

Informe Financiero

Proyecto de Ley que modifica el Sistema Nacional de Capacitación Mensaje N° 396 - 361

I Antecedentes.

1. El proyecto de ley modifica sustancialmente el Sistema Nacional de Capacitación, en tanto busca reorientar el uso de los recursos públicos de la franquicia tributaria para capacitación hacia acciones más focalizadas y que logren mejorar la empleabilidad de las personas. Basado el análisis de la evidencia y en los diagnósticos desarrollados por equipos transversales de expertos, el proyecto apunta a racionalizar y reorientar una franquicia que a la fecha no registra impactos significativos en la empleabilidad de los trabajadores y que ha generado aumentos sólo marginales en sus rentas.
2. Para lo anterior, el proyecto de ley considera, en primer término, que los recursos destinados a financiar acciones de capacitación a través de la franquicia tributaria, sólo puedan ser deducidos por las empresas una vez que acrediten que la capacitación ha sido efectivamente impartida a los trabajadores, no bastando el mero aporte a los organismos técnicos intermedios de capacitación, en adelante e indistintamente, OTIC, como sucede en la actualidad.
3. Así también, se considera la posibilidad de descontar mensualmente los desembolsos en acciones de capacitación efectivamente realizadas y liquidadas ante el SENCE, contra el pago provisional mensual del impuesto de primera categoría que deba realizarse. Para el primer año pueden hacer uso del beneficio las empresas con ventas inferiores a UF. 3.000.000, mientras que para aquellas con ventas superiores a este monto, podrán comenzar a hacer uso del beneficio a contar del siguiente año de aprobada la ley.
4. Como una forma de mejorar la focalización del beneficio de la franquicia tributaria en trabajadores de rentas menores, se cambian los tramos de remuneraciones que permiten percibir el beneficio, junto también con los porcentajes que la empresa deba cofinanciar.
5. En el marco de las mejoras esperadas, un objetivo esencial de esta reforma es la articulación de la capacitación con las herramientas de la educación formal, pues ambos tipos de formación no debieran permanecer disociados, sino por el contrario, se debiera avanzar hacia la incorporación del concepto de formación continua. En miras a este fin, se incorpora el financiamiento vía franquicia tributaria de cursos conducentes a un título de nivel técnico superior.

6. Asimismo, se pretende avanzar en la pertinencia de las acciones de capacitación emprendidas, buscando una adecuada correlación con las necesidades del sector productivo. Lo anterior tiene por objeto que las acciones de capacitación financiadas con recursos públicos se traduzcan en mejorías para los trabajadores y ello sólo se logra en la medida que la capacitación sea valorada y apreciada por el sector productivo.
7. Es por esto, que se crean los Consejos de Competencias, en adelante e indistintamente, CCs, instituciones jurídicas sin fines de lucro, encargadas de agrupar y representar a las empresas de un sector productivo. Su misión es sistematizar las necesidades que el sector manifieste en materia de capacitación, agrupándolas en unidades de competencias laborales que luego servirán para el diseño de un curso de capacitación. Los CCs entregarán información relevante para el sector al cual pertenecen, la que se pondrá a disposición para el diseño de las acciones de capacitación. De igual manera, los CCs podrán desempeñar el rol de evaluadores de los aprendizajes esperados.

Dichas instituciones recibirán un aporte financiero del Estado para su puesta en marcha y también recibirán aportes de las empresas del sector productivo que quieran hacer uso del beneficio de la franquicia tributaria. Dicho aporte tendrá como tope mínimo un 5% y como tope máximo, 10% del beneficio total a que tenga derecho. En ningún caso los aportes realizados a un Consejo de Competencia podrán superar las 25.000 Unidades Tributarias Mensuales en un año.

Cabe destacar que las empresas que tengan la categoría de menor tamaño de acuerdo a la definición otorgada por la ley N° 20.416, es decir todas aquellas empresas cuyos ingresos anuales por ventas y servicios y otras actividades del giro no hayan superado las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario estarán exentas de realizar este aporte.

