

## Regulación de Franquicias del SENCE

El Gobierno buscando cumplir con la regla del superávit estructural y asignar de manera eficiente el gasto público, ha entregado al Congreso una serie de medidas para una mejor gestión del presupuesto fiscal y, de paso, eliminar algunos vicios que producen enormes gastos al Estado.

Algunas de las propuestas de modificaciones entregadas por el Gobierno son:

- Extensión de la carrera de Carabineros
- Modificación el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros
- Cambios en los subsidios por incapacidad laboral y por enfermedad grave del hijo menor de un año, y
- Reducción a la franquicia tributaria para capacitación

El propósito es poder generar ahorros de recursos en ciertos sectores y éstos reinvertirlos en otros ítem.

La propuesta de reducción de las franquicias del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) es el más preocupante, ya que se puede afectar drásticamente la capacitación de los trabajadores de las microempresas, sector muy beneficiado por el aporte estatal en este ámbito.

Si bien hay conciencia por la necesidad de eliminar las distorsiones y abusos que se cometen con los aportes que entrega el Estado y por otro lado, está presente la urgencia de redireccionar recursos

Preparado por:  
Departamento de Estudios  
**Fundación Terram**

General Bustamante, N°24, Oficina  
I, 5to. piso, Providencia  
Teléfono: (56)(2) 269.44.99  
[www.terram.cl](http://www.terram.cl)

gubernamentales hacia las áreas sociales, no se puede dejar fuera del análisis que en muchos casos esta modificación perjudicará a quienes hacen un correcto uso del beneficio. Así también, puede afectar el desarrollo de los sectores más desposeídos.

No obstante, las críticas formuladas a las modificaciones a la ley de franquicias, están teñidas por la desinformación. Incluso, algunos gremios han prometido movilizaciones si se aprueban los cambios a la legislación.

En este informe pretendemos explicar en que consisten las franquicias que entrega el SENCE y las modificaciones que se pretenden aplicar.

### **Los objetivos del Gobierno**

La raíz de las nuevas medidas enviadas por el Ejecutivo, está en el firme deseo del Gobierno por reducir el déficit fiscal y asignar de forma eficiente su estructura de gasto. Para ello, desde el año 2000 ha iniciado un proceso de reasignación de muchos de los gastos sobre los cuales tiene algún grado de maniobrabilidad.

Sin embargo, son muy reducidas las posibilidades de manejo del Gobierno en el total del gasto. De hecho, la proporción sobre la cual el Ejecutivo puede ejercer llega apenas al 24% del total del gasto público. El 76% restante corresponde a gastos inerciales o estructurales y compromisos sobre los cuales no se puede ejercer mayor elección. Esta situación se traduce en una importante rigidez de la política pública sobre la asignación de sus recursos.

Por esta razón se han propuesto medidas que apuntan a la utilización eficiente y racionalizada de algunos componentes rígidos del gasto. Entre ellos se encuentran las franquicias que entrega el SENCE.

## **El programa de capacitaciones del Gobierno**

El SENCE es un organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuyo objetivo es fomentar la productividad a nivel nacional, tanto de las empresas como de los trabajadores. Una de las principales herramientas que utiliza para cumplir su propósito es la capacitación, ya que permiten mejorar los niveles de producción.

Para ello utiliza una variada gama de instrumentos de fomento a la capacitación, dentro de las cuales las franquicias tributarias han ocupado un rol fundamental.

La franquicia tributaria es un incentivo impositivo que permite a las empresas hacer uso de un descuento o, en algunos casos, la recuperación de la inversión en capacitación.

En el año 1976 se estableció el D.L. N°1 que entregaba la franquicia tributaria a las empresas por concepto de capacitación, equivalente al 1% de total de la planilla de remuneraciones imponibles al año. Por ejemplo, una empresa que cada año pagaba un total \$10 millones en remuneraciones, tenía la posibilidad de descontar \$100 mil de su pago de impuestos.

Ahora bien, en 1997 se introdujeron modificaciones en la operación de las franquicias. El principal cambio fue permitir el mayor acceso de las PYME's a la capacitación de. Para ello se estableció una franquicia mínima de 13 UTM, para aquellas empresas cuyo 1% del total de las remuneraciones fuese inferior a ese monto. En el caso que la empresa obtenga utilidades se le descuenta el monto establecido, en cambio si la empresa va a pérdidas o está exenta de pago, el Estado reembolsa el monto de la franquicia correspondiente.

