



n° 103

## CONTENIDO

### ■ Editorial

¡No al abuso de poder!

### ■ P.L. 770: Promoción del desarrollo del capital humano

Propone la deducción como gasto equivalente al 125% de la suma invertida en capacitación del personal, a efectos de establecer la renta neta de la empresa para la aplicación del Impuesto a la Renta

### ■ Agenda pendiente para el periodo anual de sesiones 2007-2008 del Congreso

Cuadro con algunos temas que el Congreso debería incorporar en su agenda

**INFORMATIVO  
REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA**

**Director**

Diego Isasi Ruiz-Eldredge

**Editor**

Michel Seiner Pellny

**Equipo de análisis**

Sandra Campos Calderón

Freddy Sequeiros Hilares

Rosa Vidarte Chicchón

### **¡No al abuso de poder!**

La semana pasada trabajé teniendo como música de fondo gritos de huelga. Ninguna novedad, aquí en el centro es normal que entre 1 pm. y 3pm. se escuche a algún sindicato, normalmente al mismo, planteando una diversidad de exigencias de las que a veces puedo distinguir las palabras: trabajo, renta básica, TLC y minería. Como novedad, el viernes la música era melodiosa y usaron playback.

Esta vez sí pude distinguir una frase bien clara: “No al abuso de poder”. Estoy de acuerdo. Si la mayor parte del Perú quiere que se evalúe a los profesores, ¿porque un grupo minoritario de ellos que se opone a dicha evaluación cree que tiene derecho a atacar a los profesores que no apoyan la huelga, interrumpir carreteras, impedirle entrar a la oficina a uno de mis analistas, reducirle las ventas a la señora que me vende cigarros aquí al frente, o impedirle ir a la bodega a un anciano buena gente que estaba apurado? Yo también digo, ¡no al abuso de poder! El Perú hace tiempo se cansó de la violencia.

En Reflexión Democrática evaluamos el impacto económico de los proyectos de ley presentados en el Congreso todos los días. Bajo el criterio de estos señores huelguistas nuestro trabajo se simplificaría tremendamente. Todos nuestros informes tendrían el mismo contenido, “la norma propuesta no conllevará ningún efecto económico debido, principalmente, a que en el Perú no se respetan las leyes”.

**Diego Isasi**  
**Director Ejecutivo**  
**Reflexión Democrática**

## Resumen de la Propuesta

El Proyecto de Ley de Promoción del Desarrollo del Capital Humano propone la deducción como gasto equivalente al 125% de la suma invertida en capacitación del personal, a efectos de establecer la renta neta de la empresa para la aplicación del Impuesto a la Renta. Además, dicha deducción no podrá ser superior al 5% de los gastos totales de la empresa.

## Análisis Económico

La mejora de las habilidades y capacidades de las personas afecta su capacidad productiva, por eso a estas habilidades y capacidades se les conoce como capital humano y la inversión en ese capital es valiosa. La inversión en capital humano da como resultado incrementos en productividad con el consecuente incremento de renta para el trabajador e incremento del producto para la economía. La experiencia muestra que la inversión en capital humano es un elemento importante en el camino al desarrollo, ejemplo de ello son los países escandinavos y los del sudeste asiático.

Una de las formas de desarrollar el capital humano es a través de capacitación en y para el trabajo.

En el año 2001, en el Perú, un 42% de las empresas formales de más de 10 trabajadores declararon invertir en capacitación de sus trabajadores<sup>1</sup>, pero esta capacitación sólo llega a un 14.5% de los trabajadores en total<sup>2</sup>. De estos, un 3.7% recibe capacitación formal (cursos estructurales) y un 10.8% capacitación no formal (observar a otros hacer el trabajo o recibir explicaciones de supervisores o compañeros). Además, las empresas formales de más de 10 trabajadores declaran dedicar el 2.9% de sus planillas a capacitación<sup>3</sup>. Es decir, si bien muchas empresas dicen capacitar a sus empleados, hay pocos trabajadores que reciben capacitación, pues las empresas prefieren capacitar a los trabajadores con los que desean mantener una relación de largo plazo, que son usualmente los más calificados y los que ocupan puestos importantes.

### I. No es necesaria la intervención del Estado

En el caso peruano, las empresas que capacitan a sus trabajadores generan 25% más de valor agregado que aquellas que no lo hacen, controlado por otras variables como tamaño del negocio, nivel de activos y ramas de actividad<sup>4</sup>. Por otro lado, las empresas que dejan de gastar en capacitación (reducción de 100%) experimentan una reducción de 9% en sus niveles de productividad<sup>5</sup>. Las empresas tienen incentivos para invertir en capacitación pues se benefician del aumento de productividad que se deriva de esta, haciendo posible que recuperen su inversión. Por lo tanto, dado que existen los incentivos privados para invertir en capacitación no estaría justificada la intervención del Estado.

#### *Problemas de información.*

Según un estudio del CEDEP<sup>6</sup>, las empresas invierten menos de lo que deberían. Esto se debería a que la empresa no sabe qué tiempo el trabajador querrá permanecer en la empresa. Según un estudio del BID, en el Perú la rotación laboral es alta<sup>7</sup> y en Latinoamérica en general los trabajadores calificados se mueven desde las pequeñas empresas hacia las empresas medianas y grandes. Las empresas que tienen niveles de rotación alta

<sup>1</sup> Según la Encuesta de Recursos Humanos (ERH) que fue aplicada por el Ministerio de Trabajo a 772 empresas formales y de más de 10 trabajadores en Lima Metropolitana en el año 2001. Se mide como incidencia de la capacitación a la proporción de empresas que declaran haber capacitado a sus trabajadores en los últimos 3 años.

<sup>2</sup> Según las Encuestas de Hogares Especializadas en Empleo (EEE) hechas gracias a un convenio entre el MTPE y el INEI. Fueron de carácter nacional (urbano) en el periodo 1996-2001.

<sup>3</sup> Chacaltana, Juan. Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano. CEDEP, 2004

<sup>4</sup> Chacaltana y García. Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana. OIT, 2001.

<sup>5</sup> Chacaltana y García. Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana. OIT, 2001.

<sup>6</sup> Chacaltana, Juan. Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano. CEDEP, 2004.

<sup>7</sup> BID (2003)

tienen 28% menos de probabilidades de invertir en capacitación, comparadas con aquellas que no tienen este tipo de rotación<sup>8</sup>.

No obstante, este problema debería resolverse a través de contratos privados que logren hacer que los trabajadores capacitados se queden en la empresa el tiempo suficiente para que la empresa recupere la inversión o que, en caso de que abandonen la empresa antes de ese tiempo, los trabajadores paguen el costo de su capacitación.

## II. Los efectos negativos

### ASIGNACIÓN INEFICIENTE DE RECURSOS

**A. De las empresas.** Las empresas reciben beneficios derivados de tener trabajadores capacitados a través de una mayor productividad. Al permitirles deducir sus gastos en capacitación por más de lo invertido realmente se aumentan los beneficios de la capacitación de manera artificial pudiendo distorsionar la asignación eficiente de recursos de las empresas. Las empresas pueden alterar sus decisiones respecto a las cantidades de capital y trabajo a utilizar. Las empresas podrían verse incentivadas a sobre capacitar a sus trabajadores cuando lo eficiente sería comprar más maquinaria o contratar trabajadores adicionales.

### EFFECTOS TRIBUTARIOS

**A. Menor recaudación.** Con una deducción de 125% por gasto en capacitación y con una tasa de impuesto a la renta de tercera categoría de 30%, el Estado dejaría de recaudar S/. 0,075 por cada nuevo sol invertido en capacitación<sup>9</sup>. Tomando datos del año 2001<sup>10</sup> y considerando solo a las empresas que no tienen contratos de capacitación (Convenios de Formación Laboral Juvenil, Prácticas Pre-Profesionales y Convenios de Aprendizaje), el gasto anual a nivel nacional de las empresas peruanas en capacitación sería de US\$ 160 millones, lo que equivale a S/. 505.6 millones (a un tipo de cambio de 3.16), por lo que el costo tributario anual de la medida a nivel nacional sería S/. 37.92 millones. Este subsidio afectaría la presión tributaria que en el Perú ya es bastante baja (15%).

**B. El sistema tributario se hace más regresivo, menos equitativo.** Este beneficio tributario está dirigido a las empresas, que son las que perciben mayores niveles de renta. Dando un beneficio fiscal a los mayores perceptores de renta, se contribuye a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, yendo en contra del rol redistributivo de la política fiscal. Las mayores perceptoras de renta son las empresas grandes y precisamente estas son las que capacitan más. Al ser las empresas grandes las mayores perceptoras de renta y las que capacitan más, ellas serán las más beneficiadas. Asimismo, la mayor parte de recaudación tributaria en el Perú proviene de impuestos indirectos (gravan el consumo), que por definición son regresivos (gravan fundamentalmente a los más pobres). Con las deducciones mencionadas se reducen los ingresos tributarios por impuestos directos, lo que podría hacer necesario aumentar la presión en los impuestos indirectos contribuyendo a la regresividad del sistema.

**C. Alienta la elusión.** Las deducciones introducen complejidad en el sistema tributario lo que hace más difícil

<sup>8</sup> Chacaltana y García. Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana. OIT, 2001.

<sup>9</sup> Este cálculo depende de si las empresas tienen pérdidas o no en ese período, el costo puede distribuirse a lo largo de más años.

<sup>10</sup> Chacaltana, Juan. Capacitación laboral proporcionada por las empresas: El caso peruano. CEDEP, 2004

<sup>11</sup> Encuesta sobre Entorno Empresarial Mundial de 1999 que analiza la empresa privada en 20 países latinoamericanos y contiene información sobre las prácticas de capacitación de dichas empresas privadas. Siglas en inglés WBES.

<sup>12</sup> Poblete, Rolando. Capacitación laboral para las pyme: una mirada a los programas de formación para jóvenes en Chile. CEPAL. Santiago de Chile (2004)

<sup>13</sup> Irigoien (2002) en Poblete (2004)

detectar la elusión.

### III. Capacitación en otros países

Un estudio del Banco Mundial y el BID<sup>11</sup> indica que las empresas formales grandes de casi todos los países de Latinoamérica presentan un nivel de incidencia en capacitación (proporción de empresas que declaran capacitar a sus trabajadores) superior al 60%. Los países que más capacitan a sus trabajadores en esta muestra de países son Colombia y Brasil. En cambio, los países que menos capacitan a sus trabajadores, son Ecuador y Perú.

Muchos países han utilizado incentivos o beneficios fiscales para la inversión en capacitación, un ejemplo es el sistema chileno.

**A. El caso chileno<sup>12</sup>.** El estatuto sobre capacitación y empleo aprobado en el año 1997 especifica tres formas de realizar la capacitación: capacitación directa realizada por las propias empresas, capacitación a través de organismos capacitadores autorizados (OTEC) y capacitación a través de organismos intermedios de capacitación (OTIC). Las empresas que contraten servicios de capacitación bajo estas modalidades tendrán un beneficio de franquicia tributaria: descuento de su tributación de hasta el 1% del gasto en remuneraciones (siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el estatuto). Se entiende que la franquicia es el precio que el Estado está dispuesto a pagar para que los empresarios capaciten a sus trabajadores.

El número de trabajadores capacitados bajo el beneficio de la franquicia tributaria sigue siendo bajo comparado al total de trabajadores en Chile, aunque han aumentado entre 1998 y el 2002.

**Número de trabajadores capacitados por la Franquicia Tributaria: 1998 - 2002**

Distribución Regional	Año					% variación 1998-2002
	1998	1999	2000	2001	2002	
Región Metropolitana	262 831	265 573	327 034	377 099	423 692	61
Otras Regiones	213 605	238 863	293 201	378 891	423 178	98
Tota País	476 436	504 436	620 235	756 080	846 870	78

Fuente: Base de datos SENCE (2003) en Poblete, Rolando (2004)

No obstante, se calcula que del total de la inversión realizada en el 2002, un 72.1% corresponde a inversión pública y un 27,9% corresponde a inversión privada<sup>13</sup>. Es decir, el sistema ha sido usado principalmente por el Estado.