8. El proyecto introduce, además, una modificación a la Ley de la Renta, ampliando el beneficio de exención de pago del impuesto de primera categoría que se establece en el 14 quáter de dicho cuerpo normativo. Actualmente el monto máximo anual exento asciende a 1.440 unidades tributarias mensuales que se verá incrementado en 7,5 veces los gastos en capacitación incurridos por el contribuyente, con un límite anual de 375 unidades tributarias mensuales.
9. Con el fin de alcanzar los objetivos planteados por esta iniciativa legal, se contempla el reemplazo del actual Consejo Nacional de Capacitación por un Consejo Consultivo de las políticas de capacitación e intermediación, destinado tanto a evaluar técnicamente los actuales programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, como proponer al Ministro del Trabajo y Previsión Social alternativas de programas que perfeccionen el actual Sistema de Capacitación.

Su composición será tripartita, contemplando un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores, quienes serán nombrados por el Presidente de la República, previa consulta de al menos tres de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.

10. Del mismo modo, se introduce una serie de modificaciones a la ley N° 20.267 que Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo, las que tienen por objeto el actuar coherente de los distintos actores del sistema de formación, capacitación y evaluación del aprendizaje adquirido por los trabajadores, agregándose como un nuevo objetivo del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales administrar el sistema de evaluación del aprendizaje de las personas capacitadas con recursos públicos.
11. Adicionalmente, se elevan los estándares de calidad a los cuales estarán sometidos los OTEC, con lo que se busca asegurar su compromiso con programas de capacitación que permitan a los trabajadores tener una inserción exitosa al mundo laboral. En este mismo contexto, el proyecto de ley prohíbe a un OTIC encargar acciones de capacitación mayoritariamente en el mismo OTEC, esperándose de esta manera evitar integraciones verticales entre OTIC y OTEC.
12. La iniciativa presentada pretende, también, dar una señal al mercado, en orden a que los fondos destinados a capacitación deben ser correctamente utilizados, motivo por el cual se endurecen las sanciones, multas y penas, en caso de mal uso de estos recursos. Para el cumplimiento de lo anterior, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo se fortalece con fiscalizadores adicionales con el propósito de implementar las nuevas medidas de fiscalización que dispone la Ley N° 19.518.

II. Efectos del Proyecto sobre el Presupuesto Fiscal.

1. Considerando la información disponible y simulando escenarios conservadores, los efectos del proyecto de ley en términos de ingresos y gastos fiscales se presentan desde el primer año de aplicación de la ley hasta su situación en régimen, de acuerdo al siguiente detalle:

Efectos del Proyecto de Ley en el Presupuesto Fiscal

(En millones de \$)

| | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| A) Efecto neto sobre ingreso fiscal (1)+(2)+(3) | -23.930 | -8.845 | 5.768 | 8.193 | 9.951 |
| (1) Aumentos en el uso de la franquicia | 0 | -6.904 | -11.977 | -17.899 | -20.838 |
| 1.a) Capacitación a través de cursos de formación técnica | 0 | -1.022 | -2.113 | -3.279 | -4.521 |
| 1.b) Aporte empresas a Consejos de Competencia Sectoriales | 0 | -2.438 | -4.877 | -8.012 | -8.012 |
| 1.c) Utilización 14 Quáter Ley de la Renta | 0 | -2.944 | -3.839 | -4.778 | -5.756 |
| 1.d) Mayor uso de franquicia dado nueva alternativa PPM | 0 | -500 | -1.147 | -1.830 | -2.549 |
| (2) Reducciones en el uso de la franquicia | 0 | 26.119 | 27.676 | 29.232 | 30.789 |
| 2.a) Crédito sólo por capacitaciones efectivamente realizadas | 0 | 17.124 | 17.124 | 17.124 | 17.124 |
| 2.b) Focalización Franquicia en menores tramos de ingresos | 0 | 8.995 | 8.879 | 8.763 | 8.648 |
| 2.c) Exigencia Afiliación a Consejos de Competencias Sectorial | 0 | 0 | 1.673 | 3.345 | 5.018 |
| (3) Menor ingreso fiscal por adelantamiento de uso de franquicia vía PPM | -23.930 | -28.061 | -9.931 | -3.140 | 0 |
| (B) Aumento del Gasto Fiscal | 1.583 | 1.564 | 1.676 | 1.108 | 1.058 |
| (4) Subsecretaría del Trabajo | 905 | 997 | 1.041 | 682 | 682 |
| Subtítulo 21 | 156 | 156 | 156 | 156 | 156 |
| Subtítulo 22 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Subtítulo 24 | 649 | 741 | 785 | 426 | 426 |
| (5) SENCE | 678 | 567 | 635 | 426 | 376 |
| Subtítulo 21 | 343 | 343 | 364 | 364 | 364 |
| Subtítulo 22 | 61 | 61 | 62 | 62 | 12 |
| Subtítulo 24 | 163 | 163 | 209 | 0 | 0 |
| Subtítulo 29 | 111 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Efecto Total (A)-(B) | -25.513 | -10.409 | 4.092 | 7.085 | 8.893 |

Nota:

- Efectos se contabilizan considerando año completo.
- Año 1 es el año siguiente al de publicación de la ley.

2. Supuestos considerados:

Las modificaciones propuestas tendrán efectos diversos en el gasto tributario asociado a la franquicia. Para estimarlos, se simuló una serie de escenarios alternativos sensibilizando todos los parámetros relevantes.

Las simulaciones parten desde el escenario inicial constituido a partir de la estadística de acciones de capacitación realizadas en los últimos 2 años y complementariamente con la información de cuentas de las OTIC. Los escenarios modelados se nutren también de indicadores obtenidos de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE 2), elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y la División de Estudios del Ministerio de Economía, en particular en lo relativo a las necesidades de capacitación y a las restricciones y/o dificultades que esgrimen las empresas que no realizan capacitación actualmente.

1.a) Contempla el efecto de mayor uso de la franquicia por el financiamiento de cursos en CFT e IP. Se considera un aumento neto de entre 5 y 10% según tamaño de empresa, del número neto de empresas que realizan acciones de capacitación. Corresponde a un aumento neto dado que es adicional a la sustitución que las empresas que ya capacitan puedan realizar al reemplazar cursos actuales por cursos de formación técnica en CFT o IP. El crecimiento supuesto es mayor para empresas grandes, ya que de acuerdo a fuentes secundarias (encuesta ELE), en estas empresas hay mayor demanda por habilidades transversales y porque el principal argumento en la mayoría de empresas que no realizan capacitación, es el no contar con cursos adecuados a sus necesidades. El crecimiento total por este efecto (entre 5% y 10%) es adicional al crecimiento vegetativo y se materializa de manera gradual hasta totalizar el aumento en 4 años.

1.b) Mayor uso de la franquicia por aportes que deben realizar las empresas de mayor tamaño a los CCs. Se asume un escenario conservador desde la perspectiva fiscal suponiendo que los aportes a los CCs, se situarán en el máximo legal de 10%. Para el cálculo se asume como base que el gasto que actualmente realizan las empresas vía OTIC se trasladará a los CCs, a lo que se agrega también parte del gasto que actualmente se hace vía directa (ver supuesto 2.c). La situación en régimen se alcanza al año 4 considerando una constitución de 7 CCs para el año 1, 7 para el año 2 y 9 para el año 3, llegando a una situación en régimen con 23 CCs formados.

1.c) Considera tres efectos: (1) empresas que ya aprovechan 14quater, pero que actualmente no capacitan y deciden realizar acciones de capacitación en virtud del nuevo beneficio; (2) efecto incremental del nuevo beneficio sobre el flujo de crecimiento previsto para empresas que se benefician de 14quater; (3) empresas que hoy

no aprovechan beneficios 14quater y que optarían por acogerse debido a la existencia del beneficio adicional por capacitación. Se asumen 4 años para incorporación total de los efectos mencionados.

