definición del Código de Rentas Internas, ya que la fuente del ingreso en el caso de servicios se determina, como regla general, en el lugar donde se prestan los servicios. Por lo que, bajo esta premisa, el que presta servicios físicamente en

Puerto Rico, se considera que recibe ingresos de fuentes de PR y como consecuencia, no le aplicaría esta disposición. Es por ello que, si la medida lo que pretende es establecer que no le ha de aplicar la legislación laboral, si el pago se hace con ingreso que recibe su patrono que genera fuera de PR, la misma debe ser enmendada para atender lo que se pretende.

Por lo tanto, entendemos que el proyecto hace referencia al término "fuentes de fuera de Puerto Rico" pero es una definición diferente a la del Código.

Por su parte, en el mismo artículo indica que no se le retendrá contribuciones sobre ingresos por el mero hecho de rendir el trabajo en Puerto Rico, excepto según se disponga en el Código de Rentas Internas. Esta aplicación resulta incongruente o inconsistente, ya que el Código sí establece que si el trabajo se hace desde Puerto Rico le aplican las retenciones correspondientes. De igual manera se vuelve a utilizar el término "fuente de ingreso" sin definirlo para estos propósitos.

Por otro lado, cuando la medida se refiere a individuo empleado de la entidad foránea, se debería referir claramente a una entidad que no esté dedicada a industria o negocio en PR, y no meramente a una entidad foránea. Esto considerando que las implicaciones en ambos casos bajo esta medida y bajo el Código, son sumamente distintas, desde el punto de vista contributivo, y no deberían estar sujetas a interpretaciones. Es por ello que se debería ser consistente en la manera de referirse a la entidad foránea, corporación o sociedad.

Además, destacamos que en términos generales, las definiciones se deben evaluar y mejorar para que guarden consistencia/comparabilidad con términos existentes bajo el Código, además de a través de toda la medida, pues hay términos que se utilizan inconsistentemente o de manera diferente, dando paso a interpretaciones diversas. Entre otros temas en esa línea ponemos como ejemplo el término que se introduce en la medida en cuanto a que no tengan "nexo" con Puerto Rico.

Asuntos Municipales (patentes, permisos, etc.)

Con relación a la exención para fines de patentes municipales (Sección 10 del Proyecto) estamos de acuerdo con el lenguaje propuesto para enmendar el Código Municipal. Un empleado (Forma W-2PR) trabajando a distancia o desde su hogar no debe tener obligación de pagar patentes como si fuera un contratista independiente (Forma 480).

En cuanto al "Permiso de Uso Domiciliario" que dispone la Sección 3, entendemos que crearía más complejidades al sistema, más allá de proveer soluciones. Sobre todo, cuando

es sabido de la complejidad de la permisología en Puerto Rico, aun cuando nos consta que se ha tratado de simplificar.

Por su parte, no favorecemos el que un empleado (W2) se tenga que someter a tal régimen de solicitar un Permiso de Uso Domiciliario aunque sea para cumplir con los requisitos mínimos durante el “desempeño en su funciones de empleados”.

En particular, en cuanto a tal solicitud, la medida establece que para emitir el permiso, no debe permitirse el almacenar productos químicos: “La propiedad residencial no se utilice para almacenar productos químicos; ni que, de la oferta de servicios, desempeño de funciones de empleo, o de la operación del negocio del residente de la propiedad, se generen ruidos, polvo, ni olores objetables”. Sobre este particular, tal parece que cualquier otro producto, sí se podría almacenar.

Por otro lado párrafo (5) indica que sí se puede solicitar permiso para almacenar productos químicos, sujeto a ciertos cumplimientos: “En el caso de actividades que involucren atención de cualquier tipo de público de manera presencial en la propiedad, o que se utilice la propiedad para almacenar químicos de cualquier clase, se podrá solicitar un Permiso de Uso Domiciliario sujeto a los requisitos, certificaciones y licencias que se requerirán mediante la reglamentación que a tales efectos adopte la Oficina de Gerencia y Permisos mediante reglamento.”

Este asunto, nos parece que debe atenderse propiamente en la medida y no dejarlo a reglamentación futura a fin de evitar subjetividad, sobre todo por el riesgo en el almacenamiento de productos en propiedad residencial.

Por otro lado, tal parece que tal solicitud de permiso la tiene que solicitar el contratista o empleado. No queda claro quien va asumir los costos de trámite, sobre algo que en efecto pensamos que ha de añadir complejidad al sistema menoscabando la manera de hacer negocios o de operar en Puerto Rico, seas empleado o contratista.

También, nos parece pertinente que se atienda o aclare la repercusión que pudiera tener el uso de la residencia como lugar de trabajo (concepto comercial) en cuanto a asuntos de la contribución sobre la propiedad inmueble. En particular, en cuanto el efecto que esto pudiera tener sobre la exención de la propiedad inmueble de la residencia principal ante el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM).

