



Traspaso del personal del Sector Público que se encuentra a Honorarios a Contrata

Autor

Irina Aguayo Ormeño.
Email: iaguayo@bcn.cl
Tel.: (56) 2270 1774
(32) 226 3193

Nº de SUP 118245

Resumen

El presente documento simula el costo fiscal que significaría traspasar al personal que trabaja a honorarios en el Gobierno Central y Municipal y Empresas Públicas a un régimen de contrata. Para la determinación del número de personas a honorarios que serían beneficiarios de esta medida y los tramos de ingreso salarial en que se encuentran, se utilizó la base de datos CASEN 2017. Con esta información se fijaron dos escenarios:

(1) El Estado/Empleador se hace cargo de las cotizaciones que le corresponden, esto es el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), el Seguro de Riesgo de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ISL) y el Seguro para acompañamiento de niños y niñas (Ley SANNA). El total de gasto fiscal en este escenario es de \$21.702 millones.

(2) El Estado se hace cargo del pago de las cotizaciones de cargo del empleador señaladas más arriba, pero también se hace cargo de las cotizaciones previsionales de cargo del trabajador, esto es, las cotizaciones de salud y las correspondientes a las AFP. Este escenario presenta mayor costo porque . como por ley las cotizaciones previsionales son de cargo del trabajador . al cargárselas al empleador, lo que se está suponiendo y calculando es en cuánto debe el Estado aumentar los salarios de los trabajadores al traspasarlos a contrata para que no tengan efectos en sus salarios reales. El total del gasto fiscal en este escenario es de \$197.803 millones.

Posteriormente se calcula el Impuesto Único de Segunda Categoría según tramo de ingresos salariales, de modo de tener los ingresos fiscales. Por último, se comparan los ingresos con los costos para obtener el efecto neto del traspaso de trabajadores del Sector Público y Empresa Públicas desde un contrato a honorario a una contrata. Si bien, en ambos escenarios el Estado presenta costos, como es de esperar en el primero de los escenarios es mucho menor que en el segundo escenario.

Introducción

Para calcular el costo fiscal que significaría traspasar al personal del Sector Público que se encuentra a Honorarios a contrata, se ha utilizado la base de datos CASEN 2017, para determinar el número de personas y para generar tramos de ingreso salarial. En ambos casos, se debe recordar que las estadísticas corresponden a lo declarado por las personas al momento de la Encuesta.

Para determinar los costos del traspaso del personal se fijaron dos escenarios; el primero de ellos corresponde a uno en que el Estado paga las cotizaciones que son de cargo del empleador y el

segundo escenario corresponde a aquel en que el Estado se hace cargo del total de las cotizaciones, esto es, aquellas que son de cargo del empleador y aquellas que son de cargo del trabajador, con excepción del Impuesto Único de Segunda Categoría. Para ello se supone un aumento del salario bruto igual al monto de estas cotizaciones.

Posteriormente se aplicó la tabla de Impuesto publicada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) anualizada, los cuales constituyen ingresos fiscales. Por último, se compararon los ingresos fiscales por concepto de impuestos con los costos fiscales para cada escenario.

I. Antecedentes generales

Para calcular el costo, se ha recurrido a la CASEN 2017 para establecer el número de personas que se encuentran a Honorarios tanto en el Gobierno Central como en las Municipalidades y Empresas Públicas. Como lo que interesa es traspasar a todos los funcionarios que se encuentran en calidad de honorarios a contrata, se trabajará para los cálculos con la totalidad de ellos, incorporando los grupos etáreos de más de 50 años en el caso de las mujeres y más de 55 años en el caso de los hombres a pesar de que estos están excluidos en el Proyecto de Ley que incorpora a los trabajadores independientes a los regímenes de protección social (Boletín N° 12002-13).

Además, se determinaron grupos o tramos de salarios y se trabajó con el promedio de cada tramo. Como la CASEN 2017 pregunta por los salarios líquidos, se han ajustado y de modo de realizar los cálculos con los salarios brutos.

Adicionalmente se ha supuesto que el salario recibido por los trabajadores a honorarios sería el mismo que recibirían al pasar a contrata, donde las diferencias vendrían dadas por el pago de cotizaciones, ya sea que éstas sean de cargo del trabajador o de cargo del empleador. En otras palabras, el salario contempla el sueldo base y todas las asignaciones asociadas - según el escalafón al cual quede asignado el trabajador - de la Escala Única de Sueldos.

La tabla 1 muestra en las dos últimas columnas el número de trabajadores a honorarios por tramo de salario promedio bruto anual.

Tabla 1. Tramos de salario promedio líquido y bruto y número de personas contratadas a honorarios en el Sector Público y municipal por tramo salarial (en pesos)

Salario Mensual (\$)	Salario promedio mensual (\$)	Salario Líquido promedio Anual (\$)	Salario Bruto promedio Anual (\$)	Número de Personas
Igual o menores a 115.000	115.000	1.380.000	1.533.333	8.085
116.000	269.000	2.310.000	2.566.667	7.019
270.000	399.000	4.014.000	4.460.000	18.556
400.000	499.000	5.394.000	5.993.333	9.887
500.000	599.000	6.594.000	7.326.667	6.826
600.000	799.000	8.394.000	9.326.667	11.216
800.000	999.000	10.794.000	11.993.333	6.602
1.000.000	2.099.000	18.594.000	20.660.000	16.677
2.100.000 o más	Igual o Mayor a	25.200.000	28.000.000	4.888
Total				89.756

Fuente: Elaboración propia utilizando base de datos CASEN 2017.

Como puede observarse en la tabla 1, del total de 89.756 trabajadores que declaran en la CASEN 2017 que se encuentran a honorarios en el Sector Público (Gobierno Central y Municipal), Empresas

Públicas y Municipalidades, 15.104 trabajadores reciben un salario inferior al salario mínimo legal (\$288.000), lo que podría deberse a que no se encuentran trabajando jornada completa.

II. Traspaso de trabajadores a honorarios a contrata

Para calcular cuánto costaría al Estado traspasar a los trabajadores que actualmente se encuentran a honorarios al régimen de contrata, se han considerado básicamente dos escenarios; en el primero el Estado se hace cargo de las cotizaciones que la ley le obliga y los trabajadores cotizan a su cargo para salud y pensiones, en tanto, en el segundo escenario, el Estado se hace cargo de la totalidad de las cotizaciones con excepción del impuesto al trabajo. Para ello se supone un aumento del salario igual al pago de las cotizaciones de salud y pensiones para que de esta manera el trabajador no vea disminuir sus ingresos salariales. Ambos escenarios y sus cálculos respectivos se explican a continuación.

Se ha supuesto que el salario contempla todas las leyes que se pagan a los funcionarios a contrata del Sector Público (Gobierno Central y municipal) y Empresas Públicas.

a) Escenario 1: El empleador cotiza por lo que la ley lo obliga

En este primer escenario serán de cargo del empleador las cotizaciones que la ley los obliga, esto es el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), el Seguro contra Riesgo de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Seguro para el acompañamiento de los niños y niñas (Ley SANNA). La tabla 1 muestra los cálculos asociados a este primer escenario.

Tabla 2. Monto del pago de cotizaciones de cargo del empleador según tipo de cotización y carga fiscal total por tramo de salario bruto promedio anual (en pesos)

Número Personas	Para 1 persona por tramo de salario					Total cotización Empleador = Carga Fiscal (\$)
	Salario Bruto promedio Anual (\$)	SIS (1,53%) (\$)	ISL (0,93%) (\$)	Ley SANNA (0,015%) (\$)	Total Cotizaciones Empleador (\$)	
8.085	1.533.333	23.460	14.260	230	37.950	306.825.750
7.019	2.566.667	39.270	23.870	385	63.525	445.881.975
18.556	4.460.000	68.238	41.478	669	110.385	2.048.304.060
9.887	5.993.333	91.698	55.738	899	148.335	1.466.588.145
6.826	7.326.667	112.098	68.138	1.099	181.335	1.237.792.710
11.216	9.326.667	142.698	86.738	1.399	230.835	2.589.045.360
6.602	11.993.333	183.498	111.538	1.799	296.835	1.959.704.670
16.677	20.660.000	316.098	192.138	3.099	511.335	8.527.533.795
4.888	28.000.000	394.589	239.848	3.869	638.306	3.120.040.790
89.756						21.701.717.255