1.d) Aumento del número de empresas que capacitan (que actualmente no lo hacen) debido a la posibilidad de usar el gasto en capacitación contra PPM. Aumento variable por tamaño de empresas que va desde 20% para empresas pequeñas hasta 2% en empresas grandes (segmento en que la mayoría, 80%, ya realiza acciones de capacitación y en que la restricción de liquidez, a la que apunta la medida propuesta, debiese ser menos relevante)¹.

2.a) Diferencial estimado a partir de las cuentas de: capacitación efectiva, excedentes de capacitación, reparto y excedentes de reparto de las OTICs. El monto corresponde a la sumatoria de remanentes del aporte anual una vez descontado el gasto en acciones liquidadas (primer y segundo año) y los gastos de administración y proyectos.

2.b) Diferencial obtenido luego de simular tanto la aplicación de los porcentajes de bonificación propuestos en el proyecto como los tramos de ingreso ajustados, a la base de acciones de capacitación bonificadas en 2012 considerando para esto las remuneraciones de los trabajadores capacitados.

2.c) Se asume que la exigencia de afiliación a los CCs puede reducir el uso de la franquicia en tanto existan empresas que decidan no afiliarse a los CCs. Este menor uso se estima sobre la base del gasto franquiciable asociado a capacitaciones que actualmente se liquidan directamente a través de SENCE y no a través de OTICs. Se asume que el gasto en capacitación realizado vía OTIC no se verá afectado por esta exigencia y que dichas acciones de capacitación se realizarán en el marco de los CCs de los respectivos sectores productivos. En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas que no tendrán que realizar aportes a los CCs, se asume que el 70% del gasto, que se realiza de manera directa, se seguirá realizando en adelante en el marco de los CCs. En empresas grandes, no exentas de aportar, se asume que el 50% de su gasto directo seguirá en adelante bajo el esquema de los CCs. El tiempo esperado para la total incorporación de este efecto es 4 años.

¹ La ley 20.326 de 2009 que estableció incentivos tributarios transitorios, un bono a familias de menores ingresos y otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo, contempló una medida transitoria (sólo por 2009) similar a la propuesta en el presente Proyecto de Ley. Con todo la Ley sí permitió el uso de esta modalidad como alternativa permanente para empresas con ventas anuales inferiores a UF 100.000.

Durante el segundo semestre de 2009 se adelantó vía PPM el 2,5% del monto total franquiciado dicho año, lo que probablemente respondió al contexto económico y a la falta de tiempo para adecuar procesos ya en curso.

3. Considera el efecto temporal en los ingresos tributarios derivado del adelantamiento del uso de la franquicia tributaria, recordando que existiría la posibilidad de utilizar contra PPM en vez de hacerlo en la operación renta del año siguiente. Se asume que se da de manera gradual (artículo 5° transitorio) y de manera parcial (no todas las empresas cambiarán de modalidad). Desde una perspectiva fiscal conservadora, se asume que el 80% de las empresas se acogerá a esta facilidad, pero dicho cambio se realizará de manera gradual en 3 años desde que se tiene la posibilidad de utilizar el beneficio (70%, 20 y 10%, respectivamente).
3. El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley, durante el primer año de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto vigente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y, en lo que faltare, el Ministerio de Hacienda podrá suplementarlo con los recursos que se traspasen de la Partida Presupuestaria Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

En los años siguientes, los efectos que genere el proyecto de ley tanto en ingresos como gastos serán considerados en las respectivas leyes de presupuestos.



Reg. 025/SS
I.F. N° 25 de 19/02/2014


ROSANNA COSTA COSTA
Directora de Presupuestos

Visación Subdirección de Presupuestos:



Visación Subdirección de Racionalización y Función Pública: