MENSAJE DE S.E. EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY SOBRE RACIONALIZACION DEL USO DE LA FRANQUICIA TRIBUTARIA DE CAPACITACIÓN.

_____

SANTIAGO, 23 de octubre de 2003

M E N S A J E Nº 107-350/

Honorable Cámara de Diputados:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley sobre racionalización del uso de la franquicia tributaria de capacitación.

A S.E. EL

PRESIDENTE

DE LA H.

CAMARA DE

DIPUTADOS.

I. ANTECEDENTES

Velar por el uso eficiente y racional de los recursos del Estado es una parte fundamental de una buena gestión financiera pública. A lo largo de las últimas décadas se registran importantes esfuerzos en este sentido, lo que ha contribuido al merecido prestigio que nuestro país ha ganado en este campo.

Una clara expresión de este esfuerzo lo constituye el hecho de que mientras en Chile el estado mantiene importantes responsabilidades

en materia de provisión de bienes y servicios públicos a la población, movilizando para ello recursos equivalentes a un 22,4% del producto interno bruto en el presupuesto del gobierno central, el empleo público represente sólo un 2,6% de la población ocupada del país, cifra que representa menos de un tercio del peso del empleo público en países avanzados y cerca de la mitad del empleo público en los países de América Latina.

El compromiso por elevar la eficiencia y la racionalidad en el uso de los recursos públicos se ha acentuado en la medida que el Estado chileno ha enfrentado condiciones más restrictivas en los últimos años. En efecto, las adversas condiciones externas que enfrentó la economía chilena a partir de 1998 y el agotamiento de algunas fuentes extraordinarias de ingresos han hecho que en el período 1998-2003 los ingresos fiscales hayan crecido a un ritmo (2,9% real anual) considerablemente inferior a lo registrado en el período 1990-98 (7% real anual). En este contexto, la aplicación de la regla de política fiscal consistente en la generación de un superavit estructural de 1% del PIB a partir de 2000 si bien ha evitado que el gasto público siguiera un patrón procíclico, ha llevado a que el gasto creciera a un ritmo de 4% real anual en 2000-2003, correspondiente a la evolución de los ingresos estructurales en este período. Este ritmo de crecimiento del gasto es equivalente a prácticamente la mitad de lo registrado en el período 1990-98.

Sin embargo, pese a la significativa desaceleración del crecimiento del gasto público en los últimos cuatro años, el gobierno ha podido seguir avanzando en la aplicación de reformas y programas prioritarios y en el cumplimiento de las metas programáticas que se formuló. Es así como en este período se ha puesto en aplicación la Reforma Procesal Penal y la Jornada Escolar Completa a lo largo del país; se ha avanzado adecuadamente en la meta de generar 120.000 nuevos cupos en la educación prebásica para niños de familias de escasos recursos; se ha recuperado la inversión en infraestructura y vivienda social; se ha actuado en la generación de empleos con apoyo fiscal para paliar el efecto del aumento del desempleo y se ha puesto en marcha reformas tan importantes como el Plan Auge, el sistema Chile Solidario y el nuevo Plan de Transporte Urbano en la Región Metropolitana, entre otros.

El reciente Informe de Finanzas Públicas, presentado por la Dirección de Presupuestos al Congreso Nacional, entrega un antecedente clave para explicar cómo se ha podido avanzar en estas materias, aún en un contexto fiscal considerablemente más restrictivo, reflejado en la magnitud de las reasignaciones presupuestarias efectuadas en el período 2000-2003. Las estimaciones proporcionadas en ese informe indican que la suma de los ajustes de los niveles de gastos y las reasignaciones relativas, tanto dentro de un año como entre años sucesivos, totalizan alrededor de 3.000 millones de dólares, lo que equivale a un promedio de 1.000 millones de dólares anuales o 6% del gasto público total.

Este proceso no ha sido sólo fruto del control sobre los niveles de gasto, sino que se ha apoyado en una amplia batería de instrumentos que se han venido desarrollando desde fines de los 90, con el objeto de monitorear la gestión de las instituciones públicas, evaluar los programas que administran y fortalecer los incentivos para un mejor desempeño de los funcionarios.