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la tabla 2, el traspaso de los 89.756 funcionarios que actualmente trabajan a honorarios en el Gobierno Central, Municipalidades y Empresas del estado, tendría un costo para el Fisco de \$21.702 millones solo por concepto de cotizaciones para el SIS, ISL y Ley SANNA. El costo de los salarios no se considera por cuanto este ya se materializa y se supone que los salarios de estos trabajadores no variarán con el traspaso a contrata.

No obstante, sí tiene efectos sobre los trabajadores. Por un lado se beneficiarán al tener un trabajo menos precario ya que la contrata es a plazo definido, a diferencia de los contratos a honorarios que

pueden caducar en cualquier momento. Pero por otro lado, como deben cotizar para salud (7%) y pensiones (10% más los costos de administración), verán disminuir sus remuneraciones. Respecto del impuesto único al trabajo, este seguiría siendo de cargo del trabajador y por la misma cantidad que bajo la modalidad de honorarios

b) Escenario 2: Se aumenta el salario para que el efecto sea como si el empleador se hiciera cargo del total de las cotizaciones

En el segundo escenario planteado, para evitar una disminución del salario líquido, se supone un aumento del salario igual al monto de las cotizaciones de salud (7%) y pensiones (10%), siendo equivalente esta situación a que el Estado en su calidad de empleador se haga cargo del total de las cotizaciones al traspasar a contrata a los empleados que se encuentran a honorarios. De esta manera, el salario líquido de los trabajadores traspasados no se ve disminuido. En términos prácticos, al cargar al Estado las cotizaciones previsionales (salud y vejez) la carga fiscal por un lado sube y por otro es como si se les aumentaran los salarios brutos a los trabajadores en el 17% (en el cálculo no se consideraron los costos de administración que cobran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)). La tabla 3 contiene esta simulación.

Tabla 3. Monto del pago de cotizaciones de cargo del empleador considerando como cargo del empleador las cotizaciones previsionales (Salud y Vejez) según tipo de cotización y carga fiscal total por tramo de salario bruto promedio anual (en pesos)

Número Personas	Para 1 persona por tramo de salario							Total cotización Empleador = Carga Fiscal (\$)
	Salario Bruto promedio Anual (\$)	SIS (1,53%) (\$)	ISL (0,93%) (\$)	Ley SANNA (0,015%) (\$)	SALUD (7%) (\$)	AFP (10%) (\$)	Total Cotizaciones Empleador (\$)	
8.085	1.847.390	28.265	17.181	277	129.317	184.739	359.779	2.908.814.157
7.019	3.092.369	47.313	28.759	464	216.466	309.237	602.239	4.227.115.231
18.556	5.373.494	82.214	49.973	806	376.145	537.349	1.046.488	19.418.630.434
9.887	7.220.884	110.480	67.154	1.083	505.462	722.088	1.406.267	13.903.762.504
6.826	8.827.309	135.058	82.094	1.324	617.912	882.731	1.719.118	11.734.702.703
11.216	11.236.948	171.925	104.504	1.686	786.586	1.123.695	2.188.396	24.545.044.851
6.602	14.449.799	221.082	134.383	2.167	1.011.486	1.444.980	2.814.098	18.578.677.594
16.677	24.891.566	380.841	231.492	3.734	1.742.410	2.489.157	4.847.633	80.843.967.705
4.888	33.734.940	394.589	239.848	3.869	1.805.311	2.579.015	5.022.632	24.550.623.997
89.756								197.802.525.019

Fuente: Elaboración propia

En este escenario, el costo fiscal aumenta en \$176.101 millones respecto al escenario anterior para los 89.756 trabajadores que se encuentran actualmente a honorarios en el Sector Público y Empresas Públicas. Una medida de este tipo significa un incremento del gasto fiscal respecto del escenario 1 de un 812% aproximadamente.

III. Cálculo del Impuesto Único de Segunda Categoría

Para tener una visión más completa del gasto fiscal del traspaso de trabajadores a honorarios del sector público a la calidad de contrata, se revisará qué ocurre con el Impuesto Único de Segunda Categoría. La tabla 4 muestra dicho impuesto de acuerdo a la tabla publicada por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Si bien esta es publicada en base mensual, para los efectos de cálculo se ha anualizado multiplicando la base imponible por 12.

Tabla 4. Monto del cálculo del Impuesto Único de Segunda Categoría

Monto de la renta líquida imponible Anual (\$)		Factor	Cantidad a rebajar (\$)	Tasa de Impuesto Efectiva, máxima por cada tramo de Renta
Desde	Hasta			
-----	7.609.464	Exento	-----	Exento
7.609.464	16.909.920	0,04	25.365	2,20%
16.909.920	28.183.200	0,08	81.731	4,52%
28.183.200	39.456.480	0,135	210.904	7,09%
39.456.480	50.729.760	0,23	523.268	10,62%
50.729.760	67.639.680	0,304	836.102	15,57%
67.639.680	y más	0,35	1.095.387	más de 15,57%

Fuente: Elaboración propia en base a SII

La tabla 5 y 6 muestran los ingresos fiscales por concepto de Impuesto Único de Segunda Categoría, donde se destaca que al traspasar a los trabajadores de honorarios a contrata, pagarán impuestos 39.383 personas que son aquellos trabajadores con una remuneración superior a los \$ 7.609.464 anuales. El ingreso fiscal por concepto de impuesto variará según el escenario.

En el escenario 1, la situación con y sin proyecto genera la misma cantidad de ingresos fiscales por concepto de impuesto; como lo que interesa es el diferencial o bien lo que efectivamente ingrese al Fisco, se puede observar que este es cero, ya que el Estado recauda lo mismo manteniendo a los trabajadores a honorarios que pasándolos a contrata, ya que el supuesto base en este escenario es que sus remuneraciones no varían.

Tabla 5. Ingresos fiscales por concepto de Impuesto Único de Segunda Categoría (en pesos). **Escenario 1**

Nº Personas	Salario Bruto promedio Anual (\$)	Impuesto Único para 1 persona del tramo (\$)	Ingreso Fiscal Impuesto Único para el total personas		Diferencia Recaudación Fiscal (\$)
			Situación Original (\$)	Escenario 1 (\$)	
8.085	1.533.333	Exento	0	0	0
7.019	2.566.667	Exento	0	0	0
18.556	4.460.000	Exento	0	0	0
9.887	5.993.333	Exento	0	0	0
6.826	7.326.667	Exento	0	0	0
11.216	9.326.667	68.688	770.405.804	770.405.804	0
6.602	11.993.333	175.355	1.157.692.214	1.157.692.214	0
16.677	20.660.000	672.025	11.207.354.921	11.207.354.921	0
4.888	28.000.000	1.259.225	6.155.090.040	6.155.090.040	0
Total Ingreso Fiscal por Impuesto			19.290.542.980	19.290.542.980	0

Fuente: Elaboración propia

La tabla 6 muestra el diferencial de ingresos fiscales por impuesto de segunda categoría. En este caso existe diferencia ya que para que el salario de los trabajadores se mantenga una vez pasados a contrata, este debe aumentar, generando entonces diferencias en la recaudación fiscal.

Tabla 6. Ingresos fiscales por concepto de Impuesto Único de Segunda Categoría (en pesos). **Escenario 2**

Nº Personas	Salario Bruto promedio Anual (\$)	Impuesto Único para 1 persona del tramo (\$)	Ingreso Fiscal Impuesto Único para el total personas		Diferencia Recaudación Fiscal (\$)
			Situación Original (\$)	Escenario 2 (\$)	
8.085	1.847.390	Exento	0	0	0
7.019	3.092.369	Exento	0	0	0
18.556	5.373.494	Exento	0	0	0
9.887	7.220.884	Exento	0	0	0
6.826	8.827.309	48.714	0	332.520.463	332.520.463
11.216	11.236.948	145.099	770.405.804	1.627.434.328	857.028.524
6.602	14.449.799	273.613	1.157.692.214	1.806.395.719	648.703.505
16.677	24.891.566	1.010.550	11.207.354.921	16.852.941.369	5.645.586.448
4.888	33.734.940	2.023.366	6.155.090.040	9.890.210.601	3.735.120.560
Total Ingreso Fiscal por Impuesto			19.290.542.980	30.509.502.480	11.218.959.501

Fuente: Elaboración propia

IV. Efecto final del traspaso de trabajadores desde honorarios a contrata

Como se pudo observar el efecto para el fisco es distinto según el escenario del que se trate, no obstante los ingresos fiscales por concepto del Impuesto Único de Segunda Categoría también varía según el escenario considerado. La tabla 6 muestra un resumen de los costos e ingresos fiscales.

Tabla 6. Costos e ingresos fiscales según escenario generado (en millones de pesos)

	Costo (MM\$)	Ingresos (MM\$)	Neto (MM\$)
Escenario 1	-21.702	0	-21.702
Escenario 2	-197.803	11.219	-186.584

Fuente: Elaboración propia

En el neto, esto es ingresos menos costos, el Estado soporta costos en ambos escenarios, sin embargo, si el Fisco solo se hace cargo de las cotizaciones de cargo del empleador (escenario1), el costo fiscal es menor que si se hace cargo tanto de las cotizaciones de cargo del empleador como de aquellas que son de cargo del trabajador.

Cabe recordar que el escenario en que el Estado se hace cargo del total de cotizaciones, tiene como objeto que el trabajador que pasa de un contrato a honorario a una contrata no vea mermado su salario en el 17% correspondiente a salud y AFP.

Este último escenario, implica dejar a los trabajadores en las mismas condiciones de remuneración previo al traspaso de honorario a contrata, por lo que en términos prácticos significa que el Estado estaría haciéndose cargo de las cotizaciones correspondientes al empleador y estaría reajustando los salarios de los trabajadores traspasados en un equivalente al 17% promedio en cada tramo de ingreso salarial.

Referencias

- Contraloría General de la República. Escala Única de Sueldos. Disponible en <https://www.contraloria.cl/documents/451102/6120475/2016+Escala-Unica-Dic.-2015.pdf/ecd01478-4b4d-15f8-e822-2000abbe4547> (Noviembre, 2018).
- Previred. Ley SANNA y mutualidades. Disponible en https://www.previred.com/web/previred/previred-informa/-/asset_publisher/a1VAU6wokjv3/content/cambio-en-la-composicion-de-la-tasa-de-mutualidad?inheritRedirect=false (Noviembre, 2018).
- SUSESO. Ley SANNA. Disponible en <http://www.suseso.cl/sel/606/w3-propertyvalue-137400.html> (Noviembre, 2018).
- Dirección del Trabajo. Las remuneraciones. Disponible en <http://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-article-99279.html> (Noviembre, 2018).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Dirección del Trabajo. Escala de Remuneraciones. Disponible en <http://www.dt.gob.cl/transparencia/Remuneraciones-DT.html> (Noviembre, 2018).
- Servicio de Impuestos Internos (SII). Impuesto Único de Segunda Categoría. Disponible en http://www.sii.cl/valores_y_fechas/impuesto_2da_categoria/impuesto2017.htm (Noviembre, 2018).
- Instituto de Seguridad Laboral (ISL). Disponible en <https://www.isl.gob.cl/inicio/acerca-isl-portadilla/> (Noviembre, 2018).
- Superintendencia de Pensiones. Topes imponibles 2018. Disponible en <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-12946.html> (Noviembre, 2018).
- Banco Central de Chile. Indicadores. Disponible en <http://www.bcentral.cl/> (Noviembre, 2018).
- Ministerio de Desarrollo Social. CASEN 2017. Base de datos. Disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php> (Noviembre, 2018).
- Dirección del Trabajo. ¿Cuál es el valor del ingreso mínimo mensual?. Disponible en <http://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-60141.html> (Noviembre, 2018).

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)