

Franquicia Tributaria SENCE: Antecedentes conceptuales, estadísticos y síntesis de las evaluaciones realizadas al programa

Autor

Pablo Morales Peillard
Email: pmorales@bcn.cl
Tel.: (562) 2270 1751

Nº SUP: 120415

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración

Resumen

La Franquicia Tributaria (FT) es un programa creado junto con el SENCE a través del Decreto 1.446 de 1976. La normativa que actualmente rige el programa es de 1997 (Ley 19.518), donde se establece que la Franquicia Tributaria es un incentivo tributario que permite a las empresas contribuyentes clasificadas en la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y que tengan planillas anuales de remuneraciones sobre las 35 UTM, descontar del pago de impuestos, los gastos relacionados con capacitación y/o evaluación y certificación de competencias laborales. El monto a descontar puede llegar hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones imponibles, con deducciones impositivas de acuerdo con el tamaño de la planilla, con el objeto de beneficiar a las PYMEs (de menor tamaño de planta y remuneraciones).

Según información recogida en la 8va Encuesta Laboral (ENCLA) realizada el año 2014, el 63,8% de las empresas chilenas realizaron actividades de capacitación en los años previos a la encuesta, aunque el porcentaje de trabajadores capacitados alcanzó solo al 26,3% de la dotación total. Las empresas grandes tienden a realizar más capacitaciones (96,8%); les siguen las empresas medianas (90,1%), las empresas pequeñas (72,4%) y las microempresas (45,8%). Por su parte, la franquicia tributaria SENCE es utilizada en términos relativos mayoritariamente por empresas pequeñas (45,7%), les siguen las empresas medianas (23,0%), las microempresas (21,0%) y las empresas grandes (10,3%).

Al analizar el gasto agregado en capacitación financiada a través de la FT, ha variado entre \$114.509 millones en el año 2008 (corregido por inflación y llevado a valores de marzo de 2019) a \$ 156.067 el año 2004 (también valorado en términos reales). Así los gastos totales en capacitación parecen mostrar una tendencia creciente hasta el año 2014, situación que se revierte los años siguientes cuando el gasto se ha mantenido más estable y sin quiebres estructurales de importancia que puedan hacer suponer la caída del gasto total en capacitación en los años siguientes.

Las distintas evaluaciones realizadas al programa, tanto públicas como privadas, difieren ampliamente en términos del impacto de la FT sobre las remuneraciones, la empleabilidad, la productividad y otros parámetros relevantes.

Introducción

Según lo establecido en el mensaje presidencial que acompaña al proyecto de ley sobre modernización de la franquicia tributaria (Boletín 12487-05), éste último “tiene como objetivo modernizar el uso de la franquicia tributaria, en cuanto sólo podrán ser franquiciados los gastos que se hayan efectuado en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados”. Además, con el PdL se busca “mejorar sustantivamente la regulación del Sistema de Capacitación y Empleo, a fin de que se incentive una mejor calidad y pertinencia en la capacitación, junto con incorporar mecanismos que permitan articular la formación para el empleo con los mecanismos de educación formal”. En esta misma línea, el PdL propone modernizar y fortalecer la ejecución de acciones de capacitación que realiza directamente el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE, agregando modalidades que permitan a la sociedad civil presentar proyectos de capacitación. Y por último, se fortalecen las competencias del SENCE y mejora la regulación en materia de sanciones administrativas.

A solicitud de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en el presente trabajo se entregan primero, antecedentes conceptuales y estadísticos (cobertura, evolución del gasto) respecto del sistema de capacitación y particularmente sobre el programa Franquicia Tributaria y posteriormente, se presenta una síntesis de las principales evaluaciones realizadas al programa.

II. Antecedentes sobre el Sistema de Capacitación y la Franquicia Tributaria en Chile

1. Descripción y características

La Franquicia Tributaria (FT) es un programa creado junto con el SENCE a través del Decreto 1.446 de 1976. A partir de entonces, se generó un cambio en las políticas de capacitación y el Estado dejó de ser un proveedor directo de la capacitación de los trabajadores, constituyéndose más bien en un ente de regulación y financiamiento de las actividades de capacitación demandadas por las empresas, las cuales son ejecutadas por entidades capacitadoras privadas (PNUD, 2011).