Estas reformas, hicieron aumentar en más de un 700% el número de empresas que utilizan las franquicias. Sin embargo, gran parte de este incremento se explica, por ejemplo, por aquellas empresas que declararon sólo un trabajador.

El 67% de los solicitantes eran empresas con un solo empleado y el 64% del total de los beneficiarios cotizaron sólo un mes de trabajo.

En definitiva, se puede apreciar que existía un alto nivel de abuso del sistema de capacitación. Se creaban empresas con un trabajador pagando un mes de cotización, y a final del año se declaraban pérdidas, por lo cual el Servicio de Impuestos Internos (SII), reembolsaba el monto de capacitación mínimo de 13 UTM (unos \$387 mil pesos de Noviembre 2003).

Dentro de las investigaciones realizadas por el SII las irregularidades se centraban en mecanismos para aprovechar los beneficios tributarios como por ejemplo: la creación artificial de contribuyentes, la implementación de cursos que jamás se realizaron o la falsa contratación. Es por este hecho que es necesario introducir ciertas modificaciones a la legislación y así poder eliminar estas prácticas.

### **Las Modificaciones a la Ley**

La polémica en torno al cambio en las franquicias del SENCE se centra en las características como el límite y los requisitos que se establecen para acceder a las franquicias.

La gran modificación está en el límite. Se dará acceso a la capacitación a aquellas empresas cuya planilla anual de remuneraciones supere las 65 UTM, y que haya declarado y pagado las cotizaciones correspondientes.

Según lo que consigna el proyecto de ley *“esto asegurará que aquellos contribuyentes que soliciten la franquicia de 13 UTM, hayan pagado cotizaciones por al menos el mismo monto, terminando con la rentabilidad asociada a la simulación de la relación laboral”*

Sin embargo, pese a que la medida cumple con el empeño de eliminar los vicios, muchos gremios han protestado, señalando que se perjudica la capacitación de las PYMEs.

Al parecer estas críticas serían un poco injustificadas ya que el monto límite de acceso es bastante razonable y accesible por las empresas, por muy pequeñas que sean.

Las 65 UTM como límite mínimo de remuneraciones totales anuales, es posible de alcanzar teniendo un solo trabajador al que se le pague un sueldo imponible de un poco más que el salario mínimo mensual, es decir unos \$162 mil pesos.

Además, la propuesta plantea que se ampliará el Fondo Nacional de Capacitación para que las empresas que no alcancen el monto mínimo, requerido en las modificaciones a la ley, puedan acceder a la capacitación consiguiendo montos de hasta 4 millones de pesos.

Los nuevos fondos destinados al Fondo Nacional de Capacitación, llegarán a los 8 mil millones de pesos y saldrán de una parte del ahorro obtenido por las modificaciones que ha impulsado el Gobierno. El ahorro total llegaría como máximo a los 90 mil millones de pesos y luego de la reorientación de ciertos gastos, el ahorro neto sería de 29,7 millones.

### **Medidas de focalización y racionalización de Gastos, Fuentes y Usos 2004-2010**

(Miles de millones de pesos 2003)

FUENTES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Extensión carrera de Carabineros	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	0,0	0,0
Racionalización de Pensiones FF.AA.	1,7	5,1	8,7	12,7	17,0	21,6	26,6
Postergación en 6 meses La Reforma Procesal Penal	13,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Racionalización Subsidio por Enfermedad Grave del Hijo.	21,7	22,8	24,0	25,3	26,6	28,1	29,6
Racionalización Franquicia SENCE	4,0	22,5	24,4	26,5	28,8	31,4	34,1
<b>TOTAL FUENTES</b>	<b>47,6</b>	<b>56,8</b>	<b>63,5</b>	<b>70,9</b>	<b>78,8</b>	<b>81,1</b>	<b>90,3</b>
USOS							
Aumento Dotación de Carabineros e incentivos	4,5	4,6	4,7	4,8	5,0	0,7	1,4
Extensión Plan cuadrante	2,7	5,4	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Reforzamiento Policías, SML y otros auxiliares para RPP	14,2	6,2	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Extensión de Subsidio por reposo postnatal en 24 días	13,2	13,9	14,6	15,4	16,2	17,1	18,0
Acciones complementarias en Salud	9,0	16,3	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1
Capacitación MYPE	4,0	7,5	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
<b>TOTAL USOS</b>	<b>47,6</b>	<b>53,9</b>	<b>60,5</b>	<b>61,4</b>	<b>62,4</b>	<b>59,0</b>	<b>60,6</b>
<b>Ahorro Neto</b>	<b>0,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>9,5</b>	<b>16,4</b>	<b>22,1</b>	<b>29,7</b>

Fuente: DIPRES y Ministerio de Hacienda

Desde nuestra perspectiva, detectamos dos problemas dentro de la política del Estado. La primera es la baja capacidad que tiene el Gobierno para manejar el presupuesto fiscal. Existe una estructura demasiado rígida en el orden del gasto que coarta la posibilidad de orientar el presupuesto hacia objetivos y programas de alto impacto social.

Por otro lado, y en relación con la modificación de las franquicias tributarias, nos parece necesario que el Gobierno flexibilice un poco los requisitos para acceder al Fondo Nacional de Capacitación. Este, por ejemplo, exige tener la calidad de contribuyente con a lo menos 18 meses de antigüedad e interrumpidos, requisito que podría reducirse a un año, para que empresas recién formadas puedan acceder a capacitación, considerando la importancia de conocimientos claros respecto a formas de administración, fomento productivo o gestión empresarial, entre otras.

De esta manera es posible evitar abusos y fomentar el desarrollo del sector empresarial más pequeño en términos de ventas pero más grande en la creación de empleos.

## Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución de Ingreso y Reforma Tributaria. Julio, 2001  
APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile. Julio, 2001  
APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, Septiembre, 2001  
APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa. Noviembre, 2001  
APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile. Noviembre, 2001  
APP-6 "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades". Febrero, 2002  
APP-7 El Aluminio en el Mundo Abril, 2002  
APP-8 El MegaProyecto Alumysa Abril, 2002  
APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación. Abril, 2002  
APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile Junio, 2002  
APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar. Agosto, 2002  
APP-12 Crecimiento infinito: el mito de la salmonicultura en Chile. Agosto, 2002  
APP-13 Informe Zaldívar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca. Diciembre, 2002  
APP-14 Minera Disputada de La Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas Diciembre, 2002  
EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso? Marzo, 2002  
EDS-2 Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil. Noviembre, 2002  
ICS-0 Informe de Coyuntura: Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad. Mayo, 2001  
ICS-1 Estancamiento Económico Chileno: El fin de un Ciclo de Expansión. Agosto, 2001  
ICS-2 Por una Agenda Pro-Crecimiento Sustentable. Noviembre, 2001  
ICS-3 ¿Qué Pasa con la Inversión? Febrero, 2002  
ICS-4 Superávit Estructural, Regla para la Recesión. Mayo, 2002  
IPE-1 Una Vena sobre un Parque. Marzo, 2002  
IPE-2 Dónde Habrá más Basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación? Jun, 2002  
IPE-4 La Conveniente Oscuridad del Bosque Chileno. Enero, 2003  
RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos Sociales, Económicos y Ambientales Jul, 2000  
RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos Económicos, Ambientales y Legales. Sept.2000  
RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto. Noviembre, 2001  
RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo" Dic, 2001  
RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones" Abril, 2002  
RPP-6 Exitos y Fracayos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente Julio, 2002  
RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile. Julio, 2002  
RPP-8 De la Harina de Pescado al "Salmón Valley" Agosto, 2002  
RPP-9 Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas. Agosto, 2002  
RPP-10 Megaproyecto Camino Costero Sur Noviembre, 2002  
RPP-11 Evaluación Social del Parque Pumalín Diciembre, 2002  
RPP-12 El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas". Diciembre, 2002
- English**
- PPS-1 The value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations. May,2001  
PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and USA: Myths and reality. April, 2002  
PPS-3 Fishermen to Fish Farmers of the Sea: Aquaculture in Chile. June,2002  
PPS-4 Environmental Impact of Chilean Salmon Farming. September, 2002  
PPS-5 Environmental Cost of Salmon Farming. January. 2002  
PPS-6 Infinite Growth: The Myth of Chilean Salmon Farming Industry. September,2002

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los Lunes a las 19:00 horas en Radio Universidad de Chile. 102.5 F.M.

**Fundación Terram** es una organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país

Para pedir más Información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

**Fundación Terram**

Huelén 95- Piso 3- Santiago, Chile

Página Web: [www.Terram.cl](http://www.Terram.cl)

Info@Terram.cl

Teléfono:(56)(2) 264-0682

Fax: (56)(2) 264-2514