## B. Otros países

## Deducción de impuestos de gastos en formación del ingreso bruto en países seleccionados

País/Año	Disposiciones principales	Restricciones
Austria (2000)	Deducción del 120%. Si no hubo ganancias en un año determinado, las empresas pueden reclamar un crédito para gastos de formación de un 6% del costo de la misma, que es deducido de impuestos correspondientes o pagados directamente a la empresa.	Para formación provista externamente que es relevante para los intereses de la empresa (desde 2000) y formación organizada dentro de la empresa (desde 2003).
Italia (2001)	Deducción del 150%. Si no hubiera ingreso imponible en un determinado año, la reducción puede ser aplazada hasta un máximo de cuatro años.	El 150% de deducción solamente para gastos que normalmente se registran como gastos operacionales (como los sueldos de estudiantes y formadores). Deducciones pueden incluirse hasta el 20% de la nómina de pagos.
Holanda (1998)	Reducción del 120%. Existen esquemas más generosos para pequeñas empresas y trabajadores de bajo nivel educativo.	Solamente para formación que está relacionada a las tareas actuales de los estudiantes. En el caso de formación dentro de la empresa, solamente el costo del tiempo del formador puede deducirse, y también salarios de trabajadores y costos indirectos (como los costos de supervisión extra y modificaciones de planes de producción) pero exclusivamente en el caso de formación para trabajadores previamente desempleados (de 23 años o más) que se formen en habilidades básicas.
Luxemburgo (1999)	Deducción de hasta el 110%. Si no hubiera ingreso imponible en un determinado año, la deducción puede ser pospuesta hasta un máximo de diez años.	
Chile (1997)	Descuento de la tributación de las empresas de hasta el 1% del gasto en remuneraciones.	Accederán al beneficio tributario las empresas que contraten servicios de capacitación bajo las siguientes modalidades: capacitación directa realizada por las propias empresas, capacitación a través de organismos capacitadores autorizados (OTEC) y capacitación a través de organismos intermedios de capacitación (OTIC). Deben cumplir con los requisitos de la capacitación especificados en el estatuto.

Fuente: Martínez y Galhardi. La Formación Profesional como Inversión en Capital Humano

## Agenda Pendiente para la Legislatura 2007-2008

Materia	Temas	Comentario
Educación	Eliminar Gratuidad de Educación Superior	Permitirá contar con más fondos para atender a alumnos verdaderamente necesitados. Asimismo, permitirá mejor nivel de educación superior pública.
	Introducir el sistema de vouchers en educación superior	Democratiza el acceso no solo a la educación superior, sino también a la educación superior de calidad.
	Municipalización de la educación	Permite introducir mecanismos de competencia entre escuelas municipales.
	Promover la contratación de mejores profesores para educación básica	Reduciendo barreras de ingreso a la competencia por plazas del magisterio como: titulación y colegiatura de profesor obligatoria.
Agricultura	Permitir la venta de tierras forestales	Promueve inversiones con mayor seguridad para el inversionista que no permite mayores desembolsos en la actualidad
	Introducir incentivos privados en la gestión del agua (Ley de Aguas)	Mecanismos de mercado intrasectoriales permitirá corregir las situaciones actuales de desperdicio del recurso escaso.
	Ley de Tierras	Debe buscar asignación de titularidad sobre tierras
Eficiencia del Estado	Reforma del servicio civil (Ley de Bases de la Carrera Administrativa)	Introducirá meritocracia en el administración pública.
	Ley que promueve acceso a medicamentos de ciudadanos de menores recursos	Habría permitido ahorros de hasta S/. 27 millones entre el 2002 y el 2005.
	Eliminación de bonificación del 20% en compras públicas.	Permitirá ahorros significativos al Estado aumentando su presencia en las materias que le competen.
	Eliminación de restricciones de origen en compras de programas sociales.	Permite mayor rendimiento por sol en programas sociales. Aumenta cobertura o calidad del servicio para el beneficiario.
	Reforma de distribución de canon	Montos considerables no utilizados en algunos gobiernos regionales pueden ser necesitados en otras zonas pobres que no cuentan con los mismos recursos naturales.
Justicia y Seguridad	Ampliar aplicación del Código Procesal Penal con mayor celeridad al resto del país.	Pruebas del Código han logrado reducir significativamente costos judiciales y velocidad del proceso.
	Reducir tamaño de Corte Suprema y convertirla en corte casatoria.	Corte Suprema debe emitir resoluciones de observancia obligatoria y elegir los casos que conocerá.
	Concesión de la gestión del sistema penitenciario.	Incentivos privados puede lograr mayor eficiencia en atención contando con el INPE como organismo regulador.
Sistema Electoral y Político	Retorno a la bicameralidad	Analizar eficiencia de sistema de doble cámara.
	Rediseño de distritos electorales	Estudiarse magnitud y diseño de distritos electorales
	Voto preferencial	Fortalecería partidos, reduce individualismo político
	Voto voluntario	Permite discriminar en la intensidad de las preferencias de los electores, llevando a resultados más eficientes.
	Refortalecimiento de presentación de proyectos de ley por bancada	Mayoría de bancada debe responsabilizarse por todos los proyectos presentados por sus miembros.

Elaboración: Reflexión Democrática