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) fue creado para llevar a cabo esta política, constituyéndose como un organismo técnico descentralizado del Estado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La misión del SENCE es contribuir al incremento de la productividad en la economía a través de medidas que impulsen la capacitación de los trabajadores en las empresas, y también de las personas de bajos ingresos que no participan en el mercado laboral. Para concretar su misión, el SENCE administra una franquicia tributaria que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y además entrega becas de capacitación financiadas con recursos públicos (Ferraro y Stumpo, 2010).

La normativa que actualmente rige el programa es de 1997 (Ley 19.518), donde se establece que la Franquicia Tributaria es un incentivo tributario que permite a las empresas contribuyentes clasificadas en la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y que tengan planillas anuales de remuneraciones sobre las 35 UTM, descontar del pago de impuestos, los gastos relacionados con capacitación y/o evaluación y certificación de competencias laborales. El monto a descontar puede llegar hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones imponibles, con deducciones impositivas de acuerdo con el tamaño de la planilla, con el objeto de beneficiar a las PYMEs (de menor tamaño de planta y remuneraciones).

La empresa puede administrar directamente la franquicia tributaria o hacerlo a través de un Organismo Técnico Intermedio para Capacitación (OTIC) que actúa como ente intermediario ante el SENCE. La capacitación la puede realizar directamente la empresa, o bien contratar los servicios de un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) acreditado en SENCE. En ambos casos el SENCE debe aprobar previamente el curso a impartir.

Las empresas que tienen derecho a usar la franquicia SENCE son las que tributan el impuesto a la renta en primera categoría. Esta franquicia es anual y no acumulable, por lo cual si esta franquicia no es utilizada durante el año, la empresa no podrá utilizarla al año siguiente. El pago de cursos de capacitación realizados en un año es reembolsado por el gobierno a la empresa beneficiaria en abril del año siguiente.

La FT se organiza en torno a un valor hora máximo por participante, definido por SENCE, que actualmente equivale a \$5.000 pesos chilenos para cursos presenciales y \$4.000 para cursos a distancia. En caso que el costo supere este valor, le corresponde a la empresa pagar la diferencia, resultando en un esquema de copago. También el porcentaje del valor hora a franquiciar depende, de forma decreciente, de la renta del trabajador capacitado, lo que otorga al mecanismo un sesgo en capacitar a los trabajadores de menos ingresos¹.

2. Cobertura del programa y otros antecedentes estadísticos

Según información recogida en la 8va Encuesta Laboral (ENCLA), última encuesta disponible, realizada el año 2014, el 63,8% de las empresas chilenas realizaron actividades de capacitación en los años previos a la encuesta, aunque el porcentaje de trabajadores capacitados alcanzó solo al 26,3% de la dotación total.

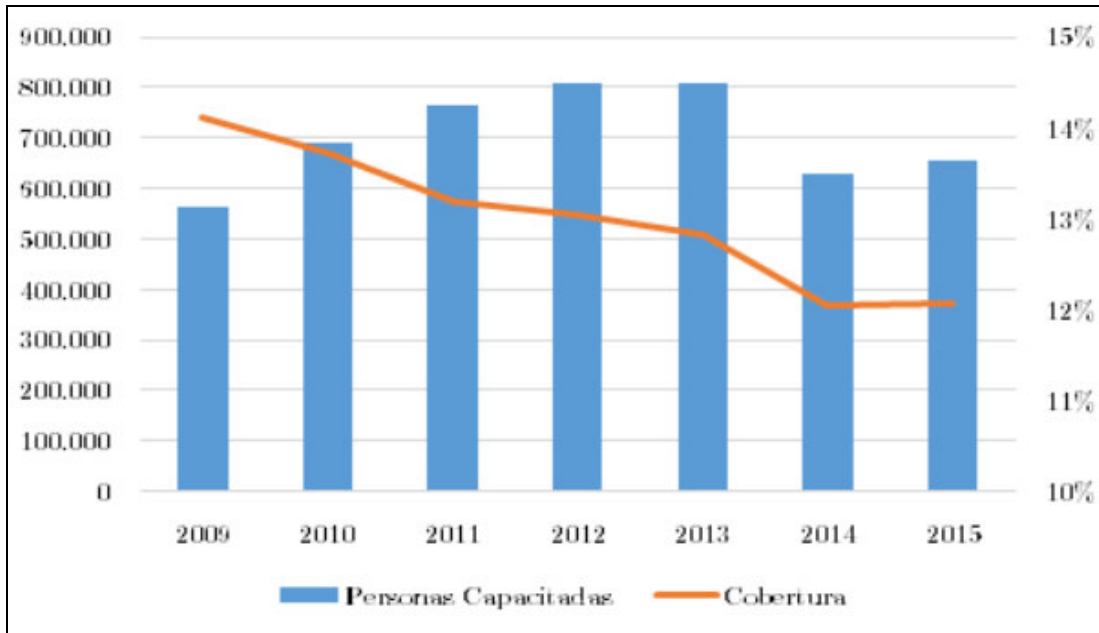
Las empresas grandes tienden a realizar más capacitaciones (96,8%); les siguen las empresas medianas (90,1%), las empresas pequeñas (72,4%) y las microempresas (45,8%). El financiamiento para estas capacitaciones proviene en un 52,1% de recursos propios, el 29,6% proviene de la franquicia tributaria SENCE, el 3,2% de programas públicos de becas de capacitación y el 4,4% de becas privadas. Sin embargo, las fuentes de financiamiento son diferentes según el tamaño de la empresa. La franquicia tributaria SENCE es utilizada en términos relativos mayoritariamente por empresas pequeñas (45,7%), les siguen las empresas medianas (23,0%), las microempresas (21,0%) y las empresas grandes (10,3%).

De acuerdo a las empresas encuestadas por la ENCLA, los motivos para capacitar a los trabajadores son mejorar su desempeño en sus tareas actuales y motivarlos a asumir nuevas responsabilidades. Sin embargo, el 48,3% de las empresas afirman que la capacitación no tiene efecto en las remuneraciones, y un 40,8% afirma que tiene efecto solamente en ocasiones.

El gráfico siguiente muestra la cantidad de personas capacitadas mediante el mecanismo de franquicias tributarias (ver CNP, 2018). En efecto cada año entre 500 mil y 800 mil personas utilizaron este mecanismo de capacitación. En el máximo de estas cifras se alcanzó entre los años 2012-2013, con cerca de 807.000 personas capacitadas, encontrándose cifras por debajo de estos valores los años siguientes.

¹ Disponible en: <http://www.sence.cl/portal/Oportunidades/Capacitacion/Franquicia-Tributaria/> (Abril 2019)

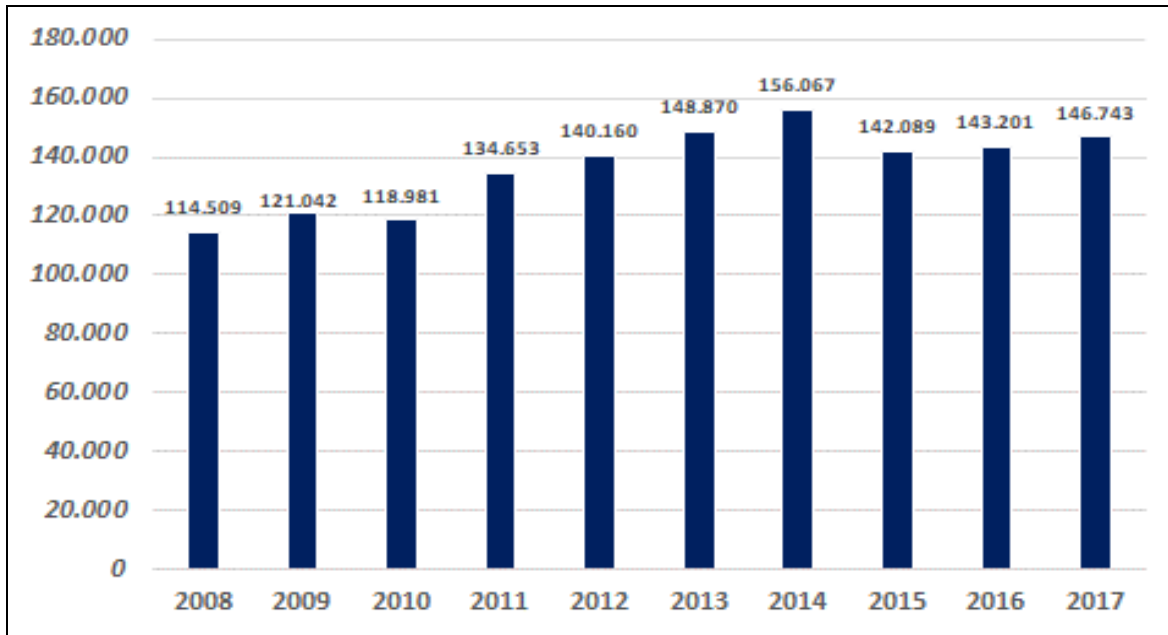
Gráfico 1. Personas capacitadas por franquicias tributarias



Fuente: Comisión Nacional de Productividad, CNP (2018)

3. Evolución del gasto total agregado en capacitación financiada por FT

El gráfico siguiente ilustra la evolución del gasto total agregado en FT asociada a gastos de capacitación. Los resultados presentados en la figura muestran que el gasto agregado ha variado entre \$114.509 millones en el año 2008 (corregido por inflación y llevado a valores de marzo de 2019) a \$ 156.067 el año 2014 (también valorado en términos reales). Así los gastos totales en capacitación parecen mostrar una tendencia creciente hasta el año 2014, para luego disminuir un 9% el 2015 y manteniéndose más estable en los años siguientes (con aumentos inferiores al 2,5%), sin quiebres estructurales de importancia que puedan hacer suponer la caída del gasto total en capacitación los restantes años.

Gráfico 2. Gasto total agregado en capacitación financiada por FT (en millones de \$ de 2019)

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de las Finanzas Públicas, 2008-2017. Dipres

La tabla 1 muestra la evolución porcentual del gasto total agregado en capacitación, para el periodo comprendido entre los años 2008-2017. Los datos se obtienen directamente de las series elaboradas por la Dirección de Presupuestos, DIPRES, a través del Informe de las "Estadísticas de las Finanzas Públicas" de DIPRES (2018).

En términos nominales, el gasto total agregado en capacitación, en promedio ha representado un 0,09% del PIB entre los años 2008-2017. Para el año 2017, último año para el que se dispone información, esta cifra representó el 0,08% del PIB, cifra equivalente a 0,31% del gasto público total para ese mismo año.

Tabla 1: Gasto en capacitación respecto a indicadores macroeconómicos (en %)

Año	Gasto en capacitación/PIB	Gasto en capacitación/Gasto público
2008	0,09%	0,41%
2009	0,09%	0,40%
2010	0,08%	0,36%
2011	0,09%	0,37%
2012	0,09%	0,38%
2013	0,09%	0,38%
2014	0,09%	0,39%
2015	0,08%	0,33%
2016	0,08%	0,32%
2017	0,08%	0,31%

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile y Dipres

III. Síntesis de Evaluaciones de programas de capacitación laboral en Chile

1. Evaluación DIPRES

En un estudio realizado el año 2005, se reporta la evaluación de diversos programas de empleo con apoyo estatal. En este estudio se evaluó el impacto del programa de bonificación de mano de obra del SENCE, concluyendo que los beneficiarios de este incentivo, al año 2001, incrementaron en aproximadamente un 9% su probabilidad de estar empleados en ese mismo año, mientras que se incrementó en un 12% para los beneficiarios de este incentivo al año 2002. Los beneficiarios del programa de bonificación para el aprendizaje del SENCE obtuvieron aproximadamente el 5% de probabilidad adicional de estar empleados en junio de 2003, impacto que se mantuvo al considerar solamente a los beneficiarios del año 2001 pero que no fue significativo para los beneficiarios del año 2002. Por otra parte, con relación al impacto de mediano plazo sobre la formalidad del empleo se observó que los beneficiarios de los programas de empleo directo en los años 2001, 2002 o 2003 exhibieron aproximadamente un 10% de probabilidad adicional de estar empleados en junio de 2004 en relación a lo que habría ocurrido de no haber existido dichos programas. Sin embargo, al considerar solo a los beneficiarios del año 2001 o 2002, no se observó un impacto estadísticamente significativo.

2. Evaluación GEO Consultores (2008)

Esta organización realizó un estudio solicitado por la Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional del SENCE que apuntaba a hacer una comparación de los resultados del programa nacional de becas, que en el año 2005 fue operado por el Centro de Postulación para Capacitación (CPC), y una muestra del programa directamente operada por los OTEC en el proceso de postulación y selección de beneficiarios. La medición del impacto global del programa se realizó mediante regresiones múltiples con datos de panel y matching, concluyendo que los beneficiarios que no fueron seleccionados por el CPC obtuvieron impactos consistentemente negativos en todas las áreas.

3. Evaluación Centro de Servicios Empresariales de la Universidad Central (2009)

Esta institución realizó una evaluación del programa franquicia tributaria SENCE para capacitación. El estudio tuvo como finalidad evaluar los impactos del programa de franquicia tributaria, en el corto, mediano y largo plazo, sobre los trabajadores durante el período 2002 a 2007.

Para estimar el impacto del programa, se utilizó la metodología de matching, definiendo como variable de resultado el ingreso de los trabajadores, y como variables explicativas se utilizaron el periodo, el grupo, la participación en el programa, la edad, el género, el estado civil, los estudios y los años de escolaridad.

Este estudio concluyó que el impacto general del programa SENCE para todo el país fue del 4,4% en el horizonte temporal 2002-2007; además, la inversión por trabajador de \$128.277 (aproximadamente US\$200) para los seis años se tradujo en un aumento promedio de \$24.870 (aproximadamente US\$40) en los ingresos de cada trabajador capacitado al año 2008.

4. Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (PNUD, 2011),

Los resultados previos principalmente basados en técnicas de matching se contrastan con el informe final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (PNUD, 2011), el cual utiliza una base de datos del seguro de cesantía que provee información mensual de empleo, remuneraciones y capacitación en formato panel para más de dos millones de trabajadores asalariados del sector privado. Los resultados del informe final de la Comisión muestran que al utilizar técnicas econométricas para datos de panel, no se observan impactos positivos de la capacitación en la probabilidad de estar empleado, y además se encuentra un impacto estadísticamente significativo de solo el 0,6% en las remuneraciones.

Entre las posibles explicaciones que se esbozan en el informe para los resultados planteados más arriba se encuentran el creciente aumento de cursos de corta duración (el informe concluye que para que una capacitación tenga impacto estadísticamente significativo en las remuneraciones debe tener una duración superior a las 140 horas, pero apenas un 1% de los cursos financiados con la franquicia SENCE cumplen dicha condición), los distintos niveles de calidad entre OTEC, la inoperancia de las OTIC y la incapacidad del SENCE para fiscalizar y supervisar. Por otro lado, se apunta también a una mala focalización de recursos.

Además, el informe plantea que existen tensiones entre empleadores y trabajadores. Por un lado, el empleador espera del proceso de capacitación mejoras en productividad; sin embargo, el sistema no entrega solución a problemas del trabajador como la facilidad de horarios, o el alineamiento de expectativas entre el empleador y el trabajador. Por su parte, este último busca reconocimiento por los cursos realizados, pero también una herramienta para certificarse, adquirir

nuevas capacidades y conocimientos, y finalmente mejorar su remuneración o las posibilidades de ello. Sin embargo, en productividad, empleabilidad y remuneraciones, la evidencia no encuentra impacto significativo en el sistema de franquicia tributaria actual.

5. Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Concepción

Un estudio de esta organización publicado el año 2017, se centró en identificar el impacto de esta franquicia sobre las empresas en el nivel de sus ventas, en el crecimiento de ventas, en las ventas por empleado y en el número de nuevos trabajadores contratados según categoría ocupacional.

Los resultados obtenidos por este estudio indican que no existe una diferencia estadísticamente significativa sobre las ventas ni crecimiento de ventas en las empresas que obtuvieron la franquicia tributaria SENCE respecto a las empresas que no la obtuvieron. Tampoco el estudio observó un efecto de la capacitación en empresas, independientemente de la obtención de esta franquicia tributaria, ni tampoco del monto desembolsado en capacitaciones. Pero sí observó un efecto significativo y positivo sobre las ventas por empleado.

Al evaluar el impacto del programa sobre el número de contrataciones por categoría ocupacional el estudio concluyó que existe un impacto estadísticamente significativo y positivo sobre la contratación de trabajadores de producción calificados.

6. Otros comentarios y apreciaciones

Según la investigadora **Andrea Butelmann, Directora del Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas de la Universidad Alberto Hurtado,**

“otra razón para la baja incidencia de la FT en salarios tiene que ver con la altísima dispersión de cursos y la asimetría de información resultante. Existen más de 150 mil cursos con código SENCE ofrecidos por más de 4.500 OTECs. Ello hace difícil para cualquier empresa, más aún para las más pequeñas, escoger un programa que se ajuste a sus necesidades y que sea de calidad. De hecho, dado que los cursos se aprueban con la mera asistencia a ellos (75%), no hay cómo saber cuánto se aprende, ni en qué cursos u OTEC se aprende más. De hecho, hasta el 2013 tal asistencia estaba tan mal controlada que la autoridad del trabajo decidió implementar un sistema de reconocimiento de huella dactilar lo que redujo fuertemente el número de capacitaciones”².

La investigadora agrega que

“la orientación a las empresas, y la agregación de sus demandas, era justamente el rol de las OTIC (Organismo Intermediarios de Capacitación) en el diseño de esta política pública. Sin embargo, éstas se han limitado a dar un servicio de tramitadores de la franquicia y se concentran en las empresas más grandes, en vez de orientar a aquellas con mayores costos de información”³.

Por este servicio las OTIC estarían captando alrededor del 11% del gasto total en la franquicia. Las OTIC reciben su ingreso al percibir los recursos de las empresas -que estas luego deducen de su base tributaria- haya habido capacitación o no. Si los

² Disponible en: <https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2018/05/OE-abril-final-1.pdf> (Abril 2019)

³ *Ibíd.*

recursos quedan en la OTIC más de dos ejercicios tributarios, estos irían al programa de “becas laborales” para personas distintas a los trabajadores de la empresa que inicialmente solicitó el beneficio. En el año 2016, se gastaron 40 mil millones de pesos en las becas laborales, mientras que en el programa de capacitación a trabajadores de las empresas se habría gastado 106 mil millones. Lo anterior es un indicio de lo poco que valoran las empresas los recursos que obtienen del Estado vía Franquicia Tributaria⁴.

Finalmente, en informe publicado en Marzo 2018, la **Comisión Nacional de Productividad** recomienda:

“que los recursos de la capacitación y formación continua (incluyendo los de la Franquicia Tributaria) sean transferidos a un Fondo Especial de Formación para la Productividad administrado por una nueva Subsecretaría de Formación Técnica (dependiente del MINEDUC).

Todas las agencias públicas vinculadas a la formación obtendrán recursos de este fondo, y los recursos serán utilizados exclusivamente para financiar programas de capacitación que generen una certificación y/o cualificación asociada al Marco Nacional de Cualificaciones. El fondo priorizará programas de larga duración (250–500 horas), capaces de entregar un nivel mínimo de competencias en un oficio u ocupación a personas sin cualificación, cesantes crónicos o necesitados de una conversión laboral. También financiará el desarrollo de competencias en ocupaciones en expansión, pero con insuficiente oferta. Asimismo, se ofrecerán cursos abiertos de alfabetismo funcional y digital a todos los cesantes (cobrando el seguro de cesantía). Además, la Comisión recomienda fortalecer el rol de fomento al empleo del SENCE incluyendo el sistema de intermediación laboral y sus instrumentos⁵.

⁴ Ibíd.

⁵ Disponible en: http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/03/Informe_Formacion-de_Competicencias-para_el_Trabajo.pdf (Abril 2019)

REFERENCIAS

- Centro de Servicios Empresariales de la Universidad Central. (2009). Evaluación en Profundidad del Programa Franquicia Tributaria para la Capacitación de Empresas. Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de Productividad (2018) Caracterización del Funcionamiento de la Franquicia Tributaria. Comisión Nacional de Productividad. Disponible en: <http://bcn.cl/29tzp> (Mayo, 2019)
- DIPRES (2018). Estadísticas de las Finanzas Públicas 2008-2017. Dirección de Presupuestos. Disponible en: <http://bcn.cl/29tztz> (Mayo, 2019)
- División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2005). Síntesis Ejecutiva: Evaluación de Impacto de Programas de Empleo con Apoyo Fiscal. Dirección de Presupuestos. Santiago.
- Ferraro, C. y Stumpo, G. (2010). Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL & Cooperazione Italiana.
- GEO Consultores (2008). Comparación de Resultados e Impacto del Programa Nacional de Becas con Centro de Postulación para Capacitación (CPC) y sin CPC. Santiago de Chile.
- Mardones C., Sepúlveda L. (2017). Evaluación ex-post de franquicia tributaria SENCE para capacitación laboral y su efecto sobre empresas chilenas. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Concepción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Santiago.
- Proyecto de Ley sobre modernización de la franquicia tributaria y modificación de fondos públicos que indica. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13018&prmBL=12487-05

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)