Los esfuerzos de reasignación de recursos públicos, sin embargo, han estado hasta ahora concentrados en aquellos gastos que pueden ser administrados con mayor discrecionalidad en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto anual. Esto impone algunas limitaciones naturales a la extensión y resultados del proceso. Dichas limitaciones se derivan del hecho de que tales gastos representan menos de la cuarta parte del gasto público total, correspondiendo el 76% restante a gastos inerciales que presentan importantes rigideces legales o institucionales.

El análisis conjunto desarrollado en los últimos meses entre el Gobierno y la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en torno a la situación vigente en algunas de estas áreas, ha revelado la necesidad urgente de racionalizar la asignación de los recursos públicos en algunos componentes del gasto rígido. Este análisis ha sido concluyente en el sentido de que en la medida en que componentes del presupuesto que presentan evidencia de abusos o inconsistencias van cerrando progresivamente el espacio para acomodar financieramente nuevas iniciativas prioritarias, se hace urgente actuar legislativamente sobre los factores que definen su nivel y expansión.

En consecuencia, se ha elaborado una propuesta que tiene por objeto extender el esfuerzo por elevar la eficiencia y la racionalidad del gasto público a algunos componentes del gasto inercial en los que existe evidencia de abusos, irracionalidad o distorsiones, que abarcan cuatro áreas. Estas corresponden a la extensión de la carrera de Carabineros, el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros, los subsidios por incapacidad laboral y por enfermedad grave del hijo menor de un año, y la franquicia tributaria para capacitación. Para cada una de estas áreas se proponen reformas legales que permitirán generar ahorros de recursos que puedan ser reinvertidos, con una ganancia de eficiencia en iniciativas de alto impacto y prioridad social. A estas iniciativas se suma la postergación de la aplicación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana, lo que permitirá preparar la infraestructura requerida y reforzar los órganos auxiliares del nuevo sistema procesal penal para una mejor operación del mismo a partir de 2005.

Como parte de esta propuesta global, este proyecto de ley propone racionalizar el uso de los recursos públicos asociados a la utilización de la franquicia tributaria de capacitación, mediante un rediseño de la forma en que el estado apoya la capacitación en la microempresa que permita evitar los abusos que se han detectado en el uso de la franquicia y focalizar correctamente estos recursos en microempresas que requieren capacitación.

II. LAS MEDIDAS PROPUESTAS

El nivel de capacitación de los trabajadores del país es uno de los determinantes fundamentales de la productividad de sus trabajadores y de su potencial de desarrollo. Y la mejor manera de asegurar que la capacitación se oriente hacia los reales desafíos productivos y de calidad en el trabajo, es que esta sea liderada desde la empresa. Sin embargo, dada la potencial movilidad de los trabajadores, no todos los beneficios de la capacitación de sus trabajadores son necesariamente aprovechables por las empresas. Así, alcanzar los niveles requeridos de capacitación de la fuerza laboral dependiente supone mecanismos efectivos de cooperación entre el estado y las empresas.

Ahora bien, el D.L. N°1 de 1976 estableció una franquicia tributaría para los gastos en que incurran las empresas por concepto de capacitación de sus empleados dependientes, con un límite de un 1% de la planilla de remuneraciones de la empresa. Al renunciar a esta recaudación, por tanto, a través de este instrumento, el Estado financia la capacitación de los trabajadores dependientes de las empresas hasta por un monto equivalente a un 1% de su gasto en remuneraciones. La utilización de este instrumento creció persistentemente desde su instauración original, y permitió a un número cada vez mayor de trabajadores acceder a la capacitación durante las décadas posteriores.

El nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo de 1997 (Ley Nº 19.518), introdujo una serie de modificaciones a la operación de esta franquicia. Entre otras cosas, buscaron facilitar el acceso de la micro y pequeña empresa a este mecanismo de financiamiento de la capacitación de sus trabajadores dependientes. En efecto, el nuevo marco legal definió una franquicia mínima de 13 Unidades Tributarias Mensuales para contribuyentes para los cuales el 1% del gasto en remuneraciones fuera inferior a este monto. Como resultado de estas modificaciones, la utilización de la franquicia creció exponencialmente en los años posteriores. Este crecimiento, sin embargo, no ocurrió dentro del grupo de los trabajadores ocupados dependientes para los cuales esta diseñado el instrumento.

Así, aunque el número de empresas que utilizó la franquicia aumentó en casi un 700% desde 1999 a la fecha, este crecimiento se explica fundamentalmente por empresas que registraban un solo empleado, las que el 2003 representaron un 67% del total de solicitantes de este crédito tributario, donde en la mayor parte de los casos el contribuyente y el empleado son la misma persona. Un 64% de estas empresas con un solo empleado, por otra parte, cotizaron sólo por un mes de trabajo en el año, cumpliendo así sólo con el requisito mínimo para acceder a la franquicia mínima de 13 Unidades Tributarias Mensuales (UTM).

Esta tendencia resulta altamente preocupantes en términos de la racionalidad y eficacia con que está operando el mecanismo en el segmento de las empresas más pequeñas. Aunque, sin duda, no todos los casos descritos

corresponden a abusos del sistema, es evidente que en un alto porcentaje de los mismos la cotización no refleja una relación laboral efectiva, sino que se realiza para cumplir con el requisito mínimo para acceder a la franquicia tributaria. Esto es posibilitado por el fuerte incentivo al abuso que existe en el hecho de que se pueda acceder a un beneficio de 13 UTM con el único requisito de haber realizado una cotización por un salario mínimo, lo que tiene un costo de alrededor de 1 UTM. Esta operación tiene, así, una rentabilidad de 1300%.

Esto se complementa con evidencia creciente arrojada por la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, respecto de abusos del sistema. Los mecanismos utilizados para esto incluyen la creación artificial de contribuyentes; la impetración de cursos que nunca se llevaron a cabo; la suplantación de identidad de personas; la existencia de contribuyentes que repiten año a año el mismo curso con el mismo Organismo Técnico de Capacitación; precios injustificados; y falsas contrataciones, entre otras. Estas conductas han tendido a concentrarse también muy fuertemente en el segmento de contribuyentes más pequeños que explican el crecimiento explosivo de los últimos años..

Ante esta evidencia para asegurar el acceso de los trabajadores de microempresas que legítimamente hacen uso de este beneficio a la capacitación y ampliar el financiamiento público de la capacitación a microempresarios que legítimamente la requieren, inhibiendo los abusos detectados en el sistema, el proyecto propone las siguientes medidas:

1. Limitar el acceso a la franquicia tributaria a aquellos contribuyentes cuya planilla anual de remuneraciones supere las 65 UTM, y hayan declarado y pagado las cotizaciones correspondientes. Esto asegurará que aquellos contribuyentes que soliciten la franquicia de 13 UTM, hayan pagado cotizaciones por al menos ese mismo monto, terminando con la rentabilidad asociada a la simulación de la relación laboral.

2. Ampliar el Fondo Nacional de Capacitación para permitir el financiamiento de la capacitación de microempresarios y trabajadores de microempresas que requieren capacitación, pero no puedan acceder a la

franquicia como fuente de financiamiento a partir de la modificación que se propone en el punto anterior.

Así, miradas en conjunto, estas medidas cambiarán la forma en que el estado participa en el financiamiento de la capacitación en el ámbito de la microempresa, cerrando el espacio de abuso actualmente existente en el uso de la franquicia tributaria para este objetivo, y permitiendo focalizar los recursos públicos involucrados de mejor manera.

III. REINVERSIÓN DE LOS RECURSOS.

El conjunto de medidas de racionalización del gasto público de las que este proyecto forma parte, se estima que generarán ahorros equivalentes a alrededor de $ 34.000 millones en 2004, las que se incrementarán gradualmente en los años siguientes. Al año 2006 dichos ahorros se estiman en más de $44.000 millones, los que al año 2009 se habrían incrementado a casi de $ 66.000millones, todo lo anterior en moneda de 2003.

Inicialmente, el grueso de los ahorros provendrán de la postergación por seis meses de la aplicación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana, efecto que se producirá sólo por el año 2004. Le siguen en importancia en cuanto a impacto inicial la racionalización de los subsidios de incapacidad laboral y por enfermedad grave del hijo menor de un año. El grueso del ahorro generado por las medidas de racionalización en el uso de la franquicia tributaria para capacitación, por otra parte, se produce a partir del 2005, dado que este mecanismo opera a través de la operación renta. Finalmente, a pesar de tener un impacto presupuestario relativamente menor en los primeros años, el principal factor de dinamismo en el crecimiento de los ahorros que generarán estas medidas a partir de 2006 corresponde a la racionalización en el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas.

El propósito del gobierno es que los ahorros que se originen por estas reformas durante su mandato no se reduzcan del nivel global de gastos, sino que sean reinvertidos, asegurando el objetivo de que esta iniciativa constituya un esfuerzo por racionalizar y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en beneficio de la ciudadanía. Como prioridades en dicha reinversión de los

recursos se ha definido a áreas afines a aquellas en las que se aplicarían las medidas propuestas. Por otra parte, al reducirse la inercia expansiva sobre el gasto público, estas medidas dejarán un volumen de recursos disponibles para ser aplicados por el gobierno que será elegido en diciembre de 2005.

Los destinos en el uso de los ahorros generados por las medidas propuestas en el período 2004-2006 incluyen la seguridad ciudadana y administración de justicia, salud y capacitación de trabajadores independientes y de microempresas.

En lo que se refiere a seguridad ciudadana y administración de justicia, la extensión de la carrera de Carabineros generará un aumento de la dotación de personal que se estima en cerca de 990 cupos en cada uno de los años 2004 a 2006, lo que requerirá de modificaciones de planta para asegurar la continuidad de la carrera funcionaria, con el consiguiente esfuerzo financiero. Asimismo, en 2004 se extenderá el Plan Cuadrante de Carabineros a las ciudades de Antofagasta y Copiapó y se contará con los recursos para expansiones similares en los dos años siguientes. La suma de estos factores involucrará un incremento de casi 4.000 carabineros en tareas policiales en un plazo de tres años. Asimismo, a partir del trabajo que desarrollará la comisión técnica convocada por el Ministro de Justicia para evaluar la aplicación de la Reforma Procesal Penal podrá determinarse las inversiones adicionales que deberá hacerse en los organismos auxiliares de la administración de justicia, como Carabineros, la Policía de Investigaciones y el Servicio Médico Legal para elevar la eficacia del nuevo sistema.

En lo que se refiere a la salud, estos ahorros permitirán incrementar los recursos asignados a la atención primaria de salud y otras acciones complementarias a la aplicación de la Reforma de la Salud. Así, estos recursos complementarán los asignados a la aplicación del plan Auge y facilitarán su aplicación y posterior expansión, mejorando la puerta de entrada del sistema y acortando las brechas de financiamiento con la aplicación del sistema de garantías a nuevas patologías en los próximos años. Para este efecto, el Proyecto de el de Presupuestos ya contempla recursos

cercanos a los $ 9.000 con este propósito, los que podrán incrementarse hasta 2006.

Dado que la estructura de la franquicia tributaria de capacitación ha demostrado que no permite focalizar recursos efectivamente en la microempresa, los ahorros que genere la racionalización de la franquicia tributaria de capacitación durante la operación renta 2004 se aplicará a financiar una nueva ventanilla especial para este tipo de trabajadores en el Fondo Nacional de Capacitación, los que podrán ascender hasta $4.000 millones en 2004, y se incrementarán progresivamente en los proyectos de presupuesto para 2005 y 2006, correspondiéndole a la nueva administración resolver sobre incrementos adicionales en los años futuros. Para este efecto, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 incluye una glosa en el presupuesto del SENCE que permitirá aplicar ahorros generados durante la operación renta 2004 a este fin, por hasta $4.000 millones.

De este modo, como se desprende de los puntos anteriores, la propuesta global del gobierno involucra generar ahorros permanentes y crecientes de recursos, financiando mayores gastos en áreas prioritarias en magnitudes equivalentes hasta el término de su mandato. El destino de los ahorros adicionales de recursos que se produzcan en el transcurso de la próxima administración podrán ser resueltos por las autoridades que la encabecen. Esta opción constituye una clara señal del actual gobierno en cuanto a actuar en estas materias con un criterio de estado, tomando en cuenta que la responsabilidad fiscal es un activo de largo plazo que pertenece a todos los chilenos.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura, Extraordinaria, de Sesiones del Congreso Nacional, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Articulo único.- Introdúcense en la Ley Nº19.518, las siguientes modificaciones:

1) Al artículo 36:

a) Agrégase en el inciso primero, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser coma (,) la frase siguiente:

“siempre que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles igual o superior a 65 unidades tributarias mensuales y hayan pagado las cotizaciones previsionales correspondientes a esas planillas.”.

b) Agrégase el siguiente inciso segundo nuevo, pasando los actuales incisos segundo, tercero y cuarto a ser incisos tercero, cuarto y quinto, respectivamente:

“Los contribuyentes cuya planilla anual de remuneraciones imponibles sea inferior a 65 unidades tributarias mensuales, no podrán descontar los gastos efectuados por la capacitación de sus trabajadores, con cargo a la franquicia tributaria establecida en este artículo.”.

2) Reemplázase la letra a) del artículo 46, por la siguiente:

“a) La ejecución de acciones de capacitación destinada a trabajadores y administradores o gerentes de empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 65 unidades tributarias mensuales en el año calendario anterior al de postulación al beneficio;”.

3) Elimínase en el inciso cuarto del artículo 47, a continuación de la expresión “artículo 46” la frase “y en los artículos 48 a 56”.

4) Reemplázase el artículo 48 por el siguiente:

“Artículo 48.- Los desembolsos que demanden las actividades de capacitación que se desarrollen en conformidad a la letra a) del artículo 46, se financiarán con cargo a recursos consultados para estos efectos en el Fondo Nacional de Capacitación, y su asignación podrá efectuarse directamente a los beneficiarios, o a través de licitación pública o privada, en la que sólo podrán participar los organismos inscritos en el Registro señalado en el artículo 19.

Esta modalidad de financiamiento será incompatible con el mecanismo establecido en el artículo 36 de la presente ley.”.

5) Reemplázase el inciso primero del artículo 49 por el siguiente:

“Artículo 49.- Podrán ser beneficiarias de la modalidad de financiamiento señalada en el artículo anterior, las empresas señaladas en la letra a) del artículo 46 de la presente ley, que tengan un ejercicio de actividades continuo de a lo menos 18 meses anteriores a la solicitud del beneficio, o a la inscripción de los beneficiarios en el curso de capacitación, cuando se trate de licitación pública o privada. Tratándose de personas jurídicas, sus socios deberán ser exclusivamente personas naturales.”.

6) Reemplázase en el artículo 50, el guarismo “26” por el guarismo “13”.

7) Modifícase el artículo 53 en el siguiente sentido:

a) Agrégase al inicio del inciso primero la frase siguiente: “Tratándose de asignación directa,”.

b) Elimínase el inciso segundo.

8) Elimínanse los artículos 51, 52, 54, 55 y 56.

9) Intercálase en el artículo 70, a continuación de las expresiones “y a los beneficiarios señalados en la letra”, la siguiente expresión: “a), en la modalidad de licitación pública o privada y en la letra”.

Dios guarde a V.E.

JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS
Vicepresidente de la República

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda

RICARDO SOLARI SAAVEDRA
Ministro del Trabajo
y Previsión Social