Por último, no está claro en el proyecto cuál sería la obligación del patrono de declaración informativa con respecto a este empleado. En particular, en cuanto a cómo se puede determinar de un comprobante de retención si se cumple con el 80% como cantidad de

“ingresos que sustancial proviene de trabajo a distancia” para acogerse a la tasa preferencial del 4%, en caso de empleados; o en caso de contratistas a través de la informativa (Forma 480).

Asuntos Laborales

El proyecto crea dos clasificaciones de empleado remoto: (1) aquellos que trabajan para patronos en Puerto Rico y (2) aquellos que trabajan para patronos fuera de Puerto Rico. Véase Sección 4. A la primera clasificación le aplicaría toda la legislación laboral vigente, incluyendo aquella relacionada a discrimen y accidentes en el empleo. A la segunda clasificación, no obstante, se le excluye de la aplicación de la legislación laboral relacionada a discrimen y accidentes de empleo.

Destacamos que, la Ley 45-1935 (CFSE), al día de hoy ya dispone sobre una clasificación de riesgo para “trabajo a distancia (desde el hogar)”. Lleva el número 8871 y fue ajustada en tiempos recientes ante el aumento de casos en tiempos de pandemia. A esos fines, esta medida o pretende invalidar esa clasificación en el caso de patronos fuera de Puerto Rico, dejándolos evidentemente desprovistos de atención médica en caso de accidente laboral a los empleados bajo la segunda clasificación. Es decir, no estaríamos hablando de un patrono no asegurado, en cuyo caso el Hospital Industrial presta el servicio y le cobra al patrono, sino de un patrono que no existe para fines del Fondo. A tales efectos, presentamos las siguientes interrogantes ¿Se les proveerá servicio médico a estos empleados “sin patrono”? ¿Quién corre con esa cuenta? ¿La CFSE, el gobierno, contribuyente?

Sobre el tema de discrimen, la segunda clasificación quedaría desprovista de las disposiciones de leyes anti-discrimen como la Ley 100-1959, Ley 90-2020, Ley 69-1985, y otras. Las disposiciones anti-discrimen del Título VII, ADEA y ADEA, entre otras a nivel federal, quedarían vigentes. Quedarían fuera del crisol de protección condiciones como la afiliación política, víctima de violencia doméstica, agresión sexual y/o acecho. En otras palabras, este proyecto permitiría el discrimen por las razones anteriores, ninguna de las cuales encuentra cubierta bajo ley federal, pero si bajo nuestra Ley 100-1959.

Entendemos que tal vez una alternativa para trabajar o atender este asunto hubiera sido repetir el lenguaje del Art 2.17 de la Ley 4-2017 (expresamente excluido en el lenguaje de este proyecto). Dicho artículo permite en ciertos casos la exclusión de todo el andamiaje de derecho laboral en Puerto Rico, con excepción de legislación anti-discrimen y accidentes/enfermedades ocurridas en el empleo. De hecho, el lenguaje contemplado para la segunda clasificación de empleados en la Sección 4 de este proyecto es muy parecido, con el paso adicional de excluir discrimen y CFSE también.

Además, sobre el asunto laboral, la sección 6 pretende reglamentar cuándo un patrono viene esencialmente obligado a otorgar permiso para trabajar remoto. En el libre mercado eso debería ser una determinación de la política de la entidad junto con el acuerdo con el empleado. Entendemos que el estado no debe promover o entorpecer el trabajo remoto, esto debe ser algo que lo dicte el propio mercado a base de oferta y demanda.

Por su parte, entendemos que hay términos que requieren de interpretación o son subjetivos, por ejemplo, cuando se refiere a que el "trabajo requiere presencia física".

Análisis en conjunto con el Comité de Reforma Contributiva

Como esta Asamblea Legislativa conoce, recientemente fue publicado por el Comité de Reforma Contributiva el *Informe Preliminar al Gobernador del Grupo Asesor para Simplificar y Mejorar el Sistema Contributivo en Puerto Rico*. Por lo tanto, previo a considerar cualquier medida que pretenda tener un impacto contributivo, debe verse a la luz de las observaciones y recomendaciones presentadas en los informes que produjo el comité. Además, instamos a la evaluación del gasto tributario de Puerto Rico antes de crear nuevos incentivos, pues ciertamente los incentivos deben presentarse como parte de un plan de desarrollo. Esto permitirá un análisis holístico que asegure el evitar menoscabar la capacidad del Gobierno de Puerto Rico para recaudar los ingresos necesarios para su operación, y evitaría legislación con disposiciones que pudieran resultar contradictorias o en detrimento al objetivo de fomentar adecuadamente el desarrollo económico del País.

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 Junta de Supervisión junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.

Conclusión

Por lo antes expuesto, el Colegio de CPA **no recomienda** que se continúe con el trámite legislativo de esta medida, salvo se atiendan los comentarios aquí esbozados. Por su parte, por la urgencia en presentar nuestros comentarios, no reservamos el derecho de someter comentarios adicionales en pro de atender los asuntos de la medida más a fondo. Como siempre, ponemos a la disposición de esta Honorable Comisión los recursos

10 de junio de 2022

P. de la C. 1356

Página 10

técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas.

Cordialmente,



CPA Oscar E. Cullen

Presidente