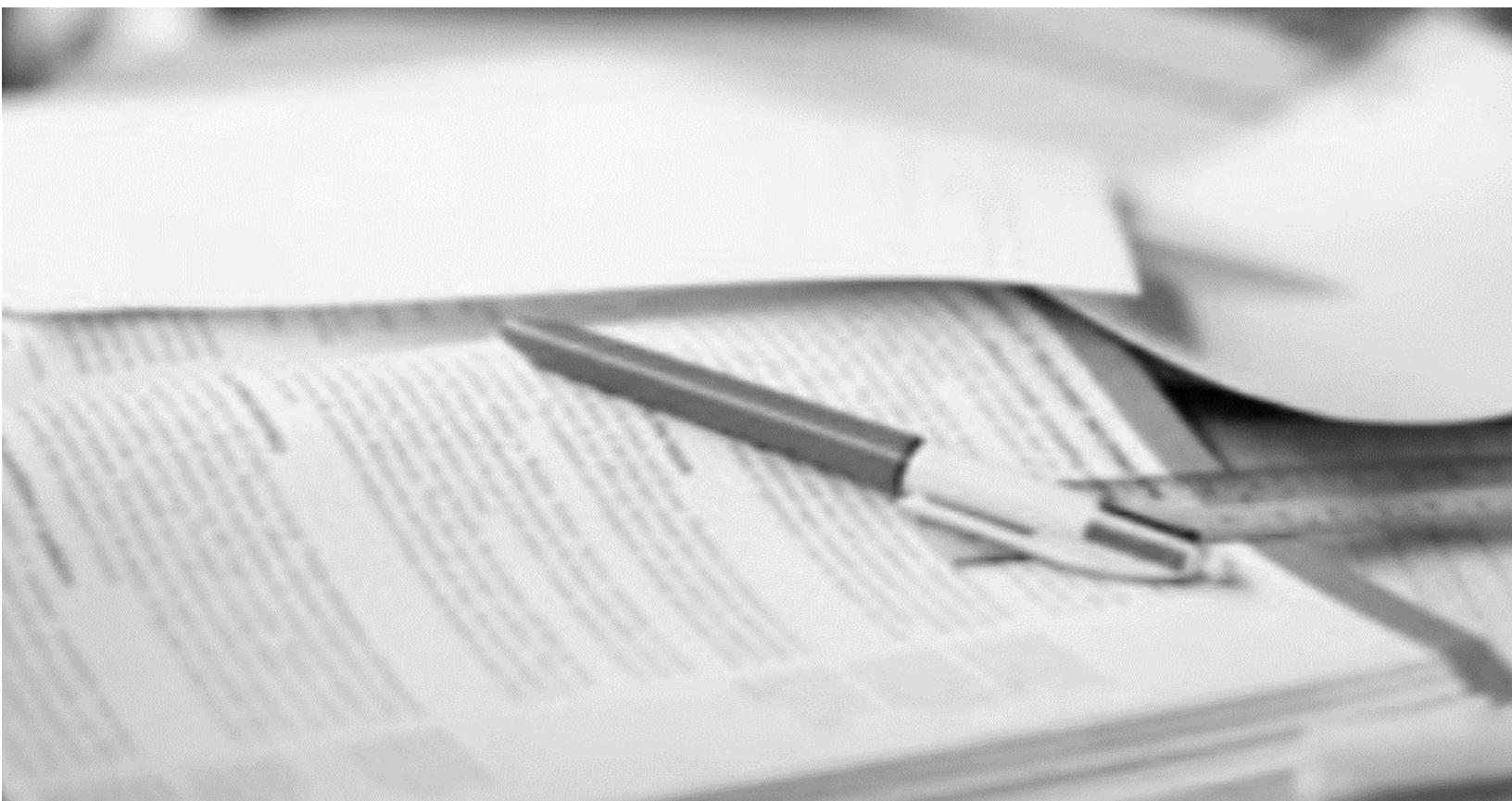


# Comentarios al Informe Financiero del proyecto de ley FES



## Resumen Ejecutivo

- Se analiza el informe financiero del proyecto de ley (documento que estima los efectos en las finanzas del Fisco) que condona el CAE y establece el FES en su reemplazo.
- Entre otros hallazgos, el citado informe reporta:
  - Un menor gasto fiscal anual de alrededor de \$47.000 millones de pesos el primer año, que aumenta a \$204.000 millones de pesos para el año 10.
  - El efecto bajo la línea (i.e. no afecta el patrimonio fiscal) implica mayores desembolsos de \$61.000 millones de pesos el primer año, pero esto se revierte en el tiempo, proyectando, al año 10, menores desembolsos de \$529.000 millones de pesos.
  - Los ahorros se explican principalmente por la eliminación de las becas de arancel, la postergación de la extensión de la gratuidad en la educación superior y un mecanismo de cobranza a través de descuentos por planilla.
- El informe financiero no detalla los cálculos y los supuestos utilizados en algunas de sus estimaciones. Dado esto, es probable que no se consideren los impactos indirectos que tendría este nuevo mecanismo sobre los ingresos y finanzas de las instituciones de educación superior, los estudiantes y los futuros contribuyentes. Asimismo, la falta de transparencia en los supuestos y criterios utilizados dificulta la discusión pública.
- Los comportamientos estratégicos generados por los incentivos de la política propuesta, con toda probabilidad, tendrán efectos relevantes sobre los ingresos fiscales estimados que provendrán de los contribuyentes futuros.

- No se detalla por qué se le da un tratamiento distinto al CAE y al FES sobre el registro de sus ingresos, considerando los del primero por sobre la línea y los del segundo, por debajo.

## 1. Introducción

El gobierno presentó un proyecto de ley que reemplaza los créditos universitarios por un nuevo sistema de financiamiento público de la educación superior (FES) y condona parcialmente las deudas estudiantiles. Por un lado, la condonación de la deuda aplica a todos los deudores del Crédito con Garantía del Estado (CAE), el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y los créditos CORFO.

El monto de condonación se calcula de acuerdo a una fórmula que considera, a rasgos generales, el estado de deserción, morosidad y el avance en el pago de la deuda, alcanzando sumas entre \$760.000 y \$4.550.000 pesos. Por otro lado, el nuevo sistema que reemplaza a estos créditos genera un tributo posterior al estudio, que es contingente al ingreso y que se mantiene por una cantidad de tiempo proporcional a los semestres estudiados. El pago podrá ser de hasta un 8% de los ingresos mensuales y con un límite de 20 años.

El informe financiero del proyecto separa los gastos en sobre la línea y bajo la línea —dependiendo de si afectan o no el patrimonio fiscal, respectivamente— y reporta un ahorro fiscal que va aumentando en el tiempo. En gastos por sobre la línea, se proyecta que los costos de la condonación son menores que lo ahorrado por: la postergación de la expansión de la gratuidad a los deciles 7 y 8; la eliminación de la mayoría de las becas; y la desaparición de las recargas pagadas a los bancos por la recompra de las carteras de deudores del CAE. En los gastos bajo la línea, se proyecta un mayor desembolso del gobierno los primeros dos años y después, el resto de los años, un ahorro neto. Esto se explica principalmente porque los costos del FES y la compra de la deuda a los bancos son compensados por los ingresos generados por el FES y el ahorro en la compra de CAE por parte del Estado —tanto por las recompras como la ejecución de garantías—.

Estas proyecciones contienen numerosos supuestos que no son transparentados explícitamente en el informe y que, probablemente, omiten impactos indirectos del nuevo mecanismo, como el comportamiento estratégico de los estudiantes al adherirse al crédito según sus futuros ingresos; las decisiones de las instituciones de educación superior (IES) de adherir al nuevo mecanismo y a la gratuidad; y el efecto en informalidad laboral que podría existir en los contribuyentes futuros.

Adicionalmente, no se justifica detalladamente por qué se considera la totalidad de los desembolsos del FES como gastos por debajo de la línea, ni por qué existe un tratamiento distinto entre los ingresos provenientes del Cae y del FES.

## 2. Gastos bajo la línea

Los gastos bajo la línea son todos aquellos que no involucran un cambio en el patrimonio fiscal, como, por ejemplo, la adquisición de activos. El informe considera que los desembolsos a las IES por parte del Estado y las contribuciones futuras de los estudiantes al nuevo mecanismo se consideran bajo la línea, porque, en conjunto, ambas equivalen a la adquisición de un activo con rentabilidad futura.

A diferencia del CAE, el FES no es un crédito (ni por sus características técnicas ni en el discurso de las autoridades que lo promueven), por lo que considerarlo en su totalidad como un activo financiero es cuestionable. Sería más razonable dividir el desembolso del Estado en dos partes: la parte que se espera recuperar de los estudiantes podría registrarse por debajo de la línea, como un préstamo, mientras que el monto restante se registraría por encima de la línea, considerándolo un subsidio estatal.<sup>1</sup> Los desembolsos estimados por el FES se calculan de acuerdo a una proyección del crecimiento de la matrícula de educación superior, considerando características poblacionales y educativas. Sobre la base de esta proyección se determina la tasa de utilización de FES de acuerdo a la utilización del CAE y becas de arancel el año pasado.<sup>2</sup>

Por otro lado, las contribuciones al FES provienen de un modelo que proyecta el pago de cotizaciones previsionales de acuerdo con características individuales, complementando con registros administrativos de ingresos. Esto se encaja con el esquema de retribución del FES, que posee una tasa de pago de 7% de los ingresos

---

<sup>1</sup> En caso de que se proyectara que las contribuciones futuras fuesen mayores que el monto desembolsado por el estado, deberían considerarse como ingresos por sobre la línea.

<sup>2</sup> Adicionalmente se ajusta si las instituciones están adscritas a la gratuidad o no, pero no queda claro que significa esto: ¿no se consideran aquellos alumnos con CAE y becas de aquellas instituciones, o solo se consideran aquellos de los deciles no pertenecientes a la gratuidad?

para aquellos ingresos mayores a \$1.000.000 y de 8% para los ingresos sobre \$3.000.000.

En la Tabla N° 1 se observan los ingresos y gastos proyectados por estos modelos, es decir, los pagos a las IES y las contribuciones futuras de los estudiantes adheridos al mecanismo, generando un efecto neto en régimen de alrededor de \$310.000 millones.

**Tabla N° 1:**

*Desembolsos y contribución del FES, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Desembolsos (+)	Contribución (-)	Efecto Neto
<b>Año 1</b>	843.811	0	<b>843.811</b>
<b>Año 10</b>	1.045.563	736.000	<b>309.563</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

Con la información provista en el informe financiero, no parece que se consideren los incentivos que genera el nuevo sistema en estudiantes e IES, los cuales implicarían mayores desembolsos y menores contribuciones futuras. Por ejemplo:

1. El nuevo sistema es equivalente en términos económicos a un impuesto a la renta adicional del 7% u 8%, lo que genera efectos sobre quienes deciden unirse al nuevo sistema. A diferencia del CAE, en el que no existía una decisión estratégica de si tomar el crédito o no, el FES genera incentivos a no ser utilizado por aquellos estudiantes que esperen altos ingresos en el futuro: para cada nivel de financiamiento por parte del Fisco, existirá un nivel de ingreso laboral sobre el cual el interés implícito del FES será inconveniente para el estudiante.

2. Simultáneamente, algunos estudiantes podrían decidir utilizar el esquema por una parte de su carrera, para así solo tener que contribuir los primeros años de su carrera laboral, que son aquellos de menores ingresos. Esto implica que la composición de aquellos contribuyentes futuros sería muy distinta a la proyectada por el CAE, generando menores contribuciones futuras.
3. Dado que la devolución del FES es por un periodo de tiempo determinado, es probable que se posterguen ingresos como bonos salariales y ventas de activos financieros para los años posteriores al periodo de retribución. Este efecto será particularmente notorio en el último año de devolución del mecanismo.
4. En la misma línea, aquellos estudiantes que no tenían gratuidad o becas o créditos se unirán al FES si consideran que sus carreras no son altamente rentables. Esto sería una nueva masa estudiantil, que no está considerada en una proyección histórica basada en el CAE y en las becas de arancel. Adicionalmente, es perfectamente posible que un impuesto al ingreso adicional del 7% u 8% genere incentivos a la informalidad en algunos contribuyentes, lo que implicaría una menor contribución futura al mecanismo.
5. Por último, es probable que aquellas instituciones que actualmente no están adscritas a la gratuidad y decidan entrar al nuevo sistema, también adhieran a la gratuidad, ya que recibirían el mismo arancel regulado por alumno, sin importar que éste entre con gratuidad o con FES. Esto significaría que aquellos estudiantes del decil 1 al 6 que actualmente estudian con CAE y se proyectan como nuevos adherentes al sistema, lo harían con gratuidad. Esto tendría el mismo costo fiscal proyectado (pago de arancel regulado a la IES), pero una contribución futura nula.

Los otros ahorros bajo la línea (considerados en el informe porque no ocurrirían en el nuevo sistema) corresponden a la compra de créditos a los bancos, sea por la recompra establecida en la licitación o la ejecución de las garantías. Cada año que se



licitan los créditos a la banca, el Estado se compromete a recomprar una proporción de estos al año siguiente (“recompra”) pagando un sobreprecio por ellos (“recarga”). Adicionalmente, el Estado es aval del 90% de la deuda de los alumnos titulados con el crédito. Por esto, si el banco ejecuta la garantía por morosidad, el Estado debe adquirir el 90% del crédito.

Adicionalmente, el proyecto de ley contiene la compra de todos los créditos de educación superior por parte del Estado. Anualmente, el Fisco comprará las cuotas correspondientes de ese año a los acreedores de estos créditos (bancos, IES y la CORFO).<sup>3</sup>

La Tabla N° 2 resume estos montos, lo que, en teoría, genera un ahorro neto de alrededor de \$655.000 mil millones en régimen. La compra de los créditos a los bancos, IES y CORFO representa el valor de las cuotas anualizadas y las recompras y ejecución de las garantías se proyectan de acuerdo a criterios históricos.

La proyección de las recompras parece adecuada dado el resultado de las licitaciones de los últimos años, sin embargo, es poco probable que la ejecución de las garantías mantenga el ritmo actual, ya que esto implica un constante incremento en la morosidad. La tasa de morosidad ha incrementado de un 40% a un 60% en los últimos cinco años, por lo que proyectar este crecimiento durante los próximos años no es sustentable.

**Tabla N° 2:**

*Recompra de créditos, ejecución de garantías y compra de créditos FES, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

---

<sup>3</sup> La mayor proporción de los créditos está en manos de los bancos, pero en el caso de aquellos alumnos desertores que dejaron de pagar su deuda, las IES son garantes de una parte de esta deuda. En el caso de la CORFO esto sería por los créditos CORFO.

Año	Recompra (-)	Ejecución Garantías (-)	Compra de créditos (+)	Efecto Neto
<b>Año 1</b>	329.586	343.502	152.444	<b>-520.644</b>
<b>Año 10</b>	491.895	376.572	213.922	<b>-654.545</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

La compra de estos créditos genera flujos de ingresos que se resumen en la Tabla N° 3. Estos ingresos representarían el pago de las cuotas restantes de los actuales deudores, después de haber recibido la condonación y de acuerdo a las condiciones del nuevo mecanismo, es decir, con un pago contingente al ingreso. Adicionalmente, el esquema de condonación permite un pago anticipado del 75% del crédito, que extingue el resto de la deuda. Se asume que una proporción de aquellos estudiantes con deudas menores a \$3.000.000 millones realizarán este desembolso, lo que implicarían ingresos por bajo la línea.

**Tabla N° 3:**

*Recuperación de créditos CAE/CORFO y Pago anticipado, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Recuperación de créditos CAE y CORFO (-)	Pago anticipado (-)	Efecto Neto
<b>Año 1</b>	153.581	108.324	<b>-261.905</b>
<b>Año 10</b>	183.839	0	<b>-183.839</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

### 3. Gastos sobre la línea

A diferencia de los gastos bajo la línea, aquellos sobre la línea implican una reducción del patrimonio fiscal, es decir, una pérdida para el Fisco. Esto incluye todos los gastos que el Estado debe desembolsar y que no implican la compra de un activo, como, por ejemplo, las condonaciones y los gastos asociados al CAE, entre otros.

La Tabla N° 4 resume el ahorro generado por no seguir desembolsando gastos asociados al CAE. Esto incluye el pago de la recarga a los bancos (pago de sobreprecio), los intereses de las garantías ejecutadas y los beneficios derivados de la ley 20.634 (rebaja de tasa al 2% y cobro máximo del 10% de los ingresos). Estas estimaciones se realizaron a través de costos históricos, llegando a ahorros de \$494.000 mil millones en régimen.

**Tabla N° 4:**

*Recarga, intereses de garantías y beneficios Ley 20.634, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Recarga (-)	Intereses garantías (-)	Ley 20.634 (-)	Efecto Neto
<b>Año 1</b>	162.333	68.443	21.701	<b>-252.477</b>
<b>Año 10</b>	242.276	224.350	27.141	<b>-493.767</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

Por otro lado, la Tabla N° 5 identifica los ahorros provenientes de la eliminación de la mayoría de las becas (monto que va en aumento a medida que van egresando estudiantes becados), y de la postergación de la expansión de la gratuidad, que se activaría, para los deciles 7 y 8, el 2028 y el 2030, respectivamente.

**Tabla N° 5:**

*Becas de arancel y expansión de gratuidad, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Becas de Arancel (-)	Costo gratuidad (-)	Efecto Neto
<b>Año 1</b>	68.443	0	<b>-68.443</b>
<b>Año 10</b>	224.350	104.634	<b>-328.984</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

En el informe financiero del proyecto de ley no se detalla ningún supuesto ni cálculo sobre el ahorro por la postergación de la expansión de la gratuidad. En el proyecto de ley de presupuesto del 2025, el gasto en gratuidad para los primeros 6 deciles de menores ingresos es de \$2.340 mil millones, más de 20 veces mayor que el ahorro proyectado aquí por la postergación de la expansión de la gratuidad a los deciles 7 y 8. Dado esto, sería razonable asumir que este cálculo es neto de todos los menores desembolsos que implicaría la activación de la política (si la expansión de la gratuidad se hiciera efectiva, existiría un menor ahorro por recarga, recompra, garantías ejecutadas y becas, entre otros instrumentos).

En la Tabla N° 6, se muestran los gastos asociados al esquema de condonación y los beneficios tributarios de aquellos que ya habían pagado su deuda. Al igual que la compra de los créditos a los bancos, la condonación se registra anualmente a medida que se realiza la compra de las cuotas a los bancos.

**Tabla N° 6:**

*Condonación del CAE y beneficio tributario, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Condonación inicial CAE (+)	Beneficio tributario ( )	Efecto Neto
<b>Año 1</b>	39.197	5.428	<b>44.625</b>
<b>Año 10</b>	27.333	5.428	<b>32.761</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

Estos gastos de condonación inicial consideran solo aquellos créditos que están en manos de los bancos, de la CORFO o las instituciones de educación superior. Para los créditos en los que la Tesorería General de la República figura como acreedora, no se registra gasto alguno, ya que no implican un desembolso efectivo. En el caso del pago anticipado, no queda claro en el informe donde se registran los gastos asociados al pago anticipado de aquellos créditos que el fisco no posee, es decir, al 25% que se condona a aquellos que pagaron anticipadamente.

En términos de los deudores vigentes del CAE, se consideran menores ingresos por ellos (ya que pasarían al nuevo sistema) y por la desaparición de las futuras nuevas cohortes de deudores. La Tabla N° 7 resume estos menores ingresos, llegando a un monto igual a \$368.790 millones en el año 10.

**Tabla N° 7:**

*Ingresos créditos nuevos y vigentes del CAE, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Ingresos nueva cohorte deudores CAE (+)	Ingresos deudores vigentes CAE (+)	Efecto Neto
<b>1</b>	11.423	163.189	<b>174.612</b>
<b>10</b>	143.774	225.016	<b>368.790</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

Se considera estos menores ingresos por sobre la línea debido a que es la manera actual que se categoriza en el presupuesto de educación superior. Sin embargo, parece ser poco consistente considerar los ingresos del FES por debajo de la línea por ser retornos de un activo, pero dar un tratamiento distinto a los ingresos derivados del CAE.

Para asegurar un tratamiento uniforme entre ambos mecanismos de financiamiento, los menores ingresos del CAE deberían considerarse por debajo de la línea, como

menores retornos de un activo financiero, al igual que los del FES. Adicionalmente, como se comentó anteriormente, aquella parte de los desembolsos que se espera que no sean recuperados, deberían registrarse por encima de la línea.

Por último, el nuevo Servicio Ingresos tendrá un costo adicional, al que se le sumará, en el primer año, el costo de la Tesorería General de realizar ajustes al sistema de cobranza, descontado el costo fiscal actual de la Comisión Ingresos. Esto se puede observar en la Tabla N° 8.

**Tabla N° 8:**

*Costo del Servicio Ingresos, años 1 y 10, millones de pesos de 2024*

Año	Costo servicio Ingresos (+)	TGR (+)	Costo fiscal actual (-)	Efecto Neto
1	2.792	153	382	<b>2.563</b>
10	2.792	0	382	<b>2.410</b>

*Nota: elaboración propia en base a informe financiero del proyecto de ley.*

## 4. Conclusión

El informe financiero del proyecto que reemplaza y condona parcialmente el CAE reporta un menor gasto fiscal anual, que es creciente en el tiempo. Los gastos del proyecto provienen de la condonación parcial de la deuda y de los desembolsos a las instituciones de educación superior derivado del nuevo mecanismo. Los ahorros provienen de la eliminación del CAE y sus gastos asociados, la reducción gradual de las becas y la postergación de la gratuidad. Por último, los ingresos se estiman de las contribuciones futuras de los adherentes al nuevo mecanismo.

No se detallan en el informe todos los supuestos utilizados para el cálculo de las proyecciones, lo que, en algunas, puede estar omitiendo efectos indirectos que genera el nuevo mecanismo. Adicionalmente, no queda clara la lógica de considerar todos los ingresos y desembolsos del FES como asociados a la compra y rentabilidad de un activo (registrándolos por debajo de la línea).

Se requiere, entonces, de mayor transparencia en al menos los siguientes elementos:

1. ¿Es considerada la adhesión al FES de aquellos estudiantes con mayores ingresos futuros de manera distinta al resto? Así mismo, ¿se considera la adhesión de aquellos estudiantes de carreras pocos rentables, que hoy en día la pagan en su totalidad, pero que se adherirán al FES?
2. ¿Cómo se proyecta la adhesión parcial de aquellos estudiantes que calculan que esto minimizará su pago, dada su trayectoria laboral?
3. ¿Se consideran escenarios con un impacto sobre la formalidad laboral, dado que en la práctica el mecanismo es equivalente a un impuesto del 7% de los ingresos?
4. ¿Qué significa que se considera la adhesión de la gratuidad de las instituciones en la proyección de los futuros estudiantes adheridos al FES?

5. ¿Por qué los menores ingresos producto de la eliminación del CAE se consideran por sobre la línea, pero los ingresos del FES por debajo de la línea?
6. ¿Qué proporción del desembolso del estado se espera que no se recupere y por qué esta no es considerada por sobre la línea?

En concreto, el informe financiero requiere de mayor transparencia, pudiendo detallar los supuestos, bases de datos utilizadas y cálculos efectuados y, adicionalmente, justificar de manera apropiada el tratamiento de algunas partidas por sobre y bajo